

Vergaderjaar 2002–2003

29 023

Voorzienings- en leveringszekerheid energie

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 september 2003

1. Inleiding

Een betrouwbare energievoorziening is van essentieel belang voor de samenleving. De laatste tijd is er sprake geweest van een aantal incidenten rond de leveringszekerheid van elektriciteit – niet alleen in Nederland in de warme zomerperiode, maar ook in het Noordoosten van Canada en de Verenigde Staten, en elders in de Europese Unie. Deze gebeurtenissen hebben tot vragen geleid: zouden ze vaker kunnen voorkomen, dreigt ook in Nederland wat in Canada en de VS plaatsvond? En als dat zo is, welke activiteiten moeten worden ondernomen om dat tegen te gaan, wat kunnen de consumenten daarbij van de overheid verwachten, wat van de energiebedrijven, zowel leveranciers als netbeheerders? Hoe verhouden de verantwoordelijkheden van de diverse actoren in dit speelveld zich tot elkaar?

Bij mijn aantreden is mij gebleken dat er geen helder totaalbeeld bestaat van dit soort vragen. Zo'n beeld wil ik hebben en deze brief schetst het proces dat ik daartoe in gang zet met de acties die ik de komende anderhalf jaar neem om op die vragen antwoord te geven, gericht op voorzieningszekerheid op kortere en langere termijn. Daarmee creëert de overheid een duidelijk kader en marktpartijen kunnen daarbinnen hun eigen verantwoordelijkheid waarmaken. De toezichthouder, DTe, heeft tot taak om deze gedragingen van marktpartijen te toetsen aan de wettelijke regels. Deze toezichthouder moet over bevoegdheden beschikken om op te treden.

Energiebeleid is geen incidentenpolitiek. Juist de voorzienings- en leveringszekerheid hebben een structurele, internationaal afgestemde aanpak nodig. Investerings in energiecentrales hebben veelal een looptijd van dertig jaar of meer. Om er voor te zorgen dat er ook over vijf jaar voldoende capaciteit is om elektriciteit op te wekken, moeten producenten daarom nu weten of het gas dat nodig is om deze elektriciteit op te wekken nog twintig jaar, of zelfs langer, tegen redelijke prijzen beschikbaar

is. Een investeerder die overweegt een kolencentrale te bouwen moet zeker weten dat deze centrale over vijftien jaar nog mag draaien. De overheid moet stabiel en betrouwbaar zijn en zorgdragen voor een bestendig investeringsklimaat en reguleringkader, zodat marktpartijen ook werkelijk in staat zijn goede investeringsbeslissingen te nemen. Dit is het langere termijnbeeld van de voorzieningszekerheid dat ik in bijlage 1 nader uitwerk, tezamen met de acties die ik op dat terrein neem. Bijlage 2 licht het beleid uit deze brief nader toe, toegespitst op het orderingsvraagstuk. Bijlage 3 geeft een schema van alle acties en het bijbehorend tijdschema voor de komende anderhalf jaar. Bijlage 4 gaat in op de maatschappelijke kosten/baten-analyse van beleidsmaatregelen. Tenslotte heb ik het advies van DTe bijgevoegd ¹ over de lange termijn leveringszekerheid elektriciteitsproductie, dat in deze brief aan de orde komt.

2. Actuele ontwikkelingen en beleidsvoornemens

Uitgangspunt bij de voorzieningszekerheid is voor mij steeds de positie van afnemers en met name de consument. De belangen van de consument dienen centraal te staan bij de vormgeving van het beleid. In tegenstelling tot grotere bedrijven zijn consumenten vaak niet of onvoldoende in staat om hun eigen belangen effectief zeker te stellen. Ik acht het dan ook mijn verantwoordelijkheid er voor te zorgen dat consumenten, die net zo goed als het bedrijfsleven waarde hechten aan een hoge kwaliteit van het voorzieningenniveau, ook in een geliberaliseerde markt hierop kunnen blijven vertrouwen. In deze brief geef ik aan welke maatregelen ik van plan ben te nemen om dit te realiseren. Ik ben me er wel van bewust dat de internationale marktdynamiek op termijn met zich mee brengt dat er wellicht aanvullende beleidsmaatregelen nodig zijn. Ik zal dan niet aarzelen die maatregelen te nemen.

2.1 Sterke positie van de consument bij een faillissement van een energiebedrijf

Kort geleden ging één van de nieuwe energiehandelsbedrijven failliet. Hierdoor moeten duizenden klanten op zoek naar een nieuwe leverancier. Ook op andere markten komen faillissementen voor. Bedrijven proberen in de concurrentiestrijd terecht op het scherpst van de snede te opereren. Dat loopt soms helaas fout af. Ik vind het heel belangrijk om te zien of de markt in staat is het probleem van een faillissement goed op te lossen. Niemand mag als gevolg daarvan zonder stroom of gas komen te zitten. Daarom krijgen de afnemers van dit bedrijf ook een aantal dagen de tijd om een nieuwe leverancier te vinden. De kleinverbruikers zijn daarbij beschermd tegen hoge prijzen. De grote afnemers zullen zelf moeten onderhandelen over nieuwe contracten.

Normaal gesproken zal de markt een dreigend faillissement zelf oplossen, omdat het overnemen van de klantenportfolio van een leverancier in problemen in beginsel commercieel zeer interessant is. Daar waar marktpartijen zelfstandig niet in staat mogen worden geacht om in geval van een faillissement van een leverancier adequaat te reageren, reken ik het tot mijn verantwoordelijkheid er voor te zorgen dat met name de consument goed beschermd is. In dit verband werk ik aan een vangnet dat boven op de eisen van de leveranciersvergunning, extra zekerheid biedt voor kleinverbruikers in een vrije markt.

De regeling moet aansluiten bij het faillissementsrecht. Op dit moment vindt afrondend overleg plaats met de netbeheerder van Gasunie (GTS) en met TenneT en andere betrokkenen.

Voor elektriciteit zal het vangnet neerslaan in een uitbreiding van de bestaande afspraken tussen de gezamenlijke netbeheerders (TenneT en regionale netbeheerders) en DTe. Wanneer het oorspronkelijke bedrijf, dat

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

in een dergelijke situatie veelal onder bewind van een curator zal staan, de levering door omstandigheden niet langer kan garanderen, dan wel de afnemers niet tijdig heeft ondergebracht bij nieuwe leveranciers kan worden ingegrepen en zullen afnemers via een door TenneT (elektriciteit) en GTS (gas) te hanteren verdeelsleutel worden toegewezen aan nieuwe leveranciers.

Overigens wijzen de eerste signalen bij het recente faillissement van Energy XS er op dat marktpartijen actief inspringen op veranderende omstandigheden, zodat afnemers reeds na een relatief korte periode een nieuwe leverancier vinden en niet van een vangnetregeling gebruik behoeft te worden gemaakt. Netbeheerders en leveranciers dienen er voor te zorgen dat alle klanten dus ook de particuliere consument niet (financieel) de dupe worden van de afwikkeling van dit faillissement. Ik duid dan op het vraagstuk van het potentieel twee maal in rekening brengen van de transportkosten bij de afnemer. Op dit moment heb ik op dit terrein geen bevoegdheden. Inmiddels zijn NMa en DTe een onderzoek begonnen naar de gang van zaken bij het faillissement¹. Ik zal de bevindingen van DTe uiteraard betrekken bij de verdere invulling van dit beleid. Ook berichten dat bedrijven misbruik maken van de situatie moeten goed worden onderzocht. Dat is natuurlijk onacceptabel. Zonodig zal ik de regels gaan aanscherpen. De Algemene Maatregel van Bestuur die de procedure voor de aanwijzing van een noodleverancier voor gas regelt, wordt eind dit jaar aan de Tweede Kamer aangeboden.

2.2 Koelwaterproblematiek

Tijdens warme perioden in de zomer kunnen koelwaterbeperkingen bij de productie van elektriciteit voor een verminderde beschikbaarheid van productiecapaciteit zorgen. Deze zomer was er overigens geen tekort aan productiecapaciteit, maar een uitzonderlijk tekort aan koelwater. Alle landen van de Europese Unie hadden hiermee te maken. Deze problemen vinden hun oorzaak in de kenmerken van de productielocatie en de productie-eenheid gecombineerd met langdurig hoge temperaturen. Ook vóór het tijdstip van de liberalisering van de elektriciteitsproductiemarkt bestond de koelwaterproblematiek. Tijdens de afgelopen hitteperiode is het zogenaamde stappenplan van kracht geworden. Aangezien dit jaar voor het eerst, om de transparantie richting markt te vergroten, aan de fasen van het stappenplan kleurcodes zijn gehangen en doordat het een bijzonder warme zomer was, heeft dit veel aandacht gekregen. Het stappenplan heeft de afgelopen zomer naar behoren gefunctioneerd. We hebben te maken gehad met een krappe situatie, die gedurende de hele periode goed beheersbaar is gebleven. Ondanks de lange duur van de hitte-/droogteperiode, is er geen enkel moment sprake geweest van een crisissituatie. Hoge marktprijzen op de elektriciteitsbeurs APX, lijken prikkels te hebben gegeven, zowel aan productiebedrijven om alle beschikbare productievermogen aan afnemers ter beschikking te stellen, als aan vooral grote verbruikers om hun afname te beperken. Dit was in het verleden, voor de liberalisering, niet het geval en heeft naar mijn indruk ook bijgedragen aan het verkleinen van de huidige problematiek. Toch zijn er zaken naar voren gekomen die de aandacht vergen. Ten eerste wil ik onderzoeken of het noodzakelijk is de huidige afhankelijkheid van koelwater te verkleinen en welke oplossingen daarvoor kunnen worden gevonden, zoals andere locaties of koeltorens. Daarnaast wil ik aandacht besteden aan zaken als wederzijdse afhankelijkheden van de EU-deelmarkten, en de huidige afschakelsystematiek.

¹ Klachten van marktpartijen richten zich onder andere op het dubbel in rekening brengen door energiebedrijven van de transportkosten. Deze transportkosten vallen expliciet onder het toezicht van de DTe.

Op basis van een evaluatie van de gebeurtenissen van afgelopen zomer wordt, samen met de betrokken partijen, bekeken wat er in de toekomst verder kan worden verbeterd. Het gaat daar om zaken als:

- Hoe kunnen we zorgen voor meer transparantie met betrekking tot de

criteria om bij extreme schaarste tijdelijk een hogere koelwater temperatuur toe te staan? Welke risico's zijn er voor blijvende schade aan het milieu en hoe verhoudt dit zich tot de kosten van een meer structurele oplossing, zoals de bouw van meer koeltorens bij elektriciteitscentrales?

- Is het annuleren van export nog wel een denkbare maatregel bij tijden van schaarste (gegeven bijvoorbeeld het mogelijk effect op onze import en goed nabuurschap)? In ieder geval moeten er duidelijke internationale afspraken komen over hoe te handelen tijdens dit soort noodsituaties.
- Hoe kan het proces rond de noodplannen voor het afschakelen van verbruikers worden verbeterd? Hierbij gaat het om het onderzoeken van mogelijke verbeteringen van de informatievoorziening vanuit regionale netbeheerders naar bestuurders, betere communicatie vanuit de regionale netbeheerders naar de burger en de regievoering door de Minister van Economische Zaken. De bestaande draaiboeken zullen worden bezien, opdat de ministeriële eindverantwoordelijkheid daadwerkelijk vorm en inhoud krijgt.

Ik bekijk deze zaken grondig en zal u rond de jaarwisseling over mijn bevindingen berichten. Zonodig zal ik maatregelen nemen.

2.3 Investerings in productiecapaciteit worden gestimuleerd

Op korte termijn is voldoende productiecapaciteit beschikbaar, maar uit een advies van de directeur DTe blijkt dat dit op langere termijn niet zonder meer is gegarandeerd. Tenzij er de komende jaren, naast reeds voorgenomen investeringen, nieuwe investeringen in productiecapaciteit worden gepleegd, zal er in de periode na 2007 echter sprake zijn van een oplopend structureel tekort van binnenlandse productiemiddelen ten opzichte van de binnenlandse vraag, zo concludeert de DTe op basis van de eerste monitoringsrapportage van TenneT¹. Productiebedrijven geven echter aan dat zij investeringen in piekcapaciteit momenteel onvoldoende aantrekkelijk vinden. Gezien de potentiële gevolgen voor de economie wanneer een tekort aan productiecapaciteit ontstaat onderneem ik de volgende stappen. Allereerst stuur ik nog deze maand een wetsvoorstel aan de Raad van State dat de mogelijkheden voor het monitoren van de markt aanmerkelijk uitbreidt. Ik zie daarbij een centrale rol voor de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet, TenneT. Door meer en betere informatie over de te verwachten ontwikkelingen in de vraag en aanbod situatie worden marktpartijen beter in staat gesteld daar met hun investeringsbeleid op te anticiperen. Ik zal daarnaast in samenwerking met DTe, TenneT, de APX en andere nationale en internationale deskundigen langs drie sporen beleid gaan ontwikkelen om het doen van investeringen te bevorderen.

