

Evaluatie Elektriciteitswet 1998 en Gaswet

Eindrapport

Den Haag, November 2006

Samenvatting

De Directie Toezicht Energie van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: NMa/DTe) heeft op grond van haar wettelijke taak de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet (hierna: E&G-wet) geëvalueerd. Zij heeft dit gedaan vanuit de hoofdvraag in welke mate de E&G-wet heeft bijgedragen aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen, de balans tussen de baten en lasten en de juridische kwaliteit van de wetten.

De invoering van de E&G-wet bracht grote wijzigingen in de ordening van de energiemarkten met zich. Zo zijn de netten (gedeeltelijk) ontbundeld van productie, handel en levering, is centrale sturing van aanbod overgegaan in een systeem waarin de balans tussen vraag en aanbod door de markt wordt bepaald en is keuzevrijheid ingevoerd. Hiermee werd beoogd individuele vragers en aanbieders op de elektriciteits- en gasmarkt geleidelijk meer keuzevrijheid te geven binnen een raamwerk van regels die gericht zijn op het betrouwbaar, duurzaam en doelmatig functioneren van de elektriciteitsvoorziening.

Uit de evaluatie komt als algemeen beeld naar voren dat de E&G-wet op veel onderdelen een bijdrage heeft geleverd aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen. De liberalisering van de energiemarkten heeft bijgedragen aan een beter functioneren van de markten, hetgeen heeft geresulteerd in efficiëntere markten dan zonder de E&G-wet het geval zou zijn geweest. Voorts is uit de evaluatie gebleken dat de E&G-wet voldoende bescherming biedt aan consumenten tegen onwenselijke marktuitskomsten en dat de betrouwbaarheid en leveringszekerheid (op korte termijn) in voldoende mate is gewaarborgd. Hiermee zijn de belangrijkste doelen van de E&G-wet in de afgelopen vier jaar gerealiseerd. De groothandelsmarkt voor (laagcalorisch) gas vormt hierop een uitzondering. Uit de evaluatie is gebleken dat op deze markt nog geen sprake is van voldoende effectieve concurrentie. Dit beperkt de mogelijkheden voor de verdere ontwikkeling van effectieve concurrentie op de retailmarkt.

Hieronder zijn voor elk van de beleidsdoelstellingen de uitkomsten van het onderzoek en de analyse en conclusies van NMa/DTe samengevat. Hierbij merkt NMa/DTe op dat de beleidsdoelstellingen afzonderlijk zijn geëvalueerd, en niet is gekeken naar de optimale balans tussen de geëvalueerde doelstellingen en mogelijke andere doelstellingen van de E&G-wet.

Het functioneren van de groothandelsmarkt elektriciteit

De groothandelsmarkt voor *elektriciteit* is gegeven de korte tijdspanne redelijk ontwikkeld. Anders dan op de groothandelsmarkt *gas*, is er bij elektriciteit in principe sprake van een gelijk speelveld. Wel is de markt nog sterk geconcentreerd, het aantal producenten en leveranciers is niet noemenswaardig toegenomen. Voorts is er sprake van verdergaande verticale integratie van productie en levering, waarmee ook de mogelijkheden voor concurrentie op de kleinverbruikersmarkt worden verkleind.

Voor een goed functioneren van de groothandelsmarkt elektriciteit is met name het vergroten van de transparantie noodzakelijk. Voor daadwerkelijke mededinging in een geliberaliseerde markt is het van belang dat alle marktspelers gelijke toegang hebben tot relevante marktinformatie. Op dit moment is de

groothandelsmarkt elektriciteit nog onvoldoende transparant. Verbetering is nodig om de werking van de markt te versterken.

Het functioneren van de groothandelsmarkt gas

Voor het ontstaan van effectieve concurrentie is het van belang dat de groothandelsmarkt gas zich ontwikkelt tot een daadwerkelijk geïntegreerde, geliberaliseerde (Noordwest) Europese gasmarkt. Het is dan ook een positieve ontwikkeling dat er sprake is van toenemende internationalisering vanwege de ontwikkeling van LNG en de toenemende import vanuit Rusland. Tevens wordt er nieuwe interconnectiecapaciteit gebouwd met Groot-Brittannië: de Balgzand-Bacton Line. Dit soort ontwikkelingen zijn noodzakelijk om de concurrentie op de groothandelsmarkt gas in de toekomst te vergroten.

