

Vergaderjaar 2007–2008

29 372

Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet ter uitvoering van richtlijn nr. 2003/54/EG, (PbEG L 176), verordening nr. 1228/2003 (PbEG L 176) en richtlijn nr. 2003/55/EG (PbEG L 176), alsmede in verband met de aanscherping van het toezicht op het netbeheer (Wijziging Elektriciteitswet 1998 en Gaswet in verband met implementatie en aanscherping toezicht netbeheer)

Nr. 73

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 september 2008

Naar aanleiding van vragen van uw Kamer in 2007 (TK 2006–2007, nr 2337) heb ik een onderzoek naar eventuele afwijkingen in de meting van gasverbruik bij kleinverbruikers en de verwerking van die meetafwijkingen door energieleveranciers toegezegd. De NMa heeft dit onderzoek uitgevoerd in samenwerking met Kiwa Gas Technology. Hierbij bied ik u de eindrapportage aan.¹ De tussenrapportage heeft u eind 2007 ontvangen (TK 2007–2008, 29 372, nr. 72). De lange duur van dit onderzoek wordt verklaard door het feit dat voor een voldoende representatief en betrouwbaar (veld)onderzoek tenminste ook gedurende een winterperiode diende te worden gemeten. Met deze brief voldoe ik overigens tevens aan uw verzoek van 21 mei 2008 (kenmerk EZ08000292).

Doel van het onderzoek

Dit onderzoek geeft antwoord op de vraag of de huidige balgengasmeters correct meten en of de huidige methode voor volumeherleiding (vanwege het bekende effect dat gas uitzet bij een hogere omgevingstemperatuur) herzien dient te worden. Hiertoe is onderzocht of er sprake is van een structurele fout in het volume dat wordt toebedeeld aan kleinverbruikers door afwijkingen in het metrologisch functioneren en afwijkingen van de veronderstelde druk en temperatuur. Ook geeft dit onderzoek antwoord op de vraag of sprake is van onredelijke tarieven voor leveranciers – als gevolg van structurele meetafwijkingen – die interventie door de NMa rechtvaardigen. Hiertoe is in kaart gebracht wat de (financiële) gevolgen zijn voor consumenten van een niet-correcte toedeling van volume en hoe leveranciers daarmee omgaan.

Conclusies onderzoek

De belangrijkste conclusie uit het onderzoek is dat de balgenmeters

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

metrologisch naar behoren functioneren. Wel blijkt er bij de administratieve volumeherleiding te worden uitgegaan van een te lage gemiddelde temperatuur van het gas op het moment van afname door de consument. Dat leidt er toe dat er gemiddeld genomen een hoger volume aan de consument wordt doorberekend dan dat hij werkelijk heeft verbruikt. Dit leidt niet tot extra winsten bij de energiebedrijven. De NMa constateert dat het feit dat hierdoor meetwinsten ontstaan al sinds jaar en dag bekend is, mede omdat de administratieve methode voor temperatuurcorrecte uitgaat van een gemiddelde. Uit het onderzoek komt dat de drie leveranciers die gezamenlijk 85% van de markt beheersen, vanwege de concurrentiedruk bij de bepaling van de jaarlijkse brutomarge expliciet rekening houden met deze meetwinst. Omdat de partijen weten dat ze een meetwinst zullen maken en (redelijk goed) kunnen inschatten hoe hoog die meetwinst zal zijn, stellen ze het leveringstarief op een lager niveau dan wanneer geen sprake zou zijn van meetwinst. Dit betekent volgens de NMa dat de gemiddelde consument niet teveel betaalt voor zijn gas. Echter, een deel van de bevolking betaalt dus wel meer dan werkelijk wordt afgenomen. Daarbij is sprake van kruissubsidiëring tussen groepen afnemers. Omdat het exacte volume-effect door afwijking van de veronderstelde zeven graden Celsius afhangt van de woonsituatie en de locatie van de meter, kan het zijn dat een consument (op basis van tarieven 2007) in het uiterste geval circa 10 euro per jaar teveel betaalt (bijvoorbeeld hoogbouw met inpandige meter) of circa 8 euro te weinig (laagbouw met onverwarmde meterkast). Bovenop dit bedrag kan een financieel effect door drukafwijkingen komen. Dit kan zowel positief als negatief zijn en kan op jaarbasis enkele euro's bedragen. Drukafname door hoogte kan in extremere gevallen leiden tot een financieel effect van ongeveer 1 euro per 10 meter hoogte. Gegeven de geografische omstandigheden in Nederland komt dit nauwelijks voor en is het effect zeer beperkt.