1. Waar mogelijk zal ik bestaande mechanismen en structuren optimaliseren. Te denken valt aan een betere (flexibelere) aansluiting van de gasmarkt op de elektriciteitsmarkt, waardoor gasgestookte productiecapaciteit (met name WKK) beter benut kan worden. Als de liquiditeit van de gasmarkt wordt verbeterd, zal dit gunstig kunnen doorwerken in de hoeveelheid beschikbare elektriciteitscapaciteit. Het opzetten van een spotmarkt voor gas door marktpartijen kan hierbij een rol spelen.
2. Instrumenten moeten worden ontwikkeld om, in tijden van schaarste, afnemers te prikkelen om hun elektriciteitsverbruik te beperken en/of beter te spreiden over de dag.
3. Tenslotte ben ik van plan om aanvullende prikkels voor investeringen in piekvermogen te introduceren, bijvoorbeeld via het creëren van een markt voor reserve- of betrouwbaarheidscontracten of een zogenaamde capaciteitsmarkt. DTe heeft in haar advies daar een eerste voorzet voor gegeven. Dit leidt tot aparte prijsvorming voor het door

¹ Advies «Lange termijn leveringszekerheid elektriciteitsproductie», Dienst uitvoering en toezicht Energie, Den Haag, 11 augustus 2003, (uitgebracht aan de Minister van Economische Zaken) en Rapport Monitoring leveringszekerheid 2002–2010, Tennaet, 3 september 2003. Het advies en de rapportage zijn te vinden op respectievelijk www.nma-dte.nl en www.tennet.org.

producenten beschikbaar stellen van productiecapaciteit aan marktpartijen, waardoor de productiebedrijven een vaste inkomstenstroom ontvangen, zodat investeringen in piekcapaciteit worden gestimuleerd. Daarbij zal ik vooral de leveringszekerheid van consumenten en andere kleinverbruikers centraal stellen, waarbij ik onderzoek hoe de zo noodzakelijke internationale dimensie vorm kan krijgen, of er aan TenneT een centrale rol moet worden gegeven en of wet- of regelgeving nodig is. Grootverbruikers kunnen en moeten in hun contracten met energiebedrijven zelf afspraken maken over voldoende capaciteit.

Een combinatie van bovengenoemde soorten maatregelen is noodzakelijk, teneinde het vraagstuk van de productiecapaciteit doeltreffend aan te pakken. Vóór de zomer van 2004 zal ik een uitgewerkt voorstel per brief aan de Tweede Kamer aanbieden, zonodig vergezeld van een opzet voor de daarvoor noodzakelijke aanpassing van de regelgeving.

2.4 Gebonden klanten van warmte worden publiekrechtelijk beschermd

De komende jaren lopen de privaatrechtelijke contracten af waarmee consumenten en andere afnemers van warmte zijn beschermd uit oogpunt van leveringszekerheid en tariefstelling. Om de leveringszekerheid ook in de toekomst te kunnen garanderen en ongewenste tariefstijgingen te voorkomen, werk ik aan een publiekrechtelijk kader dat per 1 januari 2005 in werking kan treden. Zeker zal worden gesteld dat consumenten niet meer betalen dan wanneer zij door middel van een gasaansluiting hun warmte zouden hebben betrokken, het zogenaamde niet-meer-dan-anders (NMDA)-principe dat nu ook op deze contracten van toepassing is. In het kader van de leveringszekerheid zal worden geregeld, dat wanneer een warmtedistributeur vaststelt dat de kostprijs van zijn warmteproject structureel hoger komt te liggen dan het NMDA-niveau, hij, alvorens de warmtelevering te staken, een alternatief dient te realiseren voor zijn klanten. Dit kan in de praktijk het aanleggen van een gasinfrastructuur betekenen. Mijn inzet is om rond de jaarwisseling een wetsvoorstel naar de Raad van State te sturen.

2.5 Regulering van netten zorgt ervoor dat kwaliteit loont

De betrouwbaarheid van de gas en elektriciteitsnetten in Nederland is hoog ook in internationaal opzicht¹ ². Ik wil dat dit zo blijft. De volgende maatregelen ter waarborging van de kwaliteit van de netten zijn thans in voorbereiding:

- *Maatstafconcurrentie*, een systematiek waarin goede betrouwbaarheid financieel wordt beloond en minder goede betrouwbaarheid leidt tot korting op de toegestane tarieven van een netbeheerder. Het bestaande systeem van individuele compensatie in geval van een leveringsonderbreking blijft naast dit generieke tariefinstrument bestaan, maar wordt aangescherpt. De Minister van Economische Zaken stelt de compensatieregeling vast.
- *Kwaliteitsplan*, waarbij netbeheerders worden verplicht om eenmaal per twee jaar in een openbaar plan aan te geven welke mate van betrouwbaarheid zij nastreven en hoe zij dit zullen realiseren. Dit plan moet meetbare doelen bevatten. De netbeheerders wordt gevraagd om door middel van gecertificeerde kwaliteitszorg hieraan invulling te geven.
- *Verbetering en versnelling van de storingsregistratie*, waarbij de directeur van DTe zich zonodig via meting in de netten voorziet van onafhankelijke informatie over storingen.
- Ik zal *meetbare normen* stellen ten aanzien van de betrouwbaarheid waarop consumenten en andere afnemers minimaal moeten kunnen

¹ Betrouwbaarheid elektriciteitsnetten in een geliberaliseerde markt, KEMA, maart 2002, en Aanvullende studie betrouwbaarheid elektriciteitsnetten in een geliberaliseerde markt, KEMA, 14 februari 2003.

² De betrouwbaarheid van de Nederlandse gasnetten, Gastec Technology BV, november 2002.

rekenen, teneinde te verzekeren dat een eventuele negatieve tendens in de betrouwbaarheid van de voorziening tijdig kan worden gekeerd.

- Een *landelijk meldpunt*, waar elke consument en elk bedrijf een storing kan melden. DTe kan de storingsduur die aan het meldpunt gerapporteerd wordt vergelijken met de storingsrapportage die zij zelf van de netbeheerders ontvangt.

In het najaar kom ik met een wetsvoorstel, dat medio volgend jaar in werking moet treden en waarin deze maatregelen zijn opgenomen. Deze zullen dan in januari 2005, aan het begin van de nieuwe reguleringsperiode van DTe van kracht kunnen worden.

Nog in september zal ik dit wetsvoorstel voor advies aan de Raad van State voorleggen, waarin:

- de hierboven beschreven strenge eisen aan het kwaliteitsbeleid van netbeheerders worden ingevuld, inclusief voorstellen tot certificering.
- De eisen aan de onafhankelijkheid van netbeheerders worden verscherpt om zeker te stellen dat ze marktpartijen op gelijke wijze en eerlijk behandelen. Zo zal ook de Gasunie haar netwerk juridisch moeten afsplitsen.
- De toezichthouder de mogelijkheid krijgt om door het opleggen van boetes die kunnen oplopen tot 10% van de omzet van het bedrijf strenger toezicht te houden.
- De mogelijkheden die de minister heeft om bij wanbeheer een andere netbeheerder aan te wijzen zullen worden versterkt. Een onderdeel daarvan is de mogelijkheid om in een uiterste situatie het economische eigendom en het beheer van de netten bij een andere netbeheerder onder te brengen.
- Een verbetering van de positie van consumenten met betrekking tot voorwaarden, informatie en klachtenbehandeling. De etikettering van de milieukwaliteit van elektriciteit maakt daar deel van uit. In aanvulling hierop stuur ik, naar aanleiding van de discussie in de Eerste Kamer in het kader van de Overgangswet elektriciteitsproductiesector, op korte termijn een brief aan de Kamer waarin ik de positie van de consument in een geliberaliseerde energiemarkt nauwkeurig beschrijf. Het gaat daarbij dan onder andere om de discussie rond de toepasselijkheid van bepaalde artikelen uit het Burgerlijk Wetboek betreffende koop op afstand, de toepasselijkheid van algemene voorwaarden en de Colportagewet.
- De mogelijkheden voor de overheid om de ontwikkelingen op de energiemarkt goed te monitoren aanmerkelijk worden uitgebreid.

3. Tenslotte

In de Europese Unie en Nederland is nu enige jaren ervaring opgedaan met de liberalisering en de gevolgen hiervan voor marktpartijen. Het is daarom een goed moment om te bezien welke aanvullende maatregelen de overheid moet nemen om de voorzieningszekerheid ook op langere termijn te kunnen waarborgen. Ik ben er van overtuigd dat Nederland actief moet meewerken aan het realiseren van een geliberaliseerde Europese energiemarkt. In het veranderingsproces daar naar toe moeten we vooral goed leren van de eerste ervaringen, zoals onlangs met het tekort aan koelwater en het faillissement van een energiebedrijf. Bij een complex proces als dit kan niet alles op de tekentafel worden voorzien, daarom is snel en pro actief reageren op praktijkervaringen noodzakelijk. De verantwoordelijke marktpartijen dienen hierbij een centrale rol te spelen.

De regering moet zorgen voor de publieke belangen: het consumentenbelang, het milieubelang en het belang van een ook op de lange termijn betrouwbare energievoorziening als levensader van de Nederlandse

samenleving. Daarbij geef ik meer ruimte aan keuzevrijheid en aan marktpartijen maar van een terugtrekkende overheid is in het geheel geen sprake. Niet te veel maar wel heldere en goed doordachte regels, en een toezichthouder die strak toeziet op de publieke belangen en die afdoende bevoegdheden heeft om effectief in te grijpen.

De Minister van Economische Zaken,
L. J. Brinkhorst

1. Inleiding

Voorzieningszekerheid vormt, naast milieukwaliteit en economische efficiëntie, een van de drie pijlers van het energiebeleid. Het begrip voorzieningszekerheid omvat hierbij twee elementen: de lange termijn beschikbaarheid van energiebronnen; en het voorkómen van internationale crises en de gevolgen daarvan. Voor de duidelijkheid: de ordeningsaspecten van de feitelijke leveringszekerheid worden toegelicht in bijlage 2.

In bijlage 3 is een overzicht van beleidsacties opgenomen met bijbehorend tijdschema.

In het vervolg van deze bijlage wordt het lange termijn vraagstuk geanalyseerd en worden beleidsmaatregelen toegelicht en uitgewerkt. Daarbij gaat het om:

- de lange termijn beschikbaarheid van energiebronnen;
- de energieproductie, waarbij eerst wordt ingegaan op het investeringsklimaat van de lange termijn elektriciteitsproductie en vervolgens op gasproductie, en
- het internationale crisisbeleid.

2. Lange termijnbeschikbaarheid energiebronnen

2.1. Analyse

De aanwezige mondiale energievoorraden zijn de komende decennia nog ruim voldoende om de verwachte energievraag te dekken. De technologische ontwikkeling zorgt er bovendien voor dat in veel gevallen de jaarlijkse toename van winbare reserves van de verschillende energiedragers groter is dan het verbruik. Er zijn wel regionale verschillen. Zo raakt bijvoorbeeld al op zeer korte termijn de aardgasreserve van het Verenigd Koninkrijk uitgeput.

Tabel 1: Energievoorraden en verwachte vraag naar energie in de wereld (Gtoe)*

Energiedrager	Cumulatieve vraag 1990–2050	Conventionele reserves	Additionele voorraden	Speculatieve voorkomens
Olie	180–297	150	670	1 900
Gas	171–253	141	730	19 100
Kolen**	123–273	606	2 800	3 100
Uranium	38–79	57	200	150
Totaal	502–902	954	4 400	24 250

* Gigatonnen olie-equivalenten

** Onder «Kolen» wordt zowel steenkool als bruinkool begrepen.

Bronnen: IIASA-WEC¹ en IIASA², geciteerd in *Energierapport 2002*.

¹ International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA) and World Energy Council (WEC), *Global Energy Perspectives*, Wenen/Londen, 1998.

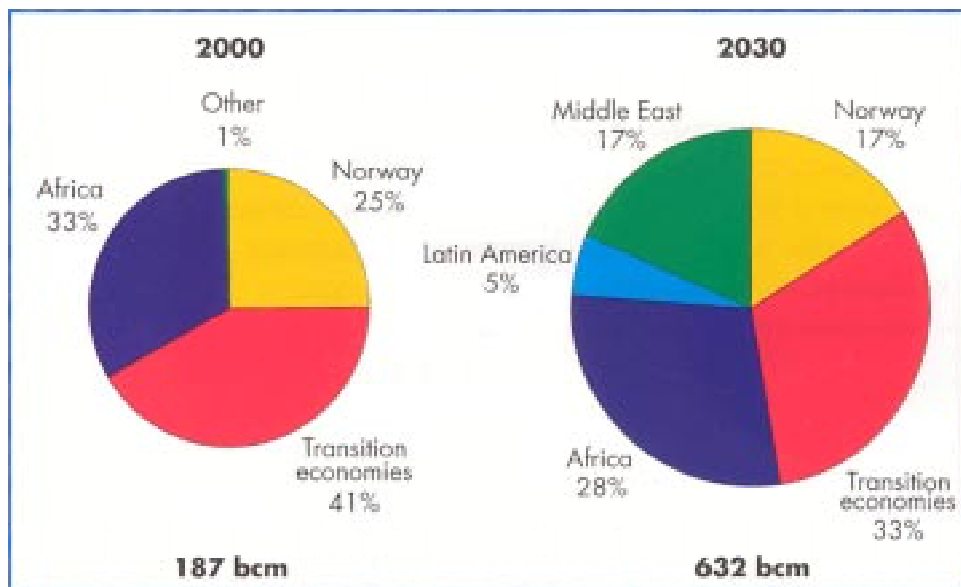
² IIASA, *Climate change and world energy (IR-00-00t)*, Wenen, 14 februari 2000.

De Europese Commissie stelt in haar Groenboek over voorzieningszekerheid dat, ondanks de sterke groei van de productie van duurzame energie, Europa voor zijn energie steeds sterker afhankelijk wordt van import.¹ Nu importeert Europa de helft van zijn energie, in 2020 zal dat 70% zijn. Die afhankelijkheid concentreert zich bovendien op een beperkt aantal gebieden. Olie- en gasreserves liggen immers in een beperkt aantal regio's, die politiek mogelijk instabiel zijn. Kolenvoorraden zijn daarentegen op gelijkmatige wijze over de wereld verdeeld.

¹ Europese Commissie, *Op weg naar een Europese strategie voor een continue energievoorziening*, Brussel, december 2000.

De Europese vraag naar gas zal de komende decennia bijzonder sterk groeien: van 377 mrd. m³ (in 2000) naar circa 690 mrd. m³ in 2030. Deze groei is vooral het gevolg van de groeiende inzet van aardgas voor de elektriciteitsproductie. Afnemende eigen aardgaswinning en groeiende vraag betekent een forse groei van de import. In 2000 importeerde de Europese Unie 187 miljard m³ aardgas, in 2030 zal dat naar verwachting 632 mrd. m³ zijn. Onderstaande figuur geeft de regio's van herkomst van deze importen weer.