Van een internationale of Europese markt is echter nog geen sprake, terwijl de Nederlandse markt voor met name laagcalorisch gas (vooralnog) sterk is geconcentreerd. Vanwege de exclusieve toegang van GasTerra tot het Groningenveld is er geen gelijk speelveld tussen GasTerra die laagcalorisch gas van het Groningenveld kan betrekken en concurrerende shippers die hoogcalorisch gas veelal moeten importeren omdat er vrijwel geen laagcalorisch gas op de belangrijkste marktplaats (de Title Transfer Facility) wordt verhandeld. Onder deze omstandigheden dient GasTerra zich bewust te zijn van haar bijzondere positie als exclusieve afnemer van het Groningenveld en zich ook hiernaar te gedragen. Dit betekent bijvoorbeeld dat GasTerra geen barrières moet opwerpen tegen nieuwkomers die de retailmarkt willen betreden. In de praktijk signaleert NMa/DTe dat GasTerra financiële bankgaranties vraagt van afnemers en een minimum afname van 50 miljoen m³ per jaar verplicht stelt. Het stellen van dergelijke eisen maakt het moeilijker voor kleine partijen om de retailmarkt te betreden, hetgeen niet bevorderlijk is voor de concurrentie in de richting van de consument.

Voorts is voor het ontstaan van effectieve marktwerking op de groothandelsmarkt gas een liquide marktplaats (zoals TTF) van groot belang. Op dit moment wordt er vrijwel geen gas uit het Groningenveld verhandeld. Dit heeft twee oorzaken. Ten eerste geeft GasTerra haar klanten niet de keus waar zij hun gas geleverd krijgen. GasTerra levert namelijk al haar gas direct af achter de Gasontvangststations waar het niet meer verhandelbaar is. Daarnaast is GasTerra zelf nauwelijks actief op TTF. Bovendien wordt het beperkte aanbod van GasTerra op TTF aangeboden in eenheden (maanden, kwartalen) waar vrijwel geen vraag naar is gebleken. Dit staat de ontwikkeling van TTF als volwaardige vrije handelsplaats in de weg. Zo blijven leveranciers aan eindklanten in hoge mate afhankelijk van GasTerra, omdat zij TTF bij gebrek aan handel niet als alternatief voor inkopen bij GasTerra kunnen gebruiken.

NMa/DTe heeft de taak om het functioneren van de gasmarkt te bevorderen, maar beschikt uit hoofde van de E&G-wet niet over instrumenten en/of bevoegdheden om dergelijk gedrag van marktspelers te beïnvloeden. Overigens kan NMa wel optreden uit hoofde van de Mededingingswet. Dit kan echter alleen als is vastgesteld dat er sprake is van misbruik van een economische machtspositie. In een markt in transitie is het echter mogelijk dat gedrag van dominante spelers de marktontwikkeling beperkt, zonder dat sprake hoeft te zijn van een overtreding van de Mededingingswet.

Om de concurrentiedruk op de laagcalorische markt te kunnen laten toenemen, moet voldoende kwaliteitsconversiecapaciteit beschikbaar zijn. Daarmee ontstaat een zorg over de fysiek beschikbare hoeveelheid kwaliteitsconversie in de nabije toekomst (1-3 jaar). Om hier uitsluitel over te geven moet eerst een aanzienlijke stap worden gemaakt in het vergroten van de transparantie over de daadwerkelijke vraag en de beschikbare capaciteit van kwaliteitsconversie. Voorts is er momenteel tevens slechts beperkte of onvolledige informatie beschikbaar over prijzen en volumes van de commodities die buiten de beurzen (APX, Endex) verhandeld worden. Tenslotte bevat de huidige Gaswet (en Elektriciteitswet) geen verplichting voor gevestigde partijen om relevante marktinformatie ter beschikking te stellen aan derden. Voor het ontstaan van effectieve concurrentie is het van belang dat gevestigde partijen dergelijke stuurinformatie onder redelijke condities en voorwaarden beschikbaar stellen aan derden.

Vorming van een Europese markt

De vorming van een Europese markt is van belang voor het vergroten van de concurrentie op de verschillende markten. Een Europese markt waarbij buitenlandse partijen met elkaar in concurrentie treden, kan het probleem van de sterk geconcentreerde nationale markten oplossen. Op dit moment zijn op de nationale markten nog maar enkele spelers actief, waardoor niet in alle opzichten sprake is van goed functionerende markten. Het vergroten van de mogelijkheden voor internationale concurrentie vermindert de unieke positie van de 'nationale kampioenen'.

