

Energiekeuze(s) belicht

BELEIDSKEUZES VOOR DE
INRICHTING VAN DE
ELEKTRICITEITS- EN DE GASSECTOR
IN NEDERLAND

AUTEURS:

MR. DRS. H.P.A. KNOPS

DR. IR. L.J. DE VRIES, M.A.

DR. A.F. CORRELJÉ

TECHNISCHE UNIVERSITEIT DELFT
FACULTEIT TECHNIEK, BESTUUR EN
MANAGEMENT

COMMISSIE WI:

DR. IR. R. JANSSEN-VAN ROSMALEN,

VOORZITTER

J.L. VAN DEN AKKER

DRS. H.A. DOEK

DRS. J.W.M.M.J. HESSELS

DR. A. KLINK

WI

WETENSCHAPPELIJK
INSTITUUT
VOOR HET CDA

Kantellingen

Publikatie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.
Het Instituut heeft ten doel het (doen) verrichten van wetenschappelijke arbeid ten behoeve van het CDA op basis van de grondslag van het CDA en in aansluiting op het Program van Uitgangspunten. Het Instituut geeft gedocumenteerde adviezen over hoofdlijnen van het beleid, hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek vanuit het CDA en/of van de leden van het CDA in vertegenwoordigende lichamen.

WI

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
Dr Kuypersstraat 5, Postbus 30453, 2500 GL Den Haag
Telefoon (070) 3424870
Fax (070) 3926004
Email wi@bureau.cda.nl
Internet www.cda.nl

ISBN 90-74493-37-8
2004 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	5
1 Inleiding	7
2 Achtergrond	10
2.1 Uitgangspunten beleid	11
2.2 Systeembeschrijving: elektriciteit	14
2.3 Systeembeschrijving: gas	20
2.4 EG-richtlijnen voor de inrichting van de elektriciteits- en de gasector	27
2.5 Korte schets ontwikkeling elektriciteits- en gaswetgeving in Nederland	33
2.6 Situatie in de omliggende landen	38
2.7 Onderzoek en innovatie	41
3 De distributienetten	43
3.1 Inleiding	44
3.2 Regulering van het netbeheer	44
3.3 Eigendom van de netten en het belang van die eigendom	53
3.4 Mate van <i>unbundling</i> : afsplitsen van de netwerken?	56
3.5 Eigendom van de energiebedrijven: wel of niet privatiseren?	60
3.6 Beleidskeuzes rond het beheer van de distributienetten	64
4 De voorzieningszekerheid van elektriciteit	67
4.1 Inleiding	68
4.2 Hoe de markt zou moeten werken	68
4.3 Waarom de markt mogelijk niet tot voldoende investeringen leidt	70
4.4 De rol van importen in de voorzieningszekerheid	73
4.5 Maatschappelijke risico's asymmetrisch	74
4.6 Oplossingen	74
4.7 Beleidskeuzes markt elektriciteitsproductie	80
4.8 Maximumprijs	82
4.9 Conclusie voorzieningszekerheid elektriciteit	83

5 De toekomst van de gasector	85
5.1 Doelen en functies	86
5.2 Productie en import	88
5.3 Transmissienetbeheer en systeembeheer	93
5.4 Flexibiliteit in vraag en aanbod	96
5.5 Beleidskeuzes voor de gasector	98
6 Samenvatting belangrijkste beleidskeuzes	100
6.1 Netbeheer	101
6.2 Voorzieningszekerheid elektriciteit	102
6.3 Inrichting van de gasector	103
7 Visie van de commissie op energiekeuzes	105
7.1 Inleiding	106
7.2 Netbeheer: transmissie en distributie van elektriciteit en gasdistributie	107
7.3 Voorzieningszekerheid elektriciteitsproductie	115
7.4 Gas: transmissienetbeheer, systeembeheer en herinrichting 'gasgebouw'	119
7.5 Innovatie	127
Geraadpleegde literatuur	129
Appendix 1: Standpunten CDA-fractie met betrekking tot energie sinds 1998	133
Appendix 2: Deelnemers aan de discussie over de inrichting van de energiesector	147
Index	149

VOORWOORD

De voorliggende studie van het Wetenschappelijk Instituut (WI) voor het CDA gaat over de elektriciteits- en gasvoorziening in Nederland. De invoering van marktwerking in deze sectoren heeft een ingrijpende herinrichting van de elektriciteits- en de gassector nodig gemaakt. De politiek staat aan de vooravond van belangrijke beslissingen over de verdere inrichting van deze vitale nutsfuncties.

In deze studie wordt een onafhankelijke analyse van de elektriciteits- en de gassector in Nederland gepresenteerd door de Technische Universiteit Delft. Op basis hiervan zijn door de auteurs de belangrijkste voorliggende beleidskeuzes geïdentificeerd. In aansluiting hierop geeft een commissie, ingesteld door het WI voor het CDA, haar visie. De commissie geeft aan hoe, vanuit christen-democratisch gezichtspunt, de betaalbaarheid en kwaliteit (betrouwbaarheid en veiligheid) van de elektriciteits- en gasvoorziening kunnen worden gegarandeerd. Goed rentmeesterschap houdt daarbij in, aldus de commissie die de studie voorbereidde, dat de overheid deze zaken niet alleen op de korte, maar ook op de langere termijn waarborgt. Van belang daarbij zijn een goede rechtspositie van de consument, keuzevrijheid voor de consument, redelijke prijzen, betrouwbare levering (leverings- en voorzieningszekerheid) en een veilig en bestendig netwerk. Centraal in de studie staat de vraag op welke manier de overheid deze zaken het beste kan waarborgen. Daarbij komen vragen aan de orde die te maken hebben met de regulering van het netbeheer, met de mate van *unbundling* van de eigendom van de netten in relatie tot de overige onderdelen van de energieconcerns, en met het al dan niet privatiseren van energiebedrijven. Op de voorzieningszekerheid in de elektriciteits- en de gasmarkt wordt uitvoerig ingegaan.

De studie is, voor wat betreft het beschrijvende en analyserende deel (de hoofdstukken 2 tot en met 6, behoudens paragraaf 2.1) geschreven door de heren mr. drs. H.P.A. Knops, dr. ir. L.J. de Vries, M.A. en dr. A.F. Correljé. De auteurs zijn werkzaam bij de Faculteit Techniek, Bestuur en Management van de Technische Universiteit Delft. Paragraaf 2.1 is geschreven door Dr. A. Klink, directeur van het WI voor het CDA. Het slothoofdstuk met daarin de standpunten van de commissie is (in nauw samenspel met de overige commissieleden) opgesteld door de voorzitter van de commissie, mw. Janssen- van Rosmalen.

De tekst kwam tot stand onder verantwoordelijkheid van een commissie onder leiding van mw. dr. ir. R. Janssen-van Rosmalen (bestuurslid van het WI voor het CDA). De overige leden van de commissie waren J.L. van den Akker (voormalig lid Tweede Kamer CDA), drs. H.A. Doek (lid Eerste Kamer CDA), drs. J.W.M.M.J. Hessels (lid Tweede Kamer CDA) en dr. A. Klink (directeur van het WI voor het CDA).

Het bestuur van het Wetenschappelijk Instituut is de leden van de commissie zeer erkentelijk voor hun enorme inzet en betrokkenheid. De inzet en vasthoudendheid van de voorzitter, mw. Janssen-van Rosmalen, verdient daarbij aparte vermelding. Grote waardering is er in het bestuur voor de auteurs van deze studie. Met grote voortvarendheid en dito kennis van zaken is door de genoemde drie auteurs aan de teksten gewerkt. Bovendien heeft de heer Knops zich met toewijding, geduld en kennis van zaken van zowel het beleidsterrein als het christen-democratisch denken ingespannen om het laatste standpuntbepalende hoofdstuk qua stijl en terminologie zoveel mogelijk te laten overeenstemmen met de overige delen van het rapport. Ook dat verdient aparte vermelding.

Ten slotte wil het bestuur mw. prof. dr. ir. M.P.C. Weijnen van de Faculteit Techniek, Bestuur en Management van de Technische Universiteit Delft danken voor de goede en inspirerende contacten die gedurende het proces van totstandkoming van het rapport zijn opgebouwd.

Het bestuur spreekt de wens uit dat het met deze studie een bijdrage heeft kunnen leveren aan het debat over de overheidsrol bij vraagstukken van liberalisering en privatisering van vitale voorzieningen in ons land.

Mr. R.J. Hoekstra
(voorzitter)

Dr. A. Klink
(directeur)

1 Inleiding

Het lijkt er tegenwoordig op dat de samenleving meer wakker ligt van het mogelijke donker dan van het licht... Een onderbreking van de stroomvoorziening en 'gansch het raderwerk staat stil' (Bijvoet *et al.* 2003). En ook de gedachte aan een onderbreking van de gasvoorziening op een koude winterdag is geen warm vooruitzicht.

Doel

De liberalisering van de elektriciteits- en de gasector blijft dus de maatschappelijke aandacht vragen. Ondanks dat de discussie over de liberalisering van de Europese energiemarkten al ruim tien jaar geleden is begonnen, blijven zich nieuwe vraagstukken opwerpen. Dit rapport heeft als doel een overzicht te geven van de huidige situatie in de Nederlandse elektriciteits- en gasector en van de belangrijkste langetermijnvraagstukken die daarin spelen.

Afbakening

Dit rapport is geschreven in opdracht van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA. De opdracht richt zich op de inrichting van de elektriciteits- en de gasector in Nederland. Dit rapport beschrijft, in de hoofdstukken 2 tot en met 6, fysieke, economische en juridische aspecten van deze sectoren en geeft, op basis daarvan, aan wat volgens de auteurs de belangrijkste voorliggende beleidsvraagstukken zijn. In hoofdstuk 7 presenteert een commissie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA vervolgens haar keuzes met betrekking tot die beleidsvraagstukken.

Dit rapport gaat niet in op vraagstukken in verwante sectoren, zoals de voorzieningszekerheid van primaire energiebronnen (anders dan gas) en milieuaspecten zoals het CO₂-vraagstuk. Deze vraagstukken zijn vooral politiek van aard, terwijl vraagstukken omtrent de inrichting van de elektriciteits- en de gasector juist getypeerd worden door een hoge technisch-juridische complexiteit.

Opbouw

Hoofdstuk 2 bevat achtergrondinformatie over de elektriciteits- en de gasector. Het hoofdstuk begint in paragraaf 2.1 met een beschrijving van de uitgangspunten van het CDA voor het beleid met betrekking tot elektriciteit en gas. Deze paragraaf is geschreven door Ab Klink, directeur van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA. De overige delen van het hoofdstuk (die weer door de auteurs van de TU Delft geschreven zijn), beschrijven achterenvolgens de structuur van de elektriciteits- en de gasector, de Europese

richtlijnen die daar betrekking op hebben, de ontwikkeling van de Nederlandse wetgeving op dit gebied en de situatie in de ons omringende landen.

Hoofdstuk 3 behandelt de energienetten. Hierbij worden vier onderwerpen onderscheiden: (1) de regulering van het netbeheer, (2) de eigendom van de netten, (3) de mate van *unbundling* van de eigendom van de netten en de afsplitsing van de netbeheerder van de overige onderdelen van een energieconcern, en (4) het vraagstuk of de energiebedrijven geprivatiseerd dienen te worden.

Hoofdstuk 4 behandelt de voorzieningszekerheid in de elektriciteitsmarkt. Er wordt in het bijzonder ingegaan op de vraag of verwacht kan worden dat er in een concurrerende markt tijdig voldoende geïnvesteerd wordt in nieuw productievermogen.

Hoofdstuk 5 gaat in op het vraagstuk hoe de Nederlandse gasector ingericht dient te worden in het licht van de bijzondere positie van Nederland met zijn grote gasvoorraad, en van de betrokkenheid van de Nederlandse staat bij belangrijke spelers in de gasector.

Hoofdstuk 6 vat kort de belangrijkste beleidskeuzes samen die uit de analyse in de eerdere hoofdstukken naar voren zijn gekomen.

Hoofdstuk 7 is geschreven door een commissie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA. In dit hoofdstuk presenteert deze commissie de beleidsafwegingen die zij wenst te maken met betrekking tot de beleidskeuzes die in de eerdere hoofdstukken van het rapport geïdentificeerd zijn.

In Appendix 1 wordt een overzicht gegeven van de standpunten die de CDA-fractie vanaf 1998 in de Tweede Kamer heeft ingenomen met betrekking tot de inrichting van de elektriciteits- en de gasector. Deze Appendix is geschreven door de opeenvolgende CDA-fractievoerders voor energie J.L. van den Akker en J.W.M.M.J. Hessels.

In Appendix 2, ten slotte, zijn de namen terug te vinden van de deelnemers aan de discussiebijeenkomst georganiseerd door het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA over de inrichting van de energiesector

2 Achtergrond

2.1 Uitgangspunten beleid¹

Betrouwbaar, betaalbaar, schoon

Traditioneel gelden als doelen voor de energievoorziening: betrouwbaar, betaalbaar en schoon. In de praktijk zal er echter altijd een balans gevonden moeten worden tussen deze soms rivaliserende doelstellingen. Zo heeft betrouwbaarheid een prijs: wat is de maatschappij bereid te betalen voor een bepaald niveau van betrouwbaarheid? Bovendien speelt de vraag op welke manier de overheid deze doelstellingen (het beste) kan realiseren.

Infrastructuur in handen overheid

Bij het maken van de afwegingen tussen de verschillende doelen voor de energievoorziening en rond de instrumenten voor overheidsbeleid spelen politieke uitgangspunten een belangrijke rol. Dat geldt ook voor de stellingen die het CDA betrok in zijn jongste verkiezingsprogramma. Dit programma geeft uitdrukkelijk aan dat de slagaders van de energievoorziening, die geen concurrerende infrastructuur kennen (zoals het hoogspanningsnet voor elektriciteit en het hogedrukleidingnet voor gas), in overheidshanden dienen te blijven, waarbij wel – conform de Europese regels – toegang aan derden gegeven moet worden. Dit oordeel is niet uit de lucht komen vallen. Het stoelt op een reeks uitgangspunten die gaandeweg in de boezem van de christen-democratie is uitgekristalliseerd.

Garanderen toegankelijkheid essentiële voorzieningen

In 1990 verscheen het rapport *Publieke Gerechtigheid* van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.² Deze studie richt zich op de rol van de overheid in de samenleving en verkent de taken die de overheid heeft en vooral ook de manier waarop de overheid het beste invulling aan die opdrachten kan geven. Een van de belangrijkste taken die de overheid volgens dit rapport heeft, met het oog op het verwezenlijken van het publieke welzijn, is het garanderen van de toegankelijkheid van elementaire voorzieningen. Daarbij gaat het in de regel om de betaalbaarheid van deze voorzieningen (financiële toegankelijkheid), de bereikbaarheid (geografische toegankelijkheid) en de kwaliteit van voorzieningen. Deze garanties corresponderen ruwweg met het optreden van de overheid in de sfeer van bekostiging, planning en kwaliteitsbewaking. Aan de manier waarop de overheid bij voorkeur invulling geeft aan die taken zijn in het WI-rapport vele pagina's gewijd. (Te) kort samenge-

1 Deze paragraaf (2.1) is geschreven door dhr. A. Klink, directeur van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

2 *Publieke gerechtigheid*: Klink 1990, vergelijk ook Klink 1991.

vat komt de analyse erop neer dat de overheid die methoden moet hanteren die het minst ingrijpen in het private maatschappelijke verkeer. Dit moet echter wel – uiteraard – op voorwaarde dat invulling gegeven kan worden aan de publieke taak om de (meerdimensionale: zie hierboven) toegankelijkheid van elementaire voorzieningen te garanderen.

Randvoorwaarden: prijs en milieu

Rond de energiemarkt geldt dat de overheid moet garanderen dat burgers en bedrijven de beschikking hebben over de noodzakelijke levensbehoeften gas en elektriciteit: tegen een redelijke prijs en onder milieuvriendelijke omstandigheden geproduceerd. Betaalbaarheid, bereikbaarheid en kwaliteit van deze voorzieningen moet de overheid garanderen. Bekostiging, planning en kwaliteitsbewaking zijn daarbij derhalve aan de orde.

Instrumententypologie: de overheid doet het (a) zelf of (b) reguleert

Publieke gerechtigheid geeft rond die bekostiging, planning en kwaliteitsbewaking een instrumententypologie die behulpzaam is bij de afweging op welke manier de overheid aan die taken invulling geeft. Deze studie stelt rond de nutsfuncties dat de overheid ruwweg twee wegen ter beschikking staan om de betaalbaarheid, bereikbaarheid en kwaliteit van de diensten te garanderen. Zij kan zelf de *prestaties* ter hand nemen en het publiek belang waarborgen door de diensten *zelf* te verstrekken of zij kan de prestaties aan het particulier initiatief overlaten en het publiek belang via *regulering* waarborgen.

Voorkeur voor maatschappij of markt bij: (a) ideële diensten; (b) diensten die de markt kan leveren

Publieke gerechtigheid geeft aan regulering principieel de voorkeur waar het gaat om (a) diensten met een *ideëel* karakter (het geven van onderwijs, het verlenen van zorg etc.) en (b) om diensten en goederen waarin de *markt* – op alle drie onderscheiden dimensies: betaalbaarheid, bereikbaarheid en kwaliteit – op een toereikende manier kan voorzien. De overheid treedt op deze terreinen vooral ordenend op: het maatschappelijk initiatief, de *checks and balances* in betrekkingen zorgen – onder meer via onderlinge concurrentie eventueel aangevuld met regulerende overheidsinterventies – voor een toereikende beschikbaarheid van de elementaire goederen en diensten.

Voorkeur voor overheid bij: (a) typische overheidstaken; (b) elementaire collectieve diensten

Die voorkeur voor privaat en maatschappelijk initiatief verdwijnt bij (a) typische overheidstaken, zoals het voorzien in een staatsrechtelijke orde, in rechtsvorming en -handhaving, bij de dwingende ordening van het maatschappelijk verkeer en bij (b) het garanderen van *elementaire* diensten met een overwegend collectief karakter (in die zin dat er sprake is van natuurlijk-

ke monopolies). Bij dit laatste valt te denken aan de fysieke infrastructuur, zoals bijvoorbeeld het wegennet. In dit verband noemt de genoemde studie ook expliciet de energie-infrastructuur. Ook rond dit onderdeel (b) is volgens *Publieke Gerechtigheid* nog altijd een afweging mogelijk tussen zelf presteren of normeren, maar de voorkeur lijkt toch uit te gaan naar het in eigen beheer nemen van voorzieningen die van vitaal belang zijn voor Nederland en zijn burgers en waarin het maatschappelijk initiatief of de markt moeilijk kunnen voorzien. Zo stelt *Publieke Gerechtigheid* bijvoorbeeld dat, voor zover het particulier initiatief de betreffende activiteit al ter hand neemt, het dit wellicht zo selectief zal doen, dat er geen sprake meer is van het dienen van het algemeen belang: 'De selectiviteit uit zich dan bijvoorbeeld in tolheffingen op wegen [of] een niet algemeen toegankelijke en toereikende energie-infrastructuur'.³ In het verlengde daarvan geldt dat 'de markt' niet op voorhand – gezien vanuit het algemeen belang – verantwoord met het beheer van bodemschatten (zoals gas) zal omgaan. Het is een taak van de overheid dat verantwoorde beheer van bodemschatten (te duiden als rentmeesterschap) te garanderen door het in eigen beheer te houden dan wel via doeltreffende regulering.

CDA: hoogspanningsnet en hogedruknet gas in overheidshanden

In aansluiting op deze noties zijn dan ook in de jaren negentig en begin 2000 heldere keuzes gemaakt. De CDA-fractie pleitte er in die jaren voor om het hoogspanningsnet voor elektriciteit en het hogedrukleidingnet voor gas voor 100% in handen van de overheid te nemen en dat vervolgens ook zo te houden. Hoogspanningsnet en hogedrukleidingnet zijn natuurlijke monopolies: de markt doet hier niet zijn corrigerende werk. Regulering kan daarvoor in beginsel het substituut zijn. Het is echter niet alleen de vraag of met regelgeving daadwerkelijk alle risico's in termen van toegankelijkheid en kwaliteit zijn af te hechten, maar ook of – wil de regulering effectief zijn – de regelgevende interventies bij natuurlijke monopolisten op dit gebied niet dusdanig intensief zouden moeten zijn dat er nauwelijks of geen ruimte meer is voor een zelfstandige bedrijfsvoering en voor privatisering.

Leveringszekerheid, consumentenbescherming en duurzaamheid

In de debatten over gas en elektriciteit van de afgelopen jaren is, vanuit de CDA-fractie in de Eerste en de Tweede Kamer, verder sterk de nadruk gelegd op het feit dat:

- de overheid verantwoordelijk is voor een betrouwbare en leveringszekere energievoorziening, ook op langere termijn;

³ Klink 1990, p. 122, zie ook Klink 1991, p. 110.

- de bescherming van kleinverbruikers essentieel is in een volledig geliberaliseerde en geprivatiseerde markt. Bovendien moeten kleinverbruikers op dezelfde wijze van de voordelen van de liberalisering en privatisering kunnen genieten als de grootverbruikers; dit gold in het bijzonder ook voor de periode waarin kleinverbruikers nog geen vrije afnemers waren. Het kan niet zo zijn dat grootverbruikers kunnen profiteren van de voordelen van de liberalisering ten koste van de kleinverbruikers;
- de duurzame energievoorziening niet uit het oog mag worden verloren. Gepleit is voor afspraken in Europees verband om te voorkomen dat, door de liberalisering in Europa, milieuvriendelijke elektriciteitsproductiecapaciteit wordt afgebroken ten gunste van (meer) vervuilende elektriciteitsproductiecapaciteit. Dit geldt met name voor het instandhouden van gasgestookte centrales en warmtekrachtkoppeling (WKK). Door de liberalisering zou immers de voorkeur kunnen worden gegeven aan goedkopere, met bruinkool of steenkool opgewekte elektriciteit.

Europa: level playing field

Tenslotte is een belangrijk punt voor het CDA geweest dat er in Europa sprake moet zijn van een *level playing field*. Het kan niet zo zijn dat de Nederlandse markt volledig wordt opengesteld voor buitenlandse energiebedrijven terwijl Nederlandse bedrijven geen of moeilijk toegang hebben tot de buitenlandse markten. Ook de situatie van de productiecapaciteit voor elektriciteit in Nederland behoeft aandacht. Voorkomen moet worden dat het (nog) ontbreken van een *level playing field* in Europa tot zodanige marktverstoringen leidt dat daarmee de productiecapaciteit in ons eigen land op een oneigenlijke manier weggedrukt wordt. Het *level playing field* is bovendien van belang om het risico te vermijden dat milieuvriendelijke productiecapaciteit uit de markt wordt gedrukt.

2.2 Systeembeschrijving⁴: elektriciteit

Het systeem: een fysieke en een economische laag

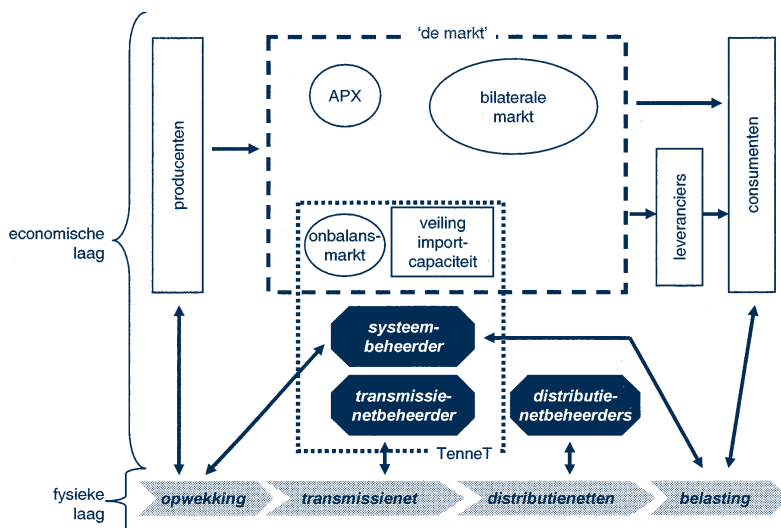
Liberalisering heeft de productieketen van elektriciteit, die voorheen voor een groot deel geïntegreerd was, uiteengetrokken. Verschillende actoren sturen nu verschillende onderdelen van het systeem aan. Dit heeft geleid tot een grotere complexiteit van contracten en informatiestromen. Het is daarom handig om een onderscheid te maken tussen de fysieke, technische kant van het systeem enerzijds en de economische, organisatorische kant anderzijds.⁵

4 Voor meer uitleg van de termen die in de elektriciteits- en de gasector gebruikt worden zie bijvoorbeeld Pinon *et al.* 2003.

5 Voor een beschrijving van de verschillende typen contracten die een afnemer van elektriciteit nodig heeft zie Knops 2004.

Fysieke laag

De opbouw van het elektriciteitssysteem wordt geïllustreerd in figuur 1. De fysieke laag bestaat uit de keten van elektriciteitscentrales, waarin de elektriciteit wordt opgewekt, transmissienetten, distributienetten en de apparaten waarin de elektriciteit geconsumeerd wordt. Deze apparaten worden de belasting van het systeem genoemd. De elektrische energie wordt vanaf de centrale via het transmissienet en het distributienet naar de afnemers getransporteerd. Het onderscheid tussen transmissienet en distributienet is vooral een functioneel onderscheid: transmissienetten zijn bedoeld om elektriciteit over grotere afstanden te transporteren, terwijl distributienetten in het algemeen elektriciteit vanuit een centraal punt naar de afnemers distribueren. Transmissienetten hebben een hoog spanningsniveau, distributienetten een lagere spanning (zie ook figuur 2 op p.19).



Figuur 1: Schema van het elektriciteitssysteem

Economische laag

De economische laag van het elektriciteitssysteem bestaat niet alleen uit de actoren die de componenten van de fysieke laag aansturen, maar ook nog uit andere partijen. In figuur 1 geven de dubbelgepunte pijlen aan door welke partijen de componenten van het fysieke systeem aangestuurd worden. De enkele pijlen geven de richting van de handel in elektriciteit weer.

Producenten

De aanbodzijde van de elektriciteitsmarkt bestaat uit producenten. In Nederland zijn de grote producenten: Delta, Electrabel, E.On, Essent en Nuon. De markt bepaalt de hoeveelheid elektriciteit die de producenten mogen verkopen, maar de producenten bepalen zelf welke centrales zij daarvoor inzet-

ten. Zodoende bepalen producenten en consumenten samen de wijze waarop het elektriciteitsnetwerk belast wordt.

De markt: vooral bilateraal

Producenten en consumenten ontmoeten elkaar in ‘de’ markt, die bestaat uit meerdere, aan elkaar gerelateerde, markten. Het grootste deel van alle elektriciteit, ongeveer 85%, wordt verhandeld in de ‘bilaterale’ markt. Dit betekent dat de stroom verkocht wordt met contracten die een producent direct met een koper afsluit. Meestal is de koper een leveranciersbedrijf, die de stroom doorverkoopt aan kleine consumenten. Grote consumenten kopen hun stroom ook vaak via bilaterale contracten direct van producenten. Bilaterale contracten zijn vertrouwelijk van aard, waardoor er geen goede gegevens zijn omtrent hun prijs en duur. Contracten voor meer dan een jaar vooruit worden op dit moment echter zelden gesloten volgens handelaren.

Elektriciteitsbeurs

De APX is de enige Nederlandse elektriciteitsbeurs. De belangrijkste activiteit is de spotmarkt, waar elektriciteit per uur voor de volgende dag verhandeld wordt. Dit gebeurt geautomatiseerd en via standaardcontracten. Kopers en verkopers handelen via de markt: er is per uur één marktprijs. De biedingen blijven anoniem, maar de marktprijs wordt gepubliceerd. Hiermee vervult de APX een belangrijke referentiefunctie voor de bilaterale markt. APX-prijzen kunnen zeer grillig (‘volatiel’) zijn. Om die reden gaat het grootste volume van de handel in elektriciteit via de bilaterale markt. De spotmarkt is echter onontbeerlijk voor producenten en consumenten die hun productie of verbruik op de korte termijn wensen te wijzigen. De aandelen van de APX-spotmarkt zijn in handen van TenneT,⁶ terwijl de aandelen van de *futuresmarkt* (Endex) in private handen zijn.

Leveranciers

De meeste consumenten kopen hun elektriciteit niet direct van producenten, maar van leveranciers. Deze leveranciers kopen de voor hun afnemers benodigde elektriciteit in op de (groothandels)markt voor elektriciteit. Elektriciteitsleveranciers in Nederland zijn zowel de traditionele, grote energiebedrijven, zoals Eneco, Essent of Nuon, als nieuwkomers, zoals Energiebedrijf.com of Durion.

6 In figuur 1 bevindt de APX zich niet in de ‘TenneT-rechthoek’ omdat figuur 1 betrekking heeft op de functionele structuur van het elektriciteitssysteem en niet op de eigendomsverhoudingen. Volgens de auteurs behoort de APX-spotmarkt niet tot de noodzakelijke functies voor de rol van systeem- of transmissienetbeheerder.

Programmaverantwoordelijkheid

Omdat elektriciteit niet kan worden opgeslagen, moeten vraag en aanbod continu met elkaar in evenwicht zijn. Is dit niet het geval, dan wordt het systeem instabiel en kunnen grote storingen optreden. Daarom hebben alle gebruikers van het Nederlandse elektriciteitssysteem (stroomproducenten en -consumenten) 'programmaverantwoordelijkheid', een begrip dat hieronder uitgelegd zal worden. Programmaverantwoordelijkheid kan alleen *uitgeoefend* worden door partijen die erkend zijn als 'programmaverantwoordelijke' (vaak afgekort tot PV). Er zijn in Nederland enkele tientallen van zulke erkende programmaverantwoordelijken. Gebruikers van het elektriciteitssysteem dragen hun programmaverantwoordelijkheid in de praktijk dan ook over aan een programmaverantwoordelijke naar keuze. Voor consumenten vervullen de leveranciersbedrijven zoals Eneco, Essent of Nuon meestal deze rol.

Eerste aspect: energieprogramma

Programmaverantwoordelijkheid omvat, ten eerste, de verantwoordelijkheid om de systeembeheerder TenneT van te voren op de hoogte te stellen van de geplande productie en/of consumptie ('energieprogramma's'). Een programmaverantwoordelijke dient namens alle gebruikers voor wie hij programmaverantwoordelijkheid uitoefent, energieprogramma's in bij de systeembeheerder TenneT. Deze energieprogramma's dienen consistent met elkaar te zijn, zodat er voor ieder moment voor Nederland als geheel een sluitend 'totaalprogramma' bestaat waarin productie en consumptie met elkaar in evenwicht zijn. Het is de verantwoordelijkheid van TenneT om hierop toe te zien.

Tweede aspect: betalen voor onbalans

Ten tweede houdt 'programmaverantwoordelijkheid' in dat gebruikers financieel aansprakelijk zijn voor hun 'onbalans', dat wil zeggen de afwijkingen tussen de ingediende programma's en de werkelijk opgetreden hoogte van elektriciteitsproductie of -consumptie. Zulke afwijkingen tussen de inschatting vooraf en de realiteit zullen in de praktijk voorkomen, doordat het onmogelijk is om precies in te schatten hoe groot het elektriciteitsverbruik op ieder moment van de volgende dag zal zijn en ook doordat er storingen kunnen optreden bij de elektriciteitsproductie. Door de gebruikers financieel aansprakelijk te stellen voor afwijkingen van hun energieprogramma's worden zij geprikkeld die zo nauwkeurig mogelijk op te stellen en zo getrouw mogelijk te volgen, zodat niet alleen in de energieprogramma's, maar ook in de werkelijkheid het systeem zo veel mogelijk in balans blijft. Overigens rekent TenneT de onbalans af met de programmaverantwoordelijken, niet met de individuele gebruikers.

Fysieke balanshandhaving: onbalansmarkt

Als systeembeheerder heeft TenneT de taak om de balans tussen aanbod en vraag van elektrische energie op elk moment te handhaven. Daartoe beschikt TenneT over een hoeveelheid regel- en reservevermogen waarmee het momentane evenwicht in het elektriciteitssysteem onderhouden wordt. TenneT contracteert dit regel- en reservevermogen op de 'onbalansmarkt' (op deze markt kunnen bijvoorbeeld producenten reservevermogen aanbieden).

Transmissienet

Een andere rol van TenneT is die van operationele beheerder van het 'landelijk hoogspanningsnet'. Het landelijk hoogspanningsnet omvat de elektriciteitsnetten op de spanningsniveaus van 220 kV en 380 kV, alsmede de landgrensoverschrijdende verbindingen op een spanningsniveau van 500 V of hoger. Deze rol als transmissienetbeheerder omvat onder andere het op niveau houden van de spanning (het voltage) van de onderdelen van het netwerk en het voorkomen of oplossen van congestie. Tevens is TenneT verantwoordelijk voor de aanleg en het onderhoud van het landelijk hoogspanningsnet. In december 2003 heeft TenneT de B.V. Transportnet Zuid-Holland (TZH) overgenomen. Hiermee heeft TenneT zijn netbeheer uitgebreid met het 150 kV-net in de provincie Zuid-Holland. Het is TenneTs ambitie om het beheer te gaan voeren over alle netten van minimaal 110 kV in Nederland.⁷

Importveilingen

Het is mogelijk dat de door de markt geplande transacties leiden tot elektriciteitsstromen die de fysieke grenzen van het net overschrijden ('congestie'). Binnen Nederland is dit (kennelijk) niet het geval. (TenneT is zeer terughoudend met informatie hierover, waarschijnlijk om te voorkomen dat marktpartijen hun positie misbruiken.) Vanwege de lagere prijzen in het buitenland is de importcapaciteit echter continu onvoldoende om alle gewenste transacties te accommoderen. Om overbelasting van de interconnectoren (de verbindingen tussen het Nederlandse netwerk en de naburige elektriciteitsnetten) te voorkomen, wordt hun capaciteit geveild. TenneT verzorgt deze veilingen, in samenwerking met de transmissienetbeheerders van de aangrenzende (buitenlandse) netten. De opbrengsten voor Nederland worden apart gehouden en kunnen maar voor een beperkt aantal doelen gebruikt worden.⁸

⁷ Zie <www.tennet.org/wie>

⁸ Artikel 31, zesde lid, Elektriciteitswet 1998.

Rol TenneT

Uit het voorgaande blijkt dat TenneT drie belangrijke rollen vervult: systeembeheerder, beheerder van het transmissienet en beheerder van de importcapaciteit. Hiermee zijn de belangrijkste centrale functies die niet in concurrentie uitgevoerd worden, bij TenneT ondergebracht. De enige andere monopolietaak is het beheer van de distributienetten.

Distributienetten

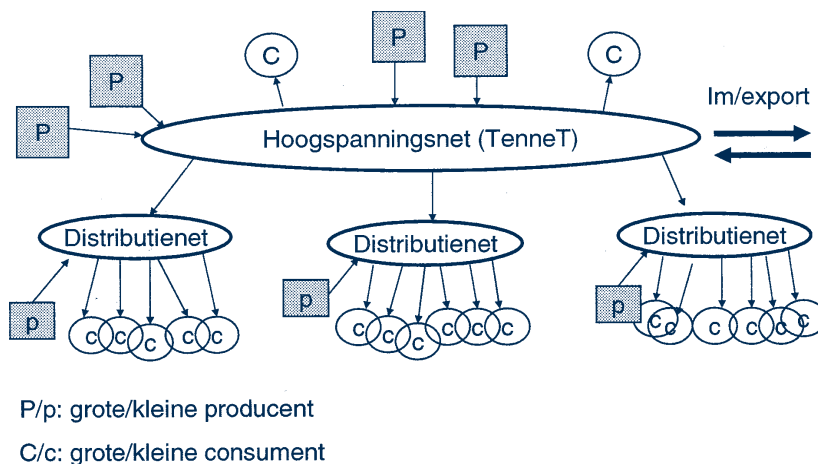
De distributienetten zijn in handen van de regionale energiebedrijven zoals Eneco, Essent of Nuon. Deze bedrijven zijn in eigendom van diverse lokale overheden. De distributienetbeheerders zijn in Nederland onderdeel van grotere energiebedrijven die ook in stroom en gas handelen, stroom, gas en warmte aan klanten leveren en in sommige gevallen ook stroom en warmte produceren.

Veranderende rol elektriciteitsnetten ten gevolge van...

In de jaren '80 was niet alleen de organisatie van de elektriciteitssector hiërarchisch, maar ook de technische inrichting. Elektriciteit werd in grote centrales geproduceerd, over het transmissienet getransporteerd en via de distributienetten naar de klanten gebracht. Alleen de grootste verbruikers betrokken hun elektriciteit direct van het transmissienet.

... decentrale elektriciteitsproductie

De Elektriciteitswet 1989 stimuleerde de toepassing van decentrale elektriciteitsproductie sterk vanwege de grote milieuvoordelen. In de jaren '90 nam decentrale opwekking een grote vlucht, zodat nu naar schatting een derde



Figuur 2: Structuur elektriciteitsnetten

van het productievermogen bestaat uit relatief kleine elektriciteitsproductie-eenheden. Kenmerkend is dat deze eenheden hun stroom aan de *distributienetten* leveren. Hierdoor is de rol van deze netten aan het veranderen: naast distributie spelen zij nu ook een rol als lokaal transportnet. Een schematische weergave van de structuur van de elektriciteitsnetten is afgebeeld in figuur 2.

2.3 Systeembeschrijving: gas

Model: fysieke en economische laag

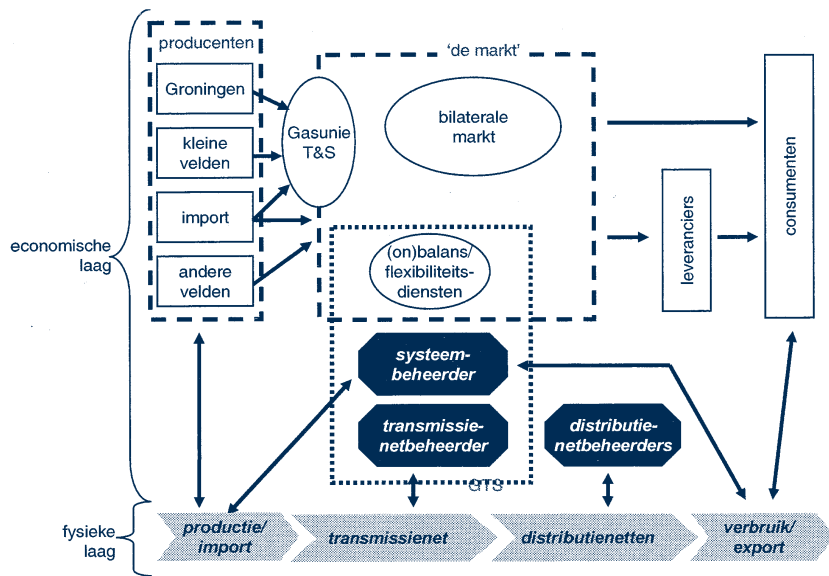
Liberalisering heeft ook de productieketen van aardgas, die voorheen voor een groot deel (quasi)geïntegreerd was, uiteengetrokken. Dit heeft ook hier geleid tot een grotere complexiteit van contracten en informatiestromen en veranderingen in de rollen van de verschillende partijen in het systeem. Analogie aan de benadering van elektriciteit hierboven kan er een onderscheid gemaakt worden tussen de fysieke, technische kant van het systeem enerzijds en de economische, organisatorische kant anderzijds, zoals is weergegeven in Figuur 3. Wij zullen in deze paragraaf deze figuur zo veel mogelijk van links naar rechts doorlopen.

Fysieke laag

Fysiek bestaat het gassysteem uit *on-* en *offshore*gasvelden waaruit gas gewonnen wordt, opslagfaciliteiten, transportnetten (inclusief leidingen voor import en export), lokale distributienetten en de apparaten waarin het gas verbruikt (verbrand) wordt.

Verschillende typen gasvelden

Met betrekking tot de herkomst van het gas kan een onderscheid gemaakt worden tussen (a) het buitengewoon grote Groningenveld, (b) andere middelgrote *on-* en *offshore*velden, (c) de kleine *offshore*velden en (d) geïmporteerd aardgas. Deze gasvelden verschillen in hun winningskosten en in hun fysieke eigenschappen. Gas uit het Groningenveld is tegen relatief zeer lage kosten te produceren door de ligging dicht bij de verbruikers, door de natuurlijke gasdruk in het veld en door het gemak waarmee het ‘aan’ en ‘uit’ gezet kan worden (de ‘flexibiliteit’). Toch neemt deze flexibiliteit langzaam af naarmate er meer gas uit het veld gehaald wordt. Er moet dan ook geïnvesteerd worden in compressoren om de druk op peil te houden. De middelgrote *onshore*velden zijn iets duurder in productiekosten dan het Groningenveld. De kosten van productie op *offshore*velden zijn aanzienlijk hoger, vanwege de grotere transportafstand tot de markt en vanwege de onvriendelijke natuur en arbeidsomstandigheden op de Noordzee. De zogenaamde kleine velden zijn nog duurder te produceren vanwege de geringe inhoud aan gas ten



Figuur 3: Schema van het gassysteem

opzichte van de investeringen en kosten. De kosten van importgas zijn met name afhankelijk van de afstand waarover het vervoerd moet worden: hoe verder weg hoe duurder.

Transmissie en distributie

De transportnetten voor gas zijn, net als bij elektriciteit, onder te verdelen in een transmissienet en distributienetten. In het transmissienet wordt gas onder hoge druk over grote afstand vervoerd, terwijl het distributienet dient om op regionaal niveau het gas bij de eindafnemers af te leveren. Dit gebeurt onder lage druk.

Economische laag

In de economische laag zijn de actoren actief die de componenten van de fysieke laag aansturen, zoals producenten, netbeheerders en consumenten, alsmede andere partijen die enkel in de economische laag actief zijn.

Productie

In de aanbodzijde van de gasmarkt – ook wel *upstream* genoemd – zijn diverse producenten actief. Het Groningenveld wordt geëxploiteerd door de Maatschap Groningen, waarin de staat (via EBN, zie hieronder) voor 40% deelneemt en de Nederlandse Aardoliemaatschappij (NAM), een aandeel van 60% heeft. De feitelijke winning van het Groningengas geschiedt door de NAM, een 50/50 dochter van Shell en Exxon. De kleine velden en de 'andere' velden (enige grotere *offshore*velden) worden door diverse oliemaatschappij-

en, waaronder ook de NAM, geëxploiteerd. Al deze Nederlandse velden worden geëxploiteerd door middel van concessies die door het ministerie van Economische Zaken verleend zijn aan groepen (consortia) die speciaal daarvoor gevormd worden door de oliemaatschappijen. In ieder van deze concessies neemt de Nederlandse overheid door middel van Energie Beheer Nederland (EBN) voor 40 of 50% deel, als stille vennoot naast de oliemaatschappijen, waardoor de Nederlandse staat een direct winstaandeel ontvangt.