Figuur 1: Import van aardgas in de Europese Unie naar herkomst (bron: IEA)



* bcm = miljard m³

Om deze importen mogelijk te maken zijn enorme investeringen nodig, zowel in exploratie en winning als in transport (pijpleidingen of LNG-faciliteiten en -schepen). Tot nu toe worden investeringen die de aanvoer uit vergelegen gebieden mogelijk maken gedaan door geïntegreerde bedrijven, dat wil zeggen voor bedrijven die zowel actief zijn in productie als in transport, die op basis van een meerjarig inzicht in afzetmogelijkheden bereid waren financiële risico's te nemen. Hoeksteen in deze ontwikkeling waren en zijn lange termijn contracten. Immers, alleen op basis van de zekerheid van lange termijncontracten zijn banken bereid leningen te verschaffen voor investeringen in de transportinfrastructuur.

Zowel sommige EU-lidstaten als de Europese Commissie zien voor kernenergie een blijvende rol weggelegd in de energievoorziening. In het kader van de harmonisatie van de Europese energiemarkt is het daarom noodzakelijk om op Europees niveau een debat over de rol van kernenergie in Europa opnieuw op te pakken.

Belangrijke vraag is of er in de toekomst voldoende internationale investeringen niet alleen in gasproductie en -transport en maar ook in productie, transport en distributie van andere vormen van energie tot stand zullen komen. Dit vraagstuk staat centraal in het International Energy Forum, waarvoor Nederland in 2004 gastland zal zijn.

De toenemende importafhankelijkheid van Europa maakt internationale samenwerking des te belangrijker. Voor olie hebben de consumerende landen hun belangen gebundeld in het Internationaal Energie Agentschap

(IEA). Stonden producerende en consumerende landen in de jaren '70 en '80 lijnrecht tegenover elkaar, inmiddels zijn de tegenstellingen vermindert. De landen zoeken naar een gemeenschappelijke benadering om schokken in de aanvoer beter te beheersen en prijsschommelingen te voorkomen. Dit heeft de afgelopen jaren geleid tot overleg in het zogenaamde International Energy Forum, het IEF. Doel van het IEF is het stimuleren van informele gedachteswisselingen tussen ministers uit energieproducerende en -consumerende landen teneinde over en weer begrip te kweken voor elkaars standpunten. Dit komt de stabiliteit op de internationale olie- en gasmarkten ten goede. De constructieve dialoog tussen producenten- en consumentenlanden heeft de afgelopen periode bijgedragen aan een veel gematigder prijsontwikkeling dan in het verleden ten tijde van spanningen het geval was. Verderop in deze bijlage 1 wordt nader op crisissituaties ingegaan.

2.2 Beleidsvoornemens

- *Voor de marktwerking op de Europese gasmarkt is een adequate relatie tussen de Europese Unie en met name Rusland van belang. Lange termijncontracten zijn daarvoor essentieel. In Europees verband bevordert Nederland met kracht de mogelijkheid lange termijncontracten te kunnen afsluiten binnen de grenzen van het Europese mededingingsrecht.*

Enkele bepalingen uit de huidige lange termijncontracten zijn in strijd met het Europees mededingingsrecht. Deze bepalingen zijn tot nu toe een struikelblok geweest in de energiedialoog tussen de Europese Unie en met name Rusland. Nederland dringt er op aan dat deze bepalingen uit de contracten worden gehaald. De onderhandelingen hierover zijn vergevorderd.

Daarnaast participeert Nederland in het Energiehandvestverdrag en het Transitprotocol, dat de doorvoer van energie door derde landen regelt, en steunt de inspanningen van de voorzitters van het Energiehandvestverdrag en Transitprotocol om met name de Russische Federatie te bewegen het verdrag te ratificeren en het Transitprotocol te ondertekenen.

- *Een constructieve dialoog tussen producenten- en consumenten(landen) is essentieel, bijvoorbeeld door betere samenwerking tussen OPEC en IEA. Nederland levert hieraan met het 9^e IEF een grote bijdrage en zorgt ervoor dat deze dialoog zich verbreedt van olie naar ook gas.*

Nederland draagt bij aan de dialoog tussen producenten en consumenten(landen) op het gebied van olie en nu ook gas door de organisatie van het eerstvolgende International Energy Forum in mei 2004 in Amsterdam. Verderop in deze bijlage ga ik hier nader op in.

3. Elektriciteitsproductie

3.1 Analyse

3.1.1 Investeringsklimaat

Een stabiel investeringsklimaat is essentieel om verzekerd te zijn van investeringen van in Nederland opgesteld productievermogen. Voor duurzame energie biedt de MEP hiervoor het kader. Marktpartijen zullen alleen dan investeringen doen als zij er voldoende vertrouwen in hebben dat zij de investeringen terugverdienen. Dit belang werd nog eens benadrukt in de reactie van marktpartijen in de Verenigde Staten op de crisis die zich voordeed in het noordoosten van dat land. Zij wijten de crisis aan achterstallig onderhoud van de infrastructuur als gevolg van onzekerheid omtrent de te verwachten regelgeving.

Om inzicht te krijgen in het huidige Nederlandse investeringsklimaat heb ik KEMA gevraagd hiernaar onderzoek te doen¹. De conclusie is dat

¹ Kema/Ecorys, Belang van het investeringsklimaat voor grootschalige elektriciteitsproductie (alsmede WKK) voor de leveringszekerheid van elektriciteit in Nederland, onderzoek in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken, 2002.

Nederland ten opzichte van een groot deel van de Europese lidstaten een relatief gunstig investeringsklimaat heeft voor met name gasgestookte elektriciteitsproductie. Dit wordt overigens ook veroorzaakt doordat Nederland comparatieve voordelen heeft vanwege de aanwezigheid in ons land van grote gasreserves. Door de momenteel relatief hoge olieprijs is dat comparatief voordeel de afgelopen jaren in een nadeel voor de elektriciteitsproductiebedrijven omgeslagen. De stijging van de elektriciteitsprijs bij hoge olieprijsen gaat echter alleen op zolang gasprijzen aan olieprijsen gekoppeld blijven; wanneer een gasmarkt tot stand komt, zal deze koppeling losser worden, maar waarschijnlijk niet geheel verdwijnen omdat gas en olie in de markt substituten voor elkaar zijn. Ook in reeds geliberaliseerde markten, zoals de Verenigde Staten, blijft enige mate van koppeling door de markt zelf zichtbaar. Het Nederlands investeringsklimaat bevat evenwel een aantal knelpunten. Ten eerste betreft het de langdurige vergunningprocedures die investeerders moeten doorlopen en ten tweede een gebrek aan markttransparantie, vooral bij de niet gevestigde productiebedrijven. Hierdoor is het voor potentiële investeerders niet eenvoudig om een goede inschatting te maken omtrent de mogelijke opbrengsten van investeringen.

Het investeringsklimaat heeft in Nederland geleid tot een eenzijdig productiepark van vooral gasgestookte eenheden. Risico's hiervan zijn een toenemende afhankelijkheid op termijn van mogelijk politiek instabiele landen, een geringe spreiding van het prijsrisico en mede als gevolg daarvan een stijging van de elektriciteitsprijs bij hoge olieprijsen. Dit leidt tot hogere productiekosten voor de elektriciteitsproductiebedrijven en een negatief effect op de algehele concurrentiepositie van het Nederlands bedrijfsleven. Tevens is sprake van een hoger prijsniveau voor alle consumenten en andere afnemers. Overigens is het optreden van prijspieken op zichzelf niet ongewenst. Wanneer deze een gevolg zijn van optredende schaarste aan vermogen kan hiervan een investeringsprikkel uitgaan. Het bouwen van andere dan gasgestookte eenheden kan een bijdrage leveren aan beperking van de risico's die gepaard gaan met het huidige vooral gasgestookte productiepark. Een van de voor de hand liggende optie is dan het investeren in duurzame energie, maar ook kolencentrales, maar die laatste optie kent tevens nadelen met betrekking tot het milieu. Het gebruik van steenkool op de conventionele manier leidt tot uitstoot van het broeikasgas CO₂ en van de verzurende gassen NO_x en SO₂. Momenteel zijn er formeel geen belemmeringen tegen investeringen in koleneenheden, maar in de praktijk komen de investeringen niet van de grond. Een eerste voorwaarde voor bedrijven is wel dat voor een lange periode zekerheid wordt geboden ten aanzien van het milieuregelgevingskader en de daarin opgenomen randvoorwaarden. De belangrijkste milieueisen die voor deze eenheden (zullen) gelden worden afgeleid uit Europees en ander internationaal beleid. Voor de lange termijn (relevant omdat de levensduur van een nieuwe kolencentrale zich zeker uitstrekt tot rond 2040) is in het Nationaal Milieubeleidsplan 4 (2002) aangegeven welke de ambities zijn voor de ontwikkeling van de belangrijkste emissies. Ambities op langere termijn vragen uitwerking op internationaal niveau. De invulling daarvan kan op dit moment nog niet worden gegeven. Behalve deze ambities voor de langere termijn gelden voor de kortere termijn (tot 2010) harde verplichtingen die Nederland in internationaal verband is aangegaan. Voor kolengestookte eenheden zijn de belangrijkste het Kyoto protocol voor de emissies van broeikasgassen en het UN/ECE Gothenburg protocol en de EU-richtlijn op het terrein van verzuring, met emissieplafonds voor 2010 voor o.a. NO_x en SO₂. Concreet betekent dit dat extra emissies ten gevolge van nieuwe kolencentrales moeten passen binnen harde nationale plafonds, en de sectorale taakstellingen die op dit moment in voorbereiding zijn. Voor CO₂ gaat gelden dat de geboden emissieruimte kan worden vergroot door rechten aan te kopen binnen het

in voorbereiding zijnde systeem van Europese emissiehandel. Voor stoffen als NO_x en SO₂ geldt daarentegen dat extra emissies van nieuw kolenvermogen elders binnen Nederland gecompenseerd moeten worden. Dit effect kan worden beperkt door binnen de centrales zelf zoveel mogelijk reductiemaatregelen te treffen. Investeringskosten in nucleaire capaciteit zijn momenteel bedrijfseconomisch niet aantrekkelijk vanwege relatief hoge investeringskosten. Marktpartijen geven aan in een vrije markt onvoldoende zekerheid te hebben dat deze kosten kunnen worden terugverdiend. De CO₂-prijs binnen het systeem van emissiehandel, zal langdurig zeer hoog moeten zijn om hierin verandering te brengen. De variabele kosten van kernenergie zijn evenwel laag. Daarnaast speelt uiteraard een belangrijke rol dat in ons land al langere tijd grote maatschappelijke weerstanden bestaan tegen kernenergie. Ook deze weerstanden maken investeringen in nucleaire eenheden momenteel minder aantrekkelijk. Ik verwacht dan ook niet dat kernenergie op voorzichtige termijn een rol van betekenis zal spelen op de Nederlandse markt.

Tegelijkertijd zijn er landen die vanuit de optiek van voorzieningszekerheid andere keuzes maken. Zo wordt op dit moment in Finland aan de bouw van een nieuwe nucleaire centrale gewerkt die deels wordt gefinancierd door grote industriële afnemers. Deze afnemers krijgen door deze participatie gedurende zeer lange termijn de garantie van een stabiele elektriciteitsprijs.

Verder dragen uiteraard ook de inspanningen op het gebied van duurzame energie bij aan de ontwikkeling van een minder eenzijdig productiepark en leveren zij op die wijze een bijdrage aan beperking van eenzijdigheid verbonden risico's. Het mes snijdt hierbij aan twee kanten, aangezien duurzame energie uiteraard ook bijdraagt aan de beperking van de uitstoot van broeikasgassen.

3.1.2 Landsgrensoverschrijdende verbindingen

Naast de leveringszekerheid van de productiecapaciteit is ook van belang dat de geproduceerde elektriciteit via het netwerk kan worden getransporteerd. Hierbij zijn de landsgrensoverschrijdende verbindingen van groot belang. Deze verbindingen hebben als belangrijk voordeel dat zij de netstabiliteit bevorderen en bijdragen aan vergroting van de liquiditeit van de markt. Hiermee dragen deze verbindingen bij aan de verdere integratie van de Europese elektriciteitsmarkt. Bij een onvoorzien tekort aan elektriciteit in Nederland kan bijvoorbeeld een beroep worden gedaan op buitenlandse capaciteit, hetgeen de leveringszekerheid ten goede komt. Nederland beschikt op dit moment al over 5 landsgrensoverschrijdende verbindingen met Duitsland en België. Een verdere uitbreiding van de verbindingen met Duitsland is voorzien de komende jaren. Ook bestaan er serieuze plannen voor ten minste één verbinding met het Verenigd Koninkrijk.

Daarnaast is sprake van knelpunten bij het realiseren van windenergieprojecten. Het betreft hier de complexiteit van wet en regelgeving en de lengte van procedures. Er is sprake van een opeenstapeling van vergunningprocedures waarin in meer of mindere mate dezelfde aspecten aan de orde komen. Bovendien is het mogelijk om voor dezelfde locatie meerdere keren bezwaar en beroep aan te tekenen. Als gevolg hiervan varieert de gemiddelde doorlooptijd van vier tot zeven jaar terwijl de theoretische doorlooptijd slechts twee a drie jaar is.