Aanbevelingen NMa

Volgens de NMa bestaat er geen aanleiding om in te grijpen in de tarieven omdat er bij het vaststellen van de consumentenprijs rekening wordt gehouden met de meetwinsten. De NMa stelt wel dat de structurele fout, die ontstaat door de nu gehanteerde zeven gradenmethode voor volumeherleiding, moet worden geëlimineerd. De afwijking is te groot. Hiervoor bestaan grofweg twee manieren, een technische en een administratieve. De technische oplossing bestaat uit het toevoegen van fysieke temperatuurcorrectie aan de gasmeter en eventueel zelfs drukcorrectie. De volumes worden daarbij op het niveau van de individuele meter gecorrigeerd voor temperatuur en eventueel druk. Deze oplossing zal onder andere de onderlinge subsidiëring tussen groepen huishoudens elimineren. Daarbij merkt de NMa op dat de correctie van volumes naar alle waarschijnlijkheid zal leiden tot een structureel hoger tariefniveau. Leveranciers (en netbeheerders) zullen hun tarieven verhogen ter compensatie van het wegvallen van de meetwinst als onderdeel van het leveringstarief, teneinde de brutomarge vanuit bedrijfseconomische redenen op een gelijk niveau te houden. Wel zullen naar verwachting de energiebelastingkosten voor consumenten omlaag gaan (omdat die worden berekend per kubieke meter). Aan technische temperatuurcorrectie zijn kosten verbonden (5–10 euro per meter). De gewenste nauwkeurigheid in volumeherleiding, in samenhang met een analyse van de bijbehorende kosten, dicteert de wenselijkheid van de technische oplossing. De NMa stelt dat deze afweging kan worden meegenomen in de vaststelling van de specificaties voor de slimme meter. Voor drukcorrectie zijn de kosten dusdanig hoog dat de kosten-batenanalyse volgens NMa daarvoor negatief uitvalt.

Daarnaast is het mogelijk om de volumeherleidingsmethodiek administratief aan te passen. Dit levert financieel voordeel op, maar de onderlinge subsidiëring tussen groepen huishoudens verdwijnt niet. De kosten hiervoor, maar ook de nauwkeurigheid, zullen lager zijn. Net als bij de technische oplossing zal ook de administratieve correctie mogelijk leiden tot structureel hogere tarieven voor levering en transport en lagere totale energiebelastingkosten voor consumenten. Deze effecten zullen naar verwachting identiek zijn aan het effect bij de technische oplossing. Gelet op het feit dat het enkele jaren zal duren voordat alle huidige meters zullen zijn vervangen door nieuwe slimme meters – daarmee zou een eventuele technische oplossing beschikbaar komen – acht de NMa het opportuun om de methodiek in ieder geval voor de tussenliggende periode administratief aan te passen. Ook hier geldt een afweging van kosten en baten waarbij geldt dat een hogere nauwkeurigheid gepaard zal gaan met hogere kosten. De NMa legt in ieder geval voor de administratieve oplossing op korte termijn het initiatief tot een aanpassing van de Meetvoorwaarden Gas – RNB bij de gezamenlijke netbeheerders.

Tenslotte heeft de NMa geconstateerd dat een aanzienlijk deel van het te hoog berekende volume veroorzaakt wordt door het socialiseren van zogenaamde administratieve lekverliezen. Deze worden veroorzaakt door bijvoorbeeld leegstand, fraude of andere situaties waarbij wel gas wordt afgenomen, maar geen individuele rekening kan worden verstuurd. Deze inefficiëntie in het systeem wordt niet veroorzaakt door de manier van volumemeting of herleiding, maar is er wel aan gerelateerd. De NMa geeft aan de gezamenlijke netbeheerders te zullen vragen met een voorstel te komen om prikkels te introduceren die (met name de administratieve) lekverliezen beperken.

Vervolg

Het bestaan van meetwinsten is sinds jaar en dag bekend. Het aantrekkelijke van de administratieve volumecorrectie was de eenvoud van die methode. Factoren als toenemende concurrentie, transparantie eisen en de sterke stijging van de leveringstarieven gedurende de laatste 4 jaar hebben de relevantie van de discussie over de nauwkeurigheid van deze methode terecht sterk vergroot. Ik stel vast dat door de verdiscontering van meetwinsten in leveringen transporttarieven, een gemiddelde consument geen financieel nadeel ondervindt en er ook geen extra winsten worden gemaakt door bedrijven. Echter, een aanzienlijk deel van de consumenten betaalt wel iets meer dan hetgeen daadwerkelijk wordt verbruikt, waarbij bovendien sprake is van kruissubsidiëring tussen groepen afnemers. Dit betreft dus een verdelingsvraagstuk. Ik acht deze situatie absoluut ongewenst. De aanbeveling van de NMa om voor de korte termijn de methode van volumeherleiding aan te passen, is wat mij betreft het minimaal noodzakelijke. Ik ga ervan uit dat de gezamenlijke netbeheerders in dat kader op zo kort mogelijke termijn een voorstel zullen doen voor aanpassing van de Meetvoorwaarden Gas – RNB.