Kleineveldenbeleid: flexibiliteit 'Groningen' cruciaal

Exploitatie van kleine gasvelden (bijvoorbeeld onder de Noordzee) is vanwege de hoge kosten vooral rendabel indien deze een zo constant mogelijke gasstroom kunnen produceren. Omdat de overheid graag zo veel mogelijk kleine velden gewonnen ziet – om zo een maximale hoeveelheid Nederlands gas te kunnen winnen en om het Groningenveld zo lang mogelijk te behouden – is in 1974/1975 het zogenaamde kleineveldenbeleid ingevoerd. Bij dit kleineveldenbeleid wordt gebruik gemaakt van het feit dat de productie uit het Groningenveld tamelijk flexibel opgevoerd of verminderd kan worden. Gasunie Trade & Supply (Gasunie T&S, zie hierna) neemt voor haar behoefte eerst het gas van de zogenaamde kleine velden af, daarna van de import en de gewone leveringscontracten met de grotere *on-* en *offshore*velden en gebruikt het Groningenveld om het resterende verschil met de vraag naar gas te dekken. Op deze wijze wordt een rendabele exploitatie van de kleine velden gestimuleerd.

Import

Naast binnenlandse productie vindt ook import van aardgas plaats. De Europese Unie importeert aardgas door middel van langeafstandspijpleidingen vanuit Noorwegen, Rusland, en Algerije. Gasunie importeerde bijvoorbeeld gas uit Noorwegen om het Groningenveld te ontlasten en voeling te houden met de inkoopkant van de gasmarkt. Tegenwoordig worden er aanzienlijke hoeveelheden gas zonder interventie van Gasunie T&S geïmporteerd. Naast import van (gasvormig) aardgas wordt elders in de EU ook vloeibaar gemaakt aardgas (LNG) met tankers ingevoerd uit Noord-Afrika, het Midden-Oosten en Trinidad en Tobago. De verwachting is dat het belang van LNG sterk zal gaan toenemen.

Export

Iets meer dan de helft van het in Nederland geproduceerde gas wordt geëxporteerd. Gasunie heeft vrijwel vanaf het begin van de Nederlandse gasproductie de export van gas naar Duitsland, België, Frankrijk, Zwitserland en Italië geregeld. Dat betekende, in feite, dat zij de contracten afsloot met de gasbedrijven uit die landen en zorg droeg voor het inkopen en leveren van

voldoende gas. De lokale gasprijzen waren daarbij bepalend en Gasunie ontving het bedrag dat overbleef na aftrek van de transportkosten (het 'net-back principe'). Vanaf het begin van de jaren tachtig, leverde Gasunie de benodigde seizoensflexibiliteit in Noordwest-Europa. Hiervoor werd in de zomer veel minder – of geen – gas geleverd, terwijl het grootste deel van het volume in de wintermaanden geëxporteerd werd. Dagflexibiliteit werd vaak lokaal verzorgd.

Gasunie: vroeger beheerstaken en commerciële taken

Van oudsher wordt de Nederlandse gasector gedomineerd door Gasunie. In het verleden was Gasunie het geïntegreerde bedrijf dat vrijwel alle taken in de *midstream* beheerde, vanaf de aanlanding of levering van gas uit allerlei verschillende bronnen door de gasproducerende oliemaatschappijen, tot en met de aflevering van het gas. Gasunie had enerzijds beheerstaken: Gasunie beheerde het landelijk transportnet voor gas en de import- en exportverbindingen. Daarnaast had Gasunie een commerciële taak: Gasunie verkocht vrijwel al het in Nederland geproduceerde gas aan binnenlandse en buitenlandse distributiebedrijven en Nederlandse grootverbruikers. Gasunie is eigendom van de staat (50%) en van Shell en Exxon (ieder 25%).

Gasunie: poging tot herstructurering mislukt...

In de huidige inrichting van de gasector (enerzijds een markt voor gas en anderzijds een monopolie voor de netwerken) leek de geschetste dubbelrol voor Gasunie minder gelukkig, zeker gezien de publieke (staats-)bemoediging met de commerciële activiteiten en de private invloed (Shell en Exxon) op de monopolieactiviteiten. In 2002 is dan ook een poging ondernomen Gasunie op te delen. Het voorstel was dat de 'monopolieactiviteiten', dat wil zeggen het transportnet en de op te richten netbeheerder (GTS, zie hieronder), geheel in handen van de staat zouden komen. De commerciële activiteiten, zoals gashandel en levering, zouden ondergebracht worden bij de op te richten handelspoot van Gasunie (Gasunie T&S, zie hieronder), die eigendom zou worden van Shell en Exxon. Shell en Exxon zouden Gasunie T&S daarna verder hebben kunnen splitsen en de delen in hun (moeder)concerns hebben kunnen laten opgaan. (De positie van NAM, 50/50 Shell en Exxon en producent van het meeste Nederlandse gas, bleef echter onduidelijk.) Omdat de betrokken partijen het niet eens konden worden over de verdeling van de boedel is de poging tot (eigendoms)opdeling van Gasunie mislukt.

...maar wel oprichting netbeheerder en handelspoot

De oprichting van een juridisch afgescheiden netbeheerder (Gas Transport Services B.V. (GTS)) is wel doorgegaan. Deze netbeheerder blijft evenwel nog eigendom van de N.V. Nederlandse Gasunie (die op haar beurt dus nog steeds

half in publieke, half in private handen is). De handelspoot van Gasunie, Gasunie Trade & Supply, vormt een bedrijfszonderdeel van de N.V. Nederlandse Gasunie.

GTS: netbeheerder van het landelijk gastransportnet

De oprichting van een aparte, juridisch onafhankelijke netbeheerder was nodig op grond van de Tweede Europese Gasrichtlijn 2003/55/EG.⁹ Sinds 2 juli 2004 vervult Gas Transport Services B.V. (GTS) de taak van netbeheerder van het landelijk gastransportnet. GTS heeft taken die behoren bij het beheer van het transmissienet en taken als systeembeheerder.

GTS: transmissienetbeheerder

Als transmissienetbeheerder zorgt GTS voor het onafhankelijke beheer en de ontwikkeling van het Nederlandse hogedrukgasnet en het aanbieden van transport- en andere diensten en stelt ze deze diensten op afroep beschikbaar tegen vastgestelde tarieven. GTS mag geen goederen of diensten leveren waarmee ze in concurrentie treedt, tenzij het gaat om werkzaamheden die voortvloeien uit de wettelijke taken. GTS is sedert 2 juli 2004 een besloten vennootschap met een eigen raad van commissarissen die in eigendom is van N.V. Nederlandse Gasunie, die eigenaar van het transportnet blijft.

GTS handhaaft de fysieke balans...

GTS heeft ook de rol van systeembeheerder. Een belangrijk aspect hiervan is de taak om vraag en aanbod op het gasnet met elkaar in balans te houden, hetgeen noodzakelijk is voor de stabiliteit van het gasnetwerk. Hoewel de tolerantie groter is dan bij elektriciteit, kan onbalans tussen vraag en aanbod er de oorzaak van zijn dat het systeem instabiel wordt, waardoor grote storingen kunnen optreden. Net als voor elektriciteit is echter onmogelijk om precies in te schatten hoe groot het gasverbruik de volgende dag zal zijn, onder meer omdat het gasverbruik sterk temperatuurgevoelig is. Er is dan ook een noodzaak om van uur tot uur en van dag tot dag de variaties op te vangen, maar ook de maandelijkse en de seizoensvariatie. De seizoensvariatie wordt opgevangen door het Groningenveld en een aantal andere velden in de zomer minder te laten produceren, terwijl de productie in de kleine velden doorgaat.

... en verrekent de kosten met de shippers

Er kan in Nederland alleen gehandeld worden in gas door partijen die erkend zijn, de zogenaamde *shippers* (letterlijk 'transporteurs', handelsbedrijven) waarvan er in Nederland enkele tientallen zijn. (Deze *shippers* kunnen met programmaverantwoordelijken voor elektriciteit vergeleken worden.)

⁹ *Pb EU* 2003 L 176/37.

Shippers regelen voor gasproducenten en –consumenten het gastransport en het bijbehorende contact met GTS. *Shippers* hebben de verplichting er zorg voor te dragen dat hun invoer in het systeem en afname van gas op ieder moment met elkaar in evenwicht zijn. Hierbij hoort dat zij de systeembeheerder GTS van tevoren op de hoogte stellen van hun geplande invoer en/of afname ('*entry-exit* boeking'). Door hun portfoliomanagement kunnen de *shippers* makkelijker in balans blijven dan individuele producenten of consumenten. Zij regelen in de praktijk dus de balans van de producenten en gasverbruikers voor wie ze optreden. GTS prikkelt marktpartijen om de balans zo veel mogelijk in stand te houden op een wijze die vergelijkbaar is met de onbalanssystematiek van TenneT. Zij moeten hun in- en verkoop zodanig regelen dat er zo min mogelijk onbalans ontstaat. Als dat niet lukt kunnen zij verschillende vormen van flexibiliteit inkopen bij GTS. GTS beschikt hier toe over een aantal middelen, zoals stand-by gasleveringscontracten met Gasunie T&S waarbij het Groningenveld het benodigde extra gas op korte termijn kan leveren en contracten met andere leveranciers. GTS contracteert deze capaciteit door middel van *tenders* van verschillende aanbieders. Daarnaast bestaat bijvoorbeeld de mogelijkheid van opslag, waarbij gas in tijden van laag verbruik wordt achtergehouden om later te gebruiken. Hiermee kan het momentane evenwicht in het gassysteem onderhouden worden. De kosten hiervan worden doorberekend aan de *shippers* op basis van hun onbalans. In principe kunnen de *shippers* overigens ook flexibiliteitsdiensten van elders betrekken, maar de opties daarvoor zijn beperkt.

Coördinatie

Uit het bovenstaande blijkt dat de voormalige Gasunie een belangrijke rol had bij het coördineren van de verschillende stromen gas, die met verschillende kwaliteiten op verschillende plaatsen in het netwerk ingevoerd worden en geleverd moeten worden. De coördinerende rol van Gasunie was ook een cruciale factor in het kleineveldenbeleid. Deze centrale coördinatie vond plaats buiten de toenmalige gebruikers – de tegenwoordige *shippers* – om, als een technische activiteit, maar moet nu vervangen worden door commerciële transacties, waarbij de *shippers* een pakket aan gasleveranties, conversiediensten en transportcapaciteit moeten contracteren, zodanig dat zij aan hun verplichtingen jegens afnemers voldoen én aan de systeemeisen van GTS, eventueel afgedwongen door boetes. De manier waarop dit systeem van decentrale coördinatie op basis van markt- en prijsprikkels zich zal ontwikkelen is een belangrijke zorg. Het is duidelijk dat de *shippers* het overzicht en het belang ontberen om tot een optimaal efficiënte benutting van het systeem als geheel te komen. De operator, GTS is daartoe beter in staat, onder andere omdat die besluiten kan nemen die niet specifiek gerelateerd zijn aan een leveringscontract.

Kwaliteit: 'Wobbe-index' en kwaliteitsconversie

Een tweede taak van GTS als systeembeheerder is het zorgdragen dat het gas een constante kwaliteit heeft. Het 'Groningengas' heeft een lagere calorische (verbrandings-)waarde dan het gas uit de Noordzeevelden en dat uit het buitenland geïmporteerd wordt. Een belangrijke maat voor de kwaliteit van het gas is de Wobbe-index. Om ervoor te zorgen dat consumenten geen veranderingen in de kwaliteit van hun gas ervaren, verdunt GTS gas met een hogere calorische waarde met stikstof, een inert gas, zodat het de (lagere) calorische waarde verkrijgt die consumenten gewend zijn. Voorts draagt GTS ook zorg voor andere kwaliteitsaspecten zoals het vochtgehalte van het gas.

Monopolietaken bij GTS

Hiermee zijn, analoog aan de rol van TenneT in het elektriciteitssysteem, de belangrijkste centrale functies die niet in concurrentie uitgevoerd (kunnen) worden bij GTS ondergebracht.

Distributienetbeheer

De enige andere duidelijke monopolietaak is het beheer van de distributienetten. Net als bij elektriciteit zijn de distributienetten in handen van de regionale energiebedrijven zoals Eneco, Essent of Nuon.

De markt: vooral bilateraal

Evenals de elektriciteitsmarkt bestaat 'de' gasmarkt uit meerdere, aan elkaar gerelateerde, markten. Het grootste deel van alle gas, ongeveer 80%, wordt aan Gasunie T&S verkocht, die het doorlevert aan haar afnemers. Vaak is die afnemer een leverancier die het gas doorverkoopt aan kleinverbruikers. Grote consumenten kopen vaak zelf bij Gasunie T&S of bij andere aanbieders op de markt. Deze bilaterale contracten zijn vertrouwelijk van aard, waardoor er geen goede gegevens zijn omtrent hun prijs en duur. Contracten voor meer dan een jaar vooruit worden op dit moment echter zelden gesloten volgens handelaren.

Gasbeurs

Er is nog geen met de APX vergelijkbare beurs voor gas in Nederland. Wel wordt er op groothandelniveau gas verhandeld op de verschillende zogenaamde *hubs*, plaatsen waar veel pijpleidingen elkaar kruisen en waar verschillende kopers en verkopers gas aan elkaar kunnen verkopen. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om gas dat zich al in het transmissiesysteem bevindt van de ene aan de andere eigenaar te verkopen. Er is sprake van de oprichting van een spotmarkt, waar gas per uur verhandeld kan worden. Dit zal ongetwijfeld geautomatiseerd en via standaardcontracten gaan gebeuren. Evenals elektriciteitsprijzen kunnen gasspotprijzen zeer grillig ('vola-

tiel') zijn. Om die reden zal een groot volume van de handel in gas via de bilaterale markt geschieden. Een spotmarkt is echter zeer nuttig voor producenten en consumenten die hun productie of verbruik op de korte termijn wensen te wijzigen. Daarbij zal de gasspotmarkt een rol zal gaan vervullen die vergelijkbaar is met de APX, namelijk het bieden van een referentieprijis voor de bilaterale markt.

Consumenten

Tegenwoordig worden, op grond van hun verbruik, drie typen consumenten van gas onderscheiden. Ten eerste zijn er grootverbruikers, met een consumptie van meer dan tien miljoen kubieke meter per jaar. Samen hebben die een marktaandeel van ongeveer 45% van de totale vraag. Dit zijn meestal grote bedrijven in de zware en de procesindustrie en elektriciteitsproducenten. Het dagelijkse of seizoensverbruikspatroon varieert per bedrijf. Deze verbruikers hebben feitelijk altijd al een vrije keuze van leverancier gehad, maar in het verleden was Gasunie altijd in staat mogelijke concurrentie te onderbieden. Ten tweede zijn er middelgrote verbruikers met een consumptie tussen de 0,17 en 10 miljoen kubieke meter. Het verbruikspatroon varieert per bedrijf, maar is meestal enigszins variabel over het jaar genomen. In deze groep vinden we veel kleinere bedrijven en ook een deel van de glastuinbouw. Kleinverbruikers zijn extreem temperatuur- en tijdsgevoelige huishoudens, leveranciers van diensten en kleinzakelijke consumenten, met een verbruik van minder dan 170.000 kubieke meter per jaar. Zij maken ongeveer 20% van het totale verbruik uit. In het verleden werden prijzen en afnamecondities veelal op politieke gronden bepaald, vanwege sector- en regiobeleid. Tegenwoordig zijn de maximale omvang van de vraag (dat wil zeggen de noodzakelijke capaciteit) en het afnamepatroon, of de duurcurve, bepalend voor de gasprijs.

2.4 EG-richtlijnen voor de inrichting van de elektriciteits- en de gassector

Elektriciteits- en Gasrichtlijnen: markt en monopolie

De liberalisering van de elektriciteits- en de gassector is in gang gezet door de Elektriciteitsrichtlijn 96/92/EG¹⁰ (uit december 1996) en de Gasrichtlijn 98/30/EG¹¹ (uit juni 1998). Inmiddels zijn deze richtlijnen vervangen door nieuwe Europese regelgeving. In juni 2003 zijn een nieuwe Elektriciteitsrichtlijn 2003/54/EG,¹² een nieuwe Gasrichtlijn 2003/55/EG¹³ en een

¹⁰ Pb EG 1997 L 27/20.

¹¹ Pb EG 1998 L 204/1

¹² Pb EU 2003 L 176/37.

¹³ Pb EU 2003 L 176/57.

Elektriciteitsverordening (EG) nr. 1228/2003¹⁴ aangenomen. De nieuwe richtlijnen dienden uiterlijk 1 juli 2004 geïmplementeerd te zijn door de lidstaten. De verordening (die geen implementatie behoeft) geldt vanaf 1 juli 2004. De verordening bevat vooral bepalingen over grensoverschrijdende handel in elektriciteit, die echter voor dit rapport minder relevant zijn, zodat hieronder aan de verordening geen aandacht besteed zal worden. Het centrale punt van de richtlijnen is dat de elektriciteits- en de gasvoorziening worden gezien als opgebouwd uit verschillende activiteiten, waarvan sommige een monopoliekarakter hebben en andere in concurrentie verricht zouden kunnen worden.

Elektriciteit

Monopolie: transmissie en distributie. Markt: productie en levering

De Elektriciteitsrichtlijn beschouwt transmissie en distributie van elektriciteit, dat wil zeggen het transport van elektriciteit over het hoogspanningsnet respectievelijk laag- en middenspanningsnetten als monopolieactiviteiten. Het systeembeheer (het handhaven van de balans) is ook een monopolie. Productie van elektriciteit en de levering ervan kunnen in concurrentie plaatsvinden.

Netbeheerders

Voor het beheer van transmissie- en distributienetten moeten netbeheerders aangewezen worden.¹⁵ Zo'n netbeheerder is een natuurlijke of rechtspersoon die in een bepaald gebied verantwoordelijk is voor de exploitatie, het onderhoud en zo nodig, de ontwikkeling van het netwerk en, indien van toepassing, de koppeling met andere netten en die ervoor moet zorgen dat het net ook op lange termijn kan voldoen aan een redelijke vraag naar transport van elektriciteit.¹⁶ Zoals in het vorige hoofdstuk al aan de orde kwam is de transmissienetbeheerder een bijzondere netbeheerder, die in veel gevallen ook optreedt als systeembeheerder, de organisatie die verantwoordelijk is voor het handhaven van de stabiliteit van het hele systeem. (Hieronder valt bijvoorbeeld het handhaven van de energiebalans.)¹⁷

Unbundling

Transmissie- en distributienetbeheerders dienen gescheiden ('unbundled') te zijn van marktactiviteiten rond elektriciteit. Een netbeheerder dient in ieder

¹⁴ Pb EU 2003 L 176/1.

¹⁵ Artikel 8 Elektriciteitsrichtlijn 2003/54/EG.

¹⁶ Artikel 2, onderdelen 4 en 6, en artikelen 9 en 14 Elektriciteitsrichtlijn 2003/54/EG.

¹⁷ Vergelijk bijvoorbeeld artikel 11 Elektriciteitsrichtlijn 2003/54/EG.

geval met betrekking tot zijn rechtsvorm, organisatie en besluitvorming onafhankelijk te zijn van andere, niet met transport verband houdende activiteiten. Mits deze onafhankelijkheid is gewaarborgd, kunnen netbeheerders deel (blijven) uitmaken van een verticaal geïntegreerd energieconcern. De Europese regels houden geen verplichting in om de eigendom van de activa van het transportnetwerk af te scheiden van het verticaal geïntegreerde bedrijf.¹⁸

Afzonderlijke boekhouding

Om discriminatie, kruissubsidiëring en concurrentievervalsing te voorkomen voeren elektriciteitsbedrijven intern een afzonderlijke boekhouding voor al hun transmissie- en distributieactiviteiten, hun overige elektriciteitsactiviteiten en hun andere niet op het elektriciteitsgebied liggende activiteiten. Inkomsten die voortvloeien uit de eigendom van transmissie- of distributienetwerken moeten in de boekhouding worden gespecificeerd.¹⁹ Daarnaast moet een netbeheerder de vertrouwelijkheid eerbiedigen van de commercieel gevoelige gegevens die hem bij zijn bedrijfsvoering als netbeheerder ter kennis komen.²⁰

Gereguleerde derdentoegang

Netbeheerders dienen derden toegang te verlenen tot hun netten. Het systeem van derdentoegang moet gebaseerd zijn op gepubliceerde tarieven die voor alle in aanmerking komende ('vrije') afnemers gelden en die objectief worden toegepast zonder onderscheid te maken tussen gebruikers van het net. De tarieven zelf, of de aan de berekening van de tarieven ten grondslag liggende methodologie, dienen vooraf goedgekeurd te worden door de (nationale) regelgevende instantie. Tevens moeten de tarieven (of methodologie) vooraf gepubliceerd worden.²¹

Productie: vrije markt

Productie van elektriciteit wordt gezien als vrijemarktactiviteit. Lidstaten kunnen wel eisen stellen aan de vergunning die benodigd is voor de bouw van nieuwe productiecapaciteit. De vergunningsprocedure moet aan de hand van objectieve, transparante en niet-discriminerende criteria worden toegepast.²² Indien de 'markt' voor onvoldoende (nieuwe) productiecapaciteit zorgt, kan een lidstaat voorzien in de benodigde capaciteit door middel

18 Artikelen 10 en 15 Elektriciteitsrichtlijn 2003/54/EG.

19 Artikel 19 Elektriciteitsrichtlijn 2003/54/EG.

20 Artikelen 12 en 16 Elektriciteitsrichtlijn 2003/54/EG.

21 Artikelen 20 en 23 Elektriciteitsrichtlijn 2003/54/EG

22 Artikel 6 Elektriciteitsrichtlijn 2003/54/EG.

van een aanbestedingsprocedure of een andere procedure die inzake transparantie en non-discriminatie gelijkwaardig is.²³

Levering: geheel vrij in EU vanaf 1 juli 2007

Levering van elektriciteit aan zogenaamde in aanmerking komende afnemers is vrij. Op grond van de recente Elektriciteitsrichtlijn 2003/54/EG moeten vanaf 1 juli 2004 alle niet-huishoudelijke afnemers 'vrij' zijn, en vanaf 1 juli 2007 alle afnemers. Zulke in aanmerking komende afnemers maken aanspraak op toegang tot het netwerk.²⁴ In Nederland is de levering aan alle afnemers nu al vrij.

Openbaredienstverplichtingen

De Elektriciteitsrichtlijn maakt uitdrukkelijk melding van de mogelijkheid voor lidstaten om 'openbaredienstverplichtingen' te implementeren.²⁵ Op grond van artikel 86 van het EG-Verdrag kunnen lidstaten, in het algemeen economisch belang, bedrijven opdragen een openbare dienst te verrichten. Voor zover dat voor die dienst noodzakelijk is, kunnen bepaalde Europese regels buiten werking blijven. Eén specifieke openbaredienstverplichting legt de richtlijn op. De lidstaten moeten waarborgen dat alle huishoudelijke afnemers, en eventueel kleine ondernemingen, aanspraak kunnen maken op universele dienstverlening, dat wil zeggen het recht op levering van elektriciteit van een bepaalde kwaliteit tegen redelijke, eenvoudig en duidelijk vergelijkbare en doorzichtige prijzen op hun grondgebied.²⁶

Gas

Gereguleerd: transmissie, distributie, opslag en LNG. Vrije markt: productie en levering

De Gasrichtlijn regelt de activiteiten transmissie, distributie, levering en opslag van aardgas. De richtlijn richt zich tevens op vloeibaar gemaakt aardgas (LNG). Non-discriminatoire organisatie van de 'productie' (winning) van aardgas valt buiten de reikwijdte van de Gasrichtlijn en werd al eerder geregeld in de zogenaamde Koolwaterstoffenrichtlijn.²⁷ Transmissie en distribu-

23 Artikel 7 Elektriciteitsrichtlijn 2003/54/EG.

24 Artikel 21 Elektriciteitsrichtlijn 2003/54/EG.

25 Artikel 3(2) Elektriciteitsrichtlijn 2003/54/EG.

26 Artikel 3(3) Elektriciteitsrichtlijn 2003/54/EG.

27 Richtlijn 94/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 1994 betreffende de voorwaarden voor het verlenen en het gebruik maken van vergunningen voor de prospectie, de exploratie en de productie van koolwaterstoffen, *Pb EG* 1994 L 164/3.

tie van aardgas, dat wil zeggen het transport van aardgas door een hogedruknet respectievelijk lokale en regionale pijpleidingnetten, worden geacht monopolieactiviteiten te zijn. Ook opslag van aardgas en LNG-installaties dienen op grond van de (nieuwe) Gasrichtlijn gereguleerd te worden. Levering van aardgas kan in concurrentie plaatsvinden.

‘Systeembeheerders’: transmissie- en distributienetbeheerders...

Voor het beheer van transmissie- of distributienetten, alsmede van opslag- of LNG-installaties moeten ‘systeembeheerders’ aangewezen worden.²⁸ (Omdat de Gasrichtlijn het gasnetwerk consequent aanduidt als ‘systeem’, spreekt de richtlijn dus ook over transmissie- en distributiesysteembeheerders. Qua definitie vallen deze begrippen echter samen met wat in de Nederlandse wetgeving en in de systeembeschrijving van dit rapport ‘net’ en ‘netbeheerders’ wordt genoemd. Bij deze laatste terminologie wordt hieronder aangesloten. Zo wordt tevens voorkomen dat er verwarring ontstaat met de door ons geïdentificeerde functie van systeembeheerder, die (slechts) uitgevoerd wordt door de beheerder van het elektriciteits- of gastransmissienet.) Een transmissie- of distributienetbeheerder is een natuurlijke persoon of rechtspersoon die de transmissie- of distributiefunctie verricht en in een bepaald gebied verantwoordelijk is voor de exploitatie, het onderhoud en zo nodig, de ontwikkeling van het net en, indien van toepassing, de interconnecties met andere netten en die ervoor moet zorgen dat het net ook op lange termijn kan voldoen aan een redelijke vraag naar transport van gas.²⁹

... en opslag- en LNG-systeembeheerders

Een opslagsysteembeheerder is een natuurlijke persoon of rechtspersoon die de opslagfunctie verricht en verantwoordelijk is voor het beheer van een opslaginstallatie.³⁰ Een LNG-systeembeheerder is een natuurlijke persoon of rechtspersoon die de functie van het vloeibaar maken van aardgas of de invoer, de verlading en de hervergassing van LNG verricht en verantwoordelijk is voor de exploitatie van een LNG-installatie.³¹

Unbundling

Transmissie- en distributienetbeheerders dienen gescheiden (*‘unbundled’*) te zijn van marktactiviteiten rond aardgas. Een transmissie- of distributienetbeheerder dient in ieder geval met betrekking tot zijn rechtsvorm, organisatie en besluitvorming onafhankelijk te zijn van andere, niet met transport ver-

28 Artikel 7 Gasrichtlijn 2003/55/EG.

29 Artikel 2, onderdelen 4 en 6, en artikelen 8 en 12 Gasrichtlijn 2003/55/EG.

30 Artikel 2, onderdeel 10, en artikel 8 Gasrichtlijn 2003/55/EG.

31 Artikel 2, onderdeel 12, en artikel 8 Gasrichtlijn 2003/55/EG.

band houdende activiteiten. Mits deze onafhankelijkheid is gewaarborgd, kunnen netbeheerders deel (blijven) uitmaken van een verticaal geïntegreerd energieconcern. De Europese regels houden geen verplichting in om de eigendom van de activa van het transportnet af te scheiden van het verticaal geïntegreerde bedrijf.³²

Afzonderlijke boekhouding

Om discriminatie, kruissubsidiëring en concurrentievervalsing te voorkomen voeren aardgasbedrijven intern een afzonderlijke boekhouding voor al hun transmissie-, distributie-, LNG- en opslagactiviteiten, hun overige gasactiviteiten en hun andere niet aan gas gerelateerde activiteiten. Inkomsten die voortvloeien uit de eigendom van transmissie- of distributienetwerken moeten in de boekhouding worden gespecificeerd.³³ Daarnaast moet een netbeheerder de vertrouwelijkheid eerbiedigen van de commercieel gevoelige gegevens die hem bij zijn bedrijfsvoering als netbeheerder ter kennis komen.³⁴

Transmissie, distributie en LNG: gereguleerde derdentoegang

Netbeheerders dienen derden toegang te verlenen tot het transmissie- en distributienet en tot LNG-installaties. Deze derdentoegang moet gebaseerd zijn op gepubliceerde tarieven die voor alle in aanmerking komende ('vrije') afnemers gelden en die objectief worden toegepast zonder onderscheid te maken tussen netgebruikers. De tarieven zelf, of de aan de berekening van de tarieven ten grondslag liggende methodologie dienen vooraf goedgekeurd te worden door de (nationale) regelgevende instantie. Tevens moeten de tarieven (of methodologie) vooraf gepubliceerd worden.³⁵

32

Opslag: onderhandelde of gereguleerde toegang

Voor toegang tot opslaginstallaties kunnen de lidstaten kiezen tussen onderhandelde toegang en gereguleerde toegang. Bij gereguleerde toegang hebben in aanmerking komende afnemers een recht op toegang tot de opslaginstallaties op basis van gepubliceerde tarieven en voorwaarden, terwijl bij onderhandelde toegang in aanmerking komende afnemers kunnen onderhandelen over toegang tot de opslaginstallaties, waarbij de opslagsysteembeheerder wel indicatieve tarieven en voorwaarden dient te publiceren.³⁶

Levering: geheel vrij in EU vanaf 1 juli 2007

32 Artikelen 9 en 13 Gasrichtlijn 2003/55/EG.

33 Artikel 17 Gasrichtlijn 2003/55/EG.

34 Artikelen 10 en 14 Gasrichtlijn 2003/55/EG.

35 Artikelen 18 en 25 Gasrichtlijn 2003/55/EG.

36 Artikel 19 Gasrichtlijn 2003/55/EG.

Levering van gas aan zogenaamde in aanmerking komende afnemers is vrij. Op grond van de recente Gasrichtlijn 2003/55/EG moeten vanaf 1 juli 2004 alle niet-huishoudelijke afnemers 'vrij' zijn, en vanaf 1 juli 2007 alle afnemers. Zulke in aanmerking komende afnemers maken aanspraak op toegang tot het transmissie- en distributienet, het opslagsysteem en LNG-installaties.³⁷ In Nederland zijn alle consumenten nu al vrij.

Openbaredienstverplichtingen

In tegenstelling tot voor elektriciteit (zie boven) legt de Gasrichtlijn géén universele dienstverplichting voor gas aan de lidstaten op. De Gasrichtlijn maakt echter wel uitdrukkelijk melding van de *mogelijkheid* voor lidstaten om 'openbaredienstverplichtingen' te implementeren.³⁸

2.5 Korte schets ontwikkeling elektriciteits- en gaswetgeving in Nederland³⁹

Richtlijnen noopten tot nieuwe wetten

De Europese Elektriciteitsrichtlijn 96/92/EG en de Gasrichtlijn 98/30/EG hebben de wetgever genoodzaakt de regelgeving voor elektriciteit en gas in Nederland grondig aan te passen. Hieronder zal een overzicht gegeven worden van de ontwikkeling van de wetgeving vanaf het begin van de liberalisering.

Elektriciteit

Elektriciteitswet 1989

Vóór de liberalisering gold in Nederland voor elektriciteit de Elektriciteitswet 1989.⁴⁰ Deze wet ging uit van een elektriciteitsvoorziening met een centrale planning en bedrijfsvoering (met een centrale rol voor de Samenwerkende Elektriciteits-productiebedrijven (SEP).

Elektriciteitswet 1998

Ter implementatie van de Elektriciteitsrichtlijn 96/92/EG werd die wet in 1998 vervangen door de Elektriciteitswet 1998.⁴¹ Deze Elektriciteitswet 1998 was, in haar oorspronkelijke versie, qua opzet redelijk helder. Activiteiten die onder de Elektriciteitswet 1998 *vrije* economische activiteiten waren

37 Artikel 23 Gasrichtlijn 2003/55/EG.

38 Artikel 3(2) Gasrichtlijn 2003/55/EG.

39 Appendix 1 bevat een overzicht van de standpunten van de CDA-fractie in de Tweede Kamer inzake de elektriciteits- en gaswetgeving vanaf 1998.

40 *Staatsblad* 1989, 535.

41 *Staatsblad* 1998, 427.

geworden, zoals elektriciteitsproductie en levering aan vrije afnemers, waren *niet* meer geregeld in de Elektriciteitswet 1998. De wet beperkte zich tot die activiteiten die een monopolie bleven, zoals het netbeheer en de levering aan beschermde afnemers. Op het netbeheer zou toezicht gehouden moeten worden door de Dienst uitvoering en toezicht Elektriciteitswet (DTe).

1999: tariefstructuren in wet; 2000: Gaswet

De Elektriciteitswet 1998 is in haar korte bestaan al vele malen gewijzigd. De eerste wijziging dateert reeds van 1999.⁴² Bij deze wijziging werden de belangrijkste regels over de tariefstructuren en voorwaarden van de netbeheerders vastgelegd in de wet. In 2000 volgde de Gaswet,⁴³ waarin aan de DTe ook enige taken op gasgebied werden opgedragen, zodat de naam van de toezichthouder veranderd werd in Dienst uitvoering en toezicht energie. Verder voerde de Gaswet nadere regulering in voor een vrije activiteit: de levering van elektriciteit aan vrije kleinverbruikers werd onderworpen aan een vergunningstelsel.

2000: Overgangswet elektriciteitsproductiesector: regeling 'bakstenen'...

Intussen behoefde de problematiek van de 'bakstenen' (*stranded costs*)⁴⁴ een uitgebreidere wettelijke oplossing. Met 'bakstenen' werden de zogenaamde niet-marktconforme kosten aangeduid: dit betreft kosten van de elektriciteitssector die zij onder het oude gereguleerde monopolie wel hadden kunnen terugverdienen, maar die – naar verwachting – in een geliberaliseerde markt niet meer terugverdiend kunnen worden. Voorbeelden van zulke bakstenen zijn stadsverwarmingsprojecten en bepaalde milieu-investeringen. De oplossing voor deze 'bakstenenproblematiek' werd opgelegd door middel van de Overgangswet elektriciteitsproductiesector.⁴⁵

...en TenneT naar de staat...

De wet regelde tevens dat TenneT in handen van de staat zou komen. Hiervoor had het CDA reeds bij de behandeling van de eerste wijzigingswet van de Elektriciteitswet 1998 in de Tweede Kamer gepleit, welk pleidooi vervolgens door de Eerste Kamer was overgenomen. Omdat de Eerste Kamer, zoals bekend, geen recht van amendement heeft, diende dit onderwerp in

⁴² Staatsblad 1999, 260.

⁴³ Staatsblad 2000, 305.

⁴⁴ Zie uitgebreider over dit onderwerp: Knops 2000.

⁴⁵ Staatsblad 2000, 607.

een nieuw wetsvoorstel opgenomen te worden; om deze reden werd dit meegenomen in de Overgangswet elektriciteitsproductiesector.⁴⁶

...en wat gebeurt er met de 'SEP-contracten'?

Verder werd in de Overgangswet elektriciteitsproductiesector de basis gelegd voor een marktconform systeem van verdeling van de landgrensoverschrijdende transportcapaciteit: deze transportcapaciteit zou nu geveild kunnen gaan worden. Een heikel punt in de discussie over het gebruik van landgrensoverschrijdende transportverbindingen voor elektriciteit vormden de 'SEP-contracten'. Dit zijn langetermijnimportcontracten die SEP nog onder het oude regime had gesloten met Duitse en Franse partijen en die in een geliberaliseerde markt waarschijnlijk verlieslatend zouden zijn. De elektriciteitsproductiebedrijven wilden compensatie voor deze contracten. Een financiële compensatie kregen zij uiteindelijk niet. Wel bepaalt de Overgangswet elektriciteitsproductiesector dat deze contracten voorrang hebben bij de verdeling van de landgrensoverschrijdende transportcapaciteit, waarbij overigens wel de veilingprijs voor transportcapaciteit betaald moet worden.⁴⁷

Reservering geeft waarschijnlijk geen voordeel: geen invloed op de veilingprijs...

Het is moeilijk te zeggen of deze voorrang op de landgrensoverschrijdende transportverbindingen de elektriciteitsbedrijven (financieel) voordeel oplevert. In twee gevallen zou er van voordeel sprake kunnen zijn. Ten eerste, zou er, bij een perfect werkende markt, voordeel kunnen zijn indien de prijs die uit de (huidige) veiling van de landgrensoverschrijdende transportcapaciteit komt, lager zou zijn dan de prijs die geresulteerd zou hebben indien de elektriciteitsproductiebedrijven voor de nu gereserveerde capaciteit mee hadden moeten bieden. Men dient zich te realiseren dat in het laatste, hypothetische geval, zowel het (veiling)aanbod als de (veiling)vraag naar landgrensoverschrijdende transportcapaciteit met dezelfde hoeveelheid toenemen. In een perfecte markt is de veilingprijs voor landgrensoverschrijdende transportcapaciteit evenwel min of meer gelijk aan het (verwachte) prijsver-

⁴⁶ Dit blijkt ook uit de titel van het wetsvoorstel: 'Regels met betrekking tot het beëindigen van de overeenkomst van samenwerking van de elektriciteitsproductiesector en tot het aandeelhouderschap van de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet' (*Kamerstukken II*, 1999-2000, 27 250, nrs. 1-2, p. 1).

⁴⁷ Overigens is er door de Nederlandse rechter een zogenaamde prejudiciële vraag gesteld aan het Hof van Justitie van de EG over de verenigbaarheid met het EG-recht van die voorrang voor de SEP-contracten – het Hof heeft nog geen uitspraak gedaan (College van Beroep voor het bedrijfsleven 13 november 2002, Zaaknrs. AWB 00/698B, 00/709 en 00/710, LJN-nr. AF0513 (*Vereniging voor Energie, Milieu en Water et al. tegen Nederlands Elektriciteit Administratiekantoor*); Hof van Justitie van de EG, Zaak C-17/03).

schil tussen beide markten. In een efficiënte markt blijven in het genoemde hypothetische geval dezelfde centrales produceren aan beide zijden van de grens als in de huidige situatie, wat zou resulteren in eenzelfde prijsverschil en dus ook in eenzelfde veilingprijs, zodat de voorrang geen financieel voordeel oplevert.

...en niet méér mogelijkheden tot afscherming van de markt

Een tweede mogelijkheid van voordeel voor de elektriciteitsproductiebedrijven die profiteren van de reservering van landgrensoverschrijdende transportcapaciteit zou kunnen zijn dat het hen in staat stelt om de binnenlandse markt te beïnvloeden. In de praktijk mogen de vier elektriciteitsproductiebedrijven die de importcontracten van SEP uitvoeren in totaal over niet meer dan 1600 MW aan landgrensoverschrijdende transportcapaciteit beschikken *inclusief de gereserveerde capaciteit*, en dit plafond is exact gelijk aan het plafond van vier keer 400 MW dat zonder reservering voor de betrokken bedrijven gezamenlijk zou hebben gegolden. Het lijkt er dus niet op dat de *reservering* zoals die is geïmplementeerd, de betreffende bedrijven een voordeel oplevert.

2003: wijziging Overgangswet elektriciteitsproductiesector; MEP; garanties van oorsprong

Omdat één aspect van de regeling van de bakstenenproblematiek geen goedkeuring van 'Brussel' had gekregen,⁴⁸ moest de Overgangswet elektriciteitsproductiesector op dat punt gewijzigd worden. Deze wijzigingswet⁴⁹ is echter vervolgens als kapstok gebruikt voor vele wijzigingen van de Elektriciteitswet 1998. In dezelfde periode is ook de wet⁵⁰ aangenomen die het nieuwe systeem van stimulering van de milieukwaliteit van de elektriciteitsproductie (MEP) in de Elektriciteitswet 1998 moest vastleggen. Later is de Elektriciteitswet 1998 nog gewijzigd in verband met het invoeren van 'garanties van oorsprong' voor duurzame elektriciteit.⁵¹

2004: Opening elektriciteits- en gasmarkt; 'Implementatie- en Interventiewet'

In de zomer van 2004 zijn twee wetsvoorstellen aangenomen. Wetsvoorstel

48 De Europese Commissie wilde geen toestemming geven voor de voorgestelde heffing bovenop het transporttarief van waaruit compensatie voor de niet-marktconforme kosten gefinancierd moest worden. Het CDA had zich, bij monde van Tweede-Kamerlid Van den Akker, overigens steeds verzet tegen die heffing, omdat het vond dat de bakstenen niet op de afnemers afgewenteld dienden te worden, maar op (de eigenaren van) de energiebedrijven zelf (zie ook Appendix 1).

49 *Staatsblad* 2003, 316.

50 *Staatsblad* 2003, 235.

51 *Staatsblad* 2003, 493.

29303⁵² betref de opening van het laatste gedeelte van de elektriciteits- en gasmarkt op 1 juli 2004: vanaf die datum mogen alle afnemers, dus ook de kleinverbruikers, hun energieleverancier kiezen. Het wetsvoorstel 29372 wordt in de wandelgangen ook wel de 'I&I-wet'⁵³ genoemd, wat staat voor 'implementatie- en interventiewet'. 'Implementatie' verwijst naar de benodigde implementatie van de nieuwe Elektriciteitsrichtlijn, terwijl 'interventie' de vlag is waaronder andere aanpassingen in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet waren voorgesteld. In het volgende hoofdstuk zal een aantal elementen van de I&I-wet de revue passeren.

Gas

2000: Gaswet

Vóór de liberalisering was er in Nederland geen Gaswet. Het gasbestel was geregeld in de Nota 'de Pous'⁵⁴ en in de wetten voor de opsporing en productie van olie en gas in Nederland. De Gaswet⁵⁵ (uit 2000) vormde de implementatie van de Gasrichtlijn 98/30/EG. Ook deze wet is de afgelopen jaren enkele malen gewijzigd. In eerste instantie werd ze gewijzigd bij de Overgangswet elektriciteitsproductiesector (meer bevoegdheden voor de directeur van de DTe).

Latere wijzigingen

Volgende wijzigingen kwamen van de Mijnbouwwet,⁵⁶ de wijzigingswet Overgangswet elektriciteitsproductiesector en de wet ter implementatie van de 'garanties van oorsprong'.

2004: Opening elektriciteits- en gasmarkt; 'Implementatie- en Interventiewet'

In de zomer van 2004 zijn er twee wetsvoorstellen aangenomen. Wetsvoorstel 29303 betref de opening van het laatste gedeelte van de elektriciteits- en gasmarkt op 1 juli 2004: vanaf die datum mag iedere afnemer in Nederland zijn gasleverancier vrij kiezen. Het wetsvoorstel 29372 vormt de implementatie van de nieuwe Gasrichtlijn en bevat tevens andere wijzigingen van de Gaswet (zie boven).