3.2 Beleidsvoornemens

- *Meer ruimte voor investeringen in binnenlandse energieproductie.* Met een verbreding van de brandstofmix van elektriciteitscentrales sluit

Nederland beter aan bij andere landen in de Europese Unie en worden bovengenoemde risico's beperkt. Ook neemt hierdoor de afhankelijkheid van politiek minder stabiele regio's af. Meer investeringen in eenheden die niet van gas afhankelijk zijn bieden hiervoor een oplossing. Als ondernemers in Nederland willen investeren in kolencentrales moeten hier niet onbedoeld belemmeringen voor worden opgeworpen. Vanaf 2005 treedt naar verwachting een systeem van emissiehandel inwerking en is het voornemen een Emissieautoriteit op te richten die verantwoordelijk is voor de uitgifte en inname van emissierechten. De rol van provincies ten aanzien van CO₂-uitstoot van bedrijven die onder emissiehandelssysteem gaan vallen wordt herzien, zodat een meer eenduidig beleid wordt gevoerd. Op dit punt is het voornemen dat een Emissieautoriteit wordt opgericht die verantwoordelijk is voor de uitgifte en inname van emissierechten. De bevoegdheden van de lagere overheden ten aanzien van emissies van overige stoffen en luchtkwaliteitseisen blijven bestaan. Bij voldoende technologische vooruitgang kunnen ook technieken als CO₂-opslag wellicht een rol spelen bij het beperken van de gevolgen van meer kolenvermogen voor het broeikas-effect.

Doelstelling ten aanzien van windenergieprojecten is om tot halvering van de lengte van procedures te komen. Ik heb met de Staatssecretaris van Milieu afgesproken dat wij gezamenlijk hieraan zullen werken. Binnen dit zelfde traject zal worden gewerkt aan het verkorten van de doorloop tijd van vergunningprocedures voor gaswinningsprojecten.

• *Verder versterken van Europese markt door uitbreiding van landsgrensoverschrijdende verbindingen*

Investeringen in landsgrensoverschrijdende verbindingen worden in principe gedaan door de landelijk beheerder van het hoogspanningsnet. De investeringen in deze landsgrensoverschrijdende verbindingen worden vaak gedaan vanuit het oogpunt van het verhogen van de betrouwbaarheid van de nationale netwerken. Echter, ook een ander dan de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet kan een landsgrensoverschrijdende verbinding aanleggen. Private investeerders zien in bepaalde situaties in uitwisseling van elektriciteit tussen verschillende landen commerciële mogelijkheden binnen de systematiek van het congestiemanagement. Op 1 juli 2004 zal de Europese Verordening betreffende de voorwaarden voor toegang tot het net voor grensoverschrijdende handel in elektriciteit van kracht worden. Deze Verordening stelt randvoorwaarden waarbinnen ook private investeerders investeringen kunnen doen in landsgrensoverschrijdende verbindingen. Doordat deze Verordening voor alle nieuwe landsgrensoverschrijdende verbindingen binnen de Europese Unie geldt, wordt aan investeerders duidelijkheid geboden omtrent de regelgeving en treedt er geen verschil meer op in systematiek van beoordelingen door lidstaten. Een private investeerder zal een ontheffing moeten aanvragen bij DTe, die deze zal toetsen op de voorwaarden zoals gesteld in de Verordening. De Minister zal op basis van dit advies een besluit nemen.

Hiermee sluit de verordening aan bij het zogenaamde Strategy Paper van de Europese Commissie, waarin het belang van verdere uitbreiding van de landsgrensoverschrijdende transportcapaciteit wordt benadrukt. Kernpunten van de Commissie hierbij zijn een non-discriminatoire toegang voor marktpartijen en een eenduidig toezichtregime vanuit de nationale toezichthouders hierop. De Commissie werkt aan een Groenboek over dit thema, dat onder het Nederlands voorzitterschap tot besluitvorming kan leiden.

• *Om betere afstemming met omliggende landen te bereiken als gevolg van onderlinge afhankelijkheden worden andere afspraken met Duitsland en België gemaakt*

Het is uit het oogpunt van leveringszekerheid van belang dat de samen-

werking tussen TenneT en de landelijk netbeheerders (transmission system operators, TSO's) van België, Duitsland, Frankrijk en ook Zwitserland verder verbetert. Door versterking van de samenwerking tussen de TSO's zal de beschikbare ruimte op de landsgrensoverschrijdende verbindingen beter kunnen worden benut en verder kunnen worden geoptimaliseerd. Daarnaast draagt een betere samenwerking tussen de TSO's bij aan verdere integratie van de nationale markten en kan beter worden omgegaan met calamiteiten. Aangezien de samenwerking tussen de TSO's ondanks bilateraal overleg nog steeds moeizaam verloopt, verdient het aanbeveling concrete afspraken hierover te maken. Als eerste stap werk ik aan zulke afspraken met Duitsland en België. Ik zal u over de inhoud daarvan informeren.

4 Gasproductie

4.1 Analyse

4.1.1 Inleiding

Nederland heeft binnen de Europese Unie een bijzondere positie. We hebben de grootste aardgasvoorraden in de Europese Unie en zijn het eerste land van de Europese Unie waar grootschalig gas in de energiemarkt is ingezet. Het is mijn ambitie dat ons land nog lang deze rol kan blijven spelen. Dat vereist echter wel dat we verstandig met onze nationale voorraden omgaan: we moeten er zuinig mee omgaan, blijven winnen wat economisch rendabel is waar dat binnen wettelijk vastgelegde randvoorwaarden inzake o.a. natuur en milieu mogelijk is. Dat betekent dat ook aandacht moet worden besteed aan gevoelige gebieden.

Omdat het aandeel duurzame energie voorlopig nog relatief gering blijft zal tot 2020 meer dan 90% moeten komen uit fossiele bronnen. Aardgas is de schoonste fossiele brandstof met de minste CO₂-uitstoot en heeft daarom een belangrijke rol in de transitie naar een duurzame energiehuishouding. Het realiseren van gaswinningprojecten is in Nederland echter steeds moeilijker geworden. Knelpunten zijn gebrek aan draagvlak, twijfel over nut en noodzaak, en de lengte en complexiteit van procedures. Door onze speciale positie zijn we echter ook een land dat in de Europese energiediscussie en in dit transitie management een bijzondere rol kan spelen.

4.1.2 Investeringsklimaat

De gasproductiesector en niet de Nederlandse overheid beslist over zaken als exploratie en winning van gas. Dit gebeurt op basis van economische afwegingen binnen het hiervoor geldende wettelijke kader, waaronder het depletietempo. Gasproducenten opereren mondiaal. Er is daarom een goed en concurrerend investeringsklimaat nodig om te zorgen dat investeringsbeslissingen van bedrijven voor gasproductie in Nederland positief uitvallen. Aantasting hiervan kan ertoe leiden dat bedrijven hun activiteiten uitstellen of zelfs afstellen en vertrekken uit Nederland.

Ik ben voornemens u in het voorjaar 2004 een «gasbrief» te sturen waarin ik nader inga op de positie van gas in de transitie naar een duurzame energiehuishouding, gegevens rond gaswinning, zowel nationaal als internationaal, het kleine velden beleid, het belang van winnen van gas in Nederland en wat er nodig is om ook in de toekomst in Nederland gas te kunnen blijven winnen.

4.1.3 Informatievoorziening/monitoring

Met de Mijnbouwwet die 1 januari 2003 in werking is getreden zijn de relevante informatiestromen met betrekking tot het beheer van bodemschatten geregeld. Het gaat hier bijvoorbeeld over het toezicht op doelmatige winning waarvoor het zogenaamde winningsplan is ingesteld. Ik krijg voldoende informatie om verantwoording af te leggen en een goed beeld te geven over de toekomstige situatie waar het de opsporing en winning van gas betreft. Het is daarom niet nodig om voor monitoring aanvullende regelingen te treffen.

4.1.4 Capaciteitsontwikkeling lange termijn gasproductie

Bij capaciteit gaat het er om dat er zowel genoeg flexibiliteit, als genoeg transport is op het gasnet. Dit is belangrijk om, onder redelijk voorzienbare omstandigheden, te kunnen voldoen aan de vraag. Ik ga er vanuit dat afnemende bedrijven over het algemeen voldoende sterk zijn om alleen of in groepsverband te zorgen voor goede voorwaarden ten aanzien van capaciteit. Dit ligt anders voor consumenten en andere kleine verbruikers. Daarom is er extra aandacht voor de mogelijke gevolgen van de vrijmaking van de gasmarkt voor deze groep. De leveringzekerheid van kleinverbruikers is nu nog wettelijk geregeld en wordt verzorgd door Gasunie. Na de vrijmaking van de kleinverbruikers markt komt de verantwoordelijkheid voor leveringzekerheid bij vergunninghoudende leveranciers te liggen. Op korte termijn wordt een algemene maatregel van bestuur uitgewerkt waarin regels zijn opgenomen omtrent de levering van gas bij extreme koude en de wijze waarop met faillissementen wordt omgegaan. Deze zal aan de Kamer worden toegezonden.

4.1.5 Flexibiliteit

Flexibiliteit is een product waar bij marktpartijen veel vraag naar is. Er zijn allerlei mogelijkheden om aan deze vraag naar flexibiliteit te voldoen. Hierbij valt te denken aan opslag in bijvoorbeeld velden en cavernes, flexibiliteit van gasvelden, het afschakelen van bijvoorbeeld bepaalde bedrijven of LNG. In Nederland is er veel potentie voor een capaciteitsmarkt op relatief korte termijn. Ons land beschikt over veel (bijna) lege gasvelden en cavernes die door ombouw voor opslag geschikt kunnen worden gemaakt. Ook over de grens in Duitsland zijn diverse (potentiële) gasopslagmogelijkheden waar Nederlandse marktpartijen diensten zouden kunnen betrekken. Flexibiliteit kan in principe in concurrentie worden aangeboden, waarbij aanbieders zorgen voor voldoende aanbod tegen een redelijke prijs. Wel zijn er vaak grote investeringen mee gemoeid.

Alhoewel de concurrentie in flexibiliteitsdiensten in ons land zich nog verder moet ontwikkelen is de verwachting dat investeringen hiervoor de komende tijd verder zullen toenemen. Aan de ene kant zullen de huidige partijen in Gasunie en NAM, mede door de natuurlijke terugloop van de druk in het Groningenveld moeten investeren om deze terugloop te compenseren. Tegelijkertijd zullen nieuwe aanbieders een plek op deze nog relatief nieuwe markt willen veroveren.

De huidige drie opslagen (Norg, Grijskerk en Alkmaar) vallen op dit moment onder het DTe reguleringsregime. In de Mijnbouwwet zijn de randvoorwaarden opgenomen waaraan nieuwe opslag dient te voldoen. Het is de taak voor de overheid om te zorgen voor een goed investeringsklimaat. Hierbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan:

- het voorkomen van onnodige belemmeringen ten aanzien van potentiële locaties in landelijke of lokale regelgeving, etc;

- adequaat toezicht door DTe, toegespitst op de karakteristieken van deze markt.

Ook voor de realisatie van nieuwe LNG aanlanding (terminals voor aankomst en opslag) geldt dat een goed investeringsklimaat van belang is om te zorgen dat projecten gerealiseerd worden.

Zoals al eerder aangegeven wordt voor de levering van gas en capaciteit bij extreme kou op grond van de Gaswet regelgeving voorbereid.

4.1.6 Capaciteit

In het algemeen is er op dit moment genoeg gascapaciteit in Nederland beschikbaar. De vraag is echter of deze capaciteit op het gevraagde moment ook daadwerkelijk beschikbaar is. Er is een tweetal momenten waarbij niet volledig op de markt kan worden vertrouwd en er dus maatregelen nodig zijn om op deze momenten toch van capaciteit verzekerd te zijn.

Gasunie gaat bij haar planning ten aanzien van de totaal beschikbare capaciteit in de winter uit van een gemiddelde effectieve etmaaltemperatuur van -17°C , als norm voor zeer koude situaties. Voor de jaarlijkse planning wordt uitgegaan van een gemiddelde winter. Op dit moment is dit dus goed geregeld. In de nieuwe situatie, waarbij vergunninghoudende leveranciers de potentieel benodigde capaciteit moeten boeken, wordt er vanuit gegaan dat ook zij bij de planning uit zullen gaan van een gemiddelde winter. Deze temperatuur komt regelmatig genoeg voor zodat de prikkel voldoende is om te zorgen dat de klanten van de vergunninghoudende leverancier er ook op een gemiddelde winterdag warmpjes bij zitten. Hier zijn dus geen problemen te verwachten waardoor het ook niet nodig is om extra maatregelen te nemen.

Voor de additionele vraag (bij een koudere winter dan gemiddeld) ligt dat anders. Deze komt veel minder vaak voor. Het is duur om de hiervoor benodigde capaciteit, die niet veel gebruikt wordt, wel beschikbaar te hebben. De vergunninghoudende leverancier zal geneigd zijn geen of onvoldoende capaciteit te regelen. Dit is dus een punt van zorg. Het gasnet moet continu op druk zijn. Een foute gedraging van één leverancier heeft effect op zowel zijn eigen als andermans klanten. Bij gas heeft dit potentieel grote gevolgen, zowel financieel als materieel. Omdat op het moment suprême het gas ook daadwerkelijk bij de kleinverbruiker terecht moet komen is deze taak in de Gaswet aan de landelijk netbeheerder toebedacht. De kosten die hierbij worden gemaakt, worden uiteindelijk doorberekend aan kleinverbruikers, naar verwachting geheel via de vergunninghoudende leveranciers. De uitvoering van deze taak moet zo efficiënt mogelijk, want de kosten worden gedragen door de kleinverbruikers. Het toezicht hierop wordt verzorgd door DTe.

4.2 Beleidsvoornemens gasproductie

• Nederland is de belangrijkste gasproducent in de Europese Unie en wil dat zo lang mogelijk blijven. Dat vereist een krachtig kleine veldenbeleid en een open oog voor kansen op gasproductie waar dit verantwoord mogelijk is.

Zoals gezegd wordt de importafhankelijkheid van Europa de komende decennia vergroot. De Europese vraag naar gas zal daardoor snel groeien. Nederland wil zijn onafhankelijke positie zo lang mogelijk vasthouden. Hieraan wordt concreet invulling gegeven door voort te gaan met het kleine veldenbeleid, waarbij optimaal gebruik wordt gemaakt van de

balansfunctie van het Groningenveld. De door mij aangekondigde «gasbrief» zal onder andere op dit punt nader ingaan.