Deze administratieve oplossing verengt het probleem weliswaar, maar in de marges blijven er positieve en negatieve afwijkingen en blijft dus ook de kruissubsidiëring bestaan. Ik vind derhalve dat een structurele oplossing nodig is. Dat betreft de technische temperatuurcorrectie op de gasmeter. De extra eenmalige investeringskosten hiervan liggen – op basis van een eerste inventarisatie – tussen de 5 en 10 euro per meter. Verder is niet uit te sluiten dat er sprake zal zijn van hogere beheerkosten (bijvoorbeeld kortere levensduur, duurder onderhoud). Ik vind het om de volgende redenen gerechtvaardigd om ook technische temperatuurcorrectie standaard voor te schrijven als onderdeel van de eisen aan de slimme meter:

- De grootste afwijking doet zich voor in hoogbouw met een in pandige meterkast en laagbouw met een verwarmde meterkast. Het feit dat dit soort woningen ongeveer 2/3 deel uitmaakt van het totale woningbestand in Nederland, lijkt er op te duiden dat een zeer grote groep consumenten een positief effect zal ondervinden van een technische oplossing die zorgt voor een afrekening op het exact juiste volume. De ongewenste kruissubsidiëring wordt volledig opgelost.
- Het op het exact juiste volume afrekenen van de eindafnemer zal waarschijnlijk een evenwichtiger economische prikkel introduceren in verband met het beperken van (administratieve) lekverliezen omdat deze daardoor zichtbaar worden.
- Als er één geschikt moment zou zijn voor de invoering van technische temperatuurcorrectie, dan is dat wel gedurende de komende uitrol van slimme meters. Door het meeliften worden de installatiekosten aanzienlijk beperkt. Tevens zou dit de acceptatie van de meterwisseloperatie kunnen ondersteunen.
- Technische temperatuurcorrectie zou ook alléén kunnen worden voorgeschreven in die gevallen waar de afwijking het grootst is. Dat laatste (maatwerkbenadering) lijkt echter ongewenst omdat de sector er op wijst dat een dergelijk onderscheid zowel tijdens de uitrolfase als daarna zowel praktisch als administratief zoveel complexiteit oplevert, dat de totale kosten dan hoger zullen uitvallen dan bij een 100% toepassing en er bovendien meer risico bestaat op fouten.

Conclusie

Alles overwegende kom ik tot de conclusie dat zowel de administratieve oplossing (voor de korte termijn) als de technische oplossing (structureel) noodzakelijk zijn. De introductie van de slimme meter is hét moment om elke consument de zekerheid te bieden dat hij betaalt voor wat hij krijgt. Weliswaar is er tarieftoezicht van de Energiekamer, maar een technisch accurate meting is het meest transparant. De vereiste extra investering acht ik verantwoord: op basis van maximale eenmalige kosten van 10 euro en een afschrijvingstermijn van 15 jaar, zouden de kosten minder dan 1 euro per klant per jaar bedragen. Ik vind het redelijk als deze kosten zouden worden meegenomen in het periodieke metertarief. Niet uitgesloten is dan dat dit tot een minimale tariefverhoging zou kunnen leiden. Dit is echter gerechtvaardigd door het financiële voordeel dat daar voor veel consumenten voor terug komt en staat los van het beleid in relatie tot de slimme meter. Overigens zal het financiële voordeel wel verminderen (gemiddeld neutraal) doordat het wegvallen van de meetwinst er waarschijnlijk toe zal leiden dat de leveranciers het leveringstarief iets hoger zullen vaststellen om hun bruto winstmarge op hetzelfde niveau te houden. De kruissubsidiëring zal echter volledig zijn opgeheven en de consumenten die nu het meest teveel betalen gaan er in ieder geval op vooruit.

Ik stel daarom voor om het toepassen van technische temperatuurcorrectie op de (slimme) meter op te nemen in de uitvoeringsregelgeving die ik momenteel voorbereid in relatie tot de metereisen. Verplichte toepassing ervan is mede afhankelijk van het tijdstip waarop netbeheerders in staat zijn deze voorziening op grote schaal te leveren.