52 *Staatsblad* 2003, 328.

53 *Staatsblad* 2003, 3296.

54 Ministerie van Economische Zaken (1962) *Nota inzake het aardgas (Kamerstukken II, 1961-1962, nr. 6767)*.

55 *Staatsblad* 2000, 305.

56 *Staatsblad* 2000, 542.

2.6 Situatie in de omringende landen

Engeland en Wales: markt meest als in Nederland

De Europese richtlijnen voor gas en elektriciteit laten veel ruimte voor eigen implementatie door de lidstaten. Dit blijkt uit het bestaan van drie verschillende institutionele modellen in de Nederlandse regio. De elektriciteits- en de gasmarkt in Engeland en Wales stonden gedeeltelijk model voor de inrichting van de Nederlandse markt. Met Nederland hebben Engeland en Wales relatief veel concurrerende elektriciteitsproductiebedrijven en een transmissienetbeheerder (National Grid Company) die juridisch gescheiden is van commerciële marktactiviteiten. Hetzelfde patroon is terug te vinden in de gassector, waar diverse nationale en buitenlandse gasproducenten toegang hebben tot het onafhankelijk beheerde National Transmission System, beheerd door Transco. Recentelijk zijn National Grid en Transco samengebracht in één onderneming. Een andere overeenkomst is de brandstofmix, waarin kolen en gas ook een dominante rol spelen, terwijl beide landen naast gebruiker van aardgas ook belangrijke producenten zijn, in tegenstelling tot de andere EU-Lidstaten. Groot-Brittannië⁵⁷ heeft een relatief geïsoleerde markt. Het elektriciteitsnet is alleen door middel van een interconnector met Frankrijk met het vasteland verbonden. TenneT zou graag een interconnector tussen Nederland en Engeland aanleggen. Het Britse gasnet is met Europa verbonden door middel van een interconnector naar Oostende.

Verplichte 'power pool' is vervangen door bilaterale markt

Engeland en Wales hadden vanaf 1990 tot maart 2001 een verplichte 'power pool', een soort spotmarkt waarin alle geproduceerde elektriciteit (verplicht) moest worden aangeboden en die dus ook de enige plaats was waar leveranciersbedrijven elektriciteit konden kopen. Dit wat meer centralistische model is uit de gratie geraakt en vervangen door NETA ('new electricity trading arrangements'), die de marktpartijen meer contractvrijheid geeft. De voormalige pool gaf producenten ook een betaling voor niet-actieve, maar beschikbare productiecapaciteit. Dit systeem, dat bedoeld was om de voorzieningszekerheid te borgen, werd echter gemanipuleerd. Het gevolg was dat de prijzen hoger bleven en er overinvestering plaatsvond. Na afschaffing van deze capaciteitsbetaling zorgde de overcapaciteit ervoor dat de prijzen instortten.

Productie aardgas offshore

Aardgas wordt geproduceerd op ruim 100 *offshore*velden rond Groot-Brittannië. De producenten leveren het gas aan op een van de zeven termi-

⁵⁷ De markt van Engeland en Wales zal gekoppeld worden aan die van Schotland.

nals aan een van de 90 handelsbedrijven. Deze *shippers* leveren het gas weer door aan de verschillende consumenten of elkaar, daarbij gebruikmakend van Transco's geïntegreerde transportsysteem.

Juridische en fysieke unbundling

Wat betreft *unbundling* is de situatie in Engeland en Wales als volgt. Netbeheerders dienen juridisch gescheiden te zijn van marktactiviteiten, en moeten ook qua identiteit en locatie gescheiden zijn. Een netbeheerder kan echter wel deel uitmaken van een groter energieconcern waarbinnen andere rechtspersonen marktactiviteiten uitvoeren (AER 2004).

Frankrijk en België: effectief nog steeds monopolies

Frankrijk en België kennen van oudsher een elektriciteits- en gasector die nog sterker gecentraliseerd is dan de vroegere Nederlandse sector. Sinds kort na de Tweede Wereldoorlog verzorgen Electricité de France (EdF) en Gaz de France (GdF), beide staatsbedrijven, de productie en het transport van elektriciteit, respectievelijk de import en het transport van aardgas. In België bestonden eveneens twee nationale monopolies, Electrabel en Distrigaz, die echter beide private bedrijven zijn. Deze bedrijven zijn inmiddels omgevormd om te voldoen aan de Elektriciteits- respectievelijk de Gasrichtlijn, maar hebben effectief nog steeds een vrijwel volledig monopolie over de elektriciteits- en de gasvoorziening in beide landen.

Beperkt enthousiasme liberalisering

In Frankrijk verzetten de vakbonden zich hevig tegen hervormingen van het staatsbedrijf. Er is echter ook een inhoudelijke reden voor het monopolie: het merendeel van de elektriciteitsproductie geschiedt met kerncentrales. Hierbij bestaan sterke schaalvoordelen wat betreft inkoop, afvalverwerking en veiligheid. Wegens het gebrek aan concurrentie is de Franse spotmarkt niet representatief voor de stroomprijzen in dat land. België heeft geen stroombeurs. Het Franse netwerk is niet verder *unbundled* dan de Elektriciteitsrichtlijn eist: tot nu toe is slechts een administratieve scheiding toegepast, hetgeen betekent dat de netbeheerder (RTE) een onderdeel van EdF en (nog) geen aparte rechtspersoon is.⁵⁸ In België is de netbeheerder, Elia, inmiddels juridisch gescheiden van marktactiviteiten, en in gemengd publiek-private handen, waarbij Electrabel een meerderheidsaandeel heeft. Electrabel is ook een speler op de Nederlandse markt. Als eigenaar van het voormalige EPON is het eigenaar van ongeveer 20% van de Nederlandse productiecapaciteit. Daarmee heeft Electrabel een marktaandeel van 60% van

⁵⁸ Op grond van de Elektriciteitsrichtlijn 2003/54/EG zal RTE in de toekomst wel juridisch afgesplitst moeten worden van EdF.

de elektriciteitsproductie in België en Nederland tezamen, hetgeen wellicht verklaart waarom het bedrijf een sterke voorstander is van het samenvoegen van beide markten.

Unbundling

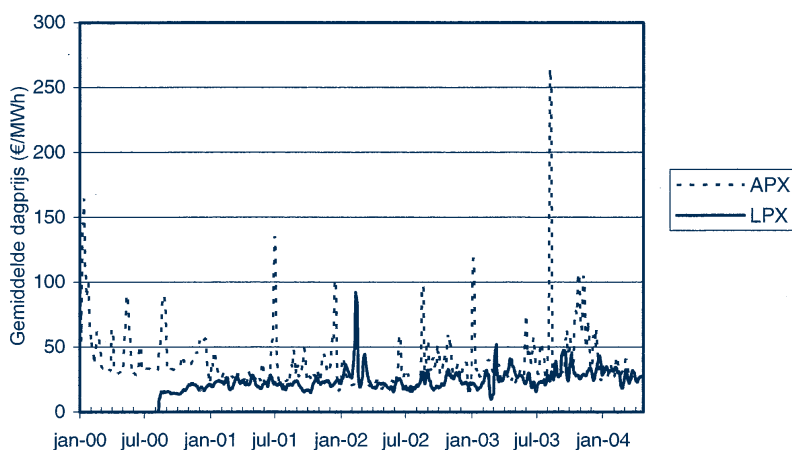
De distributienetbeheerders in Frankrijk zijn momenteel nog slechts administratief gescheiden van marktactiviteiten en voor het merendeel in overheidshanden. De Belgische distributienetbeheerders zijn juridisch gescheiden en voornamelijk in publieke handen (AER 2004).

Duitsland: oligopolistische concurrentie

Duitsland heeft van oudsher een andere marktstructuur dan België en Frankrijk. Over het algemeen private bedrijven hadden regionale monopolies waarbinnen zij de productie en import, transmissie en een deel van de levering verzorgden. Daarnaast hadden gemeentelijke nutsbedrijven een belangrijke rol, in de levering maar ook als aandeelhouder in de distributienet- en de productiesector. Duitsland nam in eerste instantie een enigszins passieve houding aan ten opzichte van de liberalisering. Formeel werd de markt in 1998 in een keer voor 100% geopend, maar de ontwikkeling van effectieve concurrentie werd niet gestimuleerd. In het bijzonder werd het vaststellen van de nettarieven aan de bedrijven zelf overgelaten. Hierdoor hebben zij de mogelijkheid om door middel van hoge netwerktarieven nieuwkomers op de markt (voor productie en levering) te weren. Zelf kunnen de bestaande energiebedrijven de inkomsten van de netwerken gebruiken om de stroomprijs te (kruis)subsidieren. Hierdoor ontbreekt effectieve concurrentie en is de markt slecht toegankelijk voor buitenlandse bedrijven (AER, 2004). In Duitsland gold slechts de eis van een administratieve *unbundling* van het netbeheer. De eigendom van de energiebedrijven (en dus ook van de netbeheerders) is gemengd publiek/privaat (AER 2004). Recentelijk heeft Duitsland, als een van de laatste landen in Europa, een *regulator* ingesteld. Deze moet echter nog actief worden.

Goedkope stroom

De stroomprijzen in Duitsland zijn ook lager doordat kolencentrales daar vaker dan in Nederland de prijs bepalen. De relatief hoge prijzen in Nederland zijn velen een doorn in het oog. (Zie Figuur 4, waarin de prijzen op de Nederlandse spotmarkt van de APX vergeleken worden met die op de Duitse spotmarkt LPX.) Het prijsverschil is echter niet noodzakelijk structureel. De Nederlandse stroomprijs wordt door gas bepaald en dus indirect door de prijs van olie, die op dit moment relatief hoog is in historisch perspectief. Verder speelt een rol dat de bruinkoolwinning gesubsidieerd wordt. De prijs van stroom in Duitsland zou in de komende jaren kunnen gaan stij-



Figuur 4: Prijzen op de APX (Amsterdam) en de LPX (Leipzig)

gen door de invoering van een systeem van verhandelbare CO₂-emissierechten, waarvan kolencentrales er relatief veel nodig hebben. Voorts neemt ook in Duitsland de reservemarge op de productiecapaciteit af, hetgeen versterkt kan worden door de voorgenumen sluiting van kerncentrales.

2.7 Onderzoek en innovatie

Toename complexiteit energiesectoren

De liberalisering heeft de complexiteit van de elektriciteits- en de gassector sterk doen toenemen. Terwijl deze technisch complexe sectoren vroeger op hiërarchische wijze aangestuurd werden, heeft liberalisering de besluitvorming gedecentraliseerd. De ontwikkeling van deze sectoren wordt nu bepaald door het gecombineerde resultaat van de beslissingen van vele actoren. Voor de overheid betekent dit dat directe sturing veelal niet meer mogelijk is, maar dat zij haar doelen dient te verwezenlijken op indirecte wijze, namelijk door de spelregels te bepalen en door verantwoordelijkheden en bevoegdheden op juiste wijze toe te delen.

Afname onderzoeksinspanningen

Paradoxaal genoeg gaat de toename van de complexiteit gepaard met een afname van de onderzoeksinspanningen. De oorzaak is de toegenomen druk op de energiebedrijven om kosten te besparen. Het gevolg is echter een grote kennislacune ten aanzien van mogelijke en gewenste modellen voor de inrichting van de Nederlandse (en de Europese) elektriciteits- en gasmarkten.

Maatschappelijke kosten

Deze kennislacune betekent dat men het liberaliseren al doende leert. Dit heeft een aantal nadelen. Regelmatige beleidswijzigingen op basis van nieuw verworven inzichten zijn onvermijdelijk. Het op de tast zoeken van de beste marktinrichting vergroot echter de onzekerheid die markspelers ervaren. Een belangrijk nadelig gevolg hiervan is dat investeringen ontmoedigd worden. Voorts brengt het proces van vallen en opstaan maatschappelijke kosten met zich mee. De ervaringen in Californië geven aan dat die hoog kunnen zijn.

3 De distributienetten

3.1 Inleiding

Focus op distributienetbeheerders

In dit hoofdstuk zal de aandacht voornamelijk gericht worden op de positie van de beheerders van de distributienetten voor elektriciteit en gas. Naast deze distributienetbeheerders nemen de beheerders van het landelijk hoogspanningsnet voor elektriciteit, TenneT, en die voor het landelijk gastransportnet, GTS, een bijzondere en geheel eigen plaats in. Deze bijzondere positie komt vooral voort uit het feit dat TenneT en GTS behalve beheerder van transporten over hun netwerk ook beheerder van het hele Nederlandse elektriciteits- en gassysteem zijn (zie § 2.2 en § 2.3). In het verleden is al de politieke keuze gemaakt dat TenneT voor 100% in handen van de Nederlandse staat moest komen, wat inmiddels ook gebeurd is. De discussie in dit hoofdstuk heeft daarom niet betrekking op TenneT maar op de beheerders van de distributienetten. De positie van GTS, en meer in den brede die van Gasunie, zal behandeld worden in hoofdstuk 5. De vele bijzondere taken die Gasunie heeft en het publiek-private karakter van die onderneming rechtvaardigen een aparte behandeling.

3.2 Regulering van het netbeheer

Individueel versus systeemperspectief

Het netbeheer, zowel voor elektriciteit als voor gas, kan vanuit twee perspectieven benaderd worden: ten eerste vanuit de positie van de individuele consument. Kan deze consument toegang krijgen tot het netwerk, en onder welke voorwaarden? Hoe tevreden is deze individuele consument? Het tweede perspectief is dat van de *overall* regulering van een netbeheerder. Hierbij gaat het om de economische regulering en ook de kwaliteitsregulering van een netbeheerder. Hoe tevreden kunnen 'we' zijn over de prestaties van de betreffende netbeheerder?

Het netwerkmonopolie...

Het centrale punt met betrekking tot het beheer van elektriciteits- en gasnetten is de observatie dat zulke netten een natuurlijk monopolie vormen: het is economisch het meest efficiënt dat er slechts één netwerk is. Concurrentie tussen verschillende elektriciteits- en gasnetten in een bepaald gebied ligt dus niet in de lijn der verwachting. Een uitzondering vormt mogelijk de transmissie van gas, waarbij het in principe mogelijk is dat meerdere netwerken met elkaar concurreren (zoals de Zebra-rijpleiding van Essent en Delta, die concurreert met het netwerk van GTS). Op het niveau van distributienetten is dit echter zeker niet mogelijk. Voor elektriciteit is op grond van de Elektriciteitswet 1998 vastgelegd dat er per gebied maar

één netbeheerder kan zijn.⁵⁹ Voor gas is dit weliswaar niet expliciet bepaald, maar is er voor de gasdistributienetten feitelijk steeds maar één net per regio. Voor al deze netten dient een netbeheerder aangewezen te zijn.⁶⁰ Het enige net waarvoor tot voor kort géén netbeheerder aangewezen hoefde te worden was het hogedruknet van Gasunie.⁶¹ Als uitvloeisel van de nieuwe Gasrichtlijn heeft ook Gasunie inmiddels een zelfstandige netbeheerder aangewezen, Gas Transport Services B.V. (GTS).

... vergt regulering (DTe)...

Nu gebruikers van het elektriciteits- en het gasnet niet door middel van hun keuze als consument de netbeheerders kunnen prikkelen om de kwaliteit van het netbeheer op het wenselijke niveau te houden, zal de positie van de consument beschermd dienen te worden via de regulering van de netbeheerders. Elektriciteitsnetbeheerders en gasnetbeheerders zijn dan ook op grond van de Elektriciteitswet 1998, respectievelijk de Gaswet onderworpen aan regulering. Regulering van het netbeheer gebeurt in de regel door de Dienst uitvoering en toezicht energie (DTe).

...en scheiding van commerciële activiteiten

In het kader van de ontvlechting van monopolieactiviteiten, zoals het netbeheer, enerzijds, en activiteiten die in concurrentie verricht kunnen worden, anderzijds, eisen de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet dt netbeheerders juridisch gescheiden zijn van producenten, handelaars of leveranciers.⁶² De enige uitzondering hierop was Gasunie. Ter uitvoering van de nieuwe Gasrichtlijn 2003/55/EG is het beheer van het hogedruknet voor gas nu niet alleen gescheiden van de productie, maar ook in principe⁶³ juridisch afgescheiden van de handel in en de levering van gas. Per 1 juli 2004 is Gas Transport Services (GTS) aangewezen als beheerder van het landelijk gas-transportnet.

Hoofdpunten regulering

Grofweg zijn bij de regulering van netbeheerders drie aspecten van belang:

- de (technische) voorwaarden die gelden voor gebruikers van de netten,
- de prijs van de geleverde netbeheerdiensten, en
- de kwaliteit van de geleverde diensten.

59 Artikel 16 jo. artikelen 31 en 36 Elektriciteitswet 1998.

60 Artikel 10 Elektriciteitswet 1998 en artikel 2 Gaswet.

61 Artikel 2(3) (*oud*) jo. 53 Gaswet.

62 Artikel 11 Elektriciteitswet 1998 en artikel 3 Gaswet.

63 'In principe', want de netbeheerder van het landelijk gastransportnet mag productie, aankoop of levering van gas verrichten indien die activiteit noodzakelijk is voor de uitvoering van zijn wettelijke taken (artikel 3a, derde lid, Gaswet).

De aspecten 'prijs' en 'kwaliteit' kunnen (weer) beschouwd worden voor een individuele gebruiker van het net of voor het totaal van een netbeheerder. (In feite gaat het in het laatste geval dus om de inkomsten voortvloeiende uit de gemiddelde prijs en de gemiddelde kwaliteit.)

Netbeheerdiensten

De door netbeheerders geleverde diensten omvatten in ieder geval de aansluiting op het elektriciteits- of gasnetwerk, het transport van elektriciteit of gas naar die aansluiting en de systeemdiensten. De gasmoleculen en de elektrische energie worden geacht geleverd te worden door de leverancier. Het 'meten' van elektriciteitsproductie of -verbruik is een vrije activiteit, dat wil zeggen dat die activiteit door ieder gekwalificeerd bedrijf in concurrentie uitgevoerd mag worden.

Technische voorwaarden

Elektriciteit

Centraal vaststellen

Het beheer van het elektriciteitsnet is in hoge mate een technische aangelegenheid. Productiemiddelen, netwerkcomponenten, maar ook de installaties van afnemers dienen aan allerlei technische eisen te voldoen. Tevens moeten er duidelijke regels gelden over hoe de verschillende actoren (producenten, netbeheerders en gebruikers) met elkaar omgaan. Rond deze technische voorwaarden zijn in feite twee vragen van belang. Ten eerste de vraag welk deel van de (technische) voorwaarden voor netgebruikers centraal wordt vastgesteld, en, ten tweede, de vraag wie die centrale voorwaarden vaststelt.

Het lijkt noodzakelijk dat in ieder geval een deel van de technische voorwaarden centraal wordt vastgesteld en in principe voor 'iedereen' geldt. Alle netgebruikers (inclusief netbeheerders) beïnvloeden immers de werking van het netwerk; een goed functionerend netwerk is dan ook gebaat bij een bepaalde mate van uniformiteit van de (technische) regels.

Drie niveaus: wet, code en contract

De technische voorwaarden voor een gebruiker van het elektriciteitssysteem worden in beginsel op drie verschillende niveaus vastgelegd. Ten eerste bevat de Elektriciteitswet 1998 enkele basisregels. Ten tweede worden de (technische) voorwaarden voor elektriciteit op dit moment verder vastgelegd in de technische codes, zoals de NetCode, de SystemCode en de MeetCode. Deze komen tot stand op initiatief van de (gezamenlijke) netbeheerders en na overleg met representatieve organisaties van marktpartijen, waarna ze

door de directeur van de DTe officieel worden vastgesteld.⁶⁴ De recente I&I-wet heeft de bevoegdheid ingevoerd voor de minister om via een ministeriële regeling regels te stellen die de gezamenlijke netbeheerders en de directeur van de DTe in acht moeten nemen voor wat betreft de (technische) voorwaarden.⁶⁵ Wat nog niet in de wet of de technische codes is geregeld, kan nader geregeld worden in de overeenkomst tussen de netbeheerder en de individuele gebruiker van het systeem.

Gas

Gas: vroeger geen gereguleerde toegang, geen technische codes

Voor gas ontbrak een systeem met technische codes zoals bij elektriciteit. Dit hing samen met de oorspronkelijke keuze om bij gas in Nederland geen gereguleerde toegang tot de netten in te voeren, maar onderhandelde toegang. De (technische) voorwaarden die gasnetbeheerders gebruikten jegens kleinverbruikers stonden wel onder lichte controle van de minister.⁶⁶ De technische eisen aan installaties stonden onder controle van de directeur van de DTe.⁶⁷ Voor de overige voorwaarden gold dat de netbeheerders een indicatie moesten publiceren. Deze indicatieve voorwaarden moesten in overeenstemming zijn met de 'richtlijnen' van de DTe.⁶⁸

I&I: ook technische codes voor gas

De I&I-wet heeft voor gas tot een grote verandering geleid. Voor gas zullen er ook technische codes vastgesteld moeten worden. Het initiatief zal uitgaan van de gezamenlijke netbeheerders en na overleg met representatieve organisaties van marktpartijen zullen de codes vastgesteld worden door de directeur van de DTe.⁶⁹ Net als bij elektriciteit krijgt de minister de bevoegdheid om een ministeriële regeling vast te stellen die netbeheerders en de directeur van de DTe in acht moeten nemen. Dit artikel (12 Gaswet) is echter nog niet in werking getreden.⁷⁰

64 Artikel 31 jo. 36 Elektriciteitswet 1998.

65 Artikel 26b Elektriciteitswet 1998

66 Artikel 82 (*oud*) Gaswet.

67 Artikel 11 (*oud*) Gaswet.

68 Artikelen 12 (*oud*) en 13 (*oud*) Gaswet.

69 Artikelen 12b jo. 12f Gaswet.

70 Zie *Staatsblad* 2004, 330.

(Economische) regulering van de netbeheerders

Balans tussen belangen netbeheerders en consumenten.

De economische regulering van de elektriciteits- en gasnetbeheerders heeft in feite drie aspecten: enerzijds moeten de netbeheerders in staat zijn om voldoende inkomsten te verwerven om hun taken goed te kunnen uitvoeren, terwijl anderzijds de individuele consumenten beschermd moeten worden tegen te hoge tarieven. Daarnaast moet het tarievensysteem een efficiënte aanwending van de netten en diensten door de gebruikers stimuleren.

Voorheen: cost plus

Van oudsher werd de oplossing voor bovenstaand probleem gezocht in *cost plus regulation*: de tarieven van energiebedrijven werden gebaseerd op de gemaakte kosten plus een redelijk rendement. Een nadeel van zo'n systeem van regulering is dat energiebedrijven weinig prikkels hebben om te streven naar efficiëntie (lagere kosten). Een ander nadeel is dat dit systeem van regulering vereist dat de regulator inzicht heeft in de kosten van de netbeheerder en de doelen waarvoor die kosten gemaakt zijn. In Nederland had de tariefvaststelling onder de Elektriciteitswet 1989 en het overleg met de gassector overigens meer het karakter van een *gentlemen's agreement*: zolang de door de sector voorgestelde tarieven redelijk leken, keurde de minister ze goed.

Elektriciteit: nu price cap regulation

Voor de regulering van het elektriciteitsnetbeheer na de liberalisering heeft de Nederlandse wetgever dan ook een ander systeem gekozen, dat zou moeten prikkelen tot meer efficiëntie, en dat bij de *regulator* een minder gedetailleerd inzicht in de kosten van de netbeheerder nodig maakt. Dit is het systeem van *price cap regulation*. Hierbij zijn de kosten niet langer het uitgangspunt, maar worden de te hanteren tarieven zelf aan een plafond gebonden. In Nederland worden de tarieven voor het volgende jaar afgeleid uit die van het vorige jaar door ze enerzijds te verhogen met de inflatie (*cpi*) maar ze anderzijds te korten met een doelmatigheidskorting (*x*).⁷¹ Dit 'cpi - x' systeem moet netbeheerders prikkelen om hun kosten te verlagen (meer efficiëntie). Tevens zou de *regulator* minder specifieke informatie van de netbeheerders nodig hebben: hij hoeft in wezen alleen nog maar de waarde van *x* te bepalen.

⁷¹ Artikelen 41 tot en met 41b Elektriciteitswet 1998.

Outputsturing

De in Nederland toegepaste regulering kan getypeerd worden als *outputsturing*: de totale inkomsten van een netbeheerder worden bepaald door zijn totale *output* (het totaal aan geleverde diensten over een jaar) vermenigvuldigd met de geldende tarieven. Het wordt aan de netbeheerders overgelaten om te bepalen hoe ze die output intern op zo doelmatige wijze kunnen voortbrengen.

Doelmatigheidskorting

De achterliggende idee achter een doelmatigheidskorting x is dat er ruimte is bij netbeheerders om efficiënter te werken. Bij de feitelijke implementatie van een doelmatigheidskorting zijn er echter nog wezenlijke keuzes mogelijk, zoals bijvoorbeeld de keuze tussen een uniforme korting versus een per netbeheerder verschillende korting. Een uniforme korting is redelijk indien de tarieven van de verschillende netbeheerders zich reeds op een vergelijkbaar *efficiëncyniveau* bevinden; indien dit (nog) niet het geval is, kan een per netbeheerder verschillende korting richting gelijke *efficiëncyniveaus* sturen.

Eerste reguleringsperiode nu voorbij

De eerste reguleringsperiode (1999-2004) van het 'cpi - x ' systeem van regulering is enigszins moeizaam gelopen. De *regulator* DTe had een geavanceerd systeem bedacht om de doelmatigheidskorting x te bepalen voor de verschillende netbeheerders. Volgens de rechter (het College van Beroep voor het bedrijfsleven) vond dit systeem geen steun in de wet, zodat de DTe zijn praktijk weer heeft moeten aanpassen. De wetgever had een uniforme korting voor netbeheerders in gedachten gehad, maar de DTe hanteerde in de praktijk per netbeheerder verschillende kortingen. Intussen is de Elektriciteitswet 1998 zodanig aangepast dat DTe nu wel per netbeheerder een afzonderlijke korting kan vaststellen.⁷²

Wijzigingen komende reguleringsperiode

Voor de komende reguleringsperiode heeft de DTe opnieuw plannen voor een geavanceerd systeem, waarvoor de I&I-wet een wettelijke basis moet verschaffen. Een belangrijke karakteristiek van het stelsel zoals door de DTe voorgesteld is dat de korting x wordt afgeleid van de efficiëntieverbetering van (de) andere netbeheerders: dit heet 'maatstafconcurrentie' (of ook: *yardstick competition*). In zekere zin concurreert een netbeheerder in dit systeem, wat doelmatigheid betreft, indirect met de andere netbeheerders. Bij maat-

⁷² Zie over de problematiek rond de doelmatigheidskorting x : Knops 2002 en Knops 2003.

stafconcurrentie wordt een concurrerende markt geïmiteerd door de efficiëntste netbeheerder de 'prijs' te laten stellen die (ook) voor de andere netbeheerders zal gelden (zie verder Ajodhia *et al.* 2003).

Maatstafconcurrentie

Maatstafconcurrentie ziet er uit als een interessante optie om enige vorm van 'concurrentie' te creëren tussen monopolisten. Er kunnen zich echter drie problemen voordoen bij de implementatie van maatstafconcurrentie (Weyman-Jones 1995):

- *commitment* van de toezichthouder: een toezichthouder moet accepteren dat er hoge winsten gemaakt kunnen worden en dat bedrijven failliet kunnen gaan; het is echter twijfelachtig of toezichthouder politieke druk om in te grijpen kunnen weerstaan;
- *collusion* (kartels): als het inkomen van het ene bedrijf afhankelijk is van de prestaties van andere bedrijven, ligt het gevaar op de loer dat bedrijven afspraken gaan maken over hun prestatieniveau;
- *comparison* (vergelijking): de aanname die aan maatstaf concurrentie ten grondslag ligt, is dat de verschillende bedrijven onderling vergelijkbaar zijn; toch is het nog een zeer lastig karwei om een goede en bruikbare maatstaf te vinden voor de te vergelijken bedrijven.

Zowel operationele als kapitaalkosten

Bijzonder aan de toepassing van de *price cap regulation* in Nederland is dat ze zowel geldt voor de operationele kosten als voor de investeringen (Ajodhia *et al.* 2003). Door ook de investeringen onder de *price cap* te plaatsen komt er druk te staan op de investeringsbeslissingen van de netbedrijven. Een vermindering van de investeringen in vervanging en uitbreiding leidt immers tot een hoger rendement. De bezorgdheid is dus gerechtvaardigd of onder het huidige systeem van economische regulering van de elektriciteitsnetbeheerders de kwaliteit van het netwerk op lange termijn niet onder druk komt te staan. Om die reden is de DTe gekomen met een voorstel voor een stelsel van kwaliteitsregulering: de kwaliteit van de geleverde netbeheerdiensten zal uitdrukkelijk onderdeel uit gaan maken van de regulering (DTe 2002).

Structuur tarieven: TarievenCode

Hierboven is vooral aandacht besteed aan de hoogte van de tarieven en het daaruit voortvloeiende inkomen van de netbeheerder. Behalve de hoogte van de tarieven is ook de *structuur* van de tarieven van belang. Op welke wijze worden de kosten die samenhangen met het netbeheer in rekening gebracht bij de systeemgebruikers? Betaalt een systeemgebruiker bijvoorbeeld voor

zijn transport per geleverde energie (kWh, m³), of (deels) per maximaal gebruikte capaciteit (kW, m³/h)? Op dit moment bevat de Elektriciteitswet 1998 de basisstructuur van de tarieven voor aansluiting, transport en systeemdiensten. De tariefstructuren zijn verder uitgewerkt in de TarievenCode, die wordt vastgesteld door de directeur van de DTe. De I&I-wet heeft toegevoegd dat de netbeheerders en de directeur van de DTe hierbij rekening moeten houden met de regels die de minister ter zake heeft vastgesteld.⁷³

Gas: voorheen alleen transport ten behoeve van kleinverbruikers gereguleerd

Voor gas werden vóór de I&I-wet alleen de tarieven voor transport van gas dat bestemd is voor kleinverbruikers aan een soortgelijke regulering als bij elektriciteit onderworpen. De minister van economische zaken stelde deze tarieven jaarlijks vast volgens de formule 'cpi - x'. Voor de transporttarieven voor de overige afnemers gold dat netbeheerders indicatieve tarieven bekend moesten maken. Bij deze indicatieve tarieven moesten de netbeheerders rekening houden met de 'richtlijnen' die de DTe had vastgesteld.

I&I: DTe stelt ook tariefstructuur voor diensten gasnetbeheerders vast...

De I&I-wet heeft een nieuw stelsel ingevoerd. Ook voor gas zullen de tariefstructuren vastgelegd gaan worden in een soort tarievenscode. Artikel 12a Gaswet schijft voor dat de gezamenlijke netbeheerders aan de directeur van de DTe een voorstel doen met betrekking tot de door hen jegens netgebruikers te hanteren tariefstructuren voor transport van gas (met inbegrip van invoer, uitvoer en doorvoer van gas), de het transport ondersteunende diensten en voor de taken van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet. Vervolgens stelt de directeur van de DTe de tariefstructuren vast.⁷⁴

...en ook de nettarieven voor gas vastgesteld door de DTe

Niet alleen de tariefstructuren worden nu gereguleerd, maar ook de tarieven zelf (voor transport en ondersteunende diensten) zullen door de overheid vastgesteld worden, zoals bij elektriciteit al het geval was. De I&I-wet heeft namelijk ingevoerd dat de directeur van de DTe de (maximum)tarieven voor transport van gas dat bestemd is voor levering aan afnemers, vaststelt, evenals de tarieven voor de ondersteunende diensten.⁷⁵ Onder de 'ondersteunende diensten' moet ook de aansluitdienst begrepen worden.⁷⁶ De tarieven

⁷³ Artikel 26b Elektriciteitswet 1998.

⁷⁴ Voor LNG-installaties en voor toegang tot opslaginstallaties geldt een enigszins afwijkende regeling, zie artikel 13 Gaswet, respectievelijk de artikelen 18 tot en met 18g Gaswet.

⁷⁵ Artikel 81c Gaswet.

⁷⁶ Kamerstukken I, 2003-2004, 29 372, C, p. 16.

worden bepaald met behulp van de formule 'cpi - x + q'. De 'q' in deze formule is een kwaliteitsterm; de betekenis daarvan wordt hieronder uitgelegd.

Kwaliteitsregulering

Prijs- en kwaliteitsprikkel

Zoals hiervoor beschreven bestaat het gevaar dat in een systeem van *price cap regulation* (waarbij ook de investeringen onder de *price cap* vallen) de kwaliteit onder druk komt te staan. Om te voorkomen dat de kwaliteit zal dalen tot een maatschappelijk onwenselijk niveau, heeft de DTe een voorstel gedaan tot invoering van kwaliteitsregulering (DTe 2002). Hierbij wordt voornamelijk vooral gekeken naar de betrouwbaarheid van de voorziening.

'q' staat voor kwaliteit

Voor de netbeheertarieven voor elektriciteit en de tarieven voor het transport van gas, de tarieven die vastgesteld worden met de 'cpi - x' formule, heeft de DTe voorgesteld om aan die formule een kwaliteitsterm 'q' toe te voegen. De toekomstige formule zou dan worden: 'cpi - x + q'.

Kwaliteit: ook outputsturing

In het DTe-voorstel van kwaliteitsregulering wordt een toename van kwaliteit beloond met hogere inkomsten en een afname 'gestraft' met een daling van de inkomsten. De achterliggende gedachte is dat kwaliteit een bepaalde 'prijs' heeft: de maatschappij wordt geacht voor een verbetering van de geleverde kwaliteit een bepaalde prijs over te hebben; omgekeerd 'kost' een lagere kwaliteit (meer storingen) de maatschappij een bepaald bedrag.

Succes kwaliteitsregulering ...

Indien de *regulator* in staat is de juiste 'prijs' van (een) kwaliteit(sverandering) te bepalen, zal de netbeheerder kunnen afwegen wat het 'efficiënte' kwaliteitsniveau voor hem is. Dit zal dat niveau zijn waarbij de extra inkomsten van een kwaliteitsverbetering gelijk zijn aan de extra kosten die hij daarvoor moet maken.

...hangt af van de 'juiste' hoogte prikkel

Maar wat gebeurt er als de hoogte van de kwaliteitsprikkel verkeerd wordt vastgesteld? Is deze te laag, dan wordt de kwaliteit minder dan optimaal; is hij te hoog, dan betalen we straks meer dan de (te) hoge kwaliteit ons waard is. Die kans is zeker aanwezig, want bijvoorbeeld studies naar de maatschappelijke kosten van stroomonderbrekingen leveren zeer uiteenlopende getallen op, die soms wel een factor 10 kunnen verschillen. (Deze maatschappelijke kosten zijn een maat voor de kwaliteitsprikkel, omdat, om de kwaliteit

van de energievoorziening naar het maatschappelijk optimale niveau te sturen, de kwaliteitsprikkel die storingskosten dient te reflecteren).

Normen voor het gemiddelde of voor individu?

Daarnaast richt het voorgestelde systeem van kwaliteitsregulering zich op de *gemiddelde* kwaliteit van een netbeheerder. Individuele afnemers kunnen een veel slechtere (of juist veel betere) kwaliteit ondervinden dan dat gemiddelde. Voor de bescherming van de individuele systeemgebruiker biedt de voorgestelde kwaliteitsregulering dus weinig soelaas. Dit probleem zou ondervangen kunnen worden door netbeheerders bij ernstige storingen aan de gedupeerde systeemgebruikers een tegemoetkoming te laten verstrekken (waarmee later rekening gehouden wordt bij het bepalen van de kwaliteitsbonus of -malus). Een andere optie is om naast kwaliteitsregulering op basis van de gemiddelde kwaliteit ook minimumnormen vast te stellen, om te voorkomen dat op bepaalde plaatsen de kwaliteit al te zeer zal dalen.

Aansprakelijkheid

Verder speelt een rol in hoeverre netbeheerders aansprakelijk zijn voor schade als gevolg van storingen in de energievoorziening. Indien netbeheerders voor (een deel van) de schade moeten opdraaien, voelen ze ook al zonder nadere kwaliteitsregulering (een deel van) de maatschappelijke kosten van die onderbrekingen in de energievoorziening. Op dit moment sluiten de energiebedrijven aansprakelijkheid voor schade bij onderbrekingen in de voorziening zo veel mogelijk uit. De minister vindt echter dat die aansprakelijkheid verruimd zou moeten worden.

Cumulatie van maatregelen?

Met de I&I-wet en de wens van de minister om de aansprakelijkheid van energiebedrijven te verruimen, dreigt een cumulatie van kwaliteitsprikkel: de algemene kwaliteitsterm 'q', de individuele tegemoetkomingen bij ernstige storingen en eventueel schadevergoeding aan afnemers. De netbeheerder voelt de som van deze drie prikkels. Om bij het gewenste optimum uit te komen moet die somprikkel dan de juiste hoogte hebben. Het is een lastige taak om al die onderdelen precies op elkaar af te stemmen.

3.3 Eigendom van de netten en het belang van die eigendom

Onduidelijkheid

Een onderwerp dat reeds bij de totstandkoming van de Elektriciteitswet 1998 met enige voorzichtigheid tegemoet werd getreden is de eigendom van de componenten die het netwerk vormen. De onduidelijkheid over wie nu precies 'eigenaar' is van de kabels en leidingen komt voort uit het stelsel van

het Burgerlijk Wetboek en uit de vele *sale-and-lease-back* overeenkomsten die gesloten zijn met betrekking tot Nederlandse elektriciteits- en gasnetten.

Eigendom: in principe verticale natrekking

Het eerste punt betreft de vraag wie eigenaar is van de energienetten: het energiebedrijf dat de kabels en leidingen heeft aangelegd, of de eigenaar van de grond waarin de kabels en leidingen liggen? Op grond van het stelsel van het Burgerlijk Wetboek heeft de laatstgenoemde de sterkste claim. Daarin geldt namelijk de hoofdregel dat de eigenaar van de grond in beginsel ook eigenaar is van de ‘gebouwen en werken die duurzaam met de grond verenigd zijn’ (‘verticale natrekking’), zoals kabels en leidingen. Heeft het energiebedrijf dus een kabel of leiding door de tuin van de heer A gelegd, dan is die in beginsel A’s eigendom.

Recht van opstal

Deze verticale natrekking kan doorbroken worden door een recht van opstal. Indien A aan het energiebedrijf een recht van opstal had verstrekt voor (het leggen van) de kabel door zijn tuin, dan zou het energiebedrijf eigenaar van de kabel geweest zijn. In de praktijk zijn er weinig van zulke opstalrechten gevestigd.

Horizontale natrekking als uitzondering?

De hoofdregel van de ‘verticale natrekking’ kent een uitzondering: ‘horizontale natrekking’. Zaken die onverbrekelijk deel uitmaken van een onroerende zaak van een ander, blijven eigendom van die ander, ook al bevinden ze zich op of onder de grond van de één. Zou bijvoorbeeld de kelder van het huis van de buurman van de heer A onder A’s grond uitsteken, dan zou die kelder toch eigendom van de buurman blijven. Op dit moment lijkt deze uitzondering echter nog niet te gebruiken bij elektriciteits- of gasnetten.

Sale and lease back

De juridische eigendom van de energienetten lijkt momenteel dus zeer versnipperd. Daarnaast zijn met betrekking tot vele elektriciteits- en gasnetten *sale-and-lease-back* contracten gesloten. Omdat deze contracten doorgaans geheim zijn, is niet op voorhand duidelijk welke complicaties zij voor de eigendomsverhoudingen voor de netten meebrengen.

Voorstel: horizontale natrekking toepassen

Het zou de duidelijkheid rond de energienetten ten goede komen indien de eigendom van de netwerken nu eens helder geregeld wordt. In zijn advies aan de Algemene Energieraad pleit De Haan ervoor om op elektriciteits- en gasnetten de regel van ‘horizontale natrekking’ van toepassing te verklaren

in de wet. Op die manier zouden energiebedrijven dan (juridisch) eigenaar worden van de netwerken (De Haan 2003).

I&I: eerst horizontale natrekking voorgesteld, later ingetrokken

Deze suggestie van De Haan was door de regering overgenomen in de Nota van Wijziging van het I&I-wetsvoorstel.⁷⁷ Onder druk van de Tweede Kamer heeft de regering deze bepaling echter uit het I&I-wetsvoorstel teruggetrokken. De Tweede Kamer prefereerde namelijk een algemenere regeling van dit onderwerp; een sectorspecifieke regeling (alleen in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet) was in haar ogen minder geschikt.⁷⁸ Overigens is een probleem met de horizontale natrekking de vraag waar die ophoudt. De verschillende energienetten zijn namelijk met elkaar verbonden, maar het lijkt niet logisch dat het ene net het andere natrekt. In de praktijk zouden de eigendomsgrenzen dan de (publiekrechtelijke) netbeheergrenzen volgen.

Belang van de eigendomsvraag

Het belang dat samenhangt met de vraag wie (juridisch) eigenaar is van de netwerken, is vooral gelegen in het verband tussen die eigendom en de grondslag tot het aanwijzen van een netbeheerder, en in de eventuele noodzaak van een netbeheerder om economische eigendom van de netten te hebben.

Wetten vaag over (rol) eigendom

De Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet zijn aag over welke rol de eigendom van de netten speelt voor de grondslag van het netbeheer. De Elektriciteitswet 1998 vermijdt een verwijzing naar *eigendom* waar ze de grondslag tot het aanwijzen van een netbeheerder regelt. Het oude artikel 10, derde lid, Elektriciteitswet 1998 bepaalde dat ‘de rechtspersoon die een recht van gebruik heeft van een [...] net [...] voor het beheer van dat net een of meer naamloze of besloten vennootschappen als netbeheerder [aanwijst]’. Met de I&I-wet is deze formulering gewijzigd en luidt ze nu in de Elektriciteitswet 1998 hetzelfde als in de Gaswet. ‘Degee aan wie een [...] net toebehoort’ dient een netbeheerder aan te wijzen.⁷⁹

Eigendom de grondslag voor het aanwijzen van een netbeheerder?

Ondanks dat de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet niet duidelijk zijn over de vraag of eigendom de grondslag is voor het aanwijzen van een netbeheerder, interpreteert De Haan het beheersrecht van de netbeheerder als ‘een

⁷⁷ Kamerstukken II, 2003-2004, 29 372, nr. 11.

⁷⁸ Zie ook in de Appendix A.7.6.