- *De piekvraag van gas (levering bij extreme kou) voor kleinverbruikers wordt geregeld in een algemene maatregel van bestuur.*

Voor de piekcapaciteit (voor gas met name winterpiek van -9° C/-17° C) krijgt GTS een publieke taak. Deze wordt vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur die ik op korte termijn zal vaststellen.

- *Minimaal de helft van de vergunningsprocedures bij gaswinningsprojecten moet binnen de theoretische doorlooptijd afgerond zijn*

Het is de taak van de overheid om kunstmatige belemmeringen weg te nemen die investeringen door ondernemingen in de weg staan. Voor gaswinningsprojecten betekent dit dat alvorens deze projecten kunnen worden gerealiseerd een groot aantal vergunningtrajecten moet worden doorlopen waarin meer of mindere mate dezelfde aspecten aan de orde komen. Iedere afzonderlijke procedure wordt gekenmerkt door afzonderlijke beroep- en bezwaarprocedures.

In maart 2003 is een interdepartementale werkgroep «Knelpunten gaswinning en windenergie» (inclusief IPO en VNG) van start gegaan. Deze werkgroep heeft als taak het gehele wetgevingscomplex rondom gaswinnings- en windenergieprojecten grondig door te lichten. Hierbij wordt in het bijzonder bezien of door middel van wijziging van de betrokken wetgeving kan worden gekomen tot meer integrale besluitvormingsprocedures. Begin 2004 doet de werkgroep hiertoe voorstellen. Na afloop zal worden getoetst of de resultaten ook toepasbaar zijn op de vergunningprocedures rond de bouw van kolencentrales.

- *Om draagvlak voor realisatie van projecten te versterken en het kennisniveau te vergroten komt er een verbeterde afstemming rond gaswinning met andere overheden o.a. in de vorm van gerichte communicatie en meer samenwerking rond beleid*

In 2003 en 2004 zullen acties worden ondernomen om zowel het kennisniveau als het draagvlak van het energiebeleid bij met name decentrale overheden en natuur en milieuorganisaties te vergroten. Dit wordt gedaan door samen met deze partijen te kijken naar geschikte kernboodschappen met betrekking tot het energiebeleid. Deze zijn eind 2003 gereed. Tevens worden begin 2004 instrumenten ontwikkeld om deze kernboodschappen goed over te brengen naar relevante doelgroepen. Ook zullen voorstellen worden gedaan met betrekking tot verbeterde afstemming rond concrete projecten met andere overheden. Dit maakt deel uit van de al genoemde interdepartementale werkgroep.

5. Internationaal crisisbeleid

5.1 Analyse

5.1.1 Dialoog energieconsumenten en energieproducenten

Ongestoorde energielevering is van levensbelang voor de economie. Een goed werkende, transparante markt is daarvoor een eerste vereiste. Aangezien bij energie ook geopolitieke aspecten een belangrijke rol spelen, is het voor het voorkómen van internationale crises ook van belang dat er goede relaties zijn tussen energieproducerende en -consumerende landen. De producenten/consumentendialoog, zoals deze in het afgelopen decennium in het International Energy Forum is gevoerd, wierp met name in de recente periode van oplopende spanning in de wereld zijn vruchten af. Bij vorige crises (1973, 1979 en 1990) stegen de

olieprijzen sterk. In de afgelopen crisis rond Irak gebeurde dat nauwelijks, mede dank zij de dialoog en de daardoor gegroeide contacten met OPEC.

5.1.2 IEA- en EU-crisisbeleid

Het oliecrisisbeleid is decennia geleden ontwikkeld. Doel ervan is de gevolgen van een oliecrisis voor de economie te beperken, onder meer door inzet van vraagbeperkende maatregelen en het aanspreken van voor dit doel aangelegde olievoorraden. Het oliecrisisbeleid berust op internationale afspraken, gemaakt in het Internationaal Energie Agentschap, en op EU-regelgeving. Op basis van gemaakte afspraken houden IEA-landen een oliereserve aan van minimaal 90 dagen netto invoer. Voorts zijn EU-lidstaten verplicht om een voorraad ter grootte van 90 dagen binnenlands verbruik van de drie belangrijkste olieproductgroepen aan te houden. Deze grotendeels overlappende reserves kunnen worden aangesproken bij optredende aanvoerstoringsen en beperken zo de economische gevolgen van het wegvallen van (een deel van) de olieaanvoer. Doordat het ook de effectiviteit van een eventuele olieboycot beperkt gaat er ook een zekere preventieve werking van uit.

De IEA en de Europese Unie hanteren in hun oliecrisisbeleid elk hun eigen grondslagen (netto export resp. binnenlands verbruik). Met de uitbreiding en daarmee de komst van een aantal EU-lidstaten dat geen lid is van het IEA, groeit de noodzaak tot een betere onderlinge afstemming tussen de IEA en de Europese Unie. Daarnaast overweegt de Europese Commissie, gezien het toenemende aandeel gas in het Europese energieverbruik, maatregelen ten behoeve van de voorzieningszekerheid gas.

5.1.3 Relatie Europese Unie – Russische Federatie

In 2000 hebben de Europese Unie en de Russische Federatie een samenwerkingsovereenkomst gesloten: de Partnership and Cooperation Agreement (PCA). Energie is een belangrijk onderdeel in die overeenkomst. De Europese Unie heeft belang heeft bij een ongestoorde energielevering vanuit Rusland, de Russen hebben belang hebben bij een stabiele afzet, goede aansluitingen op Europese netwerken en technologie-overdracht, onder andere met het oog op energiebesparing.

Elk half jaar vindt overleg plaats tussen de voorzitter van de Europese Commissie Prodi en president Poetin van de Russische Federatie. Daar wordt de voortgang in de samenwerking besproken en worden besluiten genomen. Het laatste jaar verkeert het overleg echter in een impasse doordat op het punt van de lange termijncontracten geen overeenstemming wordt geboekt.

Het probleem draait om het feit dat de lange termijn gascontracten van het Russische Gazprom een «destination clause» bevat. Omdat Gazprom vreest dat het extra inkomsten misloopt, bepaalt deze clause dat de koper het gas niet geheel of gedeeltelijk mag doorverkopen. Deze handelsbelemmering is in strijd met de Europese mededingingsregels. Hoewel er veel overleg is geweest en zowel de Russische Federatie als EU-Commissaris De Palacio meermalen hebben gezegd dat het probleem binnenkort de wereld uit is, is dat nog steeds niet het geval. De impasse is een serieuze hinderpaal voor het aangaan van nieuwe contracten, die de Europese voorzieningszekerheid moeten waarborgen.

5.2 Beleidsvoornemens

5.2.1 Dialoog energieconsumenten en energieproducenten

Nederland blijft actief deelnemen aan de dialoog tussen energieproducerende en -consumerende landen. Volgend jaar mei vindt in

Amsterdam het 9^e International Energy Forum plaats. Nederland levert daarbij een tastbare bijdrage aan een verdere verdieping in de relaties tussen energie (olie en gas) producerende en consumerende landen. In het IEF van volgend jaar staan de investeringen in energie (olie, gas en andere energiedragers) centraal. Aard, omvang en knelpunten van deze investeringen zullen dan worden besproken. Doel is om gezamenlijk te discussiëren over de oplossing van knelpunten, zodat tijdig en voldoende kan worden geïnvesteerd in uitbreiding van productie, transport en distributie van energie en in onderzoek en ontwikkeling naar nieuwe, schonere energiedragers centraal staan. Dit is niet alleen in het belang van de Westerse wereld, maar ook in het belang van miljarden mensen in de Derde Wereld die nu geen toegang tot betrouwbare en betaalbare energiebronnen hebben. Voor dit alles zijn enorme inspanningen nodig, niet in de laatste plaats om de milieugevolgen van het groeiend energiegebruik te beperken.

5.2.2 IEA- en EU-crisisbeleid

Op dit moment wordt door de lidstaten en in het Europese Parlement met de Europese Commissie gediscussieerd over de rol van de Europese Unie op het gebied van de voorzieningszekerheid. Aanleiding daarvoor was de publicatie van ontwerprichtlijnen voor voorzieningszekerheid door de Europese Commissie op 11 september 2002. In het Algemeen Overleg van 24 april jl. over de bijeenkomst van de Raad voor Vervoer, Telecommunicatie en Energie (VTE) van 14 mei 2003, is daarover al met de kamer gesproken. De Commissie stelde voor de reserve olievoorraden uit te breiden van 90 naar 120 dagen binnenlands verbruik en de Commissie meer bevoegdheden voor de inzet ervan te geven, bijvoorbeeld bij sterke prijsstijging. Voor gas werd niet voorgesteld om een reservevoorraad aan te leggen, wel zouden de lidstaten de leveringszekerheid meer moeten garanderen en zou de Commissie verregaande bevoegdheden krijgen ingeval van een gascrisis.

De discussie hierover is nog niet afgerond. Voorlopig ziet het ernaar uit dat wat olie betreft er niet veel zal veranderen. Belangrijk daarbij is dat er meer overleg en afstemming komt, waardoor er bij crises betere Europese coördinatie van te nemen crisismaatregelen kan ontstaan. Daarnaast vindt er overleg plaats over eenvoudiger tot stand te brengen bilaterale overeenkomsten, overeenkomsten op basis waarvan lidstaten voorraden op elkaars grondgebied kunnen aanhouden. Ik ben van beide voorstellen een groot voorstander. Nederland heeft net als de meeste lidstaten echter geen behoefte aan de uitbreiding van voorraden zoals de Commissie voorstelt: tot nu toe is steeds gebleken dat de huidige voorraden ruimschoots voldoende zijn om crises het hoofd te kunnen bieden. De recente Irak-crisis heeft dat nog eens bevestigd. Daar komt bij dat, wanneer de Commissie de voorraden ook wil inzetten bij hogere prijzen, de prijseffecten onzeker en de kosten hoog zijn en deze politiek bovendien de verhouding met de productielanden ernstig zou kunnen verstoren.

Ten aanzien van gas is nog niet duidelijk waar de discussie uitkomt. Ik ben een voorstander van maatregelen gericht op een beter functioneren van de Europese gasmarkt. Een groot deel van de lidstaten heeft met Nederland, zo kort na de aanvaarding van de Tweede Gasrichtlijn eind vorig jaar, geen behoefte aan een nieuwe Gasrichtlijn. In de Tweede Gasrichtlijn is al een aantal bepalingen opgenomen ten behoeve van de voorzieningszekerheid. De Commissie heeft tot nu toe niet duidelijk gemaakt wat de toegevoegde waarde is van de ontwerprichtlijn. Voor Nederland komt daar bij dat de Europese Commissie in crisissituaties ook zeggenschap wil over gas uit gasopslagen en over de gasproductie. Nederland vindt dat hiermee de soevereiniteit over de eigen bodemschatten wordt aangetast.

Bovendien kan dit leiden tot aantasting van bestaande contracten. Daarom heeft Nederland grote moeite met de ontwerprichtlijnen. Inmiddels blijkt wel dat er enige draagvlak ontstaat voor een richtlijn die consumenten en andere afnemers zekere garanties biedt voor onge-stoorde gasleverantie. Lidstaten vinden echter dat primair de markt daarvoor kan en moet zorgen. Het is de taak van nationale overheden om daarop toe te zien. Pas als blijkt dat er problemen ontstaan en nationale overheden niet optreden, zou er in de toekomst sprake kunnen zijn van een rol voor de Commissie.

5.2.3 De relatie Europese Unie – Russische Federatie

Het gebrek aan voortgang in de EU-Russische Federatie-energiesdialoog is zorgelijk. Er wordt op dit moment nauwelijks voortgang geboekt. Geen van de partijen wekt de indruk een serieuze poging te willen doen de impasse te doorbreken. Nederland zal zijn bilaterale contacten gebruiken om te onderzoeken hoe de Europese Unie en de Russische Federatie wél tot een vergelijk kunnen komen. Daarbij kan de zogenaamde Gemengde Commissie met ministers van de Russische Federatie en Nederland een nuttige functie vervullen. De eerstvolgende bijeenkomst van deze Commissie is in december 2003 gepland. Doel is om daar voorstellen neer te leggen om de impasse te doorbreken, de samenwerking tussen de Europese Unie en de Russische Federatie vlot te trekken en te zorgen dat de gezamenlijke uitdagingen daadwerkelijk worden aangepakt.

1 Inleiding

In deze bijlage worden de acties zoals die in de brief zijn aangekondigd beargumenteerd en toegelicht. Leveringszekerheid betreft de mate waarin consumenten en andere afnemers onder voorzienbare omstandigheden feitelijk kunnen rekenen op levering van energie. Onderwerpen die in deze bijlage aan de orde komen zijn:

- de energieproductie, waarbij eerst wordt ingegaan op de elektriciteitsproductie en vervolgens op de gasproductie;
- de koelwaterproblematiek;
- de betrouwbaarheid van energienetwerken, en tenslotte
- de warmtevoorziening.

2. Energieproductie

2.1. Analyse Elektriciteitsproductie

2.1.1. Algemeen

Met de inwerkingtreding van de Elektriciteitswet 1998 is het systeem van centrale planning van productiecapaciteit komen te vervallen. Gevolg van de liberalisering is dat investeringsbeslissingen in nieuwe capaciteit niet langer op energiepolitieke gronden door de overheid worden genomen, maar op basis van bedrijfseconomische afwegingen door ondernemingen.

Op basis van cijfers van TenneT is inmiddels duidelijk geworden dat de overcapaciteit van enige jaren geleden de afgelopen jaren is afgenomen waarmee de efficiëntie van de elektriciteitsproductiesector is toegenomen. De oude reservefactor (opwekcapaciteit gedeeld door totale belasting) daalt in tussen 2000 en 2004 van 1,34 naar 1,23 (exclusief import) of van 1,53 naar 1,45 (inclusief import). Een dergelijke tendens geldt volgens gegevens van het IEA¹ niet alleen voor Nederland maar geldt in zijn algemeenheid voor de landen die in Europa zijn overgestapt op een geliberaliseerd systeem. Tegelijkertijd wordt er in Nederland nog steeds geïnvesteerd, zowel in overname van bestaande productiecapaciteit als nieuwbouw. De investeringen worden vooral gedaan door leveringsbedrijven die hun afhankelijkheid van mogelijke plotselinge prijsfluctuaties bij elektriciteitsproducenten willen verminderen. Er is een aantal aandachtspunten dat vanuit de optiek van lange termijn leveringszekerheid aandacht vraagt, te weten de monitoring van de productiecapaciteit, het investeringsklimaat en de productiecapaciteit op lange termijn.