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

1. Balgenmeters functioneren metrologisch gezien naar behoren. De gemiddelde afwijkingen liggen ruim binnen de IJkwettelijke normen.
2. De huidige zogenoemde 7-graden methode voor volumeherleiding dient herzien te worden. Er is sprake van een structurele fout doordat bij volumeherleiding in de huidige methode uit wordt gegaan van een te lage temperatuur. De aanname is 7 graden Celsius, terwijl de werkelijke temperatuur dichterbij 15 tot 16 graden Celsius ligt. Hierdoor krijgen alle consumenten een te hoog volume doorberekend. Het volume-effect voor de consument hangt af van de woonsituatie en de locatie van de meterkast, maar bedraagt gemiddeld 3,25%¹.
3. Ook voor de atmosferische en leveringsdruk worden verkeerde aannames gedaan (waarbij de afwijking overigens gering is). Dit kan zich vertalen in een (klein) voordeel of nadeel in de volumetoewijzing van enkele tienden van procenten.
4. In verband met bovenstaande constatering moet de zeven gradenmethode worden gewijzigd. Zowel de aanname voor temperatuur als de aannames voor druk moet worden aangepast.
5. Er is op dit moment geen noodzaak tot ingrijpen op tarieven door de NMa. De gemiddelde consument betaalt *niet* teveel aan levering (en transport) omdat de grootste leveranciers de meetwinst – het financiële verschil tussen het gemeten volume gas bij consumenten en de hoeveelheid ingekocht gas – expliciet verdisconteren in de leveringstarieven (met andere woorden: zij houden daarmee rekening bij het vaststellen van de tarieven). Daarbij gaan zij uit van een meetwinst van rond de 1,5%. Andere leveranciers zijn prijsvolgers en ook voor de tarieven van deze partijen geldt daarom dat ze hoger zouden zijn indien er geen sprake zou zijn van meetwinst. De NMa beoordeelt de leveringstarieven voor gas (op dit moment) dan ook niet als onredelijk hoog en ingrijpen is op dit moment niet noodzakelijk.
6. Maar doordat «de gemiddelde consument» niet bestaat, zijn er huishoudens die teveel betalen en huishoudens die te weinig betalen. Deze wederzijdse subsidiëring tussen groepen afnemers ligt tussen bijna 8 Euro (te weinig betaald) en iets meer dan 10 Euro (te veel betaald) op jaarbasis. Bovenop deze bedragen kan een financieel effect door drukafwijkingen komen. Dit kan zowel positief als negatief zijn en kan op jaarbasis enkele Euro's bedragen. Drukafname door hoogte kan in extremere gevallen leiden tot een wat groter financieel effect van ongeveer 1 Euro per 10 meter hoogte. De hoogte van de energiebelasting sluit aan bij de volumemeting door het energiebedrijf. In de genoemde bedragen is reeds verwerkt dat het te hoge gemeten verbruik leidt tot hogere energiebelastingkosten. Leveranciers zijn formeel belastingplichtig, maar berekenen de belasting gewoonlijk door aan de consument.
7. In dit onderzoek is nog een ander aspect aan het licht gekomen dat los staat van de manier van volumemeting of herleiding. Dat betreft de zogenoemde administratieve lekverliezen. Het verschil tussen de 3,25% afwijking die op basis van de gemeten temperatuur zou worden verwacht en de 1,5% meetwinst die zichtbaar is voor leveranciers, bestaat uit (administratieve) lekverliezen. Deze bedragen dus naar schatting 1,75%. De administratieve lekverliezen worden veroorzaakt door bijvoorbeeld huishoudens die wel gas afnemen, maar niet als afnemer geadministreerd zijn en daardoor geen rekening ontvangen voor het verbruikte gas. Leveranciers hebben geen zicht op deze verliezen. Alle consumenten in Nederland die wel geadministreerd zijn als afnemer, dragen deze (administratieve) lekverliezen. Deze inefficiëntie in het systeem wordt niet veroorzaakt door de manier van volumemeting of -herleiding, maar is er wel aan gerelateerd.

¹ De in het onderzoek vastgestelde gemiddelde meetafwijking ten gevolge van temperatuurinvloed ligt tussen 2,6% en 3,9%. Om dit concreter te maken, is voor de berekening van financiële consequenties uitgegaan van 3,25%, het rekenkundig gemiddelde van deze range. De spreiding van alle huishoudens over de range van 2,6% en 3,9% is op basis van het onderzoek niet vast te stellen. Met andere woorden: er zijn huishoudens waarvoor de financiële gevolgen kleiner of groter zijn dan het berekende gemiddelde.