⁷⁹ Artikelen 10, derde lid, Elektriciteitswet 1998 en 2, eerste lid, Gaswet.

afgeleide van de juridische eigendom' van de netten (De Haan 2003, p. 24). De netbeheerder dient, nadat hij aangewezen is, de beschikking over het netwerk te krijgen om dat net in overeenstemming met zijn wettelijke taken te kunnen beheren.

...wat zou betekenen dat de minister een netbeheerder niet kan vervangen?

In de redenering van De Haan zou de overheid, indien zij niet de eigenaar is van de netwerken, de grondslag ontberen om, bijvoorbeeld bij wanbeheer, een andere netbeheerder aan te wijzen. En, mocht de minister toch, op grond van de Elektriciteitswet 1998, een andere netbeheerder willen aanwijzen bij wanbeheer, dan zou – volgens De Haan – deze nieuwe netbeheerder eerst nog via een overeenkomst met de oude eigenaar of beheerder, dan wel via onteigening een gebruiksrecht op het net moeten verkrijgen voordat hij het net daadwerkelijk kan gaan beheren. Het huidige wettelijke vangnet bij wanbeheer (dat erin bestaat dat de minister een vervangende netbeheerder kan aanwijzen) is volgens De Haan dus een wassen neus.

Evenwel onenigheid onder juristen

Toch valt er een kanttekening te plaatsen bij De Haans redenering. Onder juristen heerst immers nog onenigheid over wat de grondslag van beheer van publieke zaken is. Is het de eigendom, of ligt de grondslag in het publiekrecht en volgt (de noodzaak van) beheer uit het publieke karakter van de zaak? In het laatste geval kan het huidige wettelijke systeem overeind blijven.

Advies: mogelijkheden ingrijpen stevig verankeren

Hoe een rechter zal oordelen, is moeilijk te voorspellen. Om die reden is het verstandig het publieke belang van de energienetten zo stevig mogelijk te verankeren.

3.4 Mate van *unbundling*: afsplitsen van de netwerken?

Scheiding concurrerende en monopolistische activiteiten

De nieuwe organisatie van de energievoorziening steunt op de overtuiging dat niet de hele energievoorziening een monopolie hoeft te zijn, maar dat bepaalde activiteiten in concurrentie uitgevoerd kunnen worden. Andere activiteiten, zoals het netbeheer, dienen een monopolie te blijven. Het opbreken van het oude geïntegreerde monopolie leidt weliswaar tot verlies van coördinatievoordelen, maar dit zou ruimschoots gecompenseerd moeten worden door de winst ten gevolge van efficiënter opererende marktactiviteiten. Een belangrijke aanname hierbij is dat alle elementen van die coördinatie, zowel technisch als economisch, opnieuw vormgegeven kunnen worden

in contractuele en marktrelaties tussen de onafhankelijk opererende actoren.

Regulering monopolie en ‘unbundling’

De monopolietaken dienen gereguleerd te worden. Tevens moet de verhouding tussen marktactiviteiten en monopolie afgebakend worden. Enerzijds mag het uitvoeren van een monopolietaak niet leiden tot oneigenlijke concurrentievoordelen bij marktactiviteiten. Anderzijds mogen commerciële belangen het netbeheer (een monopolietaak) niet nadelig beïnvloeden. Dit is de essentie van ‘unbundling’ (ontvlechting).

Soorten unbundling

Hoe kan die *unbundling* nu verzekerd worden? Traditioneel worden verschillende niveaus van *unbundling* onderscheiden:

- afzonderlijke boekhouding voor de netbeheerder;
- administratieve scheiding: de netbeheerder vormt een apart bedrijfsonderdeel;
- juridische scheiding: de netbeheerder vormt een aparte rechtspersoon (maar maakt eventueel wel onderdeel uit van een groter concern);
- eigendoms*unbundling*: de netbeheerder is juridisch afgescheiden én is de eigenaar van het beheerde netwerk.

In de gevallen dat een netbeheerder een eigen rechtspersoon is, speelt ook de vraag wie eigenaar kan zijn van die netbeheerrechtspersoon. Het is mogelijk ook hiervoor *unbundling* in te voeren: natuurlijke personen of rechtspersonen die actief zijn in energieactiviteiten waarvoor concurrentie mogelijk is (zoals bijvoorbeeld levering), zouden dan geen eigenaar mogen zijn van netbeheerders. Gekoppeld aan eigendoms*unbundling* zou dit de meest extreme vorm van *unbundling* opleveren (zie verder § 3.5).

Chinese muren

In Nederland moeten netbeheerders momenteel een aparte boekhouding voeren voor het netbeheer. Dit moet het tarieftoezicht door de DTe vergemakkelijken en kruissubsidies tegengaan. Ook mogen netbeheerders geen vertrouwelijke informatie doorgeven aan gelieerde bedrijven. In de praktijk blijken deze ‘Chinese muren’ toch niet altijd even stevig, zoals bijvoorbeeld bleek in de nasleep van het faillissement van EnergyXS.

Onafhankelijkheid netbeheerder

Ook de onafhankelijke zeggenschap van de netbeheerder lijkt niet altijd verzekerd. Met name voor strategische beslissingen, zoals investeringen in het net, zijn netbeheerders afhankelijk van het moederbedrijf – bij wie de net-

werken vaak nog op de balans staan. De nieuwe Europese richtlijnen scherpen dan ook de eisen voor de onafhankelijkheid van netbeheerders flink aan. Een netbeheerder zal bijvoorbeeld voldoende feitelijke zeggenschap moeten hebben om onafhankelijk beslissingen te nemen met betrekking tot de bedrijfsmiddelen die nodig zijn voor het netbeheer.

Administratieve en juridische unbundling

Zoals hiervoor besproken (§ 2.4) is Nederland op grond van de Elektriciteitsrichtlijn en de Gasrichtlijn verplicht om een afzonderlijke boekhouding en een administratieve en juridische scheiding van de netbeheerders te implementeren.⁸⁰ Een verdergaande *unbundling* behoort dus tot de 'keuzeruimte' die Nederland heeft. Deze verdergaande *unbundling* behelst dus eigendoms*unbundling* en/of *unbundling* van de eigendom van de netbeheerders. Het eerste onderwerp komt in deze paragraaf aan de orde, het tweede in de volgende paragraaf.

EU eist geen afsplitsing eigendom...

De nieuwe Europese richtlijnen trekken nog niet de uiterste consequentie van het *unbundlings*streven. De richtlijn houdt namelijk 'geen verplichting in om de eigendom van de activa van het [netwerk] af te scheiden van het verticaal geïntegreerde bedrijf'. In de richtlijn worden immers geen eigendomsvraagstukken geregeld. Dat is traditioneel een zaak voor de lidstaten.

... maar dit is wel een zuivere oplossing

Toch is een afsplitsing van de netwerken van de commerciële activiteiten systematisch gezien een zuivere en consequente oplossing. De huidige, geïntegreerde energieconcerns verzetten zich echter sterk tegen zulke afsplitsing. Het probleem met hun verzet is dat de meeste van hun argumenten tegen afsplitsing ook geïnterpreteerd kunnen worden als argumenten vóór afsplitsing.

Synergievoordelen versus concurrentievervalsing

Waar de energiebedrijven wijzen op 'synergievoordelen', leggen ze in feite de vinger op nog bestaande oneigenlijke concurrentievoordelen tegenover energieopwekkers of -leveranciers die niet verbonden zijn met een netbedrijf. Waar ze klagen over de hogere rente die ze straks op hun 'commerciële' leningen moeten betalen, vergeten ze te vermelden dat het netbedrijf straks waarschijnlijk (nog) goedkoper krediet kan krijgen voor zijn activiteiten. Het voorbeeld van KPN's commerciële avonturen, die het bedrijf bijna tot

⁸⁰ Overigens kan de juridische scheiding van distributienetbeheerders voor elektriciteit en voor gas eventueel tot 1 juli 2007 uitgesteld worden.

junk bond status lieten afdalen, toont aan dat de netwerken juist een risico lopen bij geïntegreerde bedrijven. Verder is er het argument dat de gesplitste bedrijven samen minder waard zijn. Mocht dit waar zijn dan kan dat twee dingen betekenen. Ten eerste kan het weer wijzen op oneigenlijke concurrentievoordelen van integratie. Maar, ten tweede, kan het een indicatie zijn dat het opknippen van de energievoorziening in markt- en monopolieactiviteiten per saldo geen (economisch) voordeel oplevert... Dan zou een terugkeer naar de oude situatie het overwegen waard zijn.

Conclusie: bekijk onderwerpen in samenhang

Hoewel het onderbrengen van de eigendom van de netwerken bij de netbeheerder en het vervolgens volledig afsplitsen van de netbeheerder van andere, concurrerende energieactiviteiten het meest 'zuiver in de leer' is vanuit de gedachte die ligt achter de huidige liberalisering van de energiesector, vereisen de EG-richtlijnen dit niet. Mogelijk kan een vergelijkbare mate van onafhankelijkheid ook bereikt worden door goede regulering. Daarnaast dient dit onderwerp benaderd te worden in samenhang met het onderwerp van de volgende paragraaf: wat doen we met de eigendom van de energiebedrijven? (Aan het eind van de volgende paragraaf staat dan ook een conclusie voor deze twee onderwerpen in samenhang.) Een aspect dat bij die samenhangende afweging een rol kan spelen, is de mate van *unbundling* die in de ons omringende landen wordt vereist. Het valt overigens te prefereren om zulke aspecten binnen de EU te harmoniseren.

Gelijk speelveld... voor wie?

Het juridisch afsplitsen van netbeheerders en het bij hen neerleggen van de volledige eigendom van de netwerken isoleert de monopolieactiviteiten van de vrijemarktactiviteiten, waarmee in Nederland een gelijk speelveld kan worden gecreëerd tussen de 'oude' energieconcerns enerzijds en nieuwkomers zonder netwerken anderzijds.

De Nederlandse energiebedrijven concurreren, wat de vrijemarktactiviteiten betreft, echter ook met buitenlandse energiebedrijven. Indien deze niet onderworpen zijn aan een eigendoms*unbundling*, kunnen zij de voordelen van het bezit van een netwerk wel aanwenden in die concurrentiestrijd. Dat zou de 'oude' Nederlandse energiebedrijven een aanzienlijk concurrentienadeel opleveren.

3.5 Eigendom van de energiebedrijven: wel of niet privatiseren?

Discussies scheiden

De onderwerpen van deze paragraaf en de vorige paragraaf worden vaak te makkelijk op één hoop gegooid, terwijl het gaat om twee verschillende aspecten. In de vorige paragraaf ging het uiteindelijk om de vraag of een netbeheerder de (volledige) eigendom van de netwerken moet hebben, of dat alleen een bepaalde 'zeggenschap' over de netwerken voldoende is voor een netbeheerder.

Eigendom van de netbeheerder

In deze paragraaf komt de vraag aan de orde hoe de eigendom van de netbeheerder zelf (als rechtspersoon) geregeld moet worden. Wie mag er eigenaar zijn van een netbeheerder? In theorie kan deze vraag onafhankelijk van de uitkomst van de vorige paragraaf behandeld worden, maar in de praktijk is er wel enig verband te verwachten tussen beide vragen.

Netbeheerder is in Nederland een BV of NV

Zoals reeds hiervoor aangegeven vereisen de Elektriciteits- en de Gasrichtlijn dat netbeheerders een aparte natuurlijke persoon of rechtspersoon zijn. In Nederland is de wetgever zelfs nog iets specifiekker: een netbeheerder moet een naamloze of besloten vennootschap zijn. Wie mag de aandelen in deze netbeheervenootschappen houden?

Netbeheerders deel van groter concern; overheid eigenaar

Op dit moment maken de Nederlandse distributienetbeheerders alle deel uit van (grotere) concerns die ook actief zijn op het gebied van andere energie-activiteiten, zoals bijvoorbeeld levering van elektriciteit en gas. Deze concerns zijn in bijna alle gevallen op hun beurt weer eigendom van provincies en gemeenten. Op dit moment zijn de meeste netbeheerders in Nederland dus direct of indirect in handen van lagere overheden. Met de term 'privatisering' zullen we hier de verkoop van aandelen in de energiebedrijven aan *private* partijen aanduiden.

Overheden willen aandelen energieconcerns verkopen

Sommige van deze lagere overheden hebben de wens geuit om hun aandelen in de energiebedrijven te vervreemden. Een argument dat hierbij vaak genoemd wordt is dat deze overheden vinden dat ze niet betrokken dienen te zijn in risicovolle vrijemarktactiviteiten, zoals (tegenwoordig) levering van of handel in energie.

Invloed van aandeelhouder is beperkt...

Daarnaast geven sommige lagere overheden aan dat hun zeggenschap als aandeelhouder van de regionale energiebedrijven beperkt is. Deze bedrijven vallen in het algemeen immers onder het 'structuurregime', wat een beperking van de macht van aandeelhouders met zich meebrengt. Daarnaast is in de regelgeving voor de elektriciteits- en de gassector de invloed van aandeelhouders op – met name – (de bedrijfsvoering van) netbeheerders verder ingeperkt.

...maar aandeelhouderschap heeft toch wel (meer)waarde

Desondanks brengt het aandeelhouderschap in de energiebedrijven (meer)waarde met zich mee. De aandeelhouders beschikken immers nog wel over bepaalde concrete rechten. Verder berust bij de aandeelhouders als eigenaren van de onderneming de 'residuele' zeggenschap: alle macht die niet reeds op een andere wijze (wet, statuten) is ingekaderd, berust bij hen. De eigenaren/aandeelhouders zijn uiteindelijk toch de 'baas', zij het vanuit de achtergrond opererend.

Overheid als aandeelhouder heeft een verantwoordelijkheid

Wanneer men zich realiseert dat het structuurregime vooral gericht is op het beschermen van een onderneming ten opzichte van beleggers als eigenaar/aandeelhouder, kan men zich afvragen of de toepassing van dit strikte regime wel zo gelukkig is indien het bedrijven met een duidelijke publieke functie én een publieke eigenaar betreft. De overheid participeert in die ondernemingen niet met een beleggingsoogmerk, maar *vanwege* het publiek belang. Zo betoogt Huizink (2004) bijvoorbeeld dat waar de overheid als aandeelhouder substantiële invloed kan uitoefenen, dit ook geboden is, zowel in het betrokken publieke belang als in het belang van de vennootschap. De overheid-aandeelhouder zou daar dan ook op afgerekend dienen te worden: de overheid dient haar verantwoordelijkheid in dezen niet te ontlopen.

Bij afsplitsing netbeheerders

Het argument dat overheden niet betrokken willen zijn bij risicovolle vrijemarktactiviteiten geeft aan dat er een verband is tussen het onderwerp van deze paragraaf en het onderwerp van de vorige paragraaf. Is een netbeheerder immers geheel afgescheiden van vrijemarktactiviteiten rond energie, dan verricht die netbeheerder dus geen risicovolle vrijemarktactiviteiten. Het bovengenoemde argument van de overheden om hun aandelen te verkopen, gaat dan niet op voor de aandelen in de *netbeheerder*. De rest van het energieconcern houdt zich in dat geval wel met vrijemarktactiviteiten bezig, zodat het argument om de aandelen te verkopen voor dit deel van het concern wél op gaat.

Zonder afsplitsing netbeheerders

Indien netbeheerders echter niet afgesplitst worden en een integraal onderdeel (blijven) vormen van een energieconcern, ligt de zaak anders. In dit geval legt een antwoord op de vraag van deze paragraaf (wie mag eigenaar zijn van een netbeheerder?) ook meteen vast wie eigenaar mag zijn van een energieconcern.

Relevante aspecten

De afweging over privatisering van de energiebedrijven hangt af van:

- de keuze gemaakt met betrekking tot het wel of niet afsplitsen van de netwerken, zoals besproken in § 3.4;
- de effectiviteit van de regulering: hoe goed kan de regulator toezicht houden op de netbeheerders;
- de mogelijkheden van de overheid om in te kunnen grijpen bij wanbeheer: kan de overheid als eigenaar van de vennootschap hier nog een rol spelen?

Bij volledige afsplitsing: privatisering marktgedeelte OK

Indien alles wat met de netwerken te maken heeft, bij de netbeheerder wordt gelegd, kan een netbeheerder als zelfstandige entiteit opereren, los van de rest van het energieconcern waar hij uit voort komt. In dit geval bestaat het oude energieconcern uit een 'monopoliegedeelte' (de netbeheerder) en een 'marktgedeelte' (de overige activiteiten). In deze situatie lijken er weinig argumenten tegen privatisering van het marktgedeelte te bedenken.

Bij volledige afsplitsing: privatisering netbeheerder een keuze

Of in zo'n situatie van volledige afsplitsing van het netbeheer de netbeheerders geprivatiseerd zouden mogen worden, hangt af van de inschatting van de twee andere hierboven genoemde punten. Is de regulering voldoende om ook bij private eigenaren een goed netbeheer te garanderen, in het bijzonder met het oog op de langetermijnontwikkeling van het netwerk? Welke effectieve mogelijkheden heeft de overheid om in te grijpen bij wanbeheer door een (private) netbeheerder?

Zonder afsplitsing: discussie gaat over privatisering van het hele energieconcern

Indien netbeheerders *niet* de volledige beschikking krijgen over het netwerk en ze dus *niet* als volkomen zelfstandige entiteit binnen het energieconcern kunnen opereren, lijkt het geen optie om de netbeheerder en de rest van het energieconcern gescheiden wel/niet te privatiseren. De vraag wordt dan of het hele energieconcern geprivatiseerd zou mogen worden of niet.

Zonder afsplitsing: afwegingskader privatisering

In dit geval zullen overheden die niet wensen te participeren in risicovolle vrijemarktactiviteiten, dus het hele concern (inclusief netbeheerder!) willen vervreemden. Bij de afweging of dit verstandig is, is het ook in dit geval van belang om in te schatten hoe effectief de bestaande regulering is, en of de overheid voldoende mogelijkheden heeft om in te grijpen bij wanbeheer, indien ze niet de eigenaar is. De inschatting van de effectiviteit van de regulering kan – bij dezelfde regulering – toch verschillend zijn voor de situatie waarin netwerken zijn afgesplitst enerzijds en het geval waarin ze niet zijn afgesplitst anderzijds, omdat in het eerste geval bijvoorbeeld veel minder ‘kruiseffecten’ tussen monopolie- en marktactiviteiten te verwachten zijn.

Conclusie

Concluderend blijkt de problematiek van deze en de vorige paragraaf samen te vatten in Tabel 1.

Tabel 1. Samenhang keuzes rond afsplitsing netwerken en privatisering

afplitsing netwerken	<i>ja</i>	<i>nee</i>
privatisering	marktdeel concern: ja	gehele concern: <u>keuze</u>
	netbeheerder: <u>keuze</u>	

Afsplitsing of niet?

Bij de afweging over het al dan niet afsplitsen van de netwerken (en de netbeheerder) zijn vooral van belang (i) de mate waarin de regulering wordt geacht de onafhankelijkheid van het netbeheer te kunnen verzekeren, en (ii) de vraag welk ‘gelijk speelveld’ we nu eigenlijk wensen te bereiken (dat tussen de oude bedrijven en nieuwkomers, of dat tussen Nederlandse en buitenlandse energieconcerns).

Wel of niet privatiseren?

Bij de afweging over wel of geen privatisering van de energiebedrijven zijn vooral van belang (i) de inschatting van de effectiviteit van regulering, in het bijzonder met het oog op de langetermijnontwikkeling van de netwerken, en (ii) de meerwaarde die overheidseigendom van de energiebedrijven zou kunnen hebben, in het bijzonder voor die gevallen waarin regulering niet effectief blijkt.

Of even wachten?

Overigens zou ook nog gewacht kunnen worden met het nemen van ingrijpende beslissingen in Nederland met betrekking tot afsplitsing en privatisering.

ring tot het iets duidelijker is in welke richting de Europese ontwikkelingen gaan, of in ieder geval de ontwikkelingen in de regio. Mochten de buurlanden niet voor verdergaande *unbundling* kiezen, dan is het een overweging om de Nederlandse bedrijven ook niet volledig te ontvlechten om ze niet een concurrentienadeel te geven. Aan de andere kant betekent uitstel van de beslissing dat de periode van onzekerheid voortduurt, hetgeen voor de betrokken bedrijven een handicap kan zijn.

3.6 Beleidskeuzes rond het beheer van de distributienetten

Wat betreft het netbeheer liggen er een aantal beleidskeuzes voor. Sommige keuzes houden verband met onderdelen van de I&I-wet. Andere keuzes kwamen nog niet in dat wetsvoorstel aan de orde, maar zullen op korte termijn wel een belangrijke rol gaan spelen. Hierbij kan vooral gedacht worden aan de discussie over het wel of niet volledig afsplitsen van netbeheerders van de rest van het energieconcern en over de mogelijkheid van privatisering van energiebedrijven. De belangrijkste beleidskeuzes worden hier kort samengevat.

Regulering van het netbeheer

Keuze 1: Wie bepaalt welke aspecten van de tarieven en de voorwaarden van de netbeheerders?

Netbeheerders zijn monopolisten, voor wie een groot deel van de tarieven en voorwaarden die zij mogen hanteren, gereguleerd wordt. Deze 'regulering' wordt momenteel voornamelijk gevormd door regels van de wetgever (de wet) die verder uitgewerkt zijn in algemene regels van de DTe (technische Codes voor elektriciteit en de TarievenCode, alsmede tot nog toe de DTe-richtlijnen voor gas). De individuele tarieven voor elektriciteitsnetbeheer worden nu vastgesteld door de DTe. Met de I&I-wet is ingevoerd dat er ook voor gas technische codes en een tarievencode zullen komen. Deze worden vastgesteld door de directeur van de DTe. Deze directeur van de DTe zal verder ook de individuele tarieven voor de gasnetbeheerders vaststellen. Elektriciteit en gas zullen dan eindelijk op een parallelle manier geregeld zijn.

De I&I-wet heeft evenwel een nieuwe rol van de minister van Economische Zaken in het leven geroepen. Deze kan middels een ministeriële regeling algemene regels stellen, die de directeur van de DTe in acht moet nemen bij het vaststellen van de technische codes en tarievencodes voor elektriciteit en gas. Op zichzelf is er geen bezwaar tegen deze bevoegdheid van de minister,

maar ze draagt wel het gevaar in zich dat er onduidelijkheid gaat ontstaan over de afbakening tussen de ministeriële regels en de uiteindelijk door de directeur van de DTe vastgestelde regels

Keuze 2: Welke vorm van economische (en kwaliteits)regulering wordt er toegepast op de netbeheerders?

Gezien het feit dat het netbeheer het karakter van een natuurlijk monopolie heeft, is het onderhavig aan economische regulering. De inkomsten van de bedrijven worden gereguleerd doordat een *regulator* hun nettarieven vaststelt (zowel voor elektriciteit als gas). Binnenkort begint er een nieuwe 'reguleringsperiode'. De *regulator* DTe wil voor die periode gelijktijdig zowel economische als kwaliteitsregulering toepassen. De uitgangspunten voor de regulering in de nieuwe periode zijn, als het aan de DTe ligt, *price-cap*-regulering en het gebruik van maatstafconcurrentie. De keuze voor maatstafconcurrentie is nieuw ten opzichte van het huidige stelsel zoals neergelegd in de Elektriciteitswet 1998. Omdat maatstafconcurrentie niet zonder problemen is (zie p. 50), dient de wetgever (en dus ook het parlement!) die keuze bewust te maken.

Unbundling en privatisering van netbeheerders

Keuze 3: Moet Nederland kiezen voor het afsplitsen van de netwerken en de netbeheerder van de rest van het energieconcern?

Hoewel volledige (eigendoms-)afsplitsing de uiterste consequentie is van de ingezette liberalisering van de elektriciteits- en de gassector en de bijbehorende *unbundling*, wordt zo'n vergaande afsplitsing niet opgelegd door de EU. Nederland zal een afweging moeten maken of zulke afsplitsing opgelegd dient te worden. Bij deze afweging zijn vooral van belang (i) de mate waarin de regulering wordt geacht de onafhankelijkheid van het netbeheer te kunnen verzekeren, en (ii) de vraag welk 'gelijk speelveld' we nu eigenlijk wensen te bereiken (dat tussen de oude bedrijven en nieuwkomers, of dat tussen Nederlandse en buitenlandse energieconcerns).

Keuze 4: Moeten de huidige overheidseigenaren van de energiebedrijven de mogelijkheid krijgen hun aandelen te verkopen aan private partijen (privatiseren)?

Vooralsnog is die verkoop van de aandelen in de energiebedrijven niet toegestaan, voor zover het netbeheerders betreft. Het antwoord op deze vraag hangt samen met het wel of niet afsplitsen van de netwerken. Worden netwerken afgesplitst van concurrerende energieactiviteiten, dan is er weinig

bezwaar tegen het privatiseren van de eigendom van de bedrijfsonderdelen die zich met vrijemarktactiviteiten bezig houden. Of in zo'n geval een netbeheerder geprivatiseerd mag worden, is een keuze. Een zelfde soort keuze dient zich aan met betrekking tot het al of niet privatiseren van een integraal energieconcern, indien géén afsplitsing van het netwerk wordt opgelegd. Bij de afweging over wel of geen privatisering van de energiebedrijven zijn vooral van belang (i) de inschatting van de effectiviteit van regulering, in het bijzonder met het oog op de langetermijnontwikkeling van de netwerken, en (ii) de meerwaarde die *overheidseigendom* van de energiebedrijven zou kunnen hebben, in het bijzonder voor die gevallen waarin regulering niet effectief blijkt.

Overigens zou ook nog gewacht kunnen worden met het nemen van ingrijpende beslissingen in Nederland met betrekking tot afsplitsing en privatisering tot het iets duidelijker is in welke richting de Europese ontwikkelingen gaan, of in ieder geval de ontwikkelingen in de aangrenzende regio's.

4 De voorzienings- zekerheid van elektriciteit⁸¹

81 Dit hoofdstuk is gebaseerd op het promotieonderzoek van L.J. de Vries (De Vries 2004).

4.1 Inleiding

Kwaliteit dienstverlening wordt bepaald door het gehele elektriciteitssysteem

In tegenstelling tot het transport en de distributie van elektriciteit is de markt voor elektriciteitsproductie in Nederland niet anders gereguleerd dan in andere industriële sectoren. Dat ligt minder voor de hand dan het op het eerste gezicht lijkt. De kwaliteit van de dienstverlening aan de klant wordt in de elektriciteitssector niet alleen bepaald door de producent van wie de klant zijn stroom betreft, maar ook door de concurrerende producenten, de systeembeheerder en de netbeheerders. Een van de belangrijkste aspecten van de kwaliteit van de stroomvoorziening is immers de betrouwbaarheid van de levering. Die hangt af van de totale hoeveelheid beschikbaar productievermogen in het systeem en van de betrouwbaarheid van de transmissie- en distributienetten. Dit hoofdstuk is gewijd aan de vraag onder welke omstandigheden concurrerende elektriciteitsproducenten gezamenlijk ervoor zorg kunnen dragen dat de betrouwbaarheid van de stroomvoorziening op een gewenst niveau blijft. Derhalve richt dit hoofdstuk zich alleen op de opwekking van elektriciteit. Gerelateerde vraagstukken, zoals klimaatverandering en de afhankelijkheid van primaire brandstoffen, worden niet behandeld, met uitzondering van de voorzieningszekerheid van aardgas in hoofdstuk 5.

4.2 Hoe de markt zou moeten werken

Kenmerken van het product elektriciteit

Elektriciteitsmarkten wijken nogal af van andere markten.

- Om het elektriciteitssysteem technisch stabiel te houden, moeten vraag en aanbod van moment tot moment met elkaar in evenwicht zijn.
- De vraag naar elektriciteit kenmerkt zich door een buitengewoon lage prijselasticiteit, zeker op de korte termijn. De meeste consumenten weten niet wat de momentane prijs van stroom is en passen daar dus ook niet hun gedrag op aan. Zelfs al weten ze de momentane prijs, dan hebben ze vaak geen prikkel om op prijsspieken te reageren, omdat hun meters niet de tijd van het verbruik meten en ze dus een gemiddelde prijs over een lange periode betalen.
- Als alle beschikbare elektriciteitscentrales in bedrijf zijn, is ook het aanbod van elektriciteit prijsinelastisch op de korte termijn.

Piekkapaciteit

Omdat er geen commercieel haalbare wijze is om stroom op te slaan op dit moment, anders dan in stuwmeren in de bergen, hangt de betrouwbaarheid van de stroomvoorziening af van de beschikbaarheid van voldoende produc-

ti capaciteit om op ieder moment in de vraag te voorzien. Dit betekent dat er voor de hoogste vraagpieken centrales beschikbaar moeten zijn die zelden draaien. De vraag is wie deze centrales financiert.

Optimaal niveau voorzieningszekerheid

100% voorzieningszekerheid is niet mogelijk. Elektriciteitscentrales kunnen plotseling uitvallen, waardoor er altijd een kans is dat er niet voldoende productievermogen is om volledig in de netto vraag (bruto vraag minus import en transmissieverliezen) te voorzien. Meer centrales verkleinen de kans op tekorten, maar kunnen die kans niet helemaal wegnemen. Er is dus een optimum tussen de kosten van het beschikbaar productievermogen en de kosten van stroomuitval. Hier wordt een grove schatting van dit optimum gegeven.

Onder andere Stoft (2002) heeft aangetoond dat het optimale niveau van beschikbaarheid van productiecapaciteit bereikt wordt wanneer de tijdsduur per jaar van onvermogen, d.w.z. de tijdsduur per jaar dat er niet genoeg productiecapaciteit beschikbaar is om in de vraag te voorzien, gelijk is aan het quotiënt van de vaste kosten van een piekeenheid en de gemiddelde maatschappelijke kosten van stroomuitval:

$$\text{tijdsduur onvermogen} = \frac{\text{vaste kosten piekeenheid}}{\text{gemiddelde maatschappelijke kosten stroomuitval}}$$

De vaste kosten van een piekeenheid bedragen ongeveer 40.000 €/MWh per jaar (Newbery *et al.*, 2003) en de SEO heeft recentelijk de gemiddelde maatschappelijke kosten van stroomuitval in Nederland geschat op 8.600 €/MWh (Bijvoet *et al.*, 2003). Met deze gegevens kan de optimale tijdsduur per jaar waarin er onvoldoende productiecapaciteit is om in de vraag te voorzien geschat worden op 4,7 uur per jaar voor Nederland.

Dit resultaat is minder dramatisch dan het lijkt. Wanneer er sprake is van onvermogen volstaat het meestal om een zeer klein deel van de klanten af te schakelen. Als telkens maximaal 2% van de klanten wordt afgeschakeld, dan betekent dit per klant een gemiddelde uitvalsduur van minder dan 6 minuten per jaar. Ter vergelijking: de gemiddelde uitvalsduur ten gevolge van storingen in de netten is ongeveer 25 minuten per klant per jaar (EnergieNed, 2004). De zes minuten uitval ten gevolge van te weinig productievermogen lijken dus een redelijke schatting te zijn van het optimale niveau van voorzieningszekerheid.

Investeringsevenwicht vereist hoge prijspielen

In theorie bestaat er een langetermijnevenwicht tussen de kosten van piekeenheden en de maximale betalingsbereidheid van consumenten voor stroom. Hierdoor zou een perfect werkende vrije markt het optimale niveau van voorzieningszekerheid moeten bereiken, zoals dat in bovenstaand kader uitgerekend is. Omdat elektriciteitsproductiebedrijven hun integrale kosten niet terugverdienen wanneer de elektriciteitsprijzen in de buurt van de variabele kosten liggen, hebben ze hoge prijspielen nodig om hun kosten terug te kunnen verdienen. In theorie (zie bovenstaand kader) dienen de prijzen te kunnen stijgen tot het niveau van de gemiddelde maatschappelijke kosten van stroomuitval. Die is recentelijk op 8600 €/MWh geschat (Bijvoet *et al.*, 2003). Ter vergelijking: de gemiddelde, integrale kostprijs van elektriciteit is in de orde van 40 €/MWh. Elektriciteitsprijzen kunnen dus in theorie met een factor van meer dan 200 fluctueren. De hoogste prijs die in Nederland ooit is geregistreerd is 2000 €/MWh (in de zomer van 2003). Dit zou volgens bovenstaande schatting onvoldoende zijn om het optimale volume aan productiecapaciteit te financieren.

4.3 Waarom de markt mogelijk niet tot voldoende investeringen leidt*Intrinsieke investeringsrisico's*

Voor het maken van investeringsbeslissingen hebben productiebedrijven inzicht nodig in de te verwachten opbrengsten van nieuwe elektriciteitscentrales. Gemiddelde elektriciteitsprijzen worden sterk beïnvloed door periodieke prijspielen. De hoge prijsvolatiliteit maakt het voor elektriciteitsproductiebedrijven moeilijk om de gemiddelde opbrengsten van een elektriciteitscentrale te bepalen. Voor een investeringsbeslissing moet men schatten wat de gemiddelde hoogte, duur en frequentie van prijspielen zullen zijn gedurende de levenscyclus van de centrale. Die levensduur is lang: de technische levensduur kan meer dan drie decennia zijn. Europese elektriciteitsmarkten zijn niet lang genoeg geliberaliseerd om op basis van historische trends betrouwbare prognoses voor de prijs te kunnen maken. De overcapaciteit die bij de aanvang van de liberalisering aanwezig was is nu pas aan het verdwijnen, zodat er nog maar weinig momenten met een schaars aanbod zijn geweest. Een andere moeilijkheid bij het nemen van investeringsbeslissingen is de lange aanlooptijd voor het in bedrijf nemen van een nieuwe centrale. Terwijl het 1,5 à 2 jaar kost om een centrale te bouwen, is de benodigde tijd voor het verkrijgen van de vereiste vergunning al snel even lang. Dit zijn intrinsieke bronnen van investeringsrisico in de kapitaalintensieve productiesector.

Additionele investeringsrisico's

Terwijl de discussie over de liberalisering van de energiemarkten al aan het begin van de jaren '90 ontstond, is de transitiefase nog niet voorbij. Ook na de voorgenomen liberalisering van de kleinverbruiker in Nederland zal er nog een aanzienlijke periode van extra onzekerheden bestaan voor de productiebedrijven. Oorzaken zijn onzekerheden omtrent de toekomstige capaciteit en regulering van interconnectoren (de verbindingen met de elektriciteitsnetten van naburige landen), de toekomstige structuur van de gasmarkt en de prijs van CO₂-emissievergunningen. Bovendien speelt op de achtergrond de dreiging dat het parlement zal ingrijpen bij een aanhoudende hoge prijsspiek en een prijsplafond zal instellen. Hierover volgt beneden meer. Deze factoren vergroten het investeringsrisico verder.

Risico op onderinvestering

Deze risico's vormen reden voor de elektriciteitsproductiebedrijven om te wachten met nieuwe investeringen tot de vraag naar nieuwe productiecapaciteit duidelijk is. Echter, wanneer deze vraag duidelijk is geworden door aanhoudend hoge prijsspieken, betekent dit dat er vrijwel geen marge meer bestaat tussen de beschikbare productiecapaciteit en de vraag. Doordat de bouw van nieuwe centrales enkele jaren vergt, is het gevolg een langdurige periode van hoge prijzen en wellicht zelfs onvermogen, met stroomonderbrekingen als gevolg.

Model

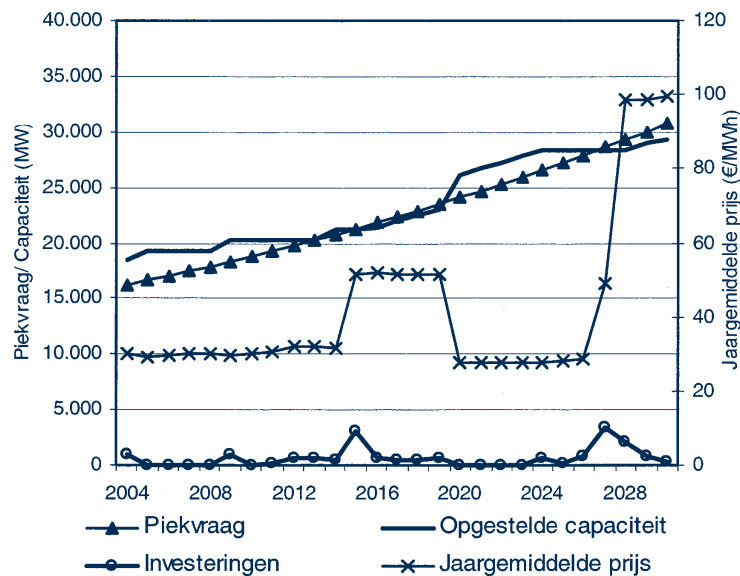
Figuur 5 presenteert een modelberekening van een dergelijk scenario.⁸² De rode lijn geeft jaarlijks gemiddelde prijzen weer. 'Peak demand' staat voor de jaarlijks hoogste vraag. 'Capacity' staat voor de totale hoeveelheid beschikbare productiecapaciteit, die in dit scenario periodiek achterblijft bij de vraag. 'Investment' geeft de investeringen in productiecapaciteit weer. In het model leiden deze met een vertraging van vijf jaar tot nieuwe productiecapaciteit op de markt. Dit scenario is gebaseerd op twee aannames. De eerste is goed werkende concurrentie, hetgeen betekent dat de productiebedrijven niet in staat zijn om (stilzwijgend) samen het volume aan productiecapaciteit te plannen. De tweede aanname is dat investeringen pas genomen worden wanneer de prijzen gaan stijgen, hetgeen impliceert dat productiebedrijven de toekomstige vraag en prijsontwikkeling niet goed kunnen voorspellen.

Marktmacht tijdens schaarste

Een bijzonder probleem van elektriciteitsmarkten kwam naar voren bij de

⁸² Dit model wordt beschreven in De Vries (2004).

crisis in Californië in 2000 en 2001. Doordat consumenten niet of nauwelijks reageren op de momentane stroomprijs, leidt een vermindering van het aanbod van productievermogen nauwelijks tot een vermindering van de vraag, maar alleen tot hogere prijzen. Hierdoor was het voor producenten mogelijk om de elektriciteitsprijs op te drijven door minder productievermogen aan te bieden. Dit effect was zo sterk dat het zelfs voor kleinere productiebedrijven lonend was om niet al hun capaciteit in te zetten. Dit leidde tot aanzienlijke inkomstenoverdrachten van de consumenten naar de producenten. Naar schatting zeker 30% van de hogere prijzen is aan dit effect toegeschreven (CPUC 2002). Ten tweede veroorzaakte dit een aanzienlijke afname van de betrouwbaarheid van de stroomvoorziening: dit effect was waarschijnlijk de oorzaak van een meerderheid van de stroomuitval (CPUC, 2002). Tenslotte betekent dit dat hoge prijzen niet uitsluitend op schaarste wijzen, waardoor ze een onbetrouwbare indicator vormen van de vraag naar meer productiecapaciteit.



Figuur 5: Voorbeeld simulatie ontwikkeling geliberaliseerde elektriciteitsmarkt

Oligopolie?

Een stabiel oligopolie, dat in staat zou zijn om de *off peak* prijzen boven de marginale kosten te houden, zou minder afhankelijk zijn van prijsspieken. Door buiten de pieken meer winst te maken zou een oligopolie makkelijker kunnen investeren in voldoende opwekkingscapaciteit. Gezien het kleine aantal producenten en de hoge toetredingsdrempels tot de elektriciteitsmarkt hebben elektriciteitsmarkten over het algemeen een oligopolistische

structuur. Het bestaan van een oligopolie wil echter nog niet zeggen dat er automatisch voldoende wordt geïnvesteerd. Dat hangt af van de mate van zekerheid die het oligopolie biedt in verhouding tot de vele onzekerheden die de markt kenmerken, de stabiliteit van de verhoudingen tussen de bedrijven binnen het oligopolie en van de strategie van de betrokken bedrijven.

4.4 De rol van importen in de voorzieningszekerheid

Grotere systemen technisch stabiel

Oorspronkelijk zijn de Nederlandse provinciale elektriciteitsnetten via het landelijk koppelnet met elkaar verbonden om de stabiliteit van de elektriciteitsvoorziening te verbeteren. Om dezelfde reden zijn de interconnectoren met buitenlandse netwerken tot stand gekomen. Bij grotere netwerken vallen variaties in de vraag tegen steeds meer elkaar weg. Ook wordt het effect van de uitval van een productie-eenheid relatief kleiner.

Beschikbaarheid interconnectorcapaciteit

In principe verandert marktwerking hier niets aan. De huidige marktinrichting werpt echter enkele complicaties op. Ten eerste is het niet mogelijk om importcontracten voor meer dan een jaar af te sluiten, omdat de interconnectorcapaciteit slechts voor maximaal een jaar gekocht kan worden. Bovendien is de volledige interconnectorcapaciteit niet altijd beschikbaar, bijvoorbeeld wegens onderhoud.

Toekomstige beschikbaarheid importen

Daar komt bij dat er veel onduidelijkheid is over de ontwikkeling van de naburige elektriciteitsmarkten, bijvoorbeeld wat betreft gedwongen sluiting van kerncentrales, eisen aan unbundling en het al of niet privatiseren en opsplitsen van staatsbedrijven, waardoor de ontwikkeling van prijzen en het productievolume in die landen buitengewoon moeilijk te voorzien is. Dat maakt het afsluiten van meerjarige importcontracten onaantrekkelijk. Kortlopende contracten bieden investeerders in opwekkingscapaciteit echter weinig zekerheid, waardoor ook de beschikbaarheid van exportcapaciteit in onze buurlanden op de lange termijn niet gestimuleerd wordt. Daarbij speelt nog een geheel ander aspect, namelijk dat de Richtlijn exporterende landen toestaat om in noodgevallen tijdelijk hun exporten tijdelijk te annuleren wanneer dit nodig is om het systeem fysiek stabiel te houden (Art. 24, 2003/54/EG). Dit is een draconische maatregel die niet snel toegepast zal worden, maar het bestaan ervan betekent wel een risico voor importeurs van stroom. Al met al is het onduidelijk in hoeverre Nederland op termijn kan rekenen op de beschikbaarheid van importen.

4.5 Maatschappelijke risico's asymmetrisch

Geen evenwicht

De elektriciteitssector is geliberaliseerd vanuit een streven naar een betere economische efficiëntie. Vanuit dat oogpunt is het doel om een optimaal volume aan productiecapaciteit te bereiken. Gegeven de lange aanlooptijden bij de bouw van nieuwe elektriciteitscentrales, de lange levensduur van centrales en de snelle maatschappelijke veranderingen is het echter de vraag of de markt ooit in evenwicht zal zijn. De markt zal dan ook niet voor langere tijd in het optimum verkeren, als dat al bekend is. Als het waarschijnlijk is dat het volume aan opwekkingscapaciteit op enig moment niet optimaal is, werpt zich de vraag op wat de kosten van onderinvestering zijn ten opzichte van overinvestering.