2.1.2 Monitoring

Het afschaffen van het centrale planningssysteem heeft er onder andere toe geleid dat de overheid niet meer beschikt over een redelijke schatting van het opgestelde productievermogen en een prognose van de toekomstige ontwikkeling daarvan. TenneT heeft wel voldoende gegevens om een redelijke inschatting te kunnen maken. Deze inschatting is dan gebaseerd op historische kennis aangevuld met een statistische benadering voor het ontbrekende gedeelte, veelal kleinschalig vermogen dat op lager spanningsniveau invoedt op het netwerk². TenneT heeft, op basis van de bij hen beschikbare informatie, nog onlangs aangegeven dat er op dit moment naar hun beste inschatting nog 23% reservevermogen³ is. Inclusief importcapaciteit bedraagt dit 45%. Het hebben van inzicht in de ontwikkeling van het productiepark op de langere termijn is noodzakelijk

¹ Internationaal Energie Agentschap, Electricity Reform: Power Generating Costs and Investment, 1999 (<http://www.iea.org/pubs/studies/files/eleref/index.htm>)

² Bij de inventarisatie van het geïnstalleerd productievermogen uit oogpunt van leveringszekerheid dient in toenemende mate het soort vermogen te worden betrokken. Immers, de verschillende productiemethodes dragen niet alle in gelijke mate bij aan de leveringszekerheid. Dit geldt bijvoorbeeld voor windvermogen dat ten gevolge van zijn onvoorspelbare productieprofiel niet continu beschikbaar is waardoor te allen tijde een vergelijkbare hoeveelheid reservevermogen moet worden aangehouden.

³ Het reservevermogen wordt berekend door het totaal beschikbare vermogen af te zetten tegen de piekvraag van een bepaald jaar. Er zijn veel verschillende cijfers omtrent het reservevermogen in omloop. Juist door deze verscheidenheid is het van belang een beter inzicht te krijgen.

voor zowel de overheid uit oogpunt van leveringszekerheid, als voor marktpartijen uit oogpunt van markttransparantie.

De vormgeving van een gemeenschappelijke Europese elektriciteitsmarkt leidt onmiskenbaar tot verdergaande economische integratie van markten die van oudsher nationaal georganiseerd zijn. Vanuit technisch oogpunt was al langer van samenwerking tussen lidstaten sprake onder meer belichaamd in UCTE-verband.¹ De verdergaande integratie leidt tot een hogere betrouwbaarheid en stabiliteit van het systeem. Daardoor is onder andere minder reservevermogen per lidstaat nodig hetgeen leidt tot een verlaging van de totale kosten van de elektriciteitsvoorziening. Hierdoor is de onderlinge afhankelijkheid tussen lidstaten toegenomen. Dit maakt het nodig om expliciete afspraken te maken tussen lidstaten over de wijze waarop de landelijk netbeheerders zich ten opzichte van elkaar gedragen, bijvoorbeeld in geval van calamiteiten.

2.1.3 Elektriciteit: het vraagstuk van de piekcapaciteit

Uit het voorgaande blijkt dat, uitgaande van de momenteel beschikbare reservemarge, de kans erg klein is dat er op de korte termijn onvoldoende productiecapaciteit is om in de vraag naar elektriciteit te voorzien². In een recent advies spreekt de directeur DTe de verwachting uit dat, wanneer er de komende jaren geen nieuwe investeringen in productiecapaciteit bovenop de al aangekondigde plannen worden gepleegd, er na 2007 sprake zal zijn van een sterk oplopend structureel tekort van binnenlandse productiemiddelen ten opzichte van de binnenlandse vraag³. In die situatie zal Nederland in toenemende mate afhankelijk worden van levering uit het buitenland. Op zichzelf is hiermee niet gezegd dat al dan niet sprake is van een toenemende kans op tekorten aan elektriciteit. Relevant is wel dat op langere termijn verwacht mag worden dat ook in het buitenland de reservemarges zullen afnemen.

Het huidige prijsniveau op de elektriciteitsmarkt ligt mede als gevolg van de liberalisering historisch laag. Dit prijsniveau ligt regelmatig onder het niveau van de integrale kosten van een nieuwe installatie. Diverse elektriciteitsproductiebedrijven geven ook aan dat zij investeringen in nieuwe productiecapaciteit, met name piekcapaciteit, momenteel onvoldoende aantrekkelijk vinden. Het is echter essentieel dat tijdig en blijvend geïnvesteerd wordt door marktpartijen in voldoende productievermogen dat bij exceptioneel hoge vraag of bij het uitvallen van andere productie-eenheden ingezet kan worden.

2.1.4 Levering aan kleinverbruikers

Door de volledige vrijmaking van de markt wordt de levering van gas en elektriciteit aan huishoudens een activiteit met concurrentie, inclusief het risico van faillissement. Normaal gesproken zal de markt een dreigend faillissement zelf oplossen, omdat het overnemen van de klantenportfolio van een leverancier in problemen zeer interessant is. Leveranciers die in problemen komen zullen eerst naar oplossingen zoeken zoals samenwerking, fusie of overname.

In die gevallen waarbij dergelijke oplossingen onmogelijk blijven, is het vanwege het publieke belang van levering aan kleinverbruikers noodzakelijk een extra vangnet in te bouwen. Dit vangnet biedt, boven op de eisen van de leveranciersvergunning, extra zekerheid voor kleinverbruikers in een vrije markt.

¹ Union for the coordination and transmission of electricity (UCTE) is de overkoepelende organisatie van transmissie en systeembeheerders (zoals TenneT) voor de landen in het westelijk deel van het Europese vasteland en Midden-Europa.

² Op de recente koelwaterproblematiek wordt nader ingegaan in paragraaf 8 van deze brief.

³ Adviesaanvraag «Lange termijn leveringszekerheid elektriciteitsproductie», Dienst uitvoering en toezicht Energie, Den Haag, 11 augustus 2003.

- *Het inzicht in het huidige productiepark en de toekomstige ontwikkeling wordt vergroot*

Om invulling te kunnen geven aan de verantwoordelijkheid van de overheid voor de leveringszekerheid, is een beter inzicht noodzakelijk in het huidige elektriciteitsproductiepark. Derhalve heb ik aan TenneT opdracht gegeven om bij de productiebedrijven gegevens over hun op korte termijn inzetbaar productievermogen op te vragen. Hierbij wordt ook aandacht besteed aan de verschillende soorten vermogen, zodat ook rekening kan worden gehouden met de mate waarmee deze elk bijdragen aan de leveringszekerheid. Bedrijven hebben hieraan hun volledige medewerking toegezegd en de eerste resultaten zullen zeer binnenkort gepubliceerd worden. Deze eerste monitoringsrapportage is een eerste stap in het vergroten van de transparantie op de markt van vraag en aanbod naar elektriciteitsproductievermogen. Het systeem zal in de komende tijd verder worden verfijnd waardoor de betrouwbaarheid van de gegevens verder zal worden vergroot. Uiteindelijk zal door publicatie van relevante gegevens aan alle marktpartijen inzicht worden gegeven in de investeringsruimte die er bestaat voor het bouwen van nieuwe productiecapaciteit. Ik ben voornemens de rol van TenneT te verduidelijken en de bevoegdheid van TenneT nader wettelijk te verankeren.

- *Vóór de zomer van 2004 zal ik een uitgewerkt voorstel presenteren voor een systeem van prikkels om de beschikbaarheid van (piek)capaciteit op de lange termijn te waarborgen.*

Uit het oogpunt van leveringszekerheid is het gewenst dat er ook blijvend en tijdig geïnvesteerd wordt in productievermogen dat slechts bij uitzondering hoge vraag, of bij het uitvallen van andere productie-eenheden, ingezet wordt. Ik ben in samenwerking met DTe en in overleg met TenneT gestart met het uitwerken van oplossingsrichtingen. Uiteindelijk is een gezamenlijke internationale aanpak voor de hele Europese elektriciteitsmarkt van belang, maar aangezien dit nog enige tijd kan duren wordt reeds geanticipeerd met een aanpassing voor de Nederlandse markt. Ik maak daarbij gebruik van de kennis van internationale en nationale deskundigen en betrokkenen (o.a. DTe, TenneT, ECN, CPB, AER, IEA, de Europese Commissie, marktpartijen, universiteiten en belangenorganisaties) onder andere via een consultatieronde die momenteel plaatsvindt en een conferentie die ik eind september aanstaande organiseer. Gezien de complexiteit van dit onderwerp, is de input van deskundigen en betrokkenen essentieel. Ook de ervaringen in het buitenland laten zien dat het zorgvuldig bepalen van de juiste maatregelen en het goed doordenken van de consequenties die de implementatie van een gekozen maatregel met zich mee brengt, noodzakelijk zijn. Het ongewild introduceren van mogelijkheden tot marktmanipulatie, overcapaciteit of toetredingbarrières wil ik voorkomen.

Ik overweeg om langs drie sporen maatregelen te treffen. Het eerste spoor betreft het waar mogelijk optimaliseren van bestaande mechanismen die van invloed zijn op investeringen en/of inzet van productiecapaciteit. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het verbeteren van de aansluiting van de gasmarkt op de elektriciteitsmarkt. Het tweede spoor betreft het meer betrekken van de vraagkant van de markt c.q. het vergroten van de elasticiteit van de vraag. Besparing van energie draagt er toe bij dat meer efficiënt van bestaand productievermogen gebruik kan worden gemaakt. Dit geldt in sterkere mate in tijden van schaarste door verbruikspieken. Ik zie dan ook de mogelijkheid om afnemers (in tijden van schaarste door verbruikspieken) sterker te prikkelen om hun elektriciteitsafname te beperken. Op dit moment vervult het marktmechanisme hierbij al een goede rol. Zo bleek dat tijdens de periode van koelwaterschaarste in deze

zomer de koers op de stroombeurs APX zodanig hoog was dat dit voor veel grote afnemers een sterke prikkel was om zuinig te zijn met energie. Aangezien deze afnemers veelal vaste leveringscontracten hebben, waren zij in staat om deze stroom aan te bieden op de APX. Niet alleen was dit aantrekkelijk voor deze bedrijven maar bovenal bevordert dit mechanisme een herstel van marktevenwicht. Het bijzondere van de elektriciteitsmarkt is immers dat de opgestelde capaciteit moet zijn afgestemd op het piekverbruik. Een belangrijk deel van die specifieke capaciteit staat dus het grootste deel van de tijd werkloos te wachten. Beleid waarbij de verbruikspieken worden afgevlakt is buitengewoon kosteneffectief. Een hoge APX-prijs tijdens piekuren helpt daarbij. De APX onderzoekt op dit moment alternatieve «producten» om dit mechanisme verder te versterken.

Het derde spoor betreft de introductie van maatregelen waardoor aanvullende investeringsprijkkels in de markt worden geïntroduceerd en waarmee de mate van leveringszekerheid wordt vergroot. Er zijn verschillende mogelijkheden, zoals een markt voor reserve- of betrouwbaarheidscontracten of een capaciteitsmarkt. Met een markt voor reservecontracten krijgt (bijvoorbeeld) de systeembeheerder de taak om, ten behoeve van de voorzieningszekerheid, bij producenten op marktconforme wijze (bijvoorbeeld via een veiling) periodiek productiecapaciteit te contracteren voor een bepaalde termijn in de toekomst. Dit systeem leidt tot een marktconforme vergoeding voor het beschikbaar houden van piekcapaciteit, wat het bedrijfsrisico van deze piekeenheden vermindert en de bereidheid bevordert om een voldoende hoge reservemarge aan het systeem te leveren, en zo bij te dragen aan de leveringszekerheid. Het ligt voor de hand om met zo'n aanpak te beginnen. Bij een capaciteitsmarkt wordt het product elektriciteit gesplitst in deelproducten: de elektriciteit (in MWh) en de capaciteit (MW) waarmee deze wordt opgewekt. Naast de bestaande markt voor elektriciteit wordt er voor de beschikbaarheid van capaciteit een aparte markt opgezet en daarmee een aparte prijs bepaald. Afnemers kopen zo feitelijk twee aparte producten: de elektriciteit die ze verbruiken en de beschikbaarheid van productiecapaciteit om hun piekvrage te dekken. Bij afnemers moet in dit geval vooral gedacht worden aan de grote afnemers en de leveranciers die inkopen ten behoeve van kleinverbruikers. Een capaciteitsmarkt betekent een stimulans tot het contracteren van capaciteit en daarmee een verbetering van het investeringsklimaat. Deze aanpak is voor een langere termijn te overwegen. In de loop van september heb ik alle reacties uit het veld en adviezen van experts binnen. Dan zal ik op basis van de uitgangspunten marktconformiteit, internationale inpasbaarheid en op basis van de voor- en nadelen van de verschillende mogelijkheden en een maatschappelijke kosten-batenanalyse de gewenste oplossingsrichting(en) nader bepalen en verder uitwerken. Het is een complexe zaak, te meer omdat nergens ter wereld een systeem functioneert dat geheel aan de genoemde uitgangspunten voldoet. Mijn streven is om de uitgewerkte oplossing, zonodig vergezeld van een opzet voor de daarvoor noodzakelijke aanpassing van de regelgeving, vóór de zomer van 2004 per brief aan de Tweede Kamer aan te bieden. Ik zal dan ook ingaan op de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende actoren waaronder TenneT. Ik merk al vast op dat ik in ieder geval wil voorkomen dat als gevolg van de te nemen maatregelen de prikkel voor bedrijven om zelf voor de leveringszekerheid te zorgen zou kunnen afnemen. In mijn benadering ga ik er vanuit dat de grotere afnemers op de elektriciteitsmarkt zelf een belangrijke verantwoordelijkheid hebben om in hun afnamecontracten bepalingen over leveringszekerheid op te nemen. De overheid heeft vooral een rol in het garanderen van leveringszekerheid voor consumenten en andere kleinverbruikers. Als er onvoldoende zekerheid is dat de energiebedrijven voor de kleinverbruikers voldoende capaciteit contracteren zal ik dit wettelijk

regelen. Daarbij onderzoek ik of er aan TenneT een centrale rol moet worden gegeven. Tot slot zal de door mijn uiteindelijk voorgestane aanpak in de toekomst zoveel mogelijk Europees inpasbaar moeten zijn.