Hoewel de groothandelsmarkten voor elektriciteit en gas ook steeds internationaler worden, is van een effectief functionerende Europese of regionale markt voor elektriciteit en gas nog geen sprake. Hiervoor zijn de nationale verschillen in marktordening, informatie en regelgeving nog te groot. Zo verschilt de mate van liberalisering tussen landen en de regels over milieusubsidies en belastingen.

Hoewel de E&G-wet een bijdrage hebben geleverd aan de geleidelijke vorming van een Europese markt voor elektriciteit en gas hebben de E&G-wet maar beperkte invloed op de voorwaarden voor de vorming van een Europese markt. Om tot verdere marktintegratie te komen schiet dus niet zozeer Nederlandse wetgeving tekort, maar is behoefte aan meer Europese sturing. Nederland kan dit stimuleren door zich binnen Europa te blijven inspannen voor een grotere harmonisering van de marktordening en regelgeving in de energiesector.

Het functioneren van de kleinverbruikersmarkt en bescherming positie kleinverbruiker

De liberalisering van de kleinverbruikersmarkt in juli 2004 heeft geleid tot de komst van nieuwe leveranciers op de markt, een daling van de netto prijzen (exclusief belastingen en brandstof) en een toename in productdifferentiatie. Daarmee heeft de E&G-wet bijgedragen aan het beter functioneren van de kleinverbruikersmarkt.

Hierbij moet worden aangetekend dat er nog sprake is van een zeer geconcentreerde markt en dat er een tendens is van toenemende verticale integratie. Aangezien de retailprijzen mede worden bepaald door de inkoopkosten op de groothandelsmarkt, is de beperkte marktwerking op de groothandelsmarkt van invloed

geweest op de waargenomen effecten op de kleinverbruikersmarkt. Ook voor de kleinverbruikersmarkt is daarom de verdere ontwikkeling van een Europese markt van groot belang.

Voorts is gebleken dat de wetgeving voldoende bescherming aan de consument biedt tegen onwenselijke marktuitkomsten. Vanuit de markt zijn echter zorgen geuit over het mogelijk beperkende effect van consumentenbescherming op marktwerking. Vanwege maatregelen om de consument te beschermen (zoals de tariefregulering) voelen marktpartijen zich beperkt in hun mogelijkheden tot product- en prijsdifferentiatie.

Ten aanzien van de vraag of de huidige mate van consumentenbescherming kan worden afgebouwd is het van belang te realiseren dat in het afgelopen jaar de transitie van de consumentenmarkt gepaard ging met substantiële problemen rondom de administratieve processen. Ook is de kwaliteit van de dienstverlening van de energiebedrijven vlak na de liberalisering van een onvoldoende hoog niveau gebleken.

Onder de voorwaarde dat het consumentenvertrouwen binnen afzienbare tijd weer herstelt en er sprake is van een goed functionerende markt, kan naar de mening van NMa/DTe de sectorspecifieke consumentenbescherming worden afgebouwd. Dit geeft waarschijnlijk een extra impuls aan de concurrentie op de kleinverbruikersmarkt.

Leveringszekerheid

De korte-termijn leveringszekerheid is in wet- en regelgeving effectief geregeld door het balanceringsstelsel inclusief het leveren van noodvermogen of piekgas. Voor de komende jaren zijn er geen signalen dat er onvoldoende gas en elektriciteit geproduceerd en/of geïmporteerd zal worden.

Voorts is de continue levering aan kleinverbruikers geregeld met de "Supplier of last resort" regeling. Deze regeling is ambtshalve nog niet toegepast omdat er sinds de invoering van de regeling geen leveringsvergunningen zijn ingetrokken. De effectiviteit van de "Supplier of last resort" regeling moet zich daarom nog in de praktijk bewijzen.

Of de leveringszekerheid op lange termijn (>20 jaar) is gewaarborgd om aan de toekomstige vraag te voldoen is echter minder zeker. Zo brengt de afnemende gasvoorraad in Nederland en de hiermee gepaard gaande grotere afhankelijkheid van Nederland voor import uit het buitenland grotere onzekerheden met zich. Voor het waarborgen van de leveringszekerheid op de lange termijn is het noodzakelijk dat er voldoende wordt geïnvesteerd in productie- en/of importcapaciteit. De overheid kan dit stimuleren door het scheppen van een gunstig investeringsklimaat door middel van stabiel overheidsbeleid.