Beperkte overcapaciteit goedkope 'verzekering'

De eindverbruikersprijs van stroom wordt slechts voor een minderheid bepaald door de productiekosten (de rest bestaat uit de kosten van de netten en belastingen) en daarvan maken de kapitaalkosten maar weer een deel uit. Daardoor leidt een toename van de opwekkingscapaciteit van bijvoorbeeld tien procent maar tot een verhoging van de energierekening van consumenten van slechts enkele procenten. Onderinvestering kan echter dramatische gevolgen hebben, zoals de ervaringen van Californië laten zien. De maatschappelijke kosten van onderinvestering zijn kennelijk aanzienlijk hoger dan de kosten van overinvestering.⁸³ Vanuit dit oogpunt bezien kan beperkte overcapaciteit fungeren als een maatschappelijke verzekering tegen de veel hogere kosten van te weinig productiecapaciteit. Het is echter duidelijk dat in een concurrerende markt productiebedrijven geen prikkel hebben om een ruime hoeveelheid capaciteit te creëren. Het niet samenvallen van de belangen van producenten en consumenten en de hoge maatschappelijke kosten van een tekort zijn redenen om de marktregels aan te passen.

4.6 Oplossingen

Capaciteitsmechanismen

Er tekent zich een fundamentele keuze af tussen volledig vertrouwen dat de markt, ondanks alle imperfecties, op tijd in voldoende productiecapaciteit zal investeren, en teruggrijpen op een of andere vorm van overheidsregulering van het volume aan productiecapaciteit. Er is een aantal aanpassingen van de marktstructuur, *capaciteitsmechanismen* genaamd, voorgesteld om onderinvestering te voorkomen. De grote geliberaliseerde markten aan de

⁸³ Zie b.v. Billinton (1994) en Shuttleworth *et al.* (2002).

Amerikaanse oostkust gebruiken allen een variant van capaciteitsverplichtingen, waarbij de leveranciers opwekkingscapaciteit moeten inkopen op de markt. Een vergelijkbaar systeem wordt ook onderdeel van de nieuwe marktstructuur van Californië.

Situatie elders in Europa

Europese landen, aan de andere kant, hebben over het algemeen geen maatregelen genomen om een voldoende niveau van investeringen in elektriciteitscentrales zeker te stellen. In landen als België en Frankrijk is er nog steeds een *de facto* monopolist, die eigenhandig de ontwikkeling van het productievermogen kan bepalen. Ook in de Zuid-Europese landen worden de markten gedomineerd door enkele grote bedrijven, waardoor de concurrentie beperkt is en dus het vermogen om de capaciteit planmatig te ontwikkelen groter is. Desondanks kampt Italië met schaarste die geleid heeft tot een periode met gecontroleerde stroomonderbrekingen in de zomer van 2003 (niet te verwarren met de grote stroomstoring in dit land aan het eind van diezelfde zomer).

Situatie onzeker in voormalige paradepaardjes liberalisering

De enige regio's in Europa met scherpe concurrentie, buiten Nederland, zijn het Verenigd Koninkrijk en Scandinavië. Het VK had vroeger een capaciteitsmechanisme, maar dat kon gemanipuleerd worden en is daarom afgeschaft toen de oude *England and Wales Pool* vervangen werd door een bilaterale markt. De manipulaties leidden tot overcapaciteit, waardoor de reservemarge in het VK vooralsnog hoog is. Sinds de afschaffing van de Pool is de productiemarkt in het VK echter ingestort, als gevolg waarvan investeringen uitblijven en de reservemarge af aan het nemen is. In Scandinavië, met name in Noorwegen en Zweden, zijn er stroomtekorten. De marktdynamiek is daar echter nogal anders door de grote rol die waterkracht daar speelt. De Duitse markt is sterk oligopolistisch, waardoor de producenten in principe de gelegenheid zouden kunnen hebben om investeringen in opwekkingscapaciteit te coördineren. Daar blijkt in de praktijk echter niets van, want ook in Duitsland is de reservemarge zorgwekkend laag aan het worden.

Principe capaciteitsmechanismen

Capaciteitsmechanismen zijn aanpassingen van de marktstructuur die als doel hebben om de voorzieningszekerheid te waarborgen. Zij beogen producenten betere investeringsprikkels te geven, onder andere door hun volatiele inkomsten te stabiliseren. Voordelen van een goed werkend capaciteitsmechanisme zijn:

- stabilisering van het volume aan productiecapaciteit, zodat stroomonderbrekingen beperkt worden,

- stabilisering van de prijzen, waardoor zowel consumenten als producenten minder risico's lopen op de markt,
- mogelijkheden om producenten te stimuleren hun productiecapaciteit te maximaliseren tijdens periodes van schaarste,
- beperking marktmacht producenten.

Amerikaans capaciteitsmechanisme: capaciteitsvereisten

Onderzoek wijst uit dat de meest effectieve methoden werken door het totale volume aan productiecapaciteit te reguleren (zoals in de VS gebeurt), waarbij een marktmechanisme ervoor zorgt dat de prijs van de productiecapaciteit zo laag mogelijk blijft.⁸⁴ Aan de Amerikaanse oostkust wordt een systeem van *capaciteitsvereisten* gebruikt: leveranciers en grote klanten die direct bij producenten inkopen zijn verplicht om *capacity credits* kopen ter grootte van hun piekverbruik plus een reservemarge van 17%. Producenten kunnen deze *credits* alleen verkopen voor het volume aan productiecapaciteit dat zij volgens de toezichthouder betrouwbaar beschikbaar hebben. Hierdoor betalen alle klanten naar rato van hun piekverbruik voor een reservemarge.

Capaciteitsvereisten gecombineerd met maximumprijs

Doordat de producenten een groot deel van hun vaste kosten terugverdienen met de verkoop van *capacity credits* zijn er in dit systeem geen hoge prijsspieken nodig om reservecapaciteit te financieren. Daarom kan, en wordt, dit systeem gecombineerd met een maximumprijs (van 1000 \$/MWh in de PJM markt). Producenten verkopen overigens hun stroom gewoon in concurrentie, of ze nu *capacity credits* verkocht hebben of niet. Alleen zijn producenten die *capacity credits* verkocht hebben in geval van schaarste wel verplicht hun stroom aan de eigen markt aan te bieden (dat wil zeggen aan de kopers van hun *credits*) en niet te exporteren.

Betrouwbaarheidscontracten: elegantere versie van capaciteitsvereisten

Capaciteitsvereisten zijn effectief in het stabiliseren van het volume aan productiecapaciteit, maar hebben als euvel dat ze producenten niet stimuleren om de beschikbaarheid van hun productiecapaciteit te maximaliseren. Een mogelijke verbetering wordt gevormd door betrouwbaarheidscontracten. Dat zijn optiecontracten die de systeembeheerder (TenneT) ten behoeve van de consumenten koopt van de producenten (Vázquez *et al.*, 2002). De opties geven de systeembeheerder het recht op het verschil tussen de elektriciteitsprijs en een vooraf afgesproken *strike price*. Als de elektriciteitsprijs dus

⁸⁴ De Vries (2004) maakt een uitgebreide analyse van de diverse capaciteitsmechanismen.

boven de *strike price* uitstijgt, roept TenneT de optiecontracten af. De opbrengsten worden aan de consumenten doorgegeven. Het effect is dat prijsspieken boven de *strike price* afgevlakt worden, hetgeen het prijsrisico voor de consumenten vermindert. De premie die voor de opties betaald wordt, compenseert de productiebedrijven voor de verminderde inkomsten uit prijsspieken. De producenten hebben dus als voordeel dat de variabele inkomsten uit prijsspieken omgezet worden in de meer stabiele inkomsten uit de verkoop van optiecontracten. Producenten die betrouwbaarheidscontracten (opties) verkopen, moeten die opties gedekt hebben met beschikbaar productievermogen. Zodoende beïnvloedt de vraag naar reservecontracten (door TenneT) direct het opgestelde volume aan opwekkingsvermogen.

Voordelen capaciteitsvereisten en betrouwbaarheidscontracten

Zowel capaciteitsvereisten als betrouwbaarheidscontracten hebben de volgende voordelen:

- doordat de overheid de vraag naar productiecapaciteit vaststelt, wordt het volume aan productiecapaciteit niet beïnvloed door onzekerheid in de markt ten aanzien van de toekomstige stroomvraag. Hierdoor wordt een investeringscyclus onderdrukt.
- de prijs van stroom wordt aan een maximum gebonden, hetgeen het prijsrisico voor consumenten beperkt; de producenten ontvangen een marktconforme compensatie voor de gemiste opbrengsten uit prijsspieken.
- de betalingen voor de *capacity credits*, respectievelijk de optiepremies bieden de producenten een stabiel inkomensniveau dan zij nu hebben. Hierdoor wordt het investeringsrisico aanmerkelijk verlaagd.

Betrouwbaarheidscontracten: betere prikkels

Daarbij hebben betrouwbaarheidscontracten de volgende voordelen:

- producenten hebben een prikkel om hun productiecapaciteit te maximaliseren wanneer er schaarste is, doordat zij financieel verantwoordelijk zijn voor de opties die zij verkocht hebben.
- producenten hebben een prikkel om niet meer opties te verkopen dan zij kunnen dekken met betrouwbaar beschikbare opwekkingscapaciteit. Hierdoor hoeft de overheid de beschikbaarheid van eenheden niet te verifiëren, wat bij capaciteitsvereisten wel het geval is.

Complexiteit nadeel betrouwbaarheidscontracten

Het meest in het oog springende nadeel van betrouwbaarheidscontracten is dat zij complex zijn nog niet in de praktijk beproefd zijn. De veiling van de betrouwbaarheidscontracten lijkt de achillespees te zijn. Als deze niet economisch efficiënt is maar gemanipuleerd wordt, kan hij leiden tot grote inkomensoverdrachten van consumenten naar producenten.

Bilaterale variant

Er is ook een 'bilaterale' variant mogelijk, die niet het nadeel van een veiling kent. In plaats van TenneT alle optiecontracten op een veiling te laten kopen zouden de elektriciteitsleveranciers verplicht kunnen worden om opties te kopen, net als gebeurt met de *capaciteitsvereisten* in de VS. De overheid verplicht de systeembeheerder respectievelijk de leveranciers om een bepaald volume aan opties te kopen. Hiermee wordt ook het volume aan productievermogen gereguleerd, terwijl de marktpartijen er zelf voor kunnen zorgen dat zij zo goedkoop mogelijk in dit productievolume voorzien. Een complicatie van deze variant ontstaat wanneer producenten en leveranciers verticaal geïntegreerd zijn zoals in Nederland het geval is. Optiecontracten tussen twee afdelingen van hetzelfde bedrijf zouden veel van hun effect verliezen.

Oplossing EZ: reservecontracten

Het ministerie van Economische Zaken heeft drie beleidstrajecten met betrekking tot de voorzieningszekerheid van elektriciteit: verbetering van de marktmechanismen, verbetering van de vraagrespons en aanvullende investeringsprikkels. De eerste twee zijn *no regret* opties: ze zullen altijd een positieve bijdrage aan de marktwerking bieden. De lage vraagrespons is een belangrijke oorzaak van de hoge prijsvolatiliteit en dus ook van het investeringsrisico. Deze eerste twee beleidstrajecten zijn echter waarschijnlijk niet voldoende. Daarom wil Economische Zaken het gebruik van reservecontracten, die de systeembeheerder TenneT nu al afsluit ten behoeve van het handhaven van de operationele balans van het systeem (zie pagina X), uitbreiden. Producenten die reservecapaciteit verkopen worden verplicht hun productiecapaciteit in de onbalansmarkt aan te bieden. Dit dient tegen een hogere prijs dan de marktprijs te geschieden om te voorkomen dat men hier oneigenlijk gebruik van maakt. Doordat de reservecontracten onder normale omstandigheden niet beschikbaar zijn wordt de markt eerder krappere, waardoor er eerder een investerings signaal zou moeten ontstaan dan anders het geval zou zijn. Het is van cruciaal belang dat investeerders erop kunnen rekenen dat de reserves op een later tijdstip niet toch gewoon beschikbaar zullen zijn.

Goed maar niet genoeg

De voorgestelde reservecontracten van Economische Zaken zijn wederom een *no regret* optie, maar zullen waarschijnlijk een beperkt effect hebben. De reservecontracten zelf leveren slechts een beperkte investeringsprikkel op. Het grootste effect moet veroorzaakt worden door het feit dat de reservecontracten productiecapaciteit uit de markt nemen, waardoor er eerder schaarste zal ontstaan. Omdat Economische Zaken echter een betrekkelijk

klein volume aan contracten voorstaat, betekent dit ook dat dit effect beperkt zal zijn.

Signaal niet tijdig

Het is bovendien de vraag of dit systeem tot een *tijdige* investeringsprikkel leidt. De elektriciteitsprijzen stijgen pas tegen het moment dat er zodanige schaarste is dat de gecontracteerde reservecapaciteit nodig is om de leveringszekerheid te handhaven. Op dat moment kan het echter nog jaren duren voordat de nieuwe centrales zijn gebouwd. Het is zeer de vraag of het beperkte volume aan reservecontracten voldoende is om de groei van de vraag gedurende deze periode te overbruggen.

Internationale dimensie

Een belangrijke complicerende factor wordt gevormd door de aanzienlijke handelsstromen met de ons omringende landen. Uiteindelijk zullen de Nederlandse consumenten degenen zijn die betalen voor een betere voorzieningszekerheid. Wanneer Nederland maatregelen wil treffen om de voorzieningszekerheid te borgen, dient er daarom voor gezorgd te worden dat:

1. de betalingen van de consumenten bijdragen aan een grotere productiecapaciteit in Nederland (en niet naar het buitenland gaan)
2. dit extra productievermogen tijdens tekorten volledig voor de Nederlandse consumenten beschikbaar zal zijn.

Schaarste in naburige landen wordt geïmporteerd

Het tweede punt betreft het risico dat in het geval van regionale schaarste de prijzen in het buitenland zo hoog oplopen dat Nederland minder gaat importeren en eventueel zelfs exporteren. Hierdoor worden zowel de prijzen als de voorzieningszekerheid in Nederland hetzelfde als in de buurlanden (als die geen capaciteitsmechanisme geïmplementeerd hebben). In dat geval ervaart de Nederlandse consument geen resultaat van de investeringen in voorzieningszekerheid. Het is dus zaak ervoor te zorgen dat een capaciteitsmechanisme robuust is met betrekking tot internationale handel. De door het ministerie van Economische Zaken voorgestelde uitbreiding van de reservecapaciteit van TenneT biedt hier geen oplossing voor. Het systeem van betrouwbaarheidscontracten belooft wel effectief te zijn in dit opzicht.

Internationale oplossing gewenst maar waarschijnlijk niet op tijd

Verreweg de meest aantrekkelijke oplossing is met naburige landen gezamenlijk maatregelen te treffen om het volume aan productiecapaciteit te borgen. Dan wordt de internationale handel niet verstoord en kan bovendien met een eenvoudiger aanpassing van de marktstructuur worden volstaan. De EU laat echter de voorzieningszekerheid aan de lidstaten over (Art.

7, Richtlijn 2003/54/EG). Dit betekent dat het niet waarschijnlijk is dat er binnen afzienbare tijd in noordwest Europa een gezamenlijke oplossing komt. Nederland zal dus zijn eigen beleid moeten bepalen.

4.7 Beleidskeuzes markt elektriciteitsproductie

Wat betreft de kwestie van de productiecapaciteit staat Nederland voor een aantal belangrijke beleidskeuzes. Deze vatten wij hier kort samen. Na iedere keuze wordt kort aangegeven wat het beleid van het ministerie van Economische Zaken is.

Keuze 1: Nu ingrijpen ten behoeve van de voorzieningszekerheid of wachten?

De eerste vraag is of Nederland nu al maatregelen dient te nemen om het volume aan productiecapaciteit voor elektriciteit zeker te stellen, of dat men beter kan wachten. Redenen om af te wachten zijn het feit dat er, ondanks de voorgaande redeneringen, geen harde bewijzen zijn dat elektriciteitsmarkten tot onvoldoende investeringen leiden. Die bewijzen kunnen niet op theoretische gronden gegeven worden en er is te weinig ervaring met geliberaliseerde markten om op grond van de praktijk een sluitende conclusie te trekken. Ingrijpen in de markt herbergt altijd risico's, onder andere dat de nieuwe regels gemanipuleerd worden of op andere wijze niet effectief zijn.

Reden vóór ingrijpen is de lange aanlooptijd voor nieuwe centrales: als het duidelijk wordt dat de markt echt niet op tijd voldoende in productiecapaciteit investeert, is er geen tijd meer om het marktontwerp te veranderen en te wachten tot de markt op de veranderde prikkels reageert met nieuwe investeringen. Dan zal dus een periode van schaarste en hoge prijzen ontstaan voor het nieuwe capaciteitsmechanisme zijn effecten afwerpt. Het ministerie van Economische Zaken pleit voor een beperkte ingreep in de markt, waarvan het de vraag is of die wel tijdig voldoende sterke investeringssignalen afgeeft.

Keuze 2: Moet Nederland zelfstandig een capaciteitsmechanisme invoeren of wachten tot er een regionale (Europese) oplossing bereikt wordt?

Nederland heeft een open elektriciteitsmarkt, met aanzienlijke internationale handel. Die bestaat op het moment vooral uit import (ongeveer 15% van het totale stroomverbruik), maar het is niet ondenkbaar dat Nederland in de toekomst ook zal gaan exporteren. De UCTE (2003) waarschuwt dat investeringen in productiecapaciteit achterblijven in geheel West Europa en dat tegen het eind van dit decennium tekorten dreigen. Dit is reden om in te

grijpen, maar het is niet eenvoudig om zelfstandig de voorzieningszekerheid te borgen in een open markt. Een variant van betrouwbaarheidscontracten lijkt de enige effectieve optie. (Zie bladzijde 77) Dit betekent echter dat een nieuw beleidsinstrument ontwikkeld moet worden dat ingewikkeld is, omdat het bereiken van overeenstemming met de buurlanden over een gezamenlijk in te voeren capaciteitsmechanisme waarschijnlijk teveel tijd kost.

Met het voorstel van reservecontracten probeert het ministerie van Economische Zaken initiatief te nemen in Nederland zonder de handelsverhoudingen te verstoren. Het vergroten van de reservecapaciteit die TenneT contracteert verstoort inderdaad de internationale handel niet, maar is ook niet robuust tegen regionale schaarste. Als in de ons omringende landen de prijzen sterk stijgen, zullen de importen afnemen en de prijzen hier stijgen totdat ze gelijk zijn. De reservecontracten zullen hierdoor weinig bijdragen aan de voorzieningszekerheid op de lange termijn.

Keuze 3: Moet Nederland fysiek zelfvoorzienend zijn?

Ook als Nederland ertoe besluit zelf een capaciteitsmechanisme in te voeren, onafhankelijk van de buurlanden, is het mogelijk om een zekere afhankelijkheid van importen te accepteren. De beschikbaarheid en vooral de toekomstige prijs van deze importen op de langere termijn zijn echter onzeker. Als er in het buitenland hoge prijzen ontstaan is het mogelijk dat daardoor het stabiliserende effect van een capaciteitsmechanisme op de prijzen ongedaan gemaakt wordt. Ook de fysieke beschikbaarheid is minder zeker vanwege de intransparantie van de ontwikkelingen in de ons omringende markten, doordat importen afhankelijk zijn van de beschikbaarheid van voldoende netwerkcapaciteit en vanwege de mogelijkheid van systeembeheerders om exporten in geval van nood tijdelijk te annuleren (Art. 24, 2003/43/EG). Een beleid van zelfvoorziening, aan de andere kant, druist in tegen het principe van een vrije markt en is waarschijnlijk ook duurder, in ieder geval op de korte termijn. De reservecontracten die het ministerie van Economische Zaken voorstelt zullen de Nederlandse afhankelijkheid van importen niet beïnvloeden.

Keuze 4: Een bekende of een innovatieve oplossing?

Het dilemma is dat alle bekende oplossingen niet effectief lijken te zijn als ze alleen in Nederland ingevoerd worden, terwijl eventuele Europese maatregelen mogelijk niet op tijd komen. Het ontwikkelen van een nieuw systeem, aan de andere kant, is risicovol. De elektriciteitsmarkt is zo complex dat wijzigingen van het marktontwerp zelden ineens succesvol zijn en soms

averechts werken. Daarbij dient ook rekening gehouden te worden met de mogelijkheid dat er alsnog maatregelen door de EU genomen worden die wellicht aanpassing van het Nederlandse capaciteitsmechanisme vergen.

4.8 Maximumprijs

Maximumprijs alleen mogelijk met alternatieve financiering productiecapaciteit

Van diverse kanten klinkt de roep om een maximumprijs voor stroom met als doel consumenten te beschermen tegen al te hoge prijsspieken. Deze zorg is gerechtvaardigd, gezien de hoge volatiliteit van elektriciteitsprijzen. Echter, uit de analyse van § 4.2 blijkt dat hoge prijsspieken nodig zijn om voldoende investeringen te genereren. Er dient daarom opgepast te worden dat de bescherming van de consument op de korte termijn door middel van een maximumprijs niet investeringsprikkels onderdrukt, want dan zou de voorzieningszekerheid afnemen en dat zou de consument uiteindelijk meer kosten dan de prijsspieken anders gekost zouden hebben. Een maximumprijs kan derhalve alleen ingevoerd worden in combinatie met een capaciteitsmechanisme dat ervoor zorgt dat er voldoende productiecapaciteit is. Paragraaf 4.6 gaf aan dat een maximumprijs mogelijk is bij een systeem van capaciteitsvereisten, zoals in de VS. Betrouwbaarheidscontracten limiteren de elektriciteitsprijs in principe niet, maar bieden consumenten wel bescherming doordat zij de consumenten het recht geven op stroom tegen een vooraf bepaalde prijs die daardoor als *de facto* maximumprijs gaat fungeren.

Maximumprijs belangrijk aspect crisis in Californië

In Californië was een maximum ingesteld aan de prijs die leveranciers aan consumenten konden berekenen. Toen schaarste (en manipulatie) de groothandelsprijzen naar ongekende hoogten dreven, leden de leveranciers grote verliezen waardoor zij in acute financiële problemen kwamen. Dit veroorzaakte een aanzienlijke chaos. Wegens de almaar verslechterende kredietwaardigheid van de leveranciers, weigerden stroomproducenten de leveranciers elektriciteit te verkopen, hetgeen de schaarste verergerde. Ook stopten gasbedrijven van buiten de staat om dezelfde reden met leveren, waardoor elektriciteitscentrales niet meer van gas voorzien konden worden. Uiteindelijk zag de staat zich genoodzaakt de handel van elektriciteit en gas over te nemen, hetgeen de Californische consumenten in de hoedanigheid van belastingbetaler meer dan 40 miljard dollar heeft gekost (Weare 2003). Zo draaide de consument uiteindelijk toch op voor de hoge prijzen.

Maximumprijs voor consument riskant

De conclusie van de ervaringen in Californië is dat het instellen van een maximumprijs voor de levering aan consumenten riskant is. Kosten die de

elektriciteitsleveranciers maken zullen op één of andere wijze aan de consument worden doorgegeven, waardoor een dergelijke maximumprijs niet effectief is. Wil men de prijzen werkelijk stabiliseren, dan is een maximumprijs in de groothandelsmarkt een betere oplossing. Er dient dan echter een aanvullende financieringsstroom geschapen te worden, dat wil zeggen een capaciteitsmechanisme, om ervoor te zorgen dat er voldoende geïnvesteerd wordt in opwekkingscapaciteit.

Dreiging van maximumprijs ontmoedigt investeringen

Er kleeft nog een aspect aan de discussie over een maximumprijs. De wettelijke mogelijkheid om een maximumprijs in te voeren en de discussie in het parlement daarover zijn zelf al reden om minder in productiecapaciteit te investeren. Immers, investeerders zien dat er een reële kans is dat prijsspielen in de toekomst door middel van een maximumprijs onderdrukt worden. Hiermee neemt de verwachte opbrengst van een nieuwe centrale af, en dus ook de investeringsbereidheid. Het is daarom van belang dat de overheid helder en consistent beleid voert op dit gebied.

4.9 Conclusie voorzieningszekerheid elektriciteit

Risico investeringscyclus

De grote investeringsrisico's, de lange aanlooptijden voor het bouwen van nieuwe centrales, de lange levenscyclus van centrales en de hoge prijsvolatiliteit van elektriciteit scheppen het risico dat de elektriciteitsproductiesector een varkenscyclus zal gaan vertonen. Deze zorg wordt gedeeld door de UCTE, die waarschuwt voor tekorten tegen het eind van dit decennium.

Oplossing niet eenvoudig

Er bestaan diverse methoden om investeringen in opwekkingscapaciteit te stabiliseren. De meest effectieve daarvan lijken capaciteitsvereisten (zoals in de VS) en betrouwbaarheidscontracten te zijn. Invoering stuit echter op het dilemma dat solitaire invoering door Nederland complex is, terwijl een Europese oplossing waarschijnlijk niet op tijd komt om een eerste periode van schaarste te voorkomen. Het voorstel van het ministerie van Economische Zaken om het volume aan reservecontracten uit te breiden is beduidend eenvoudiger en makkelijker te implementeren, maar ook minder effectief.

Onderzoek systeem van betrouwbaarheidscontracten

Gezien de potentiële grootte van het probleem verdient het echter aanbeveling om te onderzoeken welke marktstructuur op termijn het beste de voorzieningszekerheid kan beschermen. Het gaat dan om de volgende doelen:

- het verschaffen van voldoende, tijdige investeringsprikkels aan elektriciteitsproducenten,
- het verschaffen van prikkels om de beschikbaarheid van deze capaciteit te maximaliseren tijdens (eventueel aanhoudende) periodes met tekorten,
- het capaciteitsmechanisme dient verenigbaar te zijn met de internationale handel in elektriciteit.

Omdat het systeem van betrouwbaarheidscontracten op papier het beste aan deze doelen voldoet, bevelen wij aan om deze optie verder uit te werken en te testen met betrekking tot zijn effectiviteit en gevoeligheid voor manipulatie.

5 De toekomst van de gassector

5.1 Doelen en functies

Discussie over herstructurering gasgebouw

Al enige tijd vindt er een discussie plaats tussen de private aandeelhouders van Gasunie (namelijk Shell en Exxon) en de staat over de toekomst van de publiek-private samenwerking in de gasector (het 'gasgebouw'). Dit hoofdstuk schetst de stand van zaken en keuzes omtrent de toekomstige inrichting van de Nederlandse gasector. Oorspronkelijk was het idee om de commerciële activiteiten van de 'oude' Gasunie af te splitsen en dat onderdeel van Gasunie aan de oliemaatschappijen Shell en Exxon over te laten. In dit scenario zou het mogelijk zijn geweest dat Shell en Exxon vervolgens deze 'handelspoot' van Gasunie verder zouden opsplitsen en de delen in hun (moeder)concerns zouden laten opgaan. Het transmissienet en het beheer daarvan door de transmissienetbeheerder (nu: GTS) zou in dat voorstel daarentegen geheel in staatseigendom komen, analoog aan TenneT. De staat, Shell en ExxonMobil hebben onderhandeld over de vraag in hoeverre, en op welke manier, de taken van Gasunie voortgezet zouden kunnen worden in de nieuwe structuur. Deze discussie liep echter vast op een aantal vraagstukken, zoals de waardebepaling van de te herverdelen activa en zekerheid over de wijze van regulering. Belangrijk was ook de vraag hoe het kleineveldenbeleid en het langetermijnuitputtingsbeleid vorm dienden te krijgen. De handelspoot van Gasunie, die de traditionele 'drager' was van deze publieke beleidsdoelen, zou immers opgesplitst kunnen worden.

Tweede Gasrichtlijn: nog ruimte voor interpretatie

De Tweede Europese Gasrichtlijn (2003/55/EG) is veel stelliger dan zijn voorganger in het streven om commerciële en monopolietaken van elkaar te scheiden. Wie vervolgens voor welke activiteiten 'verantwoordelijk' wordt, hangt echter af van specifieke keuzes die nog gemaakt moeten worden. Welke activiteiten moeten als gereguleerde monopolieactiviteiten worden beschouwd? Hoe dienen deze gereguleerd te worden? In welke mate moet Gasunie *unbundled* worden en waar moet de eigendom van het netwerk en andere faciliteiten komen te liggen? Dit hoofdstuk identificeert de keuzes door te analyseren op welke wijze de inrichting van de te vervullen functies in de gasector de mogelijkheid om de beleidsdoelen te behalen beïnvloedt.

Nationale aardgasvoorraden scheppen bijzondere positie

Evenals voor elektriciteit gelden voor gas de algemene doelen 'betaalbaar, betrouwbaar en schoon', dat wil zeggen een economisch efficiënte productie, goede leveringszekerheid en een acceptabele milieubelasting. Het is de bedoeling dat het beleidsdoel 'betaalbaar' bereikt wordt door middel van liberalisering, dat wil zeggen het invoeren van concurrentie waar dat moge-

lijk is, om daarmee productie- en leveringskosten omlaag te brengen. Voor monopolieactiviteiten zal regulering de betaalbaarheid en kwaliteit moeten waarborgen. Tot dusverre is de algemene benadering hetzelfde als voor de elektriciteitssector. Het bijzondere van de gasmarkt is dat Nederland belangrijke aardgasvoorraden heeft; de optimale benutting daarvan kan beschouwd worden als een bijkomend beleidsdoel.

Verskillende belangen bij benutting aardgasvoorraden

Bij de benutting van de aardgasvoorraden spelen diverse uiteenlopende belangen een rol. De Nederlandse aardgasvoorraden leveren een aanzienlijke bijdrage aan de voorzieningszekerheid van gas in Noordwest-Europa. Deze bijdrage wordt vergroot door het kleineveldenbeleid (zie bladzijde 22), dat erop gericht is de overige gasvoorraden eerst te benutten en het Groningenveld te sparen. Hierdoor kan de flexibiliteit van het Groningenveld ingezet worden om de seizoensvariatie in vraag- en aanbodpatronen en tijdelijke verstoringen in het aanbod op te vangen. Als de grote binnenlandse voorraden en de flexibiliteit van het Groningenveld handig benut worden, kunnen zij Nederland in de toekomst mogelijk de rol van 'hub' opleveren in de gasvoorziening van Noordwest-Europa. Het benutten van lege gasvelden voor opslag biedt perspectieven om deze rol te versterken. Een geheel ander belang wordt gevormd door de aardgasbaten die de Nederlandse staat incasseert. Het op korte termijn maximaliseren van aardgasbaten staat echter op gespannen voet met het doel van voorzieningszekerheid, zodat hier een balans gevonden dient te worden. Ten slotte beïnvloedt de prijsstelling voor de verkoop van de Nederlandse aardgasvoorraden de prijs die consumenten (binnenlandse én buitenlandse) voor gas betalen. Ook hier dient een afweging gemaakt te worden tussen het doel om de consumentenprijs laag te houden, het doel van hoge aardgasbaten – ook uit de exportopbrengsten – en het doel om de consument tot energiebesparing te prikkelen.

Beleidsdoelen

Samenvattend kunnen de volgende vier algemene beleidsdoelen onderscheiden worden:

- betaalbaar (liberalisering en regulering),
- betrouwbaar (voorzienings- en leveringszekerheid),
- schoon (minimalisering van negatieve milieueffecten),
- optimale benutting van de Nederlandse aardgasvoorraden.

Afbakening: inrichtingsvraagstukken

Op milieuvraagstukken, zoals het klimaatbeleid en de vraag of er onder de Waddenzee geboord dient te worden, gaat dit rapport niet in. Dit rapport richt zich op vraagstukken voor de inrichting van de gassector; milieuvraagstukken staan daar enigszins los van. Wel kan gesteld worden dat het

gebruik van aardgas als energiebron een belangrijke bijdrage kan leveren aan de transitie naar een meer duurzame samenleving.

Functies

Tegen de achtergrond van deze beleidsdoelen kunnen de functies die in de gasector vervuld dienen te worden, geanalyseerd worden en kan inzicht verkregen worden in de keuzes omtrent de inrichting van het gasgebouw. Terugkijkend naar figuur 3 op bladzijde 21 kunnen we de volgende groepen van samenhangende functies onderscheiden:

- productie (winning; onder te verdelen in het Groningenveld, de kleine velden en de overige velden) en import,
- transmissie(netbeheer) en systeembeheer,
- flexibiliteit,
- distributie(netbeheer).

Structuur van dit hoofdstuk

In dit hoofdstuk worden deze drie groepen functies besproken, waarbij per functie de relatie aangeven wordt tussen de verschillende opties om het systeem in te richten en de beleidsdoelen. Paragraaf 5.2 analyseert de winning van aardgas en de import. Paragraaf 5.3 gaat in op transmissie(netbeheer) en systeembeheer. Paragraaf 5.4 beschrijft de kwestie van flexibiliteit van vraag en aanbod. Gasdistributie wordt niet in dit hoofdstuk behandeld, aangezien het, vanwege de grote overeenkomsten, al samen met elektriciteitsdistributie behandeld is in hoofdstuk 3. Paragraaf 5.5 ten slotte vat de beleidskeuzes in de gasector samen.

5.2 Productie en import

Twee vragen

Deze paragraaf richt zich op twee hoofdvragen. Eerst wordt ingegaan op de vraag hoe de gestelde beleidsdoelen in een geliberaliseerde markt bereikt kunnen worden. Hier gaat het om de structuur van de markt: aangenomen dat er concurrentie is, hoe dient de markt ingericht te worden om de beleidsdoelen, zoals voorzieningszekerheid, te bereiken. De tweede vraag is, in wezen, of herstructurering wel de moeite waard is. Is er wel voldoende potentieel voor effectieve concurrentie, dat wil zeggen met voldoende druk om de efficiëntie te verbeteren en te innoveren, gezien het sterk oligopolistische karakter van de internationale gasmarkt?

Voorzieningszekerheid

Er wordt wel gesteld dat opsplitsing en privatisering van het gasgebouw zou leiden tot het snel 'leegpompen' van vooral het Groningenveld, waarmee de

voorzieningszekerheid niet gediend zou zijn. Continuering van het staatsbelang zou garantie verlenen voor een 'behoedzamer' beleid. De werkelijkheid is ingewikkelder, want het in hoog tempo 'leegpompen' van het Groningenveld lijkt economisch voor niemand aantrekkelijk, onder andere vanwege de beperkte markt voor Groningengas. Tegelijkertijd zijn er in de verschillende varianten van een geherstructureerd gasgebouw regelingen en sturingsinstrumenten mogelijk voor het depletiebeleid. De overheid zou, bijvoorbeeld, productieplafonds kunnen instellen of op fiscale wijze de productie van verschillende typen velden kunnen beïnvloeden. Dit gebeurt momenteel natuurlijk ook al.

Kleineveldenbeleid vergt onafhankelijke uitvoerder

Een gerelateerde kwestie is die van het kleineveldenbeleid. Om dit voort te kunnen zetten in een geliberaliseerde omgeving, is het van belang dat de uitvoerder van het kleineveldenbeleid goed gecontroleerd wordt teneinde misbruik van zijn marktpositie te voorkomen. Shell en ExxonMobil, de beoogde erfgenamen van Gasunie voor het uitvoeren van het kleineveldenbeleid, zouden beschikking krijgen over allerlei marktinformatie terwijl zij natuurlijk ook eigen belangen in de gasmarkt hebben. Andere oliemaatschappijen die als aandeelhouders in verschillende consortia een groot aantal gasvelden in Nederland exploiteren, zoals Total, BP, Wintershall, Gaz de France, Clyde en Oranje-Nassau, zullen zich tegen ook maar de schijn van eventuele belangenverstrengeling verzetten. Ook hier zijn echter oplossingen voor te creëren door de partij die het kleineveldenbeleid uitvoert, streng te controleren. Mogelijkheden zijn hier, bijvoorbeeld, om EBN - de huidige houder van het staatsaandeel - een rol in te laten spelen. De vraag blijft natuurlijk wel of Gasunie T&S daar toch niet de meest geschikte partij voor is.

Optimale benutting bodemschatten

Het laatste beleidsdoel dat hier besproken wordt is de optimale benutting van de Nederlandse bodemschatten. Hierbij zijn verschillende aspecten van belang. Ten eerste dient de Nederlandse productie groot genoeg te zijn om het kleineveldenbeleid uit te kunnen voeren. Om diverse redenen is de productie van deze velden niet flexibel. Omdat Gasunie T&S het meeste gas uit deze velden koopt, dient de afzet van Gasunie T&S overeenkomstig te zijn. Het tweede aspect is dat de aardgasbaten natuurlijk afhangen van de binnenlandse productie. Een lagere productie van Nederlands gas betekent niet alleen lagere inkomsten voor de staat, maar ook lagere winsten voor de gasproducenten in Nederland. Dit zal waarschijnlijk hun investeringsbereidheid in Nederland verminderen, hetgeen negatieve gevolgen zou hebben voor de toekomstige positie van Nederland in de internationale gasmarkt. Dit zou de

ontwikkeling van Nederland als internationale 'hub' niet versterken.

Concurrentie: kleiner marktaandeel Gasunie T&S

Nieuwe toetreders tot de markt betekenen bijna per definitie een reductie van het marktaandeel van Gasunie T&S in Nederland. Bij behoud van het kleineveldenbeleid betekent dit een afname van de productie van het Groningenveld, omdat er geen significante groei van de gasvraag wordt verwacht (en omdat Gasunie T&S de kleine velden voorrang geeft). Toen de grootverbruikers in 1998 het recht kregen om te *shoppen* bij de inkoop van gas zag Gasunie een deel van deze markt verloren gaan aan importen uit Engeland. Een probleem hierbij was dat Gasunie – ondanks haar op het eerste gezicht gunstige inkooppositie – deze bedrijven moeilijk kon onderbieden, omdat zij als 'monopolist' gehouden zou zijn de geboden prijsvoordelen aan alle vergelijkbare afnemers aan te bieden. Dit verlies van marktaandeel wringt mogelijk met de taak om het gas uit de kleine velden af te nemen.

Aardgasproductie en -baten

Hiermee is een situatie ontstaan waarin de totale Nederlandse gasproductie aanzienlijk is teruggelopen en de winning van Gronings gas mogelijk achterblijft bij de door de regering vastgestelde maximum van 20 miljard kubieke meter per jaar. Groningen is, zoals gesteld, een veld dat tegen relatief lage kosten gas kan produceren en daarmee hoge netto opbrengsten genereert. Anders dan de kleine velden kent Groningen een progressieve meeropbrengstregeling. Het winstaandeel voor de staat kan daarmee oplopen tot tussen de 70% en 90% van de netto inkomsten, terwijl dat bij de kleinere velden maar 40% of 50% is. De daling van de productie van het Groningenveld drukt dus zwaar op de totale aardgasbaten.

Exporten blijven achter bij de verwachtingen

Om de binnenlandse productie te vergroten, ten behoeve van het kleineveldenbeleid en de aardgasbaten, streefde de Derde Energienota ernaar om Gasunie elders in Europa haar marktaandeel uit te laten breiden met Nederlands gas. De verwachting was dat de liberalisering van de Europese gasmarkt zou leiden tot meer aanbieders en dat het bestaande systeem van marktordening, gebaseerd op marktsegmentatie en langlopende leveringscontracten, vervangen zou worden door *gas-to-gas* concurrentie, waarbij producenten uit Rusland, Algerije, Noorwegen, Nederland en het Verenigd Koninkrijk tegen elkaar zouden gaan opbieden. Zoals hieronder zal worden uitgelegd, heeft deze ontwikkeling echter niet in de verwachte mate plaatsgevonden. Hierdoor valt de mogelijkheid om meer Gronings gas te exporteren tegen.

Nederland als 'hub'

Het laatste aspect van de aanwezigheid van gas in de bodem is dat Nederland hierdoor een sleutelrol heeft gekregen in de gasvoorziening van Noordwest-Europa. Ondanks de eindigheid van deze bodemschatten is het mogelijk dat Nederland deze positie nog lange tijd behoudt en zelfs versterkt. Het kleineveldenbeleid en het Waddengas kunnen de uitputting van het Groningenveld vertragen, maar geleidelijk zullen steeds grotere hoeveelheden gas van ver weg gelegen velden naar Europa getransporteerd moeten worden. Nederland zou Russisch en ander buitenlands gas kunnen importeren en het gas, na het behandeld en opgeslagen te hebben, op gunstige momenten weer exporteren. Het gebruik van oude gasvelden voor opslag van gas op seizoensbasis en de aanwezige infrastructuur zouden de rol van Nederland als regionale 'hub' verder ondersteunen. Verder lijken er kansen te zijn voor de Nederlandse gasindustrie om nog andere diensten te gaan aanbieden, zoals gasopslag dicht bij de verbruikers, het stabiliseren van de samenstelling van gas en de levering van seizoensflexibiliteit en piekgas. Deze activiteiten kunnen nu ontwikkeld worden op basis van de huidige Nederlandse gasproductie. Als die in de toekomst af gaat nemen kan Nederland toch de rol van 'gasbankier' blijven spelen door gebruik te maken van de aanwezige infrastructuur en zijn geografisch gunstige locatie.

Liberalisering in een internationaal oligopolie?

Samenvattend kan gesteld worden dat het bereiken van de beleidsdoelen (voorzieningszekerheid, kleineveldenbeleid, aardgasbaten, ontwikkeling van de Nederlandse gasindustrie) moeilijker, maar niet onmogelijk lijkt in een geliberaliseerde markt. De volgende vraag is in hoeverre te verwachten valt dat deze hervormingen daadwerkelijk tot concurrentie zullen leiden. Daarbij bestaat er vooralsnog nog geen duidelijkheid rond de toekomstige structuur van de Europese gasmarkt en de vraag hoe andere importerende en exporterende staten zich op die markt zullen gaan gedragen. Nederland bevindt zich als flexibele gasexporteur in het geografische centrum van de Europese markt in een bijzondere positie, die met geen van de andere lidstaten van de EU, noch met een producerend land gedeeld wordt. Nederland heeft dan ook nogal wat te verliezen bij ingrepen in het systeem als die later niet aan blijken te sluiten bij de ontstane marktomstandigheden.

Horizontale en verticale integratie

Zoals al was gesteld valt de ontwikkeling van internationale concurrentie tegen. Een belangrijke reden is de wijze waarop gasproducenten, groothandelaren en elektriciteitsproducenten, zoals Shell, ExxonMobil, BP, TotalFinaElf, Ruhrgas/E.On en Gazprom zich reorganiseren. Horizontale en verticale integratie op Europese schaal – ofwel oligopolievorming - vormen

in een vrijemarktomgeving een substituuat voor de traditionele publiek-privatē ordening van de markt. Om de noodzakelijke investeringen in infrastructuur te financieren willen de gasproducenten hun afzet zeker stellen door middel van langetermijncontracten. Zodoende wordt het leeuwendeel van de continentale markt nog steeds met langetermijncontracten voorzien. De Europese Commissie heeft, onder druk van de belangrijkste exportlanden, Rusland Algerije en Noorwegen, geaccepteerd dat deze contracten noodzakelijk zijn om investeringen in productie en transportcapaciteit zeker te stellen.⁸⁵ Zelfs de marktgerichte Engelse regering accepteert dat dergelijke zekerheden noodzakelijk zijn om gas uit Noorwegen te laten aanvoeren (als alternatief voor de eigen dalende productie).