• *Er wordt een vangnet gecreëerd voor een eventueel faillissement van een vergunninghouder*

In geval van een eventueel faillissement van een vergunninghouder elektriciteit of gas dient de continuïteit van de levering voorop te staan. Tevens is van belang dat een regeling op dit punt maximaal aansluit bij het geldende faillissementsrecht. Op dit moment vind afrondend overleg plaats met de netbeheerder van Gasunie (GTS) en met TenneT en andere betrokkenen. Voor elektriciteit zal dit systeem neerslaan in de afspraken tussen de gezamenlijke netbeheerders en DTe. Wanneer het oorspronkelijke bedrijf, dat in een dergelijke situatie veelal onder bewind van een curator zal staan de levering door omstandigheden niet langer kan garanderen, dan wel de afnemers niet tijdig heeft ondergebracht bij nieuwe leveranciers, kan worden ingegrepen en zullen afnemers via een door TenneT te hanteren verdeelsleutel worden toegewezen aan een nieuwe leveranciers. Overigens wijzen eerste signalen bij het recente faillissement van Energy XS er op dat marktpartijen actief inspringen op veranderende omstandigheden, zodat afnemers reeds na een relatief korte periode een nieuwe leverancier vinden en niet van een vangnetregeling gebruik behoeft te worden gemaakt. Overigens is DTe een onderzoek begonnen naar de gang van zaken bij dit faillissement¹. Ik zal de bevindingen van DTe uiteraard betrekken bij de verdere invulling van dit beleid. De Algemene Maatregel van Bestuur die de procedure voor de aanwijzing van een noodleverancier regelt, zal eind dit jaar aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

Een zelfde problematiek doet zich voor bij gasbedrijven, zodat ik ook daar voor een zelfde oplossing heb gekozen.

3. Koelwaterproblematiek

3.1 Analyse

Tijdens warme perioden in de zomer kunnen koelwaterbeperkingen bij de productie van elektriciteit voor een lagere productiecapaciteit zorgen. Dat hebben we gezien in de afgelopen zomermaanden. Tijdens deze hitteperiode is het zogenaamde stappenplan van kracht geworden. Aangezien dit jaar, om de transparantie richting markt te vergroten, aan de fasen van het stappenplan kleurcodes zijn gehangen en doordat het een bijzonder warme zomer was, heeft dit veel aandacht gekregen. Het stappenplan heeft de afgelopen zomer naar behoren gefunctioneerd. We hebben te maken gehad met een krappe situatie, die gedurende de hele periode goed beheersbaar is gebleven. Ondanks de lange duur van de hitte-/droogteperiode, is er geen enkel moment sprake geweest van een crisissituatie. Hoge marktprijzen lijken goede prikkels te hebben gegeven, zowel aan productiebedrijven om alle beschikbare productievermogen aan afnemers ter beschikking te stellen, als aan vooral grote verbruikers om hun afname te beperken. Dit was in het verleden, voor de liberalisering, niet het geval en heeft naar mijn indruk ook bijgedragen aan het verkleinen van de problematiek.

Toch zijn er zaken naar voren gekomen die de aandacht vergen om in de toekomst de huidige werkwijze, waar het stappenplan onderdeel van uitmaakt, verder te verbeteren. Ten eerste wil ik onderzoeken of en hoe het mogelijk is de huidige afhankelijkheid van koelwater te verkleinen. Daarnaast wil ik aandacht besteden aan zaken als annuleren van export en de huidige afschakelsystematiek.

¹ Klachten van marktpartijen richten zich onder andere op het dubbel in rekening brengen door energiebedrijven transportkosten. Deze transportkosten vallen expliciet onder het toezicht van de DTe.

3.2 Toelichting beleidsvoornemens

- *Eind dit jaar kom ik met maatregelen rond een verbeterde aanpak van schaarste van elektriciteit door koelwaterproblematiek in periodes van warmte*

Op basis van een evaluatie van de gebeurtenissen van afgelopen zomer wordt, samen met de betrokken partijen, bekeken wat er in de toekomst verder kan worden verbeterd. Het gaat daarom zaken als:

- Hoe kunnen we zorgen voor meer transparantie met betrekking tot de criteria om bij extreme schaarste tijdelijk een hogere koelwater temperatuur toe te staan? Welke risico's zijn er voor blijvende schade aan het milieu en hoe verhoudt dit zich tot de kosten van een meer structurele oplossing, zoals de bouw van meer koeltorens bij elektriciteitscentrales?
- Is het annuleren van export nog wel een denkbare maatregel bij tijden van schaarste (gegeven bijvoorbeeld het mogelijk effect op onze import en goed nabuurschap)? In ieder geval moeten er duidelijke internationale afspraken komen over hoe te handelen tijdens dit soort noodsituaties.
- Hoe kan het proces rond de noodplannen voor het afschakelen van verbruikers worden verbeterd? Hierbij gaat het om het onderzoeken van mogelijke verbeteringen van de informatievoorziening vanuit regionale netbeheerders naar bestuurders, betere communicatie vanuit de regionale netbeheerders naar de burger en de regiovoering door de Minister van Economische Zaken. De bestaande draaiboeken zullen worden bezien, opdat de ministeriële eindverantwoordelijkheid daadwerkelijk vorm en inhoud krijgt.

4. Netten

4.1 Analyse

De levering van elektriciteit en gas kan niet betrouwbaarder zijn dan de betrouwbaarheid van de desbetreffende infrastructuur. De kwaliteit van de netwerken is dus een belangrijk aandachtspunt. In Nederland is de netbeheerder verantwoordelijk voor de betrouwbaarheid van de netten. De betrouwbaarheid van zowel de gas- als elektriciteitsnetten is, ook in internationaal verband, in Nederland hoog, gemeten naar zowel de frequentie en de duur van storingen^{1 2}. Aandacht is echter gewenst, omdat de beschikbare cijfers voor elektriciteitsnetten op een geleidelijke toename wijzen van het gemiddelde jaarlijkse aantal storingsminuten. Het aantal onderbrekingen bij gas is heel laag. Niettemin kan ook de registratie van deze onderbrekingen verbeterd worden. De afgelopen tijd hebben zich enkele incidenten met gas voorgedaan in onder andere Rotterdam en Den Haag. Oorzaak hiervan was echter niet de kwaliteit van de gasnetten, maar enkele onvolkomenheden van de gasinstallatie in de betreffende huizen. Voor het toezicht op deze gasinstallaties zijn de gemeenten verantwoordelijk. Er wordt door VROM, gemeenten, de VNG en de energiebedrijven momenteel bekeken hoe het toezicht op de veiligheid van gasinstallaties kan worden verbeterd.

De praktijk leert inmiddels dat het huidige reguleringssysteem onvoldoende prikkels geeft aan de netbeheerder van gas- en elektriciteitsnetten om een bepaald niveau van kwaliteit langdurig te waarborgen.

Netbeheerders hebben immers de vrijheid zelf te kiezen hoe zij kostenbesparingen willen realiseren en welke gevolgen voor de betrouwbaarheid van de netten zij acceptabel achten, terwijl de gerealiseerde betrouwbaarheid momenteel niet meeweegt in de regulering. In een eerder stadium heb ik reeds maatregelen aangekondigd waarvan inmiddels met de uitvoering is begonnen: invoering van maatstafregulering en het

¹ «Betrouwbaarheid elektriciteitsnetten in een geliberaliseerde markt», KEMA, maart 2002, en «Aanvullende studie betrouwbaarheid elektriciteitsnetten in een geliberaliseerde markt», KEMA, 14 februari 2003.

² «De betrouwbaarheid van de Nederlandse gasnetten», Gastec Technology BV, november 2002.

stellen van minimum betrouwbaarheidsnormen waarop afnemers recht hebben.

Graafincidenten hebben een verhoudingsgewijs groot aandeel in het aantal storingen en onderbrekingen in de energielevering. Aangezien in toenemende mate voor verschillende doeleinden gebruik wordt gemaakt van de ondergrond bestaat het risico van toename van het aantal graafincidenten. Met de betrokken departementen alsmede de relevante sectoren vindt overleg plaats over het voorkomen hiervan. Deze problematiek speelt immers ook bij andere sectoren waar kabels en leidingen gebruikt worden.

Voorts merk ik met betrekking tot de betrouwbaarheid van de netten op dat de netbeheerders hun aansprakelijkheid voor schade die afnemers lijden als gevolg van netfalen, contractueel hebben beperkt. Daardoor krijgen zij minder sterke signalen om de betrouwbaarheid van hun netten te optimaliseren. Ik onderzoek daarom of het wenselijk is deze aansprakelijkheidsuitsluiting in te perken voor zover dat mogelijk, redelijk en doelmatig is. Een aandachtspunt daarbij is dat netbeheerders geen weet hebben van de financiële risico's die een bepaalde aansluiting met zich mee brengt. Deze kunnen immers per aansluiting sterk verschillen terwijl iedereen hetzelfde nettariaf betaalt. Als de netbeheerder voor alle gevolgschade aansprakelijk zou zijn, kan dit tot ongewenste situaties leiden. Zo is het de vraag of het wel redelijk is dat bijvoorbeeld een kweker van zeer kostbare tropische vissen, die een hoog risico vertegenwoordigt bij stroomuitval, hetzelfde tarief betaalt als een consument zonder diepvries, die nagenoeg geen financieel risico draagt. Ook moet worden voorkomen dat afnemers geen prikkels meer hebben om ook zelf verantwoordelijkheid te nemen voor leveringszekerheid. Bedrijven en instellingen die sterk afhankelijk zijn van elektriciteit (Schiphol, ziekenhuizen, computerbedrijven) zorgden zelf voor back-up aggregaten). Vanuit kosten/batenbenadering is dat effectief.

Bij dit alles is uiteraard van groot belang dat de netbeheerders onafhankelijk zijn in de uitvoering van hun netbeheerstaken. Om de betrouwbaarheid van de netten op een zo efficiënt mogelijke wijze te waarborgen bereid ik een aantal maatregelen voor. Mijn voorganger heeft u reeds bij brief van 4 maart 2003 (Kamerstukken II, 2002–2003, 25 097, nr. 57) hierover op hoofdlijnen geïnformeerd. Bij gas, nog meer dan bij elektriciteit, is bij de kwaliteit van netten het veiligheidsaspect van groot belang. Daarom zullen de voor elektriciteit en gas aangekondigde maatregelen in de uitwerking verschillen.

4.2 Toelichting beleidsvoornemens

• In de regulering worden economische stimulansen opgenomen om de gemiddelde betrouwbaarheid te optimaliseren.

De betrouwbaarheid van de netwerken zal expliciet in de regulering betrokken worden via een systeem van «maatstafconcurrentie», het nieuwe tariefreguleringsstelsel. Deze regulering zal DTe toepassen op de elektriciteitsnetten. Goede netkwaliteit, in casu goede betrouwbaarheid, wordt daarin financieel beloond via de toegestane tarieven van de netbeheerder en minder goede kwaliteit leidt tot korting daarop. Bij optimalisering van de betrouwbaarheid zal de wens van de consument/afnemer centraal staan. Hierdoor is het systeem van maatstafconcurrentie erop gericht te bewerkstelligen dat de gemiddelde betrouwbaarheid tendeert naar het maatschappelijk optimum. De noodzakelijke basis voor het systeem van maatstafconcurrentie zal wettelijk worden verankerd. Het wetsvoorstel zal er daarbij in voorzien dat ik via nadere regelgeving een

minimumnorm kan stellen aan de betrouwbaarheid wanneer dat noodzakelijk is.

De voorbereiding hiervan is in volle gang. De planning is dat het systeem per 1 januari 2005 in elk geval voor elektriciteit wordt toegepast. Uiteraard zal de overgang naar het nieuwe systeem op soepele wijze moeten plaatsvinden.

• *Er komen kwaliteitsplannen en certificatie*

Voor het goed functioneren van het nieuwe systeem van maatstafconcurrentie dient elke netbeheerder over een toereikend kwaliteitsbeheersingssysteem te beschikken, om zijn betrouwbaarheid goed te kunnen beheersen. Teneinde dit te verzekeren worden netbeheerders wettelijk verplicht om eenmaal per twee jaar in een openbaar kwaliteitsplan aan te geven welke mate van betrouwbaarheid zij nastreven en hoe zij dit zullen realiseren. In een ministeriële regeling worden daaraan nadere regels gesteld. Ik zal in de regeling tevens aangeven aan welke eisen het kwaliteitsbeheersingssysteem dient te voldoen. Netbeheerders tonen met hun plan aan dat zij hun organisatie zodanig hebben ingericht dat zij aan de gestelde eisen zullen voldoen. DTe toetst de toereikendheid van deze plannen aan de regeling. Indien de netbeheerder aan DTe een certificaat overlegt kan DTe het kwaliteitsplan marginaal toetsen; in het andere geval doet hij dat integraal.

• *Compensatieregeling*

Goede kwaliteit van de transportdienst wordt niet alleen bepaald door de kwaliteit van de infrastructuur. De snelheid waarmee onderbrekingen worden verholpen, is eveneens van belang. Met het oog hierop zal ik de reeds bestaande compensatieregeling van de energiebedrijven aanpassen voor consumenten/afnemers die getroffen worden door ofwel langdurige onderbrekingen, danwel veelvuldige onderbrekingen. Doel is om netbeheerders beter te prikkelen het aantal storingsduur en de storingsduur per leveringsonderbreking te beperken. Momenteel wordt dit samen met DTe uitgewerkt. Ik zal voor deze aangepaste compensatieregeling een wettelijke basis creëren. De regeling zal door Minister van Economische Zaken worden vastgesteld.