Belangrijk onderdeel van stabiel overheidsbeleid is het verschaffen van duidelijkheid aan netbeheerders over de toekenning van extra tariefruimte voor omvangrijke uitbreidingsinvesteringen (zogenaamde aanmerkelijke investeringen). De wet bepaalt dat de goedkeuring van extra tariefruimte voor aanmerkelijke investeringen alleen na ingebruikname van de investering (dus achteraf) door NMa/DTe kan worden verstrekt. Dit leidt tot onzekerheid bij vermogensverschaffers of investeringen te zijner tijd wel

terugverdiend kunnen worden. Het is van belang om de onzekerheid voor (in ieder geval) de landelijke netbeheerders weg te nemen. Daarom zijn maatregelen nodig die het mogelijk maken om (landelijke) netbeheerders vooraf zekerheid te verschaffen over de toekenning van extra tariefruimte voor aanmerkelijke investeringen ter uitbreiding van het netwerk.

Betrouwbaarheid

De jaarlijkse uitvalduur is in de afgelopen 10 jaar redelijk constant geweest en bedroeg in 2005 voor elektriciteit 27 minuten per klant per jaar en voor gas 1 minuut. Hiermee is de betrouwbaarheid van de Nederlandse netwerken in de afgelopen 10 jaar ongeveer gelijk gebleven en in vergelijking met het buitenland onverminderd hoog. De verwachting is dat dit ook de komende jaren het geval zal zijn.

In de E&G-wet is een aantal algemene bepalingen opgenomen om de betrouwbaarheid van de netten te waarborgen. Zo dient een netbeheerder aannemelijk te maken dat hij beschikt over een doeltreffend kwaliteitsbeheersingssysteem voor zijn transportdienst en over voldoende capaciteit voor het transport van elektriciteit en/of gas (kwaliteits- en capaciteitsdocument).

De huidige wet- en regelgeving bevat echter vrijwel geen expliciete normen ten aanzien van het gewenste betrouwbaarheidsniveau van de netten. De netbeheerder bepaalt in feite zelf de norm ten aanzien van het kwaliteitsniveau van zijn netwerk, mede op basis van prikkels die via de kwaliteitsregulering zijn ingebouwd in de reguleringssystematiek (kosten-/batenafweging). Het is echter de vraag of dit leidt tot het maatschappelijk gewenste betrouwbaarheidsniveau.

Tariefregulering

De tariefregulering van netbeheerders moet bijdragen aan een optimale prijs-kwaliteit verhouding. Uit de evaluatie is gebleken dat de doelmatigheid van netbeheer is gestegen, terwijl er geen aanwijzingen zijn dat de kwaliteit is gedaald.

Vanuit netbeheerders zijn er zorgen geuit dat de tariefregulering onvoldoende ruimte laat voor noodzakelijke investeringen op de lange termijn als gevolg van een veroudering of verslechtering van componenten. Netbeheerders maken zich zorgen over een vervangingsgolf. Om meer inzicht te krijgen of de gekozen systematiek in de praktijk leidt tot voldoende investeringsruimte, is NMa/DTe voornemens om de komende jaren de werking van het tariefreguleringssysteem nader te evalueren. Hierin wordt ook gekeken naar de financiële positie van netbeheerders.

Onafhankelijkheid netbeheer

Netbeheerders dienen zelfstandig in staat te zijn een kwalitatief goede invulling van hun wettelijke taken te verzorgen. In de praktijk hebben netbeheerders vaak slechts enkele of enkele tientallen mensen in dienst, die met name zorg dragen voor de contracten waarmee zij diensten inkopen. Deze "magere" netbeheerders contracteren daarbij veelal hun moedermaatschappijen of zustermaatschappijen voor de uitvoering van een aantal kerntaken. Deze uitbesteding geldt ook voor het activabeheer, waardoor kosten, baten en rendement van het net voor een belangrijk deel buiten de invloed van de netbeheerder gehouden worden.

Op grond van de huidige E&G-wet zijn deze “magere” netbeheerders in formele zin onafhankelijk en is er sprake van onafhankelijke besluitvorming. In de praktijk is dit echter mogelijk niet altijd voldoende gegarandeerd. Het risico hierbij is dat belangen van de (groeps)maatschappij (waar het economisch eigendom van de netten is ondergebracht) kunnen interfereren met het publiek belang van doelmatig en betrouwbaar netbeheer.