Grote rol van soevereine staten

Daarnaast is de rol van soevereine staten nog lang niet uitgespeeld waar het de winning van gas en internationale handel betreft. Anders dan sommige lidstaten van de EU zijn de regeringen van de meeste gasexporterende landen (Noorwegen, Rusland, Algerije en andere potentiële leveranciers) geenszins overtuigd van de noodzaak zichzelf op afstand van de markt te plaatsen. Redenen zijn de geopolitieke en economische overheidsbelangen aan de aanbodzijde van de gasmarkt, de noodzaak voor coördinatie van de vraag- en aanbodontwikkeling en de rol van overheden bij de ontwikkeling van de benodigde langeafstandsinfrastructuur. De toenemende geopolitieke complexiteit van het uitdijende internationale aardgassysteem suggereert dat de rol van overheden eerder aan belang zal winnen dan verliezen. Daardoor is het nog een vraag in hoeverre er daadwerkelijk concurrentie mogelijk is in de verschillende segmenten van de gasindustrie, zowel in Nederland, als in de Europese gasmarkt en bij zijn toeleveranciers in het GOS en Noord-Afrika.

Rol van de Nederlandse staat

Gezien de beperkte mate van concurrentie in de winning van gas en de sterke rol van diverse overheden hierbij lijkt het 'handig' dat de Nederlandse overheid voldoende is toegerust om internationaal mee te kunnen praten en onderhandelen om de positie van Nederland te kunnen behartigen. De vraag is welke inrichting van de sector het beste de belangen van de Nederlandse staat, de consumenten en het bedrijfsleven dient, zonder terug te vallen op de traditionele patronen van overregulering. Hierbij heeft Nederland relatief veel speelruimte, omdat de Europese Gasrichtlijn alleen betrekking heeft op de liberalisering van de handel en de levering van gas. De productie wordt buiten beschouwing gelaten, vanwege de nationale soevereiniteit over bodemschatten.

85 DG TREN 2004.

Public private partnership

Het bestaande *public private partnership* tussen de staat en Shell en Exxon heeft scherpe controverses tussen de overheid en de gasproducenten vermeden. Dit komt waarschijnlijk door de relatief symmetrische informatievoorziening en de wederzijdse betrokkenheid bij belangrijke beslissingen. Bovendien verminderde het *public private partnership* de directe invloed van de politiek enigszins (en dus ook de invloed van de waan van de dag), waardoor er een aanzienlijke continuïteit in het beleid en het systeem kon ontstaan. Indien de overheid meer op afstand van de industrie zou hebben gestaan, dan had zij minder makkelijk greep kunnen houden op de ontwikkelingen. Aan de andere kant kan een volledig private industrie minder makkelijk van de overheid gebruik maken in zowel binnenlandse als buitenlandse aangelegenheden.

Betrokkenheid staat bij de gaswinning

Een van de hoofdvragen bij de herinrichting van de gasector is de wijze waarop de Nederlandse staat betrokken dient te blijven bij de winning van gas. Het belangrijkste argument voor een terugtrekkende overheid is dat dat het beste overeenkomt met het algemene beleid van liberalisering. Het potentieel voor de invoering van effectieve concurrentie aan de *upstream*zijde van de gasmarkt (winning) is echter beperkt. Er zijn goede argumenten om het huidige *public private partnership* van de staat met Shell en Exxon in de Maatschap Groningen in enigerlei vorm voort te zetten. Het depletiebeleid en het kleineveldenbeleid zijn eenvoudiger in te passen en de groei van de Nederlandse rol als *hub* zal makkelijker gestimuleerd kunnen worden. De directe betrokkenheid van de overheden in andere gasproducerende landen kan ook een reden zijn voor de Nederlandse overheid om betrokken te blijven, zodat op gelijke voet onderhandeld kan worden.⁸⁶ De regering zal hier dus een duidelijke keuze moeten maken in hoeverre zij betrokken zal willen blijven bij de sector. Het is hierbij van belang zich te realiseren dat een ontmanteling van de publiek-private samenwerking in het huidige gasgebouw niet meer ongedaan gemaakt zal kunnen worden.

5.3 Transmissienetbeheer en systeembeheer

Verantwoordelijkheden GTS

Gas Transport Services, GTS, is de partij die de taak heeft gekregen om, afgezien van distributie, de monopolietaken binnen de gasector te vervullen. Deze paragraaf gaat in op de regulering van GTS. Met betrekking tot unbundling is het de vraag voor welke netten en activiteiten de beheerder

⁸⁶ Deze visie is verder onderbouwd en uitgewerkt in een recente studie voor de Europese Commissie (Van der Linde *et al.* 2004).

van het gastransportnet verantwoordelijk moet zijn. Behalve voor de verbindingen met de gasvelden en het gastransportnet is GTS verantwoordelijk voor de export- en importpijpleidingen. Hoewel deze netten allemaal deel uitmaken van het totale gasvoorzieningssysteem is de relevantie en de ratio voor beheer, de eigendom en de regulering ervan verschillend. Voor andere activiteiten, zoals opslag, kwaliteitsconversie en flexibilitiediensten, is het, ten eerste, de vraag is of deze beschouwd zouden moeten worden als monopolieactiviteiten, die strikt gereguleerd moeten worden, of als activiteiten waarvoor concurrentie mogelijk is (en ‘monopolieregulering’ niet noodzakelijk). Een tweede vraag is hoe die monopolietaken het beste gereguleerd kunnen worden. Ten slotte is er de vraag of de huidige publiek-private samenwerking voortgezet moet worden, of dat GTS geprivatiseerd of juist genationaliseerd dient te worden.

Taken transmissienetbeheer en systeembeheer

Het transmissienet is de spil van de gasector. Het vormt de verbinding tussen de Nederlandse aardgasvelden en de binnen- en buitenlandse markten voor dat gas, terwijl het tegelijkertijd het transport van geïmporteerd gas naar binnenlandse afnemers mogelijk maakt. Binnen het transmissienetbeheer en het systeembeheer kunnen vier taken onderscheiden worden:

- De typische diensten van een netbeheerder, zoals transport en ondersteunende diensten, dienen geleverd te worden.
- Op de korte termijn dient de balans tussen vraag en aanbod binnen het systeem gehandhaafd te worden.
- Op de middellange termijn dient het systeem zodanig aangepast en uitgebreid te worden dat het voldoende capaciteit heeft om de ontwikkeling van vraag en aanbod te volgen. Het gaat hier met name om het aanpassen van de infrastructuur aan de ontwikkeling van andere gasvelden en de aanleg van nieuwe buitenlandse verbindingen.
- Op de lange termijn beïnvloedt de wijze van beheer van het gastransportnet de rol van de Nederlandse gasinfrastructuur in de Europese gasmarkt wanneer de eigen Nederlandse reserves uitgeput raken.

DTe: unbundling en gereguleerde toegang tegen kostprijs

Op korte termijn is vooral de regulering van het huidige gebruik van het transmissienet van groot belang. In essentie impliceert de visie van DTe dat het systeem van gasvoorziening zodanig opgesplitst – of *unbundled* – wordt dat er, enerzijds, segmenten ontstaan waarin concurrentie mogelijk is en anderzijds monopoliesegmenten. Deze monopolieactiviteiten moeten op zodanige wijze gereguleerd worden dat *shippers*, via transparante contracten tegen een gereguleerde kostprijs, op maat gesneden combinaties van transport, opslag en andere diensten kunnen betrekken. De *shippers* zouden daar-

mee besparen op de kosten van de voorziening, aangezien alleen de strikt noodzakelijke (gereguleerde) diensten tegen een kostengerelateerde prijs vergoed zouden hoeven worden. (De beschikbaarheid van) flexibiliteit om gas te transporteren en op te kunnen slaan wordt bovendien als een voorwaarde beschouwd om tot een goed functionerende gasmarkt te komen waarin daadwerkelijke concurrentie mogelijk is tussen de verschillende producenten. Hierbij rijst ten eerste de vraag welke segmenten in principe concurrerend kunnen zijn en in hoeverre deze segmenten onafhankelijk van elkaar zijn binnen het systeem en gescheiden kunnen worden. Waar het waarschijnlijk niet realistisch is het transportnet als zodanig te dupliceren (ondanks het bestaan van uitzonderingen zoals de ZEBRA-pijpleiding), kan er over getwist worden in hoeverre de activiteiten gasopslag en kwaliteitsconversie van gas monopolieactiviteiten zijn. Daarbij is van belang dat contractueel gereguleerde flexibiliteit in de productie en in de afname ook als alternatieven voor opslag beschouwd kunnen worden (zie hieronder).

Unbundling versus coördinatie

Het streven naar een zo ruim mogelijke toegang moet echter niet tot gevolg hebben dat de stabiliteit van het systeem in gevaar komt. De tweede belangrijke vraag met betrekking tot netwerkregulering is dan ook hoe de niet-concurrerende segmenten gereguleerd moeten worden en met name hoe de daarbij noodzakelijke coördinatie gerealiseerd kan worden. Op de korte termijn dient de balans tussen vraag en aanbod gehandhaafd te worden. Hier toe is een tarieven- en boetestelsel nodig dat de *shippers* stimuleert om zo veel mogelijk zelf voor deze balans zorg te dragen, terwijl het toch verschillende vormen van transacties mogelijk maakt op het net. Dit systeem is in ontwikkeling; de komst van een spotmarkt wordt een belangrijke stap voorwaarts.

Coördinatie vooral lastig op de langere termijn

Op de middellange termijn is het moeilijker om de nodige coördinatie te verwezenlijken als het transmissienetwerk *unbundled* is. Het uittrekken van het voorzieningssysteem zou ten koste kunnen gaan van een efficiënt systeembeheer en uiteindelijk van de voorzieningszekerheid. Juist in een marktomgeving met veel kortetermijntransacties is het buitengewoon lastig om de capaciteitsbehoefte in specifieke delen van het systeem op tijd te voorspellen. Bovendien creëert unbundling twee of meer onafhankelijke organisaties die ieder eigen (winst)doelstellingen hebben. Op de lange termijn is het de vraag of de mogelijke efficiëntievoordelen van een nieuwe ontvloten structuur wel opwegen tegen de nadelen van minder goede coördinatie en minder informatie ten behoeve van de uitbreiding en aanpassing van het systeem. Marktpartijen, aan de andere kant, zullen hogere

opbrengsten eisen als compensatie voor een hoger risico en bijkomende onzekerheden.

Investerings in Nederlandse hubpositie

Om een positie als regionale gashub te verwerven dient een aantrekkelijk investeringsklimaat geschapen te worden voor de benodigde faciliteiten. Het betreft hier grotendeels commerciële activiteiten met een zeker marktrisico die weinig met de Nederlandse publieke taken te maken hebben. Hiervoor is een regime vereist dat de mogelijkheid biedt deze risico's in de prijzen en de regels of voorwaarden voor toegang te verdisconteren, terwijl de risico's en investeringslasten niet zonder meer ten laste van de Nederlandse consumenten gebracht mogen worden. Een optie hiervoor is het toestaan van een uitzondering ten opzichte van het normale stelsel van regulering, zoals bij de Balgzand Bacton pijpleiding (BBL) van Nederland naar het Verenigd Koninkrijk.

5.4 Flexibiliteit in vraag en aanbod

Bestaande bronnen van flexibiliteit

Vanwege de grote variatie in het gebruik van gas op uur-, dag- en seizoensbasis is het nodig om flexibiliteit in het aanbod te creëren. Daarnaast is flexibiliteit in het aanbod van gas gewenst om aanbodonderbrekingen bij calamiteiten te vermijden. Deze flexibiliteit kan op verschillende manieren gerealiseerd worden. Diverse traditionele maatregelen zijn:

- flexibiliteit in het aanbod van gas via de productie;
- tijdelijke opslag van gas, voor langere of kortere termijn;
- afschakelbare contracten (bijvoorbeeld met afnemers die alternatieven, zoals *dual firing*, hebben);
- *line-pack*: het opslaan van gas door drukverhoging in het leidingnet.

In een niet-geliberaliseerd systeem maakt flexibiliteit deel uit van de gewone (*all-in*) leveringscontracten. De kosten van deze maatregelen maken integraal deel uit van de tarieven die aan de verbruikers in rekening gebracht werden. Vóór de liberalisering werden ten behoeve van de flexibiliteit vooral fysieke maatregelen ingezet, die zich richtten op het beschikbaar houden van het benodigde volume aan gas en de benodigde leveringscapaciteit.

Nieuwe vormen van flexibiliteit

Geliberaliseerde markten vergen andere oplossingen, maar bieden ook nieuwe mogelijkheden. Niet alleen gas, maar ook flexibiliteit kan als (zelfstandige) dienst aangeboden worden en tegen marktwaarde verhandeld worden. Prijzen reflecteren de mate van schaarste op het moment van levering en

spelen zodoende een rol in het sturen van de omvang van de vraag op verschillende momenten. Zo wordt de prijselasticiteit van de vraag beter benut. Voor het verkrijgen van flexibiliteit kunnen marktpartijen natuurlijk een beroep blijven doen op de traditionele ‘fysieke’ bronnen van flexibiliteit. Maar ook nieuwe ‘diensten’ kunnen zich ontwikkelen zoals spotmarkten, levering van ‘piekgas’ en termijnmarkten. Marktpartijen kunnen ook kiezen voor oplossingen ‘in eigen huis’, waarbij geïnvesteerd wordt in eigen opslag of afschakelbaarheid (bijvoorbeeld met behulp van afnemers die *dual-firing* mogelijkheden hebben). Een andere mogelijkheid is dat elektriciteitsproducenten het gas dat ze afnemen om elektriciteit mee op te wekken op bepaalde momenten niet (geheel) voor die opwekking gebruiken maar (een deel van) het gas doorverkopen (‘gas-power arbitrage’). Ook de ontwikkeling van financiële instrumenten om risico’s af te dekken behoort tot de mogelijkheden. Die financiële instrumenten geven ook signalen aan de investeerders in de verschillende vormen van *fysieke* capaciteit.

Maatwerk

Liberalisering leidt niet alleen tot nieuwe *vormen* van flexibiliteit, maar maakt van flexibiliteit ook *maatwerk*. In tegenstelling tot een niet-geliberiseerd systeem, waarin flexibiliteitsinstrumenten en -faciliteiten op basis van bepaalde afspraken en een bepaald beleid voor alle systeemgebruikers gezamenlijk (en daarmee dus voor iedere afnemer in dezelfde mate) ingezet worden door een daartoe aangewezen partij (met socialisering van de kosten), kunnen in een geliberiseerd systeem klanten flexibiliteitsdiensten *à la carte* inkopen in plaats van alleen als een *packaged deal*. Dit betekent dat die klanten zullen moeten bepalen wat voor hen de waarde is van een bepaalde ‘hoeveelheid’ flexibiliteit, van een bepaald type, op een specifiek moment. De waarde die zij toekennen aan hun individuele *zekerheid van voorziening* wordt dus een bepalende factor voor de maximale prijs die klanten bereid zijn te betalen voor flexibiliteit.

Concurrentie mogelijk bij flexibiliteit?

Bovenstaand scenario staat of valt met de mogelijkheid om flexibiliteit in concurrentie aan te bieden. Naast de TSO zijn ook *shippers*, leveranciers en afnemers in principe in staat om in bepaalde vormen van flexibiliteit te voorzien. De vraag is of het voor deze partijen ook commercieel mogelijk is om flexibiliteitsdiensten aan te bieden, of dat er toch sprake is van een natuurlijk monopolie, bijvoorbeeld vanwege schaaleardeffecten of doordat Gasunie T&S sleutelfaciliteiten bezit.

5.5 Beleidskeuzes voor de gasector

De volgende vier algemene beleidsdoelen voor de gasvoorziening werden onderscheiden in het begin van dit hoofdstuk:

- betaalbaar (liberalisering en regulering),
- betrouwbaar (voorzienings- en leveringszekerheid),
- schoon (minimalisering van negatieve milieueffecten),
- optimale benutting van de Nederlandse aardgasvoorraden.

Liberaliseren: hoe ver?

De kernvraag met betrekking tot verschillende beleidskeuzes is de vraag hoe ver Nederland moet gaan met de ontvlechting van de publiek-private samenwerking in de gasector (het ‘gasgebouw’) en met het streven naar marktwerking in de sector. Een belangrijke overweging hierbij is dat die marktwerking in ieder geval baten zou moeten genereren die de kosten te boven gaan. Daarnaast is het natuurlijk van belang om binnen de beleidsruimte van de Europese Gasrichtlijn en het mededingingsrecht te blijven.

Lange en korte termijn

Waar op de korte termijn de door liberalisering ingevoerde concurrentie een economisch voordeel zou kunnen genereren in termen van enigszins lagere prijzen, is het mogelijk dat er op langere termijn coördinatieproblemen ontstaan, waardoor de voorzienings- en leveringszekerheid gevaar zouden kunnen lopen. Het criterium ‘schoon’ kan hierdoor ook in het gedrang komen, omdat er minder goed gebruik gemaakt zou kunnen worden van de Nederlandse aardgasvoorraden.

De rol van GTS

Met betrekking tot de *unbundling* is het de vraag voor welke functies de Gas Transport Services verantwoordelijk moet zijn. Het principe is dat GTS de uitvoerder is van functies met het karakter van een natuurlijk monopolie op systeem- en transmissienetniveau (en dus niet op het niveau van de distributienetten). In wezen gaat het dus om de vraag welke functies als een natuurlijk monopolie beschouwd moeten worden. Het beheer van het transmissienet is de grondtaak van GTS, maar zelfs in dit geval is het natuurlijk monopolie niet onomstreden. Andere taken voor GTS zijn het beheer van export- en importpijpleidingen en activiteiten zoals gasopslag, kwaliteitsconversie en flexibiliteitsdiensten. Vooral voor deze laatste groep activiteiten is het de vraag of ze beschouwd moeten worden als monopolieactiviteiten of als activiteiten waarvoor concurrentie mogelijk is. Vervolgens is het voor ieder van deze activiteiten de vraag welke combinatie van eigendom en regulering het beste tegemoetkomt aan de gestelde beleidsdoelen. Door de vermenging van

taken in het net liggen deze vraagstukken voor het gastransportnet gecompliceerd.

De rol van de staat

De Nederlandse staat kan aan het ene uiterste kiezen voor een minimale rol, die beperkt blijft tot het incasseren van de aardgasbaten, een stevig marktwerkingsbeleid en het stellen van randvoorwaarden voor veiligheid en voor bescherming van bepaalde consumenten en het milieu. Hier staat tegenover het alternatief van een actieve overheid die een belangrijke rol blijft spelen in de internationale gasector. De overheid kan deze rol uitoefenen, via haar aandeelhouderschap in Gasunie, door middel van het beheer van de Nederlandse gasreserves, door middel van regulering en door gebruik te maken van haar diplomatieke betrekkingen.

Uitstel?

Het lijkt raadzaam vooralsnog geen radicale beslissingen te nemen en de recente Europese Gasrichtlijn voorzichtig te implementeren. De voornaamste reden hiervoor is dat er vooralsnog geen duidelijkheid bestaat rond de vraag hoe de structuur van de Europese gasmarkt eruit zal gaan zien en hoe andere importerende en exporterende staten zich op die markt zullen gaan gedragen. Nederland bevindt zich als flexibele gasexporteur in het geografische centrum van de Europese markt in een bijzondere positie. Nederland heeft daarom veel te verliezen bij ingrepen in het systeem als later mocht blijken dat die niet aansluiten bij de ontstane marktomstandigheden. Het terugdraaien van beslissingen zoals *unbundling* of privatisering zal moeilijk en duur zijn. Anderzijds kan het Nederlandse gasstelsel altijd aangepast worden in de richting van méér marktwerking als daar gegronde redenen toe blijken te bestaan. Tot dan lijkt het raadzaam de kat uit de boom te kijken.

6 Samenvatting belangrijkste beleidskeuzes

6.1 Netbeheer

Moet Nederland kiezen voor het afsplitsen van de netwerken en de netbeheerder van de rest van het energieconcern?

Hoewel zulke afsplitsing de uiterste consequentie is van de ingezette liberalisering van de elektriciteits- en de gasector en de bijbehorende unbundling, wordt zulke afsplitsing niet opgelegd door de EU. Nederland zal een afweging moeten maken of zulke afsplitsing opgelegd dient te worden. Bij deze afweging zijn vooral van belang (i) de mate waarin de regulering wordt geacht de onafhankelijkheid van het netbeheer te kunnen verzekeren, en (ii) de vraag welk 'gelijk speelveld' we nu eigenlijk wensen te bereiken (dat tussen de oude bedrijven en nieuwkomers, of dat tussen Nederlandse en buitenlandse energieconcerns).

Moeten de huidige overheidseigenaren van de energiebedrijven de mogelijkheid krijgen hun aandelen te verkopen aan private partijen (privatiseren)?

Het antwoord op deze vraag hangt samen met het wel of niet afsplitsen van de netwerken. Indien de netwerken afgesplitst worden van concurrerende energieactiviteiten, dan is er weinig bezwaar om de eigendom van de bedrijfsonderdelen die zich met vrijemarktactiviteiten bezig houden, te privatiseren. Of in zo'n geval een netbeheerder geprivatiseerd mag worden, is een keuze. Een zelfde soort keuze dient zich aan met betrekking tot het al of niet privatiseren van een integraal energieconcern, indien géén afsplitsing van het netwerk wordt opgelegd.

Bij de afweging over wel of geen privatisering van de energiebedrijven zijn vooral van belang (i) de inschatting van de effectiviteit van regulering, in het bijzonder met het oog op de langetermijnontwikkeling van de netwerken, en (ii) de meerwaarde die overheidseigendom van de energiebedrijven zou kunnen hebben, in het bijzonder voor die gevallen waarin regulering niet effectief blijkt.

Overigens zou ook nog gewacht kunnen worden met het nemen van ingrijpende beslissingen in Nederland met betrekking tot afsplitsing en privatisering tot het duidelijker is in welke richting de Europese ontwikkelingen gaan, of in ieder geval de ontwikkelingen in onze regio. Het voordeel is dat daarmee voorkomen kan worden dat de inrichting van de elektriciteits- en de gasmarkt in Nederland verder uit de pas gaat lopen met die van onze buurlanden. Het belangrijkste nadeel is dat dit een langere periode van onzekerheid betekent voor de energiebedrijven en hun aandeelhouders.

6.2 Voorzieningszekerheid elektriciteit

Moet Nederland maatregelen nemen om de beschikbaarheid van productiecapaciteit voor elektriciteit zeker te stellen?

Er zijn redenen tot zorg over de ontwikkeling van de voorzieningszekerheid van elektriciteit, voor zover deze bepaald wordt door de hoeveelheid opwekingsvermogen die beschikbaar is. Het is echter te vroeg om met zekerheid te kunnen vaststellen of er onvoldoende geïnvesteerd wordt. Het dilemma is dat wanneer dit wel duidelijk is, het te laat is om aanvullende maatregelen te treffen. Daarom heeft het ministerie van Economische Zaken besloten om een extra investeringsprikkel te genereren door TenneT extra reservecapaciteit te laten contracteren. Het is echter de vraag of deze maatregel voldoende effectief is.

Hoe kan Nederland de beschikbaarheid van stroom in de toekomst zeker stellen?

De keuze van het ministerie van Economische Zaken voor meer reservecontracten is begrijpelijk, omdat deze maatregel makkelijk te implementeren is en ook gemakkelijk aangepast kan worden aan eventueel Europees beleid. De invloed op het investeringsgedrag van producenten lijkt echter beperkt te zijn. Bovendien bevat het systeem geen enkele garantie dat de extra productiecapaciteit die het beoogt te creëren ook daadwerkelijk beschikbaar zal zijn voor de Nederlandse consument in het geval van een internationaal tekort aan stroom.

Het meest elegant ware het om de voorzieningszekerheid in internationaal verband te regelen. De nationale elektriciteitsmarkten zijn immers met elkaar verbonden, waardoor de invoering van een capaciteitsmechanisme in afzonderlijke landen altijd ingewikkelder zal zijn en het risico draagt de internationale handel te verstoren. Het is echter de vraag of de Europese Unie op tijd maatregelen zal treffen.

De enige oplossing die aan alle criteria voldoet en die Nederland zelfstandig kan invoeren is het systeem van betrouwbaarheidscontracten. Dit systeem is echter complex en nog niet beproefd in de praktijk. Het gevolg is een dilemma:

Geen maatregelen nemen ten behoeve van de voorzieningszekerheid lijkt risicovol, wachten op Europese maatregelen lijkt te lang te duren, terwijl een eigen koers varen de implementatie van een complexe, innovatieve oplossing vergt.

6.3 Inrichting van de gasector

Welke mate van liberalisering is optimaal?

De kernvraag met betrekking tot de verschillende beleidskeuzes is de vraag hoe ver Nederland moet gaan met de ontvlechting van het ‘gasgebouw’ en met het streven naar marktwerking in de gasector. Een belangrijke overweging hierbij is dat de marktwerking in ieder geval baten zou moeten genereren die de kosten te boven gaan. Het streven naar marktwerking wordt echter gecompliceerd door het feit dat een aanmerkelijk deel van de sector gekarakteriseerd kan worden als natuurlijk monopolie, door de oligopolistische aard van de internationale markt en de directe betrokkenheid van de overheden van andere gasexporterende landen. Voorts heeft de Nederlandse staat directe belangen bij de gaswinning en is daar tot nu toe zelf ook bij betrokken, waardoor de vraag rijst welke rol de staat in de toekomst dient te hebben.

Welke rol dient GTS te krijgen?

Met betrekking tot de *unbundling* is het de vraag voor welke functies de Gas Transport Services verantwoordelijk moet zijn. Het principe is dat GTS de uitvoerder is van functies met het karakter van een natuurlijk monopolie op systeem- en transmissienetniveau (en dus niet op het niveau van de distributienetten). In wezen gaat het dus om de vraag welke functies als een natuurlijk monopolie beschouwd moeten worden. Het beheer van het transmissienet is de grondtaak van GTS, maar zelfs in dit geval is het natuurlijk monopolie niet onomstreden. Andere taken voor GTS zijn het beheer van export- en importpijpleidingen en activiteiten zoals gasopslag, kwaliteitsconversie en flexibilitiediensten. Vooral voor deze laatste groep activiteiten is het de vraag of ze beschouwd moeten worden als monopolieactiviteiten of als activiteiten waarvoor concurrentie mogelijk is. Vervolgens is het voor ieder van deze activiteiten de vraag welke combinatie van eigendom en regulering het beste tegemoetkomt aan de gestelde beleidsdoelen. Door de vermenging van taken in het net liggen deze vraagstukken voor het gastransportnet gecompliceerd.

Hoe dient de staat betrokken te blijven?

Een tweede vraag is op welke wijze de publiek-private samenwerking bij de winning van gas voortgezet wordt. De Nederlandse staat kan aan het ene uiterste kiezen voor een minimale rol, die beperkt blijft tot het incasseren van de aardgasbaten, een stevig marktwerkingsbeleid en het stellen van

randvoorwaarden voor veiligheid en voor bescherming van bepaalde consumenten en het milieu. Hier staat tegenover het alternatief van een actieve overheid die een belangrijke rol blijft spelen in de internationale gassector. De overheid kan deze rol uitoefenen, via haar aandeelhouderschap in Gasunie, door middel van het beheer van de Nederlandse gasreserves, door middel van regulering en door gebruik te maken van haar diplomatieke betrekkingen.

Advies: voorzichtig manoeuvreren

Het lijkt raadzaam vooralsnog geen radicale beslissingen te nemen en de nieuwe Europese Gasrichtlijn voorzichtig te implementeren. De voornaamste reden hiervoor is dat er vooralsnog geen duidelijkheid bestaat rond de vraag hoe de structuur van de Europese gasmarkt eruit zal gaan zien en hoe andere importerende en exporterende staten zich op die markt zullen gaan gedragen. Nederland bevindt zich als flexibele gasexporteur in het geografische centrum van de Europese markt in een bijzondere positie. Nederland heeft daarom veel te verliezen bij ingrepen in het systeem als later mocht blijken dat die niet aansluiten bij de ontstane marktomstandigheden. Het terugdraaien van beslissingen zoals *unbundling* en privatisering zal moeilijk en duur zijn. Anderzijds kan het Nederlandse gasstelsel altijd aangepast worden in de richting van méér marktwerking als daar gegronde redenen toe blijken te bestaan. Tot dan lijkt het raadzaam de kat uit de boom te kijken.

7 Visie van de commissie op energiekeuzes⁸⁷

⁸⁷ Zie ook voorwoord pag. 6.

7.1 Inleiding

Belang burger centraal

Bij de energievoorziening staat voor de christen-democratie het belang van de burger, de consument, voorop. Zoals in § 2.1 reeds aangegeven zal de overheid de betaalbaarheid, bereikbaarheid en kwaliteit (betrouwbaarheid en veiligheid) van de voorziening moeten garanderen. Goed rentmeesterschap houdt daarbij in dat de overheid deze zaken niet alleen op de korte termijn, maar ook op de langere termijn waarborgt. Vanuit deze houding streeft de christen-democratie naar een verstandig en op de lange termijn gericht energiebeheer, met aandacht voor de maatregelen die nodig zijn om een overgang ('transitie') naar een duurzame energievoorziening mogelijk te maken.

Uitgangspunten

In de energiediscussie is door het CDA in het parlement steeds gebruik gemaakt van een vijftal uitgangspunten:

- een goede rechtspositie van de consument;
- keuzevrijheid voor de consument;
- redelijke prijzen;
- betrouwbare levering (leverings- en voorzieningszekerheid);
- een betrouwbaar en bestendig netwerk.

Behoedzaam herstructureren

Op basis van deze uitgangspunten maakten de CDA-fracties keuzes met betrekking tot de inrichting van de elektriciteits- en de gasvoorziening. De invoering van marktwerking in deze sectoren ('liberalisering') heeft een complete herinrichting van de elektriciteitssector en de gasector nodig gemaakt. Opeenvolgende Europese richtlijnen hebben Nederland gedwongen de inrichting van de energiesector aan te passen. Dit proces is zeker nog niet afgerond. Het valt te beschouwen als een uitdagende operatie waarbij op bepaalde momenten – vanwege het behartigen van de eerder genoemde gerechtvaardigde belangen – bijsturing noodzakelijk is. Met het oog hierop acht de commissie het verstandig onderscheid te maken tussen maatregelen die relatief makkelijk bij te sturen en, zo nodig, terug te draaien zijn (zoals wetgeving) enerzijds en maatregelen die dat niet zijn (zoals privatisering) anderzijds. Bij maatregelen die moeilijk bij te sturen of terug te draaien zijn, past een grotere mate van terughoudendheid.

Veiligheid

Van CDA-zijde is expliciet aandacht gevraagd voor de fysieke veiligheid van de Nederlandse energienetten, in het bijzonder het gasnet. Grote gedeelten van dit gasnet zijn inmiddels zo'n 40 jaar oud en naderen daarmee het

einde van hun technische levensduur. Omdat het CDA wil dat het huidige veiligheidsniveau in Nederland minimaal wordt gehandhaafd, zal het aspect 'veiligheid' een belangrijke rol spelen bij de keuzes met betrekking tot de inrichting van de energiesector.

Commissie geeft haar visie op beleidskeuzes energie

In dit rapport is een aantal wezenlijke beleidskeuzes met betrekking tot de (her)inrichting van de elektriciteits- en de gasvoorziening geïdentificeerd. Hieronder zal aangegeven worden welke keuzes de commissie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA wenst te maken, waarbij de volgorde van dit rapport wordt aangehouden. Allereerst wordt de distributie van elektriciteit en gas behandeld, waarbij ook aandacht besteed wordt aan enkele aspecten van de transmissie van elektriciteit (de positie van TenneT). Vervolgens wordt de voorzieningszekerheid van de elektriciteitsproductie onder de loupe genomen. Ten slotte komen specifieke vragen met betrekking tot de herinrichting van het 'gasgebouw' aan de orde (hierbij gaat het onder andere om de rol van de Nederlandse staat en de positie van Gasunie).

Vrijemarktactiviteiten: marktwerking en rechtsbescherming

Voor een aantal activiteiten is concurrentie ingevoerd, zoals voor opwekking van elektriciteit en voor levering van elektriciteit en gas. Bij deze activiteiten kan de overheid, naast het bevorderen van goede marktwerking, de positie van de consument versterken door consumenten goede (rechts)bescherming te bieden. Met de recente 'I&I-wet'⁸⁸ is deze rechtsbescherming flink versterkt. Behalve de langetermijnontwikkeling van de productiemarkt komt de inrichting van de *markten* voor productie en levering niet in dit rapport aan de orde. Deze onderwerpen worden in dit hoofdstuk dan ook niet behandeld.

7.2 Netbeheer: transmissie en distributie van elektriciteit en gasdistributie

Netbeheer: vooral regulering

Keuzevrijheid voor de consument ('marktwerking') is geen optie voor wat betreft de netwerken voor elektriciteit en gas. Deze netwerken vormen een natuurlijk monopolie: het is economisch niet efficiënt om meerdere (concurrerende) netwerken te hebben in een bepaald gebied. Netbeheerders voelen dus niet de tucht van de markt. De overheid zal hier het belang van de consumenten dus zelf (en rechtstreekser) moeten waarborgen. Om de belangen en de positie van de consument te beschermen dient de overheid dan

⁸⁸ Zie over deze wet: paragraaf 2.5.

ook via regulering en/of eigendomszeggenschap in te grijpen. Door middel van een krachtig toezicht zal de overheid de genoemde doelen zoals (i) een goede rechtspositie van de consument, (ii) redelijke prijzen, (iii) een betrouwbare levering en (iv) een betrouwbaar en bestendig netwerk, dienen te verwezenlijken.

Onderscheid transmissie en distributie

Wat betreft de netwerken is er een onderscheid te maken tussen het transmissienetwerk enerzijds (het landelijk hoogspanningsnet voor elektriciteit of het landelijk gastransportnet, de 'snelwegen van de energievoorziening') en de distributienetwerken anderzijds (de regionale netten, de 'lokale en provinciale wegen van de energievoorziening'). Niet alleen heeft het transmissienetwerk een spilfunctie voor de distributienetten (de distributienetten worden 'gevoed' vanuit het transmissienet), maar de netbeheerders van het elektriciteits- en gastransmissienet hebben – als 'systeembeheerder' – ook nog eens extra taken (ten behoeve van alle systeemgebruikers) die de netbeheerders van de regionale (distributie)netten niet hebben. (Transmissie en distributie zijn de termen die gebruikt worden om het fysieke transport van elektriciteit over het netwerk aan te geven; met 'levering' wordt de contractuele verkoop van elektriciteit of gas aangeduid.)

Positie beheerder landelijk gastransportnet verderop behandeld

De positie van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet kan niet los gezien worden van de herinrichting van het 'gasgebouw' en zal dan ook verderop behandeld worden bij de beleidskeuzes voor de gassector.

Positie TenneT

Over de positie van TenneT, de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet voor elektriciteit, is momenteel minder discussie. TenneT is, zoals van de zijde van het CDA in het verleden steeds is bepleit, voor 100% in handen van de Nederlandse staat. De achterliggende gedachte is dat het landelijk hoogspanningsnet de vitale infrastructuur vormt van de Nederlandse elektriciteitsvoorziening. Gezien de centrale rol die TenneT vervult als netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet, als systeembeheerder en als de beheerder van de elektriciteitsverbindingen met het buitenland, wenst het CDA dat de overheid zeggenschap houdt in TenneT. Het belang van een goed netbeheer is immers vanuit maatschappelijk en economisch oogpunt van een zodanig groot belang, dat geen enkel risico gelopen mag worden. Naast deze overheidseigendom van TenneT bepleit de commissie een vorm van toezicht op TenneT door de DTe die aangepast is aan de specifieke taken en positie van TenneT.

TenneT: beheer vanaf 50 kV

Ten slotte is er nog enige discussie over de reikwijdte van TenneTs verantwoordelijkheid. Op dit moment is TenneT slechts netbeheerder van de 220 kV- en 380 kV-netten, de twee hoogste spanningsniveaus in Nederland. Om TenneT ook bij calamiteiten goede mogelijkheden te bieden om – zonder tijdrovend overleg met andere netbeheerders – op een voldoende gedetailleerd niveau te kunnen afschakelen, kiest de commissie er in principe voor dat de elektriciteitsnetten van 50 kV en hoger onder de verantwoordelijkheid van TenneT gebracht worden.

Regionale energiebedrijven

Voor de regionale energiebedrijven zijn in hoofdstuk 3 van dit rapport vier beleidskeuzes geïdentificeerd. Deze regionale energieconcerns omvatten in de meeste gevallen zowel een (of meerdere) netbeheerder(s), die verantwoordelijk is (zijn) voor het netwerk, als een bedrijf dat elektriciteit of gas verkoopt (een ‘leverancier’) aan consumenten. Sommige concerns omvatten ook een elektriciteitsproducent. De netbeheerders zijn regionale monopolisten (er is lokaal immers maar één net) die onderworpen zijn aan regulering. Over deze regulering gaan de eerste twee beleidskeuzes.

Regulering van de distributienetbeheerders

Keuze 1: Wie bepaalt welke aspecten van de tarieven en de voorwaarden van de netbeheerders?

Landelijke voorwaarden

De commissie vindt dat de fundamentele beleidskeuzes rond de nutsfunctie die hier aan de orde is, op ‘politiek’ niveau gemaakt dienen te worden, dat wil zeggen door de wetgever of door de regering. Uitvoering (en verdere detaillering) van dat beleid kan zeer goed geschieden door de sectorspecifieke regulator DTe, zowel voor elektriciteit als gas. Belangrijk is dat voor alle netbeheerders gezamenlijk dezelfde technische voorwaarden gelden, omdat op deze wijze eenduidigheid en transparantie toenemen, wat in het belang is van de consument. Deze voorwaarden kunnen vastgesteld worden door de regulator.

Keuze 2: Welke vorm van economische (en kwaliteits)regulering wordt er toegepast op netbeheerders?

Tarieven: efficiëntie, maar wel voldoende investeringsruimte

De consument is op het eerste gezicht gebaat bij een streng toezicht op de tarieven van de netbeheerders: hoe lager de tarieven, hoe voordeliger het

voor de consument is. Op de langere termijn wil de consument echter ook een betrouwbare elektriciteits- en gasvoorziening houden. Hij is er dus ook bij gebaat dat netwerkbedrijven voldoende ruimte en mogelijkheden hebben om de benodigde investeringen te doen. Het is van belang dat de netwerkbedrijven in staat gesteld worden een betrouwbaar en bestendig netwerk in werking te hebben. Er dienen immers voldoende transportmogelijkheden te zijn zodat de Nederlandse burgers en bedrijven over elektriciteit en gas kunnen (blijven) beschikken.

Kwaliteitsregulering nodig

Een stelsel van regulering van de netbeheerders waarbij enkel economische regulering met een *price cap* (tariefplafond) en een doelmatigheidskorting wordt gehanteerd, geeft mogelijk een onvoldoende prikkel om de benodigde investeringen voor de handhaving van de kwaliteit op de lange termijn te doen. Hiermee kunnen de betrouwbaarheid en de veiligheid van de voorziening onder druk komen te staan. Besparen op onderhoud en vervanging kan de netbeheerders veel geld opleveren. Een gevaar is dat de netbeheerders, al dan niet onder druk van de *regulator*, te ver gaan in hun efficiëntiedrift. Een vorm van kwaliteitsregulering is dus noodzakelijk.

Kwaliteit meenemen in tarieven

Daarom steunt de commissie dan ook het uitdrukkelijk meenemen van de kwaliteit (onder andere de betrouwbaarheid) van de transportdienst in de tarieven van de netbeheerders. Een betere kwaliteit wordt hierbij beloond met meer inkomsten, terwijl een slechtere kwaliteit minder inkomsten betekent. Op deze manier ondervinden de netwerkbedrijven een heldere prikkel om hun kwaliteit op een doelmatige manier op peil te houden.

Splitsing en privatisering

Welke mate van unbundling nodig?

Bij de bespreking van de eerste twee beleidskeuzes is aangegeven op welke wijze de monopolie-activiteiten zoals het beheer van de distributienetten, gereguleerd dienen te worden. Met de genoemde middelen van regulering zullen de voor die monopolie-activiteiten verantwoordelijke bedrijven verplicht en geprikkeld moeten worden om het publieke belang te dienen en zullen consumenten beschermd moeten worden tegen te hoge tarieven of onredelijke voorwaarden. Om de regulering voldoende effectief te kunnen laten zijn (economische regulering van de netwerken werkt immers alleen indien bijvoorbeeld duidelijk is welke kosten met die netten samenhangen) en om de publieke functie van de energienetwerken te garanderen en te beschermen (ten opzichte van andere, commerciële belangen) is het noodza-

kelijk dat de publieke monopolie-activiteit van het netbeheer in een bepaalde mate wordt afgesplitst van de vrijemarktactiviteiten. De vraag is echter: in welke mate?

Keuze 3: Moet Nederland kiezen voor het afsplitsen van de netwerken en de netbeheerder van de rest van het energieconcern?

Nu: juridische scheiding netbeheer

Op dit moment dient in Nederland een netbeheerder een andere vennootschap (BV of NV) te zijn dan de vennootschap(en) die vrijemarktactiviteiten rond energie verricht(en). Wel kan de netbeheervenootschap deel uitmaken van een groter energieconcern. Zij kan bijvoorbeeld vallen onder dezelfde houdstermaatschappij als de 'vrijmarktbedrijven' (producent, handelaar of leverancier). De boekwaarde van de netwerken kan in deze constellatie op de balans van het totale energieconcern staan.

Netwerken verder afsplitsen?

De huidige 'splittingsdiscussie' gaat voornamelijk over de vragen of (i) de netwerken ondergebracht dienen te worden bij de netbeheerder (zodat de rest van het concern niet meer kan profiteren van die netwerken), en (ii) of de netbeheerdervenootschap in zijn geheel afgesplitst dient te worden van de rest van het energieconcern. De commissie hanteert in deze discussie – in een moderne uitwerking van het subsidiariteitsbeginsel – het uitgangspunt 'reguleren voor zover het (uit oogpunt van de behartiging van de bovengenoemde gerechtvaardigde belangen) kan, splitsen waar het moet'.⁸⁹

Afsplitsing maakt toezicht transparanter...