• *Betrouwbaarheid van de storingsregistratie wordt verbeterd en geborgd.*

Om maatstafregulering effectief te kunnen toepassen moeten tijdig betrouwbare, volledige en vergelijkbare gegevens beschikbaar zijn betreffende de betrouwbaarheid die elke netbeheerder jaarlijks heeft gerealiseerd. Daartoe worden door mij bij ministeriële regeling regels gesteld waar de registratie van storingsgegevens aan dient te voldoen. Tevens krijgt de directeur DTe de bevoegdheid om zich zonodig via meting in de netten te voorzien van onafhankelijke informatie over storingsrapportage van de netbeheerders kan signaleren. Ten slotte wordt de termijn waarbinnen netbeheerders moeten rapporteren over storingsgegevens verkort, zodat de directeur DTe meer adequaat toezicht kan houden.

• *Er komen extra waarborgen voor de onafhankelijkheid van het netbeheer*

Een ander punt uit het aangekondigde wetsvoorstel tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en Gaswet, is de aanscherping van de unbundlingseisen (scheiding van netwerk taken van de overige activiteiten binnen de holding), zodat de netwerk taken onafhankelijk van de commerciële activiteiten worden bestuurd. Concreet denk ik hierbij aan de volgende punten:

- Aanscherping van de eisen aan de onafhankelijkheid van de netbeheerders om zeker te stellen dat alle marktpartijen op gelijke

- wijze en eerlijk worden behandeld. Zo zal ook Gasunie haar netwerk juridisch moeten afsplitsen.
- Creëren van de bevoegdheid voor de directeur DTe om door middel van het opleggen van boetes bedrijven strenger onder toezicht te kunnen houden, waarbij deze boetes kunnen oplopen tot maximaal 10% van de omzet.
 - Versterking van de mogelijkheid van de Minister om het economisch eigendom en het beheer van de netten bij een andere netbeheerder neer te leggen, wanneer sprake is van wanbeheer bij een bepaalde netbeheerder.
 - Verbetering van de positie van consumenten met betrekking tot voorwaarden, informatie en klachtenbehandeling. De etikettering van de milieukwaliteit van elektriciteit maakt daarvan deel uit.

Teneinde DTe slagvaardiger te kunnen laten optreden in geval van overtreding van de Elektriciteitswet en de Gaswet door de bedrijven zal ik een systeem van boetes introduceren. Deze boetes kunnen oplopen tot 10% van de omzet van het desbetreffende bedrijf. Ik streef ernaar dit systeem zodanig te ontwikkelen dat er een sterk preventieve werking van uitgaat.

Daarnaast zal in dit wetsvoorstel systematisch en strenger toezicht op het netbeheer worden voorgesteld, alsmede meer mogelijkheden voor DTe en de Minister om in te grijpen bij de netwerkbedrijven in geval van achterblijven van investeringen of wanbeheer.

- *De mogelijkheden voor netbeheerders om zich te vrijwaren van aansprakelijkheid voor schade die afnemers lijden door netfalen, zullen worden beperkt.*

Afnemers die schade lijden als gevolg van netfalen kunnen deze momenteel niet verhalen op hun netbeheerder, omdat de netbeheerders deze aansprakelijkheid contractueel hebben uitgesloten. Uit oogpunt van het optimaliseren van het maatschappelijk nut van de netten is dit geen wenselijke situatie. Ook in het licht van het belang van de individuele afnemer kan men vraagtekens plaatsen bij de huidige uitsluiting van aansprakelijkheid. Ik beraad me op de voor- en nadelen van verschillende mogelijkheden voor afnemers om eventuele schade, onder nader te bepalen condities, te verhalen op de netbeheerder. Hiervoor heb ik de Algemene Energieraad gevraagd advies uit te brengen, dat ik naar verwachting in september van dit jaar zal ontvangen.

- *Instelling landelijk meldpunt storingen.*

Door de netbeheerders zal een landelijk meldpunt worden ingesteld, waar elke burger en elk bedrijf een storing kan melden. Het meldpunt zorgt voor melding aan de netbeheerder. Voor consumenten wordt het hierdoor eenvoudig om door het bellen van één landelijk telefoonnummer een storing te melden. Deze meldingen worden openbaar zodat consumenten de afhandeling van hun melding kunnen volgen.

- *Tegengaan van graafincidenten*

Om graafincidenten tegen te gaan is het van belang dat de gegevens over de ligging van leidingen juist en up to date zijn. Dat is een verantwoordelijkheid van de netbeheerders en kabeleigenaren zelf. Daarnaast is het van belang dat van deze gegevens gebruik wordt gemaakt bij graafwerkzaamheden. Omdat verschillende departementen verantwoordelijkheden hebben, worden beleidsvoorstellen interdepartementaal voorbereid. Daarbij kan worden gedacht aan een regeling voor een verplichte informatie-uitwisseling bij graafwerkzaamheden tussen grondroeders enerzijds en netbeheerders en leidingeigenaren anderzijds.

5. Warmte

5.1 Analyse

Consumenten die zijn aangesloten op collectieve warmtenetten, zijn fysiek gebonden aan het monopolie van hun warmtedistributeur. De totstandkoming van warmtenetten in de vorm van stadsverwarming is in het verleden door de rijksoverheid met subsidies en leningen gestimuleerd. Daarbij zijn in de meeste gevallen privaatrechtelijk voorwaarden gesteld om burgers te beschermen tegen misbruik van de economische machtspositie van de distributeur. Enerzijds lopen deze subsidie- en leningovereenkomsten met de daaraan gekoppelde beschermende voorwaarden in de komende jaren af. Anderzijds worden ook thans om reden van terugdringing van CO₂-uitstoot warmtenetten aangelegd in een ongereguleerde situatie.

Een enkele marktpartij heeft reeds aangegeven dat het de vraag is of het voorzeten van de warmtevoorziening in een project onder de huidige condities rendabel is. Met name wanneer een warmteproductie-eenheid, veelal een elektriciteitsproductiecentrale met warmtekrachtkoppeling (verder: WKK), aan vervanging toe is, kan continuering van een project onzeker zijn. De warmteproducent zal in deze situatie de warmteopwekking alleen continueren indien hij een hogere prijs in rekening kan brengen aan de distributeur. Niet kan worden uitgesloten dat distributeurs in reactie hierop aanzienlijke prijsverhogingen in rekening zullen brengen aan consumenten, aangezien zij hiertoe vanwege hun monopolie in staat zijn. Om consumenten te beschermen tegen staken van warmtelevering en/of onredelijke tarieven is een publiekrechtelijke regeling nodig.

5.2 Toelichting beleidsvoornemens

- *Gebonden klanten van warmte blijven adequaat beschermd.*

Om de levering van warmte aan kleinverbruikers te garanderen en hen te beschermen tegen ongewenste tariefsverhogingen, wordt wetgeving uitgewerkt, waarin de verantwoordelijkheden van betrokken partijen worden verhelderd en een tweetal verplichtingen wordt opgenomen. Ik streef er naar deze voor het eind van dit jaar bij de Raad van State aan te bieden en per 1 januari 2005 van kracht te laten zijn. Dit is tijdig voor het aflopen van de privaatrechtelijke contracten.

De eerste verplichting betreft de warmtedistributeurs. Zij zijn gehouden om gebonden kleinverbruikers warmte te blijven leveren, tegen een maximaal prijsniveau op basis van een formule die de Minister van Economische Zaken jaarlijks vaststelt op advies van de directeur DTe. Deze formule is gebaseerd op de kosten voor de consument indien hij zou hebben beschikt over een individuele gasgestookte c.v.-installatie (de consument mag Niet Meer Dan Anders betalen, het NMDA-niveau). De distributiebedrijven doen voor deze formule een voorstel aan de Minister waarover de directeur DTe adviseert alvorens ik de formule vaststel. Wanneer een leveringsbedrijf inschat dat dit inkomstenniveau onvoldoende is dient deze, alvorens de warmtelevering te staken, een alternatieve voorziening te (laten) realiseren (in het uiterste geval een gasinfrastructuur). Een tweede verplichting heeft betrekking op de warmteproducenten. Zij dienen alle belanghebbenden ruim van tevoren schriftelijk te informeren wanneer zij voornemens zijn de warmteopwekking te staken. Deze informatieplicht is van belang opdat tijdig een alternatief kan worden gerealiseerd.

Timing	Actie	Actor
September 2003	Wetsvoorstel met diverse maatregelen voorzieningszekerheid naar Raad van State	Minister EZ
September 2003	Eerste monitoringrapportage productiecapaciteit	TenneT
September 2003	Advies Aansprakelijkheid stroomstoringen	AER
Eind 2003	Afronding kosten/batenanalyse	CPB
Eind 2003	Gereedkomen centrale boodschappen energiebeleid in relatie tot elektriciteitsproductie	Minister EZ
Eind 2003	Wetsvoorstel warmtelevering naar Raad van State	Minister EZ
Eind 2003	Uitkomsten onderzoek naar koelwaterproblematiek	Minister EZ
Mei 2004	Organisatie 9 ^e Internationaal Energie Forum	Minister EZ
2004	Herziening rol provincies ten aanzien van CO ₂ -uitstoot van bedrijven die onder emissiehandelssysteem gaan vallen en aanpassing wetgeving	Minister VROM en Minister EZ
Begin 2004	Voorstellen aanpassing vergunningprocedures windenergie en gas	Interdepartementale werkgroep
Begin 2004	Versterken afstemming lagere overheden rond vergunningverlening	Interdepartementale werkgroep
Begin 2004	Introductie landelijk meldpunt stroomstoringen	Netbeheerders
April 2004	Vangnet in geval van faillissement elektriciteitsbedrijf	Directeur DTe
April 2004	Vangnet in geval van faillissement gasbedrijf	Minister EZ
Voorjaar 2004	Toezending gasbrief aan Tweede Kamer	Minister EZ
Juli 2004	Inwerkingtreding wetsvoorstel met diverse maatregelen voorzieningszekerheid	Minister EZ en Tweede Kamer
Juli 2004	Wettelijke verankering monitoringsbevoegdheden TenneT	Minister EZ
Juli 2004	Uitgewerkte oplossing om op langere termijn investeringen in elektriciteitsproductiecapaciteit te waarborgen	Minister EZ
Januari 2005	Introductie maatstafconcurrentie	Directeur DTe
Januari 2005	Implementatie kwaliteitsplannen	Directeur DTe
Januari 2005	Compensatieregeling	Minister EZ
Januari 2005	Verbetering storingsregistratie	Directeur DTe
Januari 2005	Aanscherping onafhankelijkheid netbeheer	Minister EZ
Januari 2005	Inwerkingtreding warmtewetgeving	Minister EZ en Tweede Kamer

Voor het ontwikkelen van een effectief voorzieningszekerheidsbeleid is het nodig inzicht te krijgen in de kosten en baten die mogelijke maatregelen voor Nederland als geheel hebben. Kosten zijn bijvoorbeeld de additionele investeringskosten. Bij de baten gaat het uiteraard om inzicht in de mate waarin het beleid de voorzieningszekerheid verbetert. Eventuele budgettaire baten worden meegenomen en ook de milieuaspecten dienen zorgvuldig te worden meegewogen. Door op deze manier beleidsopties te analyseren, kan worden beoordeeld welke bijdrage deze leveren aan de verbetering van de voorzieningszekerheid. Hoewel de methodiek van de kosten-batenanalyse al eerder is toegepast om de kosten en baten van infrastructuurprojecten te beoordelen, is zij nog nooit gebruikt, voor zover bekend ook niet andere landen, om de maatschappelijke kosten en baten van de voorzieningszekerheid structureel in beeld te brengen. Het CPB heeft daarvoor nu een methodiek ontwikkeld en zal in de komende maanden de analyse uitvoeren. Daarbij zullen maatschappelijke kosten en baten van de volgende beleidsopties in beeld worden gebracht:

Overzicht van te analyseren beleidsopties in kosten-batenanalyse

Beleidsdoel Energiedrager	Olie	Aardgas	Elektriciteit
<i>Voorkoming van onderbrekingen</i>	Investerings in reserve-voorraden	Kleine velden beleid Nederland	Stimuleren investeringen in piekcapaciteit
<i>Vermindering van kwetsbaarheid (alternatieven)</i>	Stimulering biofuels in chemie of in transport	Stimulering windenergie of investeringen in kolencentrales	REB

De analyse van deze opties geeft naar verwachting een goede indruk van de effectiviteit van verschillende typen maatregelen ter verbetering van de voorzieningszekerheid.

Welke uitkomsten het onderzoek kan opleveren wordt geïllustreerd met het volgende voorbeeld. Na de oliecrises uit de zeventiger jaren van de vorige eeuw hebben de OESO-landen het Internationaal Energie Agentschap opgericht en hebben zij afgesproken een oliereserve aan te houden. De bedoeling was om deze olievoorraden in te zetten voor gebruik in industrie en transport wanneer zich weer zo'n crisis zou voordoen. Op die manier zouden de gevolgen van de crisis voor de economie beperkt kunnen blijven. Tegelijkertijd zou van de reserve ook een preventief effect uitgaan: een eventuele boycot zou de productielanden veel geld kosten, de druk zou immers pas echt effectief worden tegen de tijd dat de voorraden uitgeput raakten.

Kort geleden stelde de Europese Commissie voor om de oliereserves fors te vergroten. Argument was de toenemende geopolitieke spanningen.

In het CPB-onderzoek worden de maatschappelijke kosten en baten van de huidige oliereserves vergeleken met die van de vergrote voorraden. Het onderzoek moet een antwoord geven op de vraag hoe de extra kosten van opslag zich verhouden tot de verlaging van de kans op een crisis (preventief effect) of de verdere beperking van de gevolgen van een crisis (bedrijven kunnen langer doorwerken).