De commissie ziet twee duidelijke argumenten voor splitsing in aanvulling op de regulering. Ten eerste maakt afsplitsing van alles wat met het netbeheer te maken heeft, en het onderbrengen daarvan bij de netbeheerder het toezicht (de regulering) een stuk eenvoudiger, omdat een losstaande netbeheerder transparanter opereert dan één die deel uitmaakt van een groter concern. Een eenvoudiger en transparanter, en daarmee in aanleg effectiever toezicht is in het belang van de consument.

...en beschermt netten tegen commerciële risico's

Ten tweede beschermt afsplitsing de netwerken en hun publieke functie tegen de risico's die samenhangen met de vrije markt. Indien binnen een geïntegreerd energieconcern door al te risicovolle vrijemarktactiviteiten de kredietwaardigheid van het hele concern onder druk komt te staan, lijdt

⁸⁹ Vergelijk Klink 1990, hoofdstuk 5

ook het netbeheer hieronder. Toen bijvoorbeeld KPN door zijn riskante avonturen op het vlak van mobiel bellen en UMTS een aanmerkelijk lagere *credit rating* had gekregen, werkte dat ook door naar de investeringsbeslissingen voor hun 'monopolie-activiteit', het beheer van het (lokale) vaste telefonienet. Zulke (negatieve) invloed van marktrisico's op de monopolie-activiteiten ter zake van vitale nutsfuncties is niet in het belang van de consument.

Maar ook nadelen afsplitsing

Vanuit het oogpunt van de consument staat tegenover deze voordelen van splitsing een belangrijk nadeel. Splitsing van de energiebedrijven brengt (eenmalige) splitsingskosten met zich mee, alsmede een mogelijk verlies van (toegestane) synergieën. Daarnaast is splitsing een moeilijk bij te sturen (of terug te draaien) maatregel. Om deze reden zal terughoudendheid betracht moeten worden voordat tot zo'n ingrijpende beslissing als splitsing wordt overgegaan. (Overigens kan de huidige integratie van netbeheer en vrijemarktactiviteiten binnen de energieconcerns ook voordelen hebben: netbeheerders kunnen bijvoorbeeld een extra prikkel voelen om een goede kwaliteit te leveren om zo – indirect – de reputatie van de 'handelspool' van het concern te verbeteren.)

Netten vanaf 50 kV bij TenneT

De commissie onderkent het publieke belang van de energienetwerken en wil dat belang op de volgende wijze zekerstellen. Zoals hiervoor reeds aangegeven is zij er, in navolging van de CDA-fractie in de Tweede Kamer, voorstander van om de hoogspanningsnetten (50 kV en hoger) onder het beheer van TenneT te laten vallen voor zover dat nog niet is gerealiseerd. Bij TenneT zou dan ook de eigendom van die netten ondergebracht kunnen worden. Deze netten zouden in dat geval dus eerst afgesplitst worden van de huidige eigenaren en vervolgens verkocht worden aan TenneT.

Distributienetten: geen verplichte afsplitsing

De resterende distributienetten (lager dan 50 kV) hoeven in de visie van de commissie nog niet – verplicht – afgesplitst te worden. Vooralsnog is de commissie van mening dat de met deze distributienetten gemoeide gerechtvaardigde belangen geborgd kunnen worden via een combinatie van strenge regulering met goed toezicht door de DTe enerzijds en het handhaven van een meerderheidsbelang voor de overheid in de netbeheerders of de overkoepelende energieconcerns anderzijds. Daarnaast constateert de commissie dat de Europese energierichtlijnen uitdrukkelijk *niet* een splitsing van de energiebedrijven eisen. De komende periode zal duidelijk (moeten) worden tot welke mate van *unbundling* de ons omringende landen besluiten en welke gevolgen dit heeft voor het Europese gelijke speelveld (*level playing field*) en

de positie van de Nederlandse energiebedrijven op de Europese markt.

Samenhang beleidskeuzes

De commissie benadert deze beleidskeuze (nr. 3) en de volgende (nr. 4) dus gezamenlijk. Zoals hieronder uiteengezet zal worden, hecht de commissie vooral aan de eigendomszeggenschap voor de overheid in de energieconcerns vanwege het publieke belang van de netwerken.

Keuze 4: Moeten de huidige overheidseigenaren van de energiebedrijven de mogelijkheid krijgen hun aandelen te verkopen aan private partijen (privatiseren)?

Regionale energiebedrijven in handen lokale overheden

Op dit moment zijn bijna alle Nederlandse regionale energiebedrijven in handen van gemeenten en provincies.⁹⁰ Voor de verkoop van aandelen in een netbeheerder (die in het algemeen deel uitmaakt van een groter energieconcern) is toestemming van de minister van Economische Zaken nodig.⁹¹ Voorlopig zal de minister zulke toestemming niet geven voor de verkoop van aandelen aan private partijen ('privatisering').⁹²

Zeggenschap

Allereerst dient opgemerkt te worden dat de zeggenschap van de aandeelhouder(s) in een regionaal energiebedrijf beperkt is, vanwege het 'structuurregime' voor deze bedrijven en omdat de regelgeving de invloed van de aandeelhouders op het netbeheer nader inperkt. Toch blijft er zeker een bepaalde mate van zeggenschap voor de aandeelhouders over.⁹³

Overheid houdt 'publieke aansprakelijkheid' netten

Hoe denkt de commissie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA over privatisering van de regionale energiebedrijven? Hiervoor is al opgemerkt dat de energienetwerken een belangrijke publieke infrastructuur vormen. De netwerken zijn de afgelopen decennia bovendien opgebouwd met het geld van de burgers (via de tarieven voor gas en licht). Vanwege de onmisbaarheid van de energienetwerken voor de energievoorziening en

⁹⁰ Uitzonderingen zijn het Nutsbedrijf Haarlemmermeer en Obragas, die beide in handen zijn van het Duitse RWE.

⁹¹ Artikel 93 Elektriciteitswet 1998 en artikel 85 Gaswet.

⁹² In zijn brief van 11 oktober 2004 aan de Tweede Kamer (kenmerk E/EM/4063988) heeft de minister van Economische Zaken gesuggereerd dat hij privatisering van een minderheidsaandeel in de netbeheerders zou kunnen toestaan 'zodra door de bedrijven aan de [door de minister te stellen] splitsingsvoorwaarden is voldaan'.

⁹³ Vergelijk de bespreking van dit onderwerp in paragraaf 3.5 en bij Huizink 2004.

daarmee voor het functioneren van de gemeenschap, valt niet te verwachten dat de overheid een netwerk teloor zal laten gaan. Hierom blijft, zelfs na privatisering van de netbeheerder en de netwerken, de 'publieke aansprakelijkheid' (en de daarmee verbonden risico's) toch bij de overheid liggen. Zo moest de Britse overheid uiteindelijk met miljarden over de brug komen om achterstallig onderhoud aan het Britse spoor te repareren, dat ontstaan was omdat het geprivatiseerde bedrijf Railtrack veel te weinig geïnvesteerd had en uiteindelijk (bijna) failliet was gegaan. Bij dit soort publieke infrastructuur geldt het risico van '*private profit, public risk*': als het goed gaat met de geprivatiseerde bedrijven, verdienen de (private) aandeelhouders; gaat het slecht, dan betaalt de belastingbetaler. De overheid zal altijd moeten ingrijpen vanwege het belang van de voorziening voor de burger.

Faciliterende rol netten

Hier komt bij dat de energienetwerken een onmisbare faciliterende functie hebben voor de economische en maatschappelijke ontwikkeling. Wat is bijvoorbeeld een nieuw industrieterrein zonder deugdelijke energievoorziening? Zeggenschap van de overheid via eigendom van de energiebedrijven kan bijdragen aan het waarborgen van deze publieke functie en aan het zogenaamde *bonum commune*.

Conclusie

Bovendien is privatisering een stap die zeer moeilijk valt terug te draaien. Met zo'n stap dient grote terughoudendheid betracht te worden. Gezien (i) de hierboven geschetste publieke functie van de energienetwerken en (ii) de 'publieke aansprakelijkheid' die de overheid, ook na eventuele privatisering, voor deze infrastructuur blijft dragen, en (iii) het feit dat nog onduidelijk is of alle met de energienetwerken gemoeide gerechtvaardigde belangen voldoende gewaarborgd kunnen worden enkel met behulp van regulering, is de commissie van opvatting dat de overheidseigendom van de energiebedrijven die de energienetwerken beheren en/of bezitten, vooralsnog niet gewijzigd zou moeten worden. Op termijn zou eventueel een minderheidsbelang in deze bedrijven vervreemd kunnen worden. Voorwaarde hiervoor is wel dat het netbeheer goed en onafhankelijk functioneert met een effectief toezicht op het netbeheer door de DTe, en dat de marktwerking in de elektriciteits- en de gasmarkt daadwerkelijk van de grond is gekomen, wat onder andere inhoudt dat er een echt Europees *level playing field* is.⁹⁴ Door het ook in de toekomst handhaven van een meerderheidsbelang bij de overheid in die bedrijven die de energienetwerken beheren en/of bezitten, houdt de over-

⁹⁴ Vergelijk ook de inzet van de CDA-fractie in de Tweede Kamer tijdens het privatiseringsdebat in april 2002, zie Appendix 1, punt A.6.

heid (strategische) zeggenschap over de maatschappelijk belangrijke infrastructuur voor de elektriciteits- en de gasvoorziening.

Concentratie

De discussie over *privatisering* betreft het verkopen van de aandelen in de Nederlandse energiebedrijven door de overheidseigenaren aan private partijen. Zonder dat van *privatisering* sprake is, kan er natuurlijk ook *concentratie* plaatsvinden van de Nederlandse energiebedrijven doordat meerdere energiebedrijven fuseren of het ene bedrijf een ander bedrijf overneemt. Hoe kijkt de commissie hiertegen aan?

Kijk naar effect op de relevant markt

Een fusie of overname van de huidige Nederlandse energiebedrijven behoeft, bij een bepaalde omvang, voorafgaande toestemming van de Nederlandse mededingingsautoriteit. Deze zal bij haar beoordeling het effect op de concurrentie op de *relevante* markt moeten bepalen. Zolang de relevante markt nationaal is, lijkt een sterke concentratie van de Nederlandse energiebedrijven een bedreiging van de marktwerking en derhalve niet in het belang van de consument. Indien de relevante markt een ruimere reikwijdte heeft, lijkt een mogelijke concentratie minder bezwaarlijk. In dat laatste geval zou concentratie juist kunnen bijdragen tot een sterkere positie van de Nederlandse energiebedrijven tegenover buitenlandse concurrenten, hetgeen de marktwerking ten goede zou kunnen komen.

7.3 Voorzieningszekerheid elektriciteitsproductie

Productie en levering stroom vrij

De productie van elektriciteit en de levering ervan zijn sinds enkele jaren een vrijemarktactiviteit geworden: voor deze activiteiten is concurrentie ingevoerd. Producenten van elektriciteit zijn vrij aan wie ze hun elektriciteit verkopen, en consumenten van elektriciteit hebben vrije keuze van wie ze hun stroom afnemen.

Afsluiting vanwege tekort aan centrales?

Bij elektriciteit zou deze vrije markt voor productie en levering op langere termijn misschien wel eens tot onaangename consequenties kunnen leiden. Elektriciteit heeft namelijk als bijzondere eigenschap dat het niet echt goed valt op te slaan. Nu het voor de stabiliteit van de elektriciteitsnetwerken noodzakelijk is dat er op elk moment evenveel elektrische energie op het net gezet wordt als er van het net wordt afgehaald, betekent dit dat er, ter handhaving van de stabiliteit van het systeem, steeds minstens evenveel pro-

ductievermogen beschikbaar moet zijn als er op dat moment aan elektriciteit wordt afgenomen. Indien er een tekort aan productievermogen is, zal de netbeheerder sommige afnemers moeten afsluiten.

Niet acceptabel

Zo'n afsluiting wordt maatschappelijk niet getolereerd. Dit hebben de voorbeelden van de elektriciteitscrisis in Californië in 2001 en de wekenlange stroomtekorten in Italië in juni 2003 wel aangetoond. Ook in de ogen van de commissie is het niet acceptabel dat afnemers afgesloten moeten worden omdat er een tekort aan beschikbare productiecapaciteit is.

(Centrale) planning ontbreekt

In de oude structuur van de elektriciteitsvoorziening in Nederland werd de hoeveelheid productiecapaciteit in Nederland bepaald met behulp van centrale planning. Op deze manier werd steeds een voldoende mate van overcapaciteit gerealiseerd. In de huidige vrije markt voor elektriciteitsproductie bestaat zulke centrale planning niet meer. Sterker nog, zoals in dit rapport uiteengezet, is het de vraag of de 'markt' tijdig tot de benodigde investeringen in productiecapaciteit aanzet, of dat gevreesd moet worden voor een golfbeweging met het ene moment tekorten en zeer hoge prijzen en enkele jaren later een overschot aan productiecapaciteit en lage prijzen.

Weloverwogen actie nodig

Aangezien het CDA waarde hecht aan redelijke en (enigszins) stabiele energieprijzen voor de consumenten, en omdat in principe *black-outs* vanwege een tekort aan beschikbare productiecapaciteit voorkomen dienen te worden, pleit de commissie voor weloverwogen actie door de overheid. De beleidskeuzes zoals geïdentificeerd in hoofdstuk 4 van dit rapport kunnen hierbij de weg wijzen.

Internationale context

Overigens blijft de internationale concurrentiepositie van Nederland met betrekking tot elektriciteitsproductie een punt van aandacht. Daar waar Duitsland de kolenindustrie subsidieert en Frankrijk kernenergie een warm hart toedraagt, dreigt Nederland met zijn gerichtheid op (weliswaar schone) gastechnologie geconfronteerd te worden met hogere elektriciteitsprijzen dan in de omliggende landen. Het is dus van belang dat er op dit gebied een daadwerkelijk Europees *level playing field* komt (waarin de milieu-effecten van de elektriciteitsopwekking meegenomen worden) om zo te voorkomen dat milieuvriendelijke productiecapaciteit, zoals de vele installaties in Nederland die gebruik maken van warmtekrachtkoppeling (WKK), uit de markt wordt gedrukt. Een oplossing zou kunnen zijn dat de 'kosten' van

CO₂-uitstoot worden meegenomen in de elektriciteitsprijs. Voor wat betreft de brandstof voor nieuwe elektriciteitscentrales in Nederland sluit deze commissie dan ook geen enkele optie uit.

Keuze 1: Nu ingrijpen ten behoeve van de voorzieningszekerheid of wachten?

Niet te lang wachten

De UCTE (2003) waarschuwt dat investeringen in elektriciteitscentrales achterblijven in geheel West-Europa en dat tegen het eind van dit decennium tekorten dreigen. De commissie meent dat er geen risico's mogen worden genomen en vindt daarom dat de overheid een belangrijke taak heeft om vraag en aanbod van elektriciteit te monitoren en zo nodig in te grijpen in de marktordering om te bewerkstelligen dat op tijd voldoende productievermogen voor elektriciteit wordt bijgeplaatst. Gezien de tijd van enkele jaren die het duurt vanaf de investeringsbeslissing tot de ingebruikname van een (nieuwe) elektriciteitscentrale, is het zaak niet al te lang te wachten met maatregelen. Het kan dan immers al te laat zijn. (Gedurende de 'Code Rood' in de zomer van 2003 kenden we in Nederland al grote krapte, waarbij we slechts dankzij importen *black-outs* konden vermijden.)

Verantwoordelijkheid

Zoals hierboven aangegeven is er in de vrije markt uiteindelijk *niemand* eindverantwoordelijk voor de productiekant van de voorzieningszekerheid. Een eerste stap is dan ook het expliciet benoemen wie hiervoor verantwoordelijk zou moeten zijn. De fundamentele beleidskeuzes dienen gemaakt te worden op 'politiek' niveau. Deze keuzes omvatten de beslissingen omtrent de te kiezen maatregelen: wordt er een 'capaciteitsmechanisme' ingevoerd, en, zo ja, welk? Waar nodig moeten de fundamentele keuzes over de te nemen maatregelen in de wet worden vastgelegd. Deze keuzes betreffen immers de inrichting van de *markt* voor elektriciteitsproductie. Bepaalde *uitvoerende* taken zijn reeds aan TenneT opgedragen. Deze kunnen eventueel worden uitgebreid.

TenneT beschikt, in geval van *calamiteiten* waarin direct moet worden ingegrepen om de elektriciteitsvoorziening te handhaven, over verregaande bevoegdheden zolang de calamiteit voortduurt.

Keuze 2: Moet Nederland zelfstandig een capaciteitsmechanisme invoeren of wachten tot er een regionale (Europese) oplossing bereikt wordt?

Nederland géén eiland

Het Nederlandse elektriciteitssysteem is geen eiland. Fysiek is het gekoppeld aan andere Westeuropese systemen binnen de UCTE; met deze andere systemen kan dus elektriciteit uitgewisseld worden. Verder maakt de 'Nederlandse' elektriciteitsmarkt deel uit van een grotere markt: Nederlandse afnemers kunnen elektriciteit ook inkopen in Duitsland en België (met op de achtergrond Frankrijk). Deze realiteit speelt een belangrijke rol bij deze beleidskeuze.

Let op Europees recht

Invoering van een capaciteitsmechanisme (een maatregel om tijdige investeringen in productiecapaciteit te waarborgen) betekent ingrijpen op de Nederlandse markt voor elektriciteitsproductie. Omdat deze markt gekoppeld is aan buitenlandse markten leidt dat tot effecten op de handel met het buitenland en daarmee ook tot mogelijke problemen met het Europees recht. Bij de keuze van maatregelen moet hieraan aandacht besteed worden.

Nederlandse maatregel: flexibel

Hoewel een regionale (Europese) oplossing de voorkeur heeft, kan daar niet al te lang op gewacht worden. De commissie stelt dan ook voor om in de aanloop naar een regionale (Europese) oplossing Nederlandse maatregelen niet uit te sluiten. Deze Nederlandse maatregelen dienen wel een zodanig karakter te hebben dat ze (de ontwikkeling van) een Europese oplossing niet in de weg staan.

Keuze 3: Moet Nederland fysiek zelfvoorzienend zijn?

Internationale handel

Nederland importeert momenteel een aanzienlijk deel van zijn elektriciteitsbehoefte (zo'n 15 à 20%). Zeker de importcapaciteit vanuit Duitsland wordt volledig benut. Bij de 'Code Rood' in de zomer van 2003 konden, zoals gezegd, *black-outs* slechts voorkomen worden door maximaal te importeren uit Duitsland. Een gevolg van de ingevoerde vrije markt voor elektriciteitsproductie is dat bijvoorbeeld Nederland als onderdeel van het Westeuropese systeem niet meer zelfvoorzienend is voor wat betreft elektriciteitsproductie. Een producent kan immers besluiten een nieuwe centrale niet meer in Nederland, maar in België of Duitsland te bouwen. De elektriciteit uit die centrale kan vervolgens natuurlijk wel naar Nederland getransporteerd worden, indien er voldoende transportcapaciteit beschikbaar is.

Zelfvoorzienend voor vitale functies

De commissie vindt dat Nederland, wat betreft elektriciteitsproductie, in zodanige mate zelfvoorzienend moet zijn dat, mocht er een situatie ontstaan dat Nederland alleen kan terugvallen op binnenlandse productiecapaciteit, alle vitale functies in de Nederlandse economie en samenleving van elektriciteit voorzien kunnen worden.

*Keuze 4: Een bekende of een innovatieve oplossing?**Criteria voor maatregel*

Zoals in dit rapport aangegeven, ligt er nog geen pasklaar 'capaciteitsmechanisme' op de plank dat als het ware per ommegaande in Nederland ingezet kan worden. Bij de verkenning welke maatregel(en) genomen dient (dienen) te worden, is het van belang dat een maatregel gericht op het waarborgen van de voorzieningszekerheid op lange termijn moet voldoen aan de volgende eigenschappen:

- deze dient te bewerkstelligen dat er voldoende (fysieke) productiecapaciteit opgesteld staat en dat deze ook beschikbaar is;
- de maatregel moet zodanig zijn dat producenten hun capaciteit ook daadwerkelijk inzetten bij schaarste en dat manipulatie van de markt door bijvoorbeeld het achterhouden van capaciteit wordt tegengegaan;
- deze moet passen binnen de internationale context, dat wil zeggen (i) het moet niet zo zijn dat onze capaciteitsreserves 'weglekken' naar het buitenland bij schaarste en (ii) de maatregel moet aanvaardbaar zijn onder het Europees recht.

Gezien het belang dat gemoeid is met de voorzieningszekerheid in geheel Noordwest-Europa en gezien de noodzaak dat een (eventuele) maatregel moet passen binnen de internationale context, beveelt de commissie aan dat Nederland zich inzet voor een Europese oplossing.

7.4 Gas: transmissienetbeheer, systeembeheer en herinrichting 'gasgebouw'*Twee vragen: 1. markt of monopolie?*

Bij gas spelen momenteel twee belangrijke vraagstukken tegelijkertijd. Ten eerste moet bepaald worden welke activiteiten met betrekking tot gas door de 'markt' verzorgd kunnen worden en welke activiteiten een monopolie karakter hebben. Monopolieactiviteiten zullen vervolgens gereguleerd dienen te worden. Dit opsplitsen in markt- en monopolieactiviteiten zal een complex stelsel aan regels vergen om alle verschillende onderdelen van de gasvoorziening op elkaar af te stemmen.

...en: 2. herstructurering gasgebouw

Ten tweede lijken de liberalisering van de gasmarkt en de herstructurering van de gasector de heroverweging van de inrichting van de publiek-private samenwerking in de gasector (het 'gasgebouw') actueel gemaakt te hebben. Wat moet de toekomstige rol van de Nederlandse staat zijn in de gasector? Hoe ziet de toekomst van Gasunie eruit? Dit vraagstuk is verbonden met het hiervoor genoemde eerste vraagstuk, omdat tot nog toe vele centrale functies in de Nederlandse gasvoorziening verricht werden onder verantwoordelijkheid van Gasunie.

Hieronder zullen de belangrijkste actuele beleidsvragen met betrekking tot gas behandeld worden.

*Transmissienetbeheer en systeembeheer**Netten: toegang en onafhankelijk netbeheer*

Op grond van de recente Europese Gasrichtlijn (2003/55/EG) moet Nederland de markt voor gaslevering aan eindverbruikers vrij geven: iedere afnemer kan zijn gasleverancier vrij kiezen en heeft met het oog daarop (recht op) toegang tot de transportnetten. Tevens dient er een aparte, juridisch onafhankelijke netbeheerder voor het gastransmissienet aangewezen te worden. Sinds 2 juli 2004 is Gas Transport Services B.V. (GTS) aangewezen als de netbeheerder van het landelijk gastransportnet.

Regulering GTS: toegang netten

Binnen de structuur van de gasector zoals opgelegd door de gasrichtlijn, vervult deze transmissienetbeheerder een belangrijke rol met het oog op het faciliteren van de ontwikkeling van de (beoogde) marktwerking voor de levering van gas aan eindverbruikers. Voordat het te leveren gas fysiek bij de eindafnemer afgeleverd kan worden, zal het immers eerst door het transmissienet (en daarna het distributienet) vervoerd moeten worden. Het is dan ook van groot belang dat de netbeheerder van het landelijk gastransportnet zijn taken non-discriminatoir uitvoert. Dit zou gewaarborgd kunnen worden door strikte regulering van de (monopolie)taken van GTS, zoals transport. De regulering moet echter wel zodanig zijn dat GTS in staat blijft ook op de lange termijn de kwaliteit van het netwerk te handhaven. Er moet ruimte blijven voor het benodigde onderhoud en de noodzakelijke investeringen, mede met het oog op de veiligheid van het netwerk.

Flexibiliteit, kwaliteitsconversie, opslag

Voor een goede werking van de ingevoerde markt voor gaslevering zijn bepaalde diensten onontbeerlijk, zoals kwaliteitsconversie en flexibiliteitsdiensten. Ook opslag van gas kan aantrekkelijk zijn voor marktpartijen. Het

valt op dit moment nog niet goed te overzien in hoeverre deze diensten (nog) als een (natuurlijk) monopolie beschouwd moeten worden, of dat ze (op termijn) in concurrentie geleverd kunnen worden. Daarom lijkt het verstandig om, zolang er voor deze diensten een aanbieder is met een duidelijke economische machtspositie, die diensten vooraf te reguleren, waarbij de regulering de toekomstige ontwikkeling van (echte) concurrentie voor die diensten niet moet tegengaan. Zodra zulke concurrentie zich ontwikkelt, zou de regulering aangepast of afgeschaft kunnen worden.

Eigendom landelijk gastransportnet

Over de eigendom van het landelijk gastransportnet en van de netbeheerder van dat net heeft het CDA in zijn verkiezingsprogramma de stellige uitspraak gedaan dat deze bij de staat zou moeten komen te liggen.⁹⁵ Op dit moment zijn het landelijk gastransportnet (als bedrijfsmiddel) en GTS (als rechtspersoon) eigendom van de N.V. Nederlandse Gasunie en derhalve voor 50% in publieke (staats-)handen en voor 50% in private handen (Shell, Exxon). Een verandering van deze eigendomsverhoudingen kan evenwel moeilijk los gezien worden van de hieronder te behandelen herinrichting van het 'gasgebouw'. Zonder vooruit te willen lopen op dat vraagstuk, is het denkbaar dat het per se nastreven van 100% overheidseigendom van het netwerk en van GTS een minder goede beleidskeuze is dan het handhaven van het huidige 50%-belang. Het zou er immers toe kunnen leiden dat het bewerkstelligen van 100% overheidseigendom van het netwerk en van GTS tot het verlies van (staats)zeggenschap elders in de gasvoorziening leidt (bijvoorbeeld omdat de handelspoot van Gasunie in zo'n geval bij Shell en Exxon terecht zou kunnen komen om vervolgens opgedeeld te worden).

In ieder geval regulering

Het CDA-verkiezingsprogramma hecht sterk aan de onafhankelijkheid van de (landelijk) netbeheerder. Dat kan zeker ook gewaarborgd worden door regulering. Verder beperkt de Gaswet inmiddels de invloed van de aandeelhouders op de bedrijfsvoering van de netbeheerder, waardoor dus ook de invloed van de (huidige) private aandeelhouders van Gasunie op GTS beperkt wordt (evenals de invloed van de staat als *aandeelhouder*).

Herinrichting van het gasgebouw

Doelen

De Nederlandse overheid streeft verschillende beleidsdoelen na bij de gas-

⁹⁵ Vergelijk ook de opstelling van de CDA-Tweede-Kamerfractie in het privatiseringsdebat in april 2002, zie Appendix 1, punt A.6.

voorziening. Burgers zouden een betrouwbare en betaalbare voorziening moeten hebben. Betrouwbaarheid van de voorziening op lange termijn omvat ook de beschikbaarheid van voldoende gas, de ‘voorzieningszekerheid’. Vanuit het perspectief van voorzieningszekerheid is het gunstig indien zo veel mogelijk van het in Nederland te produceren gas ooit daadwerkelijk geproduceerd wordt en dat we zo lang mogelijk van ons (eigen) gas gebruik kunnen maken. Daarnaast verdient de staat (en daarmee indirect ook de burgers) echter ook aan de winning van gas (de aardgasbaten).

Staat participeert bij winning

Op dit moment zijn de belangen van de Nederlandse staat op verschillende manieren veilig gesteld. Ten eerste participeert de staat in de winning van gas uit Nederlandse *on-* en *offshore*velden. Uit deze participaties ontvangt de staat inkomsten. Het Groningenveld wordt gewonnen door de Maatschap Groningen waarin de staat (financieel) participeert.

Invloed op depletie

Omdat de staat – vanuit christen-democratische visie – als een goed rentmeester de Nederlandse gasvoorraad dient te beheren, is het van belang dat hij ook op termijn voldoende invloed kan uitoefenen op de depletie van de Nederlandse gasvoorraad. Dit zou kunnen gebeuren op grond van wetgeving, via uit te geven concessies of vergunningen, door actieve participatie in de winning of op andere wijzen, bijvoorbeeld door het implementeren van bepaalde economische prikkels (vergelijk het kleineveldenbeleid). Op dit moment oefent de staat op verschillende manieren invloed uit op de winning van gas, zoals beschreven in paragraaf 2.3 en hoofdstuk 5 van dit rapport.

Invloed via Gasunie

Een tweede manier waarop de staat momenteel zijn beleid probeert te voeren, is via Gasunie. De handelspoot van Gasunie, Gasunie T&S, is niet actief in de winning van gas, maar in de inkoop en verkoop van gas. Gasunie T&S is gerechtigd (al) het gas uit het Groningenveld af te nemen. Door gebruikmaking van de flexibiliteit van dit veld is Gasunie T&S in staat om het ‘kleineveldenbeleid’ uit te voeren, dat er op gericht is om eerst de kleine, economisch minder aantrekkelijke *on-* en *offshore*velden te (laten) winnen en daarna pas het (goedkopere) Groningengas.

Kleineveldenbeleid

Het is evenwel de vraag door wie en op welke wijze het kleineveldenbeleid uitgevoerd zou kunnen worden indien de publiek-private samenwerking in

het gasgebouw gereorganiseerd zou worden. Het is evident dat het kleinevel- denbeleid de inkoop van gas van producenten betreft. Het gaat daarbij dus om een *markt*activiteit. Daarom ligt het voor de hand dat het kleinevel- denbeleid – in ieder geval het contractuele aspect ervan – door een *markt*speler wordt uitgevoerd. Het kleinevel- denbeleid bestaat tot nu toe bij de gratie van de beschikking over de flexibiliteit van het Groningenveld. Indien die combi- natie van de beschikking over het Groningenveld en de uitvoering van het kleinevel- denbeleid ook in de toekomst gehandhaafd zou worden, lijkt het – gezien de concurrentieverhoudingen in de gasector – niet wenselijk om (enkel) de marktpartijen Shell en Exxon, die momenteel het Groningenveld produceren, het kleinevel- denbeleid (contractueel) te laten uitvoeren. Een belangrijk deel van de kleine velden wordt immers geproduceerd door ande- re producenten dan Shell en Exxon.

Openbaredienstverplichting?

Nu het kleinevel- denbeleid kennelijk niet (spontaan) in de markt zelf ont- staat, maar toch een publiek belang dient, kan overwogen worden om het als een (uitdrukkelijke) openbaredienstverplichting⁹⁶ vorm te geven. Dit zou echter, ten opzichte van de huidige situatie, een geavanceerd systeem van expliciete regels en mogelijk ook enige (nieuwe) vorm van regulering nood- zakelijk maken. Het blijft in deze situatie wel de vraag of bij een splitsing van de verantwoordelijkheid voor het kleinevel- denbeleid enerzijds en de beschikking over de flexibiliteit van het Groningenveld anderzijds de beno- digde afstemming tussen die twee nog wel efficiënt blijft.

Flexibiliteit

Overigens is de flexibiliteit van het Groningenveld niet alleen van belang met het oog op het kleinevel- denbeleid, maar ook anderszins. Zoals al eerder aangegeven zijn ‘flexibiliteitsdiensten’ onontbeerlijk in de markt voor gas. Een deel van die door de markt benodigde flexibiliteit kan geleverd worden door het Groningenveld.

Strategische waarde flexibiliteit

Daarnaast heeft de flexibiliteit van het Groningenveld een enorme strategi- sche waarde. De flexibiliteit kan bijvoorbeeld een belangrijke bijdrage leve- ren aan de voorzieningszekerheid van gas in Europa, waardoor Nederland zijn rol kan blijven spelen in de import van voldoende gas in Europa. Zo zou- den de unieke eigenschappen van het Groningenveld ingezet kunnen wor- den ten bate van de gehele Europese gasvoorziening door het flexibele Groningenveld te verbinden met de inflexibele gasreserves van Rusland. Op deze manier zou het Groningenveld kunnen uitgroeien tot de spil waar de

⁹⁶ Zie over openbaredienstverplichtingen paragraaf 2.4.

gasvoorziening in Noordwest-Europa om draait.

Ontwikkeling gashub?

De huidige exploitatie van de flexibiliteit van het Groningenveld kan, ten slotte, de basis zijn voor een ontwikkeling van Nederland tot belangrijke 'hub'. Op den duur raakt het Groningenveld onherroepelijk leeg. Nederland heeft gelukkig talrijke lege gasvelden die kunnen worden omgebouwd tot bergingen. De commissie wil bevorderen dat de Nederlandse overheid een helder beleid vaststelt dat ertoe leidt dat de afnemende flexibiliteit van het Groningenveld wordt gecompenseerd door de bouw van nieuwe gasbergingen. Daardoor kan Nederland zijn huidige leidende rol op de Europese gasmarkt ook in de toekomst behouden. Belangrijk is dat dit niet alleen economisch nuttig is, maar ook een voorname bijdrage levert aan de leveringzekerheid in Nederland vanwege het bezitten van gasvoorraden in bergingen in de nabijheid van de burgers.

Publieke belangen

Er zijn dus duidelijk publieke belangen gemoeid met de (huidige) bemoeienis van de Nederlandse staat met dit deel van de gasector: het belang van de voorzieningszekerheid dat gediend is met het maximaal winnen van het Nederlandse gas en dat ook gediend is met het verstandig inzetten van de flexibiliteit van het Groningenveld. Daarnaast kan de Nederlandse economie erbij gebaat zijn dat Nederland zich tot een echte spil in de Europese gasvoorziening ontwikkelt.

Rol staat bij gashandel?

Aan de andere kant kan men zich ten eerste afvragen of een staat een rol zou moeten spelen in een vrijemarktactiviteit zoals gashandel. Ten tweede kan men constateren dat de handelspoot van Gasunie momenteel een dominante positie inneemt op de Nederlandse gasmarkt, wat de ontwikkeling van goede marktwerking op de leveringsmarkt voor gas belemmert. Op het eerste gezicht zou het opknippen van de handelspoot van Gasunie (in een Shell-deel en een Exxon-deel) – in ieder geval op papier – die dominantie halveren. Het is echter maar de vraag in hoeverre aan de *upstream*kant er van daadwerkelijke concurrentie sprake zal zijn. Veeleer lijkt die markt zich te ontwikkelen tot een oligopolie (vergelijk de oliemarkt), zodat de 'winst' van het opknippen van de handelspoot van Gasunie bij nader inzien minder evident lijkt.

Visie commissie

Wat betekenen deze afwegingen voor de visie van de commissie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA op de toekomst van de publiek-pri-

vate samenwerking in de Nederlandse gassector (het 'gasgebouw')? Dit vraagstuk richt zich vooral op de positie van Gasunie, want de financiële betrokkenheid (inkomsten) van de Nederlandse staat bij de winning van gas lijkt niet zozeer ter discussie te staan.

Staat belangrijke pijler onder Gasunie

Een eerste constatering is dat het opsplitsen en onder de huidige aandeelhouders verdelen van Gasunie een ingrijpend en moeilijk terug te draaien proces is. Zeker voor onderdelen van het (huidige) Gasunie die terecht zouden komen bij de private aandeelhouders Shell en Exxon valt te verwachten dat deze onderdelen vervolgens door Shell en Exxon onderling zouden worden verdeeld en opgenomen zouden worden in de (moeder)concerns. Terugtrekking van de staat uit die onderdelen van het huidige Gasunie zou voor die activiteiten dan ook het einde van de Gasunie-vlag kunnen betekenen.

Gasunie heeft rol bij uitvoering beleid

Daarnaast blijkt Gasunie een belangrijke rol te hebben bij het uitvoeren van bepaald overheidsbeleid, zoals bijvoorbeeld het kleineveldenbeleid. Zolang niet zeker is hoe deze publieke functies zodanig vormgegeven worden dat de doelstellingen worden bereikt, lijkt dit de bemoeienis van de overheid te kunnen rechtvaardigen. Tevens is het de vraag in hoeverre de overheid 'van afstand' nog effectief kan sturen indien ze haar rol als aandeelhouder opgeeft. In het bijzonder zal het dan moeilijk zijn om te voorkomen dat, vanwege de eigen belangen van de private sleutelspelers in de sector, de rol van gas in het algemeen en die van het Nederlandse gas in het bijzonder op een gegeven moment gemarginaliseerd zou worden. Ten slotte ziet het er (nog) niet naar uit dat de rol van de overheid in de gasindustrie van de andere belangrijke gasproducenten in de Europese regio op korte termijn afgebouwd wordt.

Voorzichtigheid: criteria voor eventuele herstructurering gasgebouw

Zoals hiervoor aangegeven moet grote voorzichtigheid betracht worden met stappen die moeilijk terug te draaien zijn en die zo sterk verbonden zijn met de elementaire levensvoorwaarden van mensen in onze samenleving. Hoewel de commissie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA niet dogmatisch is met betrekking tot haar keuze over de herinrichting van het gasgebouw, is een herstructurering van de huidige publiek-private samenwerking in de gassector alleen opportuun indien aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

1. Financiële neutraliteit, dat wil zeggen een rechtvaardige verhouding tussen de winsten van de private partijen (Shell en Exxon) enerzijds en de staatsinkomsten anderzijds, niet alleen nu maar ook in de toekomst.

- Hierbij is het essentieel, gezien de grote financiële belangen, dat een eventueel onderhandelingsresultaat door een of meer onafhankelijke deskundigen wordt geëvalueerd.
2. Het kleineveldenbeleid dient te worden gehandhaafd. Voor de uitvoering is een sterke speler nodig, die voldoende tegenwicht kan bieden tegen andere marktpartijen, van wie sommige met hun internationale marktpositie een aanzienlijke kennisvoorsprong hebben. De commissie hecht in dit opzicht groot belang aan het oordeel van de producenten van kleine velden over de eventuele vormgeving van het kleineveldenbeleid in een nieuwe structuur van het gasgebouw.
 3. Vanuit het belang van de voorzieningszekerheid dient de overheid invloed te houden op de exploitatie van en de investeringen voor het Groningenveld, en in het algemeen op het export- en importbeleid.
 4. In verband met het (publieke) belang van het landelijk gastransportnet en de onafhankelijkheid van het netbeheer, dienen de eigendom en het beheer van het landelijk gastransportnet, in ieder geval in meerderheid en bij voorkeur voor 100%, in handen van de overheid te komen.

Nederland gasland

Aangezien de huidige sturingsroute, onder andere via het aandeelhouder- schap van de staat in Gasunie, heeft bewezen redelijk goed te werken, zullen de eventuele voordelen van een herinrichting van het gasgebouw eerst goed onderzocht moeten worden. Hierbij dient de vooraanstaande positie van Nederland als gasland niet in het geding te komen.

Voorzieningszekerheid

126

Marktpartijen zelf verantwoordelijk

Net als bij elektriciteit is bij gas (op Europees niveau) gekozen tot het libera- liseren van de levering ervan. Consumenten mogen zelf kiezen van wie ze gas afnemen. Gevolg van het invoeren van marktwerking is dat de verschil- lende leveranciers allemaal zelf 'verantwoordelijk' zijn om voor de aanvoer van voldoende gas te zorgen.

Geen centrale eindverantwoordelijke

Waar 'Nederland' het benodigde gas vandaan haalt, wordt dus niet meer centraal gepland. Gasunie heeft nog wel een taak in het kader van het plan- matig beheer van de Nederlandse gasvoorkomens, maar dit betreft slechts de winning van gas binnen Nederland (het 'kleineveldenbeleid'). GTS heeft taken voor zover het de op de lange termijn benodigde infrastructuur betreft. Weliswaar heeft GTS ook de taak 'voorzieningen te treffen in ver- band met de leveringszekerheid', maar het is binnen de structuur van de hui-

dige gassector, waarbij de transmissienetbeheerder zo goed mogelijk ontvlochten dient te zijn van vrijemarktactiviteiten zoals gashandel, niet wenselijk om die taak zodanig (ruim) te interpreteren dat die GTS de verantwoordelijkheid, laat staan de benodigde bevoegdheden geeft voor het waarborgen van de *voorzieningszekerheid* binnen de gasmarkt.

Noodzaak actie nog onduidelijk

Op dit moment is de (vrije) gasmarkt nog vrij jong. Een inschatting of de markt zelf de (collectieve) voorzieningszekerheid kan waarborgen, is voor de commissie nog moeilijk te geven. Indien echter zal blijken dat het risico dat de markt onvoldoende voorzieningszekerheid biedt, te hoog moet worden ingeschat, zouden maatregelen ter waarborging van de voorzieningszekerheid op hun plaats zijn. Net als bij elektriciteit is een eerste stap het expliciet benoemen van wie verantwoordelijk zou moeten zijn voor de (langetermijn)-voorzieningszekerheid. De fundamentele beleidskeuzes dienen gemaakt te worden op 'politiek' niveau. Deze keuzes omvatten de beslissingen omtrent de te kiezen maatregelen. Waar nodig moeten de fundamentele keuzes over de te nemen maatregelen in de wet worden vastgelegd. Uitvoering van de gekozen maatregelen zou op 'lager' niveau kunnen plaatsvinden.

7.5 Innovatie

De inrichting van de energiemarkten

Onderzoek naar inrichting sectoren nodig

Het proces van liberalisering van de elektriciteits- en de gasvoorziening is een uitdagend en veelal innovatief experiment. Er bestaat (nog) een grote kennislacune ten aanzien van mogelijke en gewenste modellen voor de inrichting van de Nederlandse (en Europese) elektriciteits- en gasmarkten. De commissie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA meent dan ook dat deze kennislacune adequaat moet worden ingevuld.

De transitie naar een duurzame energievoorziening

Transitie

De overgang ('transitie') naar een duurzame energievoorziening vergt geruime tijd. Het CDA meent dat deze generatie een serieuze start moet maken, opdat volgende generaties daar de vruchten van kunnen plukken. De commissie beveelt dan ook een krachtig innovatiebeleid aan, waarbij de overheid optreedt als katalysator. Op alle fronten is immers innovatie noodzakelijk.

Coalities ten behoeve van onderzoek

Binnen deze context zullen energiebedrijven die met de toekomst bezig zijn, (moeten) nadenken over duurzame energieopwekking naast de conventionele fossiele brandstoffen. Hierbij zouden, volgens een recent onderzoek van McKinsey (2004), bedrijven met een zekere minimale schaal groei- en ontwikkelingsmogelijkheden hebben, bijvoorbeeld om zich te ontwikkelen tot nichespeler in duurzame energie. Hiervoor kunnen energiebedrijven coalities sluiten met andere bedrijven, kennisinstituten, universiteiten en financiële instellingen (durfkapitaalverschaffers, banken of institutionele beleggers).

Inzetten stimuleringsmaatregelen

Daarbij moet een duurzame energievoorziening ook in economisch opzicht perspectief bieden. De commissie is van mening, dat subsidie-instrumenten in de toekomst meer ingezet dienen te worden voor de ontwikkeling en implementatie van innovatieve technologieën en voor de verbetering van het rendement van bestaande installaties. Fiscale maatregelen dienen vooral ingezet te worden als ondersteuning van demonstratieprojecten bij transitie en moeten niet structureel worden toegepast.

Geraadpleegde literatuur

Ajodhia, V., Franken, B. and Van der Lippe, C. 2003, 'Dutch Price and Quality Regulation System', in: *Proceedings of the 26th IAEE International Conference*, Prague, Czech Republic, June 4-7, 2003.

Algemene Energieraad (AER) 2004, *Behoedzaam Stroomopwaarts, Beleidsopties voor de Nederlandse Elektriciteitsmarkt in Europees Perspectief*, Den Haag, AER.

Bijvoet, C., de Nooij, M. en Koopmans, C. 2003, *Gansch het raderwerk staat stil. De kosten van stroomstoringen*, Amsterdam, Stichting Economisch Onderzoek (SEO).

Billinton, R., Allan, R.N. en Salvaderi, L. (eds.) 1991, *Applied Reliability Assessment in Electric Power Systems*, New York, IEEE.

CPUC (California Public Utilities Commission) 2002, *Report on Wholesale Electric Generation Investigation*, San Francisco, CPUC.

DG TREN 2004, Note of DG Energy & Transport on Directives 2003/54-55 and Regulation 1228/2003 in the Electricity and Gas Internal Market: Exemptions from certain provisions of the Third Party Access Regime, Brussels, 30 January 2004.

Dienst uitvoering en toezicht energie (DTe) 2002, *Maatstafconcurrentie regionale netbedrijven elektriciteit, tweede reguleringsperiode. Informatie- en consultatiedocument*, Den Haag, DTe, 20 november 2002.

Dienst uitvoering en toezicht energie (DTe) 2003, *Advies DTe inzake Transmission System Operator Gas in Nederland*, Den Haag, DTe, juni 2003.

Haan, P. de 2003, 'Eigendomsverhoudingen bij privatisering van energiebedrijven', in: Algemene Energieraad (AER), *Net nog niet*, Den Haag: AER, december 2003, pp. 21-43.

Huizink, J.B. 2004, 'Enkele opmerkingen over privatisering van overheids-ondernemingen', *Onderneming & Financiering* nr. 62, pp. 17-21.

Klink, A. 1990, *Publieke gerechtigheid: een christen-democratische visie op de rol van de overheid in de samenleving* (rapport van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA), Houten.

Klink, A. 1991, *Christen-democratie en overheid. De christen-democratische politieke filosofie en enige staats- en bestuursrechtelijke implicaties*, (Diss. Leiden), Delft.

Knops, H.P.A. 2000, 'Een oplossing voor de "bakstenen": goed gevoegd in het Europese kader?', *Markt & Mededinging* 2000, pp. 170-177.

Knops, H.P.A. 2002, 'X: de grote onbekende? Een oplossing voor het "cpi - x"-stelsel in de regulering van de energiesector', *Nederlands Tijdschrift voor Energierecht* 2002, pp. 13-23.

Knops, H.P.A. 2003, Annotatie bij uitspraak College van Beroep voor het bedrijfsleven d.d. 13 november 2002 (...) inzake Netbeheerder Centraal Overijssel B.V. et al. tegen de Directeur van de Dienst uitvoering en toezicht energie, *Nederlands Tijdschrift voor Energierecht* 2003, pp. 23-26.

Knops, H.P.A. 2004, 'Hoeveel contracten gaan er door één draadje?', *Onderneming & Financiering* nr. 62, pp. 22-28.

Linde, J.G. van der, Amineh, M., Correljé, A.F., de Jong, D. 2004, *Energy Supply Security and Geopolitics, Study on Energy Supply Security and Geopolitics*.

McKinsey 2004, *Kansen voor Nederland in een internationaliserende energiemarkt*, juli 2004.

Minister van Economische Zaken 2004. *Leveringszekerheid in een geliberaliseerde elektriciteitsmarkt*, Den Haag, Ministerie van Economische Zaken.

Newbery, D., Van Damme, E. and Von der Fehr, N.-H.M. 2003, *MSC Analysis of effects of gas costs for electricity generation (unpublished)*, Den Haag, NMa/DTe (Market Surveillance Committee).

Pinon, J.-P., Deridder, L., Dermaut, J., Hakvoort, R.A., Hancher, L.Y., Knops, H.P.A., Pigmans, M.L., De Ruelle, P. 2003, *Lexicon energiemarkt. Nederland en België*, Utrecht, Lemma.

Shuttleworth, G., Falk, J., Meehan, E., Rosenzweig, M. and Fraser, H. 2002, *Electricity Markets and Capacity Obligations, A Report for the Department of Trade and Industry*, London, NERA.

Stoft, S.E. 2002, *Power System Economics: Designing Markets for Electricity*, Piscataway (NJ), IEEE Press.

UCTE (Union for the Co-ordination of Transmission of Electricity) 2003, *UCTE System Adequacy Forecast 2004 - 2010*, Brussel, UCTE.

Vázquez, C., Rivier, M. and Pérez-Arriaga, I.J. 2002, 'A market approach to long-term security of supply', *IEEE Transactions on Power Systems* 17(2): 349-357.

Vries, L.J. de 2004, *Securing the public interest in electricity generation markets, The myths of the invisible hand and the copper plate*, (Diss. TU Delft), Delft.

Weare, C. 2003, *The California Electricity Crisis: Causes and Policy Options*, San Francisco, Public Policy Institute of California. Verkregen van: <www.ppic.org/content/pubs/R_103CWR.pdf>.

Weyman-Jones, T. 1995, 'Problems of yardstick regulation in electricity distribution', in: *The Regulatory Challenge*, Oxford, Oxford University Press.

Appendix 1: Standpunten CDA- fractie met betrek- king tot energie sinds 1998⁹⁷

⁹⁷ Dit hoofdstuk is geschreven door J.L. van den Akker en J.W.M.M.J. Hessels, woordvoerders van de CDA-Tweede-Kamerfractie op het gebied van energie van 1998-2002, respectievelijk vanaf 2002.

A.1 Elektriciteitswet 1998

Deze wet stelt vooral regels met betrekking tot het transport en de levering van elektriciteit. De wet is namens het CDA nog door de heer Lansink behandeld in de kabinetsperiode 1994-1998. De wet regelt de geleidelijke liberalisering van de elektriciteitsmarkt in Nederland en behelst de nationale vertaling van de Europese elektriciteitsrichtlijn. De CDA-fractie heeft voor de wet gestemd.

A.2 Wijziging Elektriciteitswet 1998

(Behandeling in de Tweede Kamer: maart 1999)

Deze wet stelt nadere regels ten aanzien van netbeheer en de levering van elektriciteit aan beschermde afnemers. Beschermde afnemers zijn die afnemers die nog niet vrij zijn elektriciteit in te kopen waar zij willen, maar voorlopig gebonden zijn aan hun huidige energieleverancier.

Aangenomen CDA-amendementen:

- Kleinverbruikers, waaronder MKB-bedrijven, moeten, totdat zij vrije afnemers worden, op dezelfde wijze profiteren van de voordelen van de liberalisering als de grootverbruikers in de vorm van lagere prijzen. In de wet wordt met dit amendement vastgelegd dat bij de vaststelling van de leveringstarieven voor beschermde afnemers de prijsontwikkeling voor de vrije afnemers meegenomen moet worden. Het kan immers niet zo zijn dat de voordelen van de liberalisering bij de grotere verbruikers terecht komen en de kleinere bedrijven moeten opdraaien voor bijvoorbeeld de kosten van de overcapaciteit bij de elektriciteitsbedrijven.
- Een bindende regeling voor de behandeling van de niet-marktconforme kosten ('bakstenen')⁹⁸ moet tevens een oplossing bieden voor de verdeling van de totale lasten die zijn verbonden aan de verplichtingen uit de Overeenkomst van Samenwerking.
- De landelijk netbeheerder TenneT wordt naast de werking van de netten belast met het opstellen van een calamiteitenplan en met het treffen van voorzieningen in verband met de leveringszekerheid, ook op de langere termijn. (Dit amendement is bijna twee jaar voor de Californië-crisis ingediend. Minister Jorritsma vond het destijds eigenlijk niet nodig maar daar horen we haar niet meer over.)

⁹⁸ Zie over de niet-marktconforme kosten verder Knops 2000.

- Besluiten van de DTe (Dienst uitvoering en toezicht energie) zijn van belang voor personen die elektriciteit willen in- of uitvoeren. Door publicatie in de Staatscourant wordt zeker gesteld dat deze personen kennis kunnen nemen van de inhoud van een dergelijk besluit.

Uiteindelijk heeft de CDA-fractie (toch) tegen deze wet gestemd om drie redenen:

1. Een CDA-amendement om het landelijk hoogspanningsnet voor 100% in handen van de overheid te nemen heeft het niet gehaald. Zelfs de PvdA stemde tegen!
2. De CDA-fractie was tegen het doorberekenen aan burgers en bedrijven van maar liefst 8 miljard als compensatie voor de zogenaamde bakstenen. Tot deze 'bakstenen' behoren langlopende contracten voor de import van elektriciteit en gas tegen vaste prijzen zonder openbreekclausules die de SEP (Samenwerkende Elektriciteits-productiebedrijven) destijds had afgesloten. Het CDA wilde dat de bedrijven zelf voor de kosten zouden opdraaien, temeer daar er geen overheidsbemoeienis was geweest bij de totstandkoming van deze importcontracten.
3. WKK (warmtekrachtkoppeling) zou door de wet zeer nadelig worden beïnvloed. Dit is later ook uitgekomen en toegegeven door de minister.

De wet is door de Tweede Kamer gekomen met steun van de Paarse coalitie, maar de minister moest bakzeil halen in de Eerste Kamer. Van SP tot en met de VVD werd in de Eerste Kamer gezegd dat de minister het landelijk hoogspanningsnet voor elektriciteit voor 100% in handen van de overheid moest nemen en dat de 'bakstenen' niet aan eindverbruikers in rekening mochten worden gebracht. Exact hetzelfde standpunt als van het CDA in de Tweede Kamer. De minister moest terug naar de Raad van State en de Tweede Kamer en dat resulteerde in de Overgangswet Elektriciteitsproductiesector (zie punt A4. hieronder).

A.3 Gaswet

(Behandeling in de Tweede Kamer: maart 2000)

Deze wet stelt regels omtrent het transport en levering van gas. Alle CDA-amendementen zijn aangenomen. Daarvan zijn de belangrijkste:

- Kleinverbruikers, waaronder MKB-bedrijven, moeten tot het moment dat zij vrije afnemers zijn geworden, op dezelfde wijze profiteren van de voordelen van de liberalisering als de grootverbruikers. Het kan niet zo zijn dat de voordelen van de liberalisering bij de grote bedrijven terecht komen en de kleinere bedrijven worden opgezaald met bijvoorbeeld de

kosten van de overcapaciteit. Zij hebben immers nog geen vrijheid een andere leverancier te kiezen.

- Ter verdere bescherming van kleinverbruikers, met name MKB-bedrijven, en consumenten vanaf het moment dat deze 'vrije' afnemers zullen zijn, is een amendement ingediend voor een vergunningstelsel voor elektriciteits- en gasleveranciers (voor de periode na volledige marktopening). Dit amendement is door de minister overgenomen in een Nota van Wijziging. Het vergunningstelsel houdt in dat elektriciteits- en gasleveranciers aan voorwaarden moeten voldoen voordat zij aan kleinverbruikers mogen leveren.
- Het wetsvoorstel van de minister ging uit van *onderhandelde* toegang tot de gasnetten. Dit stelde verbruikers van gas in een zeer nadelige onderhandelingspositie. Het was *'take it or leave it'*. Door een CDA-amendement is een gelijkwaardigere onderhandelingspositie geschapen tussen gasbedrijven en verbruikers.
- Een andere lacune in het wetsvoorstel was dat niet was voorzien in een onafhankelijk toezicht zoals wel in de Elektriciteitswet 1998. Door een CDA-amendement is het onafhankelijk toezicht, vergelijkbaar met elektriciteit, in handen gelegd van de DTe.
- Opslagfaciliteiten voor gas waren niet toegankelijk voor verbruikers van gas. Maar wat is handel zonder opslag? Door een CDA-amendement kunnen bedrijven opslagfaciliteiten huren. Daarmee hebben zij de mogelijkheid om, wanneer aardgas goedkoop is, gas in te kopen en op te slaan om vervolgens het gas weer uit de opslagfaciliteit te onttrekken wanneer het duur is.
- De glastuinbouw dreigde door de liberalisering het gelag te moeten betalen in geval van pieken in het gasverbruik. Daardoor dreigden zij gasgestookte installaties weer om te bouwen naar olie. In de wet is een CDA-amendement opgenomen dat de gasbedrijven mede tot taak hebben te bewerkstelligen dat afnemers op een milieuefficiënte wijze gas kunnen verbruiken. Milieuonvriendelijke tariefsystemen van de gasbedrijven kunnen op die manier worden bestreden op grond van een wettelijke titel.

De CDA-fractie heeft voor de Gaswet gestemd omdat aan alle verlangens tegemoet was gekomen. Bovendien heeft de minister in de debatten over de Gaswet toegezegd dat zij de beslissing om het landelijk hoogspanningsnet voor elektriciteit voor 100% in handen van de overheid te nemen, aan de Kamer zou overlaten.

A.4 Overgangswet elektriciteitsproductiesector

(Behandeling in de Tweede Kamer: november 2000)

Deze wet regelt de aankoop door de overheid van 100% van het landelijk hoogspanningsnet omdat gedeeltelijke privatisering door de Eerste Kamer was afgewezen en regelt ook de compensatie van de 'bakstenen'.

De CDA-fractie heeft enkele amendementen aangenomen gekregen:

- De veiling van grensoverschrijdende capaciteit op het hoogspanningsnet moet onder marktconforme voorwaarden plaats vinden.
- De DTe krijgt de bevoegdheid bindende aanwijzingen op te leggen en krijgt bovendien verregaande handhavingbevoegdheden zoals een last onder dwangsom. Daarmee kunnen de energiebedrijven aanwijzingen van de DTe niet langer naast zich neer leggen.

Desondanks heeft de CDA-fractie tegen de Overgangswet elektriciteitsproductie gestemd. De CDA-fractie had twee belangrijke bezwaren tegen de wet. Ten eerste was het CDA het oneens met de strekking van het wetsvoorstel om de compensatie voor de 'bakstenen' door te berekenen aan de eindverbruikers via een toeslag op de nettarieven. De CDA-fractie had een andere oplossing. Ze was van oordeel dat deze niet-marktconforme kosten moesten worden gedragen door de elektriciteitsproductiebedrijven zelf, want zij hadden het probleem zelf veroorzaakt. Drie van de vier productiebedrijven waren inmiddels verkocht aan buitenlandse bedrijven voor vele miljarden meer dan iedereen had verwacht. Door de 'bakstenen' in de bedrijven te laten zouden de bedrijven wel minder waard zijn en zouden de aandeelhouders minder opbrengst verkrijgen bij verkoop maar bij privatisering zou je in één keer van de 'bakstenen' af zijn en worden verbruikers niet vele jaren opgezadeld met extra hoge energierekeningen. De minister, gesteund door de coalitie, wilde sommige 'bakstenen' toch bij eindverbruikers in rekening brengen (kabinet van de lastenverlichting!).

Een tweede bezwaar van de CDA-fractie tegen de Overgangswet elektriciteitsproductiesector betrof de positie van de zgn. SEP-contracten. Dit zijn lange-termijnimportcontracten die in het verleden door de SEP waren aangegaan. Vanwege de grote vraag naar importcapaciteit, die de beschikbare hoeveelheid capaciteit overtrof, zou de Nederlandse importcapaciteit geveild gaan worden. De minister stelde voor om de SEP-contracten voorrang te geven bij de veiling. De CDA-fractie verzette zich tegen deze voorrang, omdat zij vreesde dat hierdoor te weinig capaciteit overbleef voor grootverbruikers en dat de elektriciteitsproducenten zo in staat zouden kunnen het binnenlandse

prijsniveau kunstmatig hoog te houden. De industrie heeft ter zake ook een klacht ingediend in Brussel en is een gerechtelijke procedure begonnen. Als Brussel of de rechter de industrie in het gelijk stelt, moet de Nederlandse staat voor alle door de industrie geleden schade opdraaien, omdat Nederland dan in strijd met de Europese regels heeft gehandeld.

A.5 NMa-zbo wet

(Behandeling in de Tweede Kamer: januari 2002)

Doelstelling van de wet is de NMa (Nederlandse Mededingingsautoriteit) in de toekomst als zelfstandig bestuursorgaan (zbo) te laten functioneren. Dat wil zeggen dat de minister niet langer kan ingrijpen bij individuele beslissingen van de NMa maar slechts vooraf een 'algemene aanwijzingsbevoegdheid' heeft waarnaar de NMa zich moet richten. Het CDA heeft voor de wet gestemd maar na een groot aantal amendementen te hebben ingediend die voornamelijk betrekking hadden op de slecht functionerende markten voor gas en elektriciteit. Met de CDA-amendementen, die alle zijn aangenomen, zijn de volgende punten binnen gehaald:

- Rechtstreeks beroep: In de Mededingingswet, Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet wordt de mogelijkheid opgenomen dat een belanghebbende (bijvoorbeeld Corus, tuinders, NS, AKZO etc.), desgewenst, de bezwaarschriftfase kan overslaan en tegen een besluit van de NMa rechtstreeks beroep bij de rechter kan instellen teneinde onnodige procedures te vermijden.
- Voeging: Representatieve organisaties krijgen de mogelijkheid in een geschil tussen partijen over de rechtsgeldigheid van de Richtlijnen van de DTe te interveniëren. Onlangs werd een proces verloren omdat een representatieve organisatie die namens enkele leden optrad geen rechtstreeks belang had. Met dit amendement is nu zeker gesteld dat bijvoorbeeld LTO namens tuinders kan optreden en de Consumentenbond namens consumenten kan procederen omdat zij geacht worden een direct belang te hebben.
- Instructies bij AMvB: De Minister kan niet langer instructies (algemeen of individueel) geven aan de NMa omtrent besluiten die betrekking hebben op de technische Codes voor elektriciteit. Dit zijn regelingen vastgesteld door de DTe op grond van de Elektriciteitswet 1998.
- Energiekamer: De wet verplicht de NMa tot het instellen van een 'kamer' die zich met energiewetgeving moet bezighouden.
- Mandaat: In de wet is bepaald dat de NMa aan de personen in de energie-kamer een 'algemeen mandaat' (dat is een 'Dauer'-mandaat en dus niet een mandaat per geval) moet verlenen. Met de NMa-zbo wet dreigde de

DTe zijn geattribueerde bevoegdheden (de bevoegdheden die in de wet direct aan de DTe zijn toegekend) te verliezen. Met dit amendement werd de facto de oude situatie hersteld.

- Wijziging mandaatregeling: De minister moet de door de NMa opgestelde mandaatregeling goedkeuren ook bij een wijziging van de mandaatregeling. Tevens kan de minister de NMa opdragen de mandaatregeling aan te passen.
- Aanwijzingsbevoegdheid: De Minister blijft bevoegd (tot 1 januari 2005) om de NMa, voor zover het betreft uitvoering en toezicht van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet, zowel een algemene als een individuele aanwijzing te geven. Per 1 januari 2005 vervalt de individuele aanwijzingsbevoegdheid maar er moet eerst een evaluatie aan vooraf gaan.
- Benoeming/schorsing/ontslag: De benoeming, schorsing en ontslag van leden van de raad van bestuur van de NMa (het bestuursorgaan) geschiedt door de Kroon. De betrokkenheid van alle bewindslieden vergroot de onafhankelijkheid van de leden van de Raad van de NMa ten opzichte van de minister van Economische Zaken.
- Handhavingsplan: De Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet verplichten de NMa een handhavingsplan op te stellen. Dit plan moet worden goedgekeurd door de Minister. Het plan moet inzichtelijk maken op welke wijze en in welke gevallen de NMa haar handhavingsinstrumenten zal inzetten.
- Bindende aanwijzing: Ook in de Gaswet wordt (conform artikel 5, zesde lid, Elektriciteitswet 1998) opgenomen dat de NMa een bindende aanwijzing kan geven teneinde naleving van het bepaalde in de Gaswet af te dwingen. Niet-naleving van de aanwijzing is een economisch delict. Tevens kan naleving van de aanwijzing worden afgedwongen door een op te leggen last onder dwangsom. Voorheen werden aanwijzingen bijvoorbeeld door Gasunie niet opgevolgd.
- Last onder dwangsom: Bij niet-naleving van de Richtlijnen ex artikel 13, eerste lid, Gaswet kan gelijk een last onder dwangsom worden opgelegd.
- Onderzoeksrapport: Het parlement kan de Minister opdragen door de NMa een onderzoeksrapport te laten opstellen omtrent mededingingskwesties.

A.6 Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en Gaswet

(“Nadere regels voor netbeheerders en voor privatisering en enkele voorzieningen ingeval van wanbeheer van een net”. Behandeling in de Tweede Kamer: april 2002.)

Het wetgevingsoverleg voor deze wet stond gepland op 8 april 2002. De CDA-fractie was van plan om tegen deze wet te stemmen omdat er een splitsing

zou worden aangebracht tussen de juridische eigendom en de economische eigendom van regionale netten. De juridische eigendom zou volgens het wetsvoorstel in handen van regionale overheden moeten blijven terwijl de economische eigendom voor 49% meteen mocht worden verkocht en in 2004 51%. Het wetsvoorstel zou tot grote problemen voor lagere overheden en voor de energiebedrijven leiden. De energiebedrijven zouden 60 a 70% van hun waarde verliezen omdat door deze splitsing de waarde van het net niet langer zou mogen worden geconsolideerd op de groepsbalans van de energiebedrijven. Ook zouden er in dit verband substantiële claims dreigen voor de energiebedrijven met betrekking tot de aangegane *leasecontracten*. Ook bleek dat de minister ten aanzien van deze *leasecontracten* de Kamer onjuist had ingelicht. Dit was naar voren gekomen door een door de CDA-fractie in gang gezet onafhankelijk onderzoek van de Kamer door een advocatenkantoor. De CDA-fractie was zeker van plan om nog enkele amendementen in te dienen om tot 'schadebeperking' van het wetsvoorstel te komen.

Het wetsvoorstel was tot stand gekomen op basis van een motie van de PvdA, die voor wat betreft het in overheidshanden houden van de juridische eigendom van de regionale netten het braafste jongetje van de klas wil zijn. In maart 1999 bij de behandeling van de Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 (zie punt A2. hierboven) heeft de PvdA nog tegen het CDA-amendement gestemd om het hoogspanningsnet voor 100% in handen van de overheid te houden, terwijl het hoogspanningsnet in de ogen van de CDA-fractie vele malen belangrijker is dan de regionale netten omdat dat juist de slagader is in de elektriciteitsvoorziening (immers de verbinding tussen productiebedrijven en distributienetten) en via het hoogspanningsnet de internationale verbindingen worden onderhouden.

Het initiatief van de PvdA was niet los te zien van de ommezwaai binnen de PvdA met betrekking tot de privatisering van Schiphol en de behandeling in de Eerste Kamer van het rapport van de WRR met betrekking tot privatisering van nutsfuncties. Minister-President Kok had de week voor dit wetgevingsoverleg in de Eerste Kamer toegegeven dat hij het kritische rapport van de WRR met name met betrekking tot de nutsbedrijven ter harte zou nemen.

De CDA-fractie verklaarde in dit overleg tegen privatisering van regionale netten, ook minderheidsaandelen, te zijn, tot aan de volgende vijf voorwaarden zou zijn voldaan:

- Het hoogspanningsnet voor elektriciteit en het hogedrukleidingnet voor gas moeten eerst voor 100% in handen van de overheid zijn. Inmiddels was enkele maanden voor dit overleg het hoogspanningsnet voor 100% in

handen van de overheid gekomen. Dit was (en is) nog niet het geval voor het hogedrukleidingnet voor gas.

- De marktwerking moet eerst aantoonbaar goed functioneren. Er moet sprake zijn van echte concurrentie en lagere prijzen zoals door de minister beloofd. Het tegendeel is waar. De vrije afnemers betalen momenteel 30 tot 40% meer voor elektriciteit dan hun concurrenten in het buitenland.
- De toezichthouder (DTe) moet eerst (bewezen) perfect functioneren. Dat is bij lange na nog niet het geval.
- De Chinese muren binnen de energiebedrijven ter scheiding van het leveringsbedrijf en het netwerkbedrijf moeten eerst goed worden georganiseerd en niet alleen maar op papier.
- Bij verkoop van de netwerkbedrijven mogen deze nooit aan elektriciteitsproductiebedrijven worden verkocht.

De CDA-fractie verklaarde het volkomen eens te zijn met de vorige minister van Economische Zaken Wijers: eerst liberaliseren en dan pas privatiseren. De PvdA wilde meteen al 49% van de economische eigendom privatiseren.

Na de verkiezingen van mei 2002 constateert het nieuwe kabinet-Balkenende dat het systeem zoals in dit wetsvoorstel voorgesteld als 'te ingewikkeld' wordt ervaren. Daarom trekt staatssecretaris Wijn op 11 februari 2003 namens de regering het wetsvoorstel in. Intussen wordt de vervreemding van de regionale netwerkbedrijven tot nader order bevroren.

A.7 Implementatie- en Interventiewet

(Behandeling in Tweede Kamer: mei 2004)

Tijdens de behandeling van de zogenaamde Implementatie- en Interventiewet ('I&I-wet'), de Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet ter uitvoering ('implementatie') van richtlijn nr. 2003/54/EG, Verordening nr. 1228/2003 en richtlijn nr. 2003/55/EG, alsmede in verband met de aanscherping van het toezicht op het netbeheer heeft het CDA via energiewoordvoerder J.W.M.M.J. Hessels een aantal amendementen ingediend die door de Tweede Kamer in mei 2004 alle zijn aangenomen.

Deze amendementen waren inzet van het debat over de liberalisering van de kleinverbruikersmarkt op 1 juli 2004. Het CDA heeft zijn medewerking verleend aan de liberalisering per 1 juli 2004 op voorwaarde dat onderstaande amendementen zouden worden aangenomen.

A.7.1 Amendement over gereguleerde toegang tot de elektriciteitsnetten

Dit amendement betrof de gereguleerde toegang tot de elektriciteitsnetten en beoogde het systeem van gereguleerde toegang tot elektriciteitsnetten zoals dat bestond te handhaven. Hiermee zou het overleg van representatieve organisaties en gezamenlijke netbeheerders over voorstellen van de netbeheerders voor de tariefstructuren en de voorwaarden behouden blijven. Tevens zou de directeur van de DTe de tariefstructuren, de tarieven en de technische voorwaarden vast blijven stellen op basis van een voorstel van de gezamenlijke netbeheerders. Daarnaast wordt een aantal uitgangspunten, voorheen neergelegd in de tariefstructuren wettelijk verankerd in de wet (in verband met het primaat van de politiek). In de regulering wordt uitdrukkelijk rekening gehouden met de bijzondere positie van de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet (TenneT).

Toelichting

In het oorspronkelijke I&I-wetsvoorstel werd het in de praktijk goed werkende systeem van gereguleerde toegang verlaten en vervangen door een vorm van onderhandelde toegang. In het oorspronkelijk voorgestelde systeem wordt een beperkt aantal door een individuele netbeheerder voorgestelde technische voorwaarden en nettarieven door de directeur DTe goedgekeurd. Bij gebreke van eenduidige, algemeen geldende tarieven en voorwaarden zou het maken van gedetailleerde samenwerkingsafspraken tussen netbeheerders in verband met de integriteit van de elektriciteitsvoorziening noodzakelijk worden. Het in het oorspronkelijke I&I-wetsvoorstel opgenomen systeem, waarbij per netbeheerder afzonderlijke nettarieven en (technische) voorwaarden gelden, heeft geen aantoonbare meerwaarde ten opzichte van gereguleerde toegang, draagt de nodige risico's in zich voor de bescherming van netgebruikers en draagt niet bij aan een betrouwbare elektriciteitsvoorziening. Aangezien het systeem van gereguleerde toegang tot elektriciteitsnetten naar tevredenheid van alle betrokken partijen (netbeheerders, representatieve organisaties en afnemers) functioneert stelt het amendement voor dat het bestaande systeem van gereguleerde toegang onverkort in de Elektriciteitswet 1998 wordt gehandhaafd.

A.7.2 Amendement over gereguleerde toegang tot de gasnetten

Dit amendement betrof de gereguleerde toegang tot gasnetten: de Europese Gasrichtlijn dwingt tot aanscherping van het bestaande systeem van 'geconditioneerde onderhandelde toegang'. De DTe heeft in het 'Advies DTe inzake Transmission System Operator Gas in Nederland' (DTe 2003) aangedrongen op

invoering van een systeem van gereguleerde toegang, in verband met de bescherming van de positie van afnemers/consumenten. Het amendement is gericht op de invoering van gereguleerde toegang tot gasnetten. Het voorgestelde systeem is overeenkomstig de gereguleerde toegang tot de elektriciteitsnetten. In de regulering wordt uitdrukkelijk rekening gehouden met de bijzondere positie van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet (GTS).

Toelichting

Het systeem van gereguleerde toegang tot elektriciteitsnetten heeft zich in de praktijk bewezen als een goed werkend en door alle betrokken partijen als wenselijk ervaren systeem. Daarnaast biedt een systeem van gereguleerde toegang tot gasnetten de kleinverbruikers de beste bescherming tegen onredelijke voorwaarden en tarieven. Het in de Elektriciteitswet 1998 neergelegde systeem wordt om deze redenen ook ingevoerd in de Gaswet. Vanwege de bijzondere positie van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet wordt voor deze netbeheerder voorzien in een afwijkend systeem van tariefregulering dat rekening kan houden met deze bijzondere positie.

A.7.3 Amendement TSO voor gas

De DTe heeft in zijn advies inzake een *Transmission System Operator* (TSO) Gas gewezen op het belang van de rol van Gas Transport Services (GTS) als TSO. In het bijzonder is volgens het DTe-advies van belang dat de TSO taken krijgt op de flexibiliteitsmarkt. Ook in de motie-Ten Hoopen (ingediend bij de behandeling van de begroting van het ministerie van Economische Zaken 2003) is op het belang van een TSO gewezen. In lijn met de motie en in aansluiting op het advies van de DTe is door het CDA aangedrongen op een goed functionerende TSO voor gas. Met het amendement krijgt de TSO een aantal aanvullende taken, waaronder het aanbieden van flexibiliteit. Het amendement is zo opgesteld dat deze verplichtingen uitsluitend gelden binnen Nederland. Dit amendement moet het mogelijk maken om te komen tot een goed functionerende gasmarkt.

Toelichting

Met dit voorstel wordt uitvoering gegeven aan de door het parlement breed aanvaarde motie-Ten Hoopen. Deze motie heeft tot doel te komen tot een netbeheerder voor het landelijk gastransportnet (die tevens optreedt als beheerder van het gehele Nederlandse gassysteem), die (mede) tot taak heeft de ontwikkeling van de gasmarkt te bevorderen. In zijn advies inzake

Transmission System Operator Gas in Nederland (DTe 2003), heeft de directeur DTe aangegeven dat zonder de totstandkoming van een flexibiliteitsmarkt, te faciliteren door een systeembeheerder, er van de liberalisering van de gasmarkt geen voordelen en mogelijk zelfs aanzienlijke prijsstijgingen voor kleinverbruikers zijn te verwachten. Teneinde het functioneren van de gasmarkt te bevorderen en daarmee de positie van kleinverbruikers op een geliberaliseerde gasmarkt te versterken wordt de netbeheerder van het landelijk gastransportnet (GTS) verplicht flexibiliteitsdiensten aan te bieden. De prijsstelling van deze flexibiliteitsdiensten moet bijdragen aan een krachtige ontwikkeling van de gasmarkt.

A.7.4 Amendement consumentenbescherming

Het CDA heeft altijd gewezen op het belang van consumentenbescherming. De consumentenbond signaleert misstanden (oneerlijke handelspraktijken, agressieve verkoopmethoden, misleiding, etc.). Het CDA wenst wettelijke waarborgen ter bescherming van de consument tegen dergelijke situaties. Tevens moet het toezicht door de DTe gegarandeerd zijn. Het amendement verbiedt leveranciers die leveren aan kleinverbruikers zich te bedienen van oneerlijke handelspraktijken. Door opname van een wettelijk verbod in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet kan de DTe tevens toezicht houden en desgewenst handhavend optreden tegen oneerlijke handelspraktijken.

Toelichting

Het amendement heeft tot doel de wettelijke bescherming van de kleinverbruikers te vergroten. Hiertoe worden verschillende wijzigingen in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet voorgesteld. De keuzevrijheid van de kleinverbruiker om zijn eigen leverancier van elektriciteit en gas te kiezen raakt aan de kern van de liberalisering. Door het opnemen van een wettelijke opzegtermijn wordt de keuzevrijheid van de kleinverbruiker wettelijk gewaarborgd. In de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet wordt expliciet vastgelegd dat het een vergunninghoudende leverancier niet is toegestaan oneerlijke handelsmethoden te gebruiken voor het verwerven dan wel uitvoeren van leveringsovereenkomsten. Het begrip oneerlijke handelspraktijken zal een nadere uitwerking krijgen in een Europese richtlijn die tot doel heeft consumenten tegen oneerlijke handelspraktijken te beschermen. Deze richtlijn zal te zijner tijd worden geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving. Door het opnemen van een expliciet verbod op het gebruik van oneerlijke handelsmethoden in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet wordt bereikt dat de directeur van de Dienst uitvoering en toezicht Energie in voorkomend geval tegen zulke praktijken kan optreden ter bescherming van

de kleinverbruikers. Verduidelijkt wordt dat de rechtsbescherming die kleinverbruikers ontnemen aan het Burgerlijk Wetboek door de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet niet wordt beperkt. Het systeem van gereguleerde toegang tot gasnetten biedt de kleinverbruiker de beste bescherming tegen onredelijke tarieven voor gastransport. De huidige wet voorziet er in dat het systeem van gereguleerde tarieven met ingang van 1 januari 2012 zal komen te vervallen. Vanuit een oogpunt van bescherming van kleinverbruikers is het wenselijk het systeem van gereguleerde tarieven ook na deze datum onverkort te handhaven.

A.7.5 Amendement voor een wettelijke basis voor elektriciteits- en gasbeurs

De Minister had voorgesteld om de wettelijke basis voor de elektriciteitsbeurs te schrappen. Het CDA is altijd sterk voorstander geweest voor een (wettelijk verankerde) beurs. Ook vanuit een oogpunt van een goed functionerende markt (liquiditeit, transparantie) is een beurs van groot belang. Met dit amendement wordt een beurs wettelijk verankerd.

Toelichting

Een beurs is van groot belang voor de vergroting van de liquiditeit en transparantie van de handel in elektriciteit en gas. In een aantal wettelijke regelingen vervult de APX een rol. Zo zijn partijen die elektriciteit importeren op de dagveiling op grond van de Elektriciteitswet 1998 verplicht de met deze capaciteit geïmporteerde en in Nederland getransporteerde elektriciteit op de beurs aan te bieden. Ook de door een noodleverancier bij afnemers in rekening te brengen prijs voor geleverde elektriciteit kan worden gebaseerd op de APX-prijs. Met het voorgestelde wettelijke kader wordt gewaarborgd dat er op de elektriciteits- en gasmarkt een beurs zal zijn die genoemde belangen een concrete uitwerking zal geven. Gelet op de huidige situatie zal in ieder geval de APX worden aangewezen als rechtspersoon die tot taak krijgt een beurs in de Elektriciteitsmarkt en Gasmarkt op te richten en in stand te houden. Aangezien voor het goed functioneren van een beurs de medewerking van de landelijk netbeheerder nodig is, is voorzien in een samenwerkingsverplichting. In verband met een goede werking van de beurs is het partijen met een commercieel belang niet toegestaan zich met de bedrijfsvoering van de beurs te bemoeien.

A.7.6 Amendement eigendom van de netwerken

Bij Nota van Wijziging is, zonder advies van de Raad van State, een specifieke regeling voor eigendom van elektriciteits-, gas- en telecomnetten in het

wetsvoorstel opgenomen. De voorgestelde regeling bevat tal van juridische complicaties en lacunes. Bovendien is een sectorale regeling ongewenst. Het probleem van eigendom van netten is een algemeen probleem dat speelt bij alle soorten netten (onder andere drinkwaternetten, riolering, chemische transportleidingen, gasleidingen). Het amendement bevat een voorstel voor een algemeen geldende, in het Burgerlijk Wetboek op te nemen regeling inzake eigendom van netten. De in het amendement gekozen systematiek sluit aan bij de uitspraken van de Hoge Raad en de systematiek van het BW.

Dit amendement is later ingetrokken door de CDA-fractie op voorwaarde dat de Minister zijn regeling (een sectorspecifieke regeling) uit het wetsvoorstel zou halen om, samen met de Minister van Justitie, binnen afzienbare tijd met een generieke regeling te komen.

Toelichting

De toenemende onduidelijkheid over de eigendom van leidingnetten, mede ten gevolge van gerechtelijke uitspraken, en gelet op de grote economische waarde die leidingnetten vertegenwoordigen, is het wenselijk om in het Burgerlijk Wetboek een algemene regeling voor eigendom van leidingnetten op te nemen. De eigendom van leidingen en hulpmiddelen die als een zelfstandig netwerk kunnen worden beschouwd, zou op grond van het in het oorspronkelijke I&I-wetsvoorstel voorgestelde artikel komen te berusten bij de persoon (of diens rechtsopvolger) die het netwerk heeft aangelegd. Een uitzondering geldt voor de tot een netwerk behorende leidingen en hulpmiddelen die zijn gelegen in een gebouw of werk van een derde. De eigendom van de tot een netwerk behorende leidingen en hulpmiddelen gelegen in een gebouw of werk dat toebehoort aan een derde berust bij de eigenaar van het gebouw of werk, tenzij de aanlegger van het netwerk voor deze leidingen en hulpmiddelen een opstalrecht heeft gevestigd.

Appendix 2: Deelnemers aan de discussie over de inrichting van de energiesector

J.L. van den Akker	Voormalig Tweede-Kamerlid voor het CDA (1994-1998)
J.W. Blok	Beleidsmedewerker Economische Zaken CDA-fractie Tweede Kamer
H. Brand	Bestuurslid Stichting Kernvisie
J.H.M. Bronckers	Voormalig lid Gedeputeerde Staten van de provincie Limburg, lid Raad van Commissarissen van Essent N.V.
drs. J.W.M.M.J. Hessels	Tweede-Kamerlid voor het CDA
mr. F.A.M. van den Heuvel	Bestuurslid Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
mw. dr. ir. R. Janssen-van Rosmalen	Bestuurslid Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
E. Kemeling	Corporate Counsel bij Brabers & Partners
dr. A. Klink	Directeur Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
mr. drs. H.P.A. Knops	Onderzoeker aan de TU Delft, Faculteit Techniek, Bestuur en Management
J. Ploeg	Lid Gedeputeerde Staten van de provincie Friesland
drs. J. Rookmaaker	Cap Gemini Ernst & Young, afdeling Energy & Utilities
drs. G.H. Terpstra	Eerste-Kamerlid voor het CDA
dr. ir L.J. de Vries	Onderzoeker aan de TU Delft, Faculteit Techniek, Bestuur en Management
mw. prof. dr. ir. M.P.C. Weijnen	Hoogleraar aan de TU Delft, Faculteit Techniek, Bestuur en Management

Index

APX 16, 26-27, 40, 145

bakstenen 34, 131, 134-135, 137
betrouwbaarheidscontracten 76-77
bilaterale handel 16, 26

Californië 42, 72, 74-75
capaciteitsmechanismen 74-76, 117-119
capaciteitsvereisten 76-78
coördinatie 25
cost plus regulation 48
cpi - x 48-49

decentrale elektriciteitsproductie 19
distributienet 15, 19, 21, 26, 108, 112
doelmatigheidskorting 48-49, 110
DTe 34, 37, 45, 109

electriciteitsbeurs 16, 145
Electriciteitsrichtlijn 2003/54/EG 28-30, 39
Electriciteitsrichtlijn 96/92/EG 27, 33
Electriciteitsverordening (EG) nr. 1228/2003 28
Electriciteitswet 1989 19, 33, 48
Electriciteitswet 1998 18, 33-34, 36-37
Endex 16
Energie Beheer Nederland (EBN) 22
energieprogramma 17
entry-exit boeking 25

flexibiliteit 20, 22, 25, 87-88, 96-97, 120-121, 123

Gas Transport Services 45, zie: GTS
gas-to-gas 90
gasgebouw 86, 88, 120-126
Gasrichtlijn 2003/55/EG 24, 27, 30-33
Gasrichtlijn 98/30/EG 30, 33, 37
Gasunie 22-27, 44-45, 86, 121-126
Gasunie T&S 22-23, 25-26, 89-90
Gasunie Trade & Supply, zie: Gasunie T&S
Gaswet 34, 37
gereguleerde dertoegang 29, 32
Groningenveld 20-22, 122-126

GTS 23-26, 44-45, 86, 93-94, 98, 120

horizontale natrekking 54-55

I&I-wet 37, 47, 49, 51, 53, 55, 64

importcontracten SEP 35

importveilingen 18, 35

kleineveldenbeleid 22, 86-87, 122-123, 126

kruissubsidiëring 29, 32

kwaliteitsconversie 26, 94, 120-121

kwaliteitsregulering 50, 52-53

leveranciers 16, 26

LNG 30-33

Maatschap Groningen 21, 93

maatstafconcurrentie 49-50, 65

marktmacht 71, 76

MeetCode 46

MEP 36

Nederlandse Aardoliemaatschappij (NAM) 21

NetCode 46

onbalans 17

openbaredienstverplichtingen 30, 33

opslagsysteembeheerder 31-32

Overgangswet elektriciteitsproductiesector 34-37

piekcapaciteit 68

price cap regulation 48, 50, 52

price-cap-regulering 65, 110

prijselasticiteit 68, 97

privatisering 60-64, 113-115

programmaverantwoordelijkheid 17

recht van opstal 54

regel- en reservevermogen 18

reguleringsperiode 49, 65

reservecontracten 78-79

sale and lease back 54
shippers 24-25
spotmarkt elektriciteit 16
spotmarkt gas 26
stranded costs 34
systeembeheerder elektriciteit 17
systeembeheerder gas 24-26
SystemCode 46

TarievenCode 64
TenneT 16-19, 34, 38, 44, 108-109
transmissienet 15, 18-19, 21, 24, 108

unbundling elektriciteit 28, 56-59, 110-113
unbundling gas 31, 56-59, 94-95, 110-113
upstream 21

verticale natrekking 54
voorzieningszekerheid elektriciteit 68-70, 115-119
voorzieningszekerheid gas 87-89, 126-127

Wobbe-index 26

yardstick competition 49