Baten en lasten

Ecorys heeft in opdracht van NMa/DTe een kosten-baten analyse (KBA) uitgevoerd om de contante waarde te bepalen van de invoering van de E&G-wet. Hoewel er sprake was van enkele consistentieproblemen in de beschikbare data is het mogelijk gebleken zinvolle datareeksen op te stellen. Binnen de kaders van het onderzoek (tijd en budget) was het echter niet mogelijk om een uitgebreide causale analyse uit te voeren.

De tarieven voor afnemers, exclusief brandstofkosten en belastingen en heffingen, zijn de basis voor de berekening van de baten. De trend in de ontwikkeling van deze tarieven, vóór invoering van de E&G-wet, is geschat op basis van historische gegevens. Er is verondersteld dat zonder de invoering van de wet deze trend zou zijn doorgezet. Er zijn naar meerdere soorten trends gekeken: zowel een lineair als een procentueel verloop. Binnen de kaders van de evaluatie was het niet mogelijk naar een nadere verklaring van de trends vóór de invoering van de E&G-wet te zoeken, noch naar redenen waarom de trend wel of niet zou zijn doorgezet. Dit leidt ertoe dat de resultaten uit de KBA met voorzichtigheid geïnterpreteerd moeten worden.¹

Uit de analyse van Ecorys blijkt dat de lasten als gevolg van de invoering van de E&G-wet zijn toegenomen. De totale lasten over de periode 1998-2005 zijn minimaal met 305 miljoen euro gestegen als gevolg van een toename van de administratieve lasten en bestuurlijke kosten. Voor de nalevingslasten en nalevingskosten is het aannemelijk dat deze zijn gestegen als het gevolg van wijzigingen in regelgeving, maar het is niet mogelijk gebleken om hiervan een kwantitatieve inschatting te geven.

Voor het bepalen van de baten heeft Ecorys het werkelijke verloop van de tarieven (gecorrigeerd voor belastingen en brandstofkosten) vergeleken met de situatie zonder invoering van de E&G-wet. Voor elektriciteit constateert Ecorys dat er sprake is van een significante trendbreuk in de ontwikkeling van de netto prijzen van vóór en na de invoering van de Elektriciteitswet. Het totale verwachte voordeel voor kleinverbruikers bedraagt hiermee naar schatting 2 miljard euro en voor grootverbruikers circa 3,5 miljard euro over de gehele periode 2000-2005.

De kleinverbruikerstarieven gas (exclusief belastingen en brandstofkosten) zijn in de periode voorafgaand aan invoering van de E&G-wet (1991-2000) flink gedaald. Vanaf een jaar na invoering van de Gaswet zijn de tarieven niet verder gedaald (zoals bij elektriciteit), maar juist licht gestegen, terwijl 2005 weer een lichte daling laat zien. Uit de analyse van Ecorys blijkt dat de schattingen van de hoogte van de baten variëren van

¹ Zie voor nadere toelichting en onderbouwing van de KBA: Ecorys, Evaluatie Elektriciteitswet 1998 en Gaswet, Rotterdam.

1,4 miljard euro negatief tot 882 miljoen euro positief. Hoewel de schattingen sterk uiteenlopen wijst de analyse erop dat de baten voor elektriciteit beduidend hoger zijn dan voor gas. Dit komt overeen met de eerdere constatering dat de elektriciteitsmarkt beter functioneert dan de gasmarkt. Per saldo blijkt uit het onderzoek van Ecorys dat de baten als gevolg van de invoering van de E&G-wet aanzienlijk hoger zijn dan de lasten.

Juridische kwaliteit

Tot slot is in de evaluatie aandacht besteed aan de juridische kwaliteit van de wetten.

Hieruit komt met name naar voren dat de huidige Elektriciteits- en Gaswet in juridisch-technische zin geen grote wijzigingen behoeven. Dit wordt mede in verband gebracht met de vele wetswijzigingen die reeds hebben plaatsgevonden en volgens marktpartijen tot een te grote gedetailleerdheid en daarmee niet noodzakelijkerwijs tot meer duidelijkheid heeft geleid. Er is behoefte aan stabiliteit en de markt de kans te geven zich aan te passen aan de relatief nieuwe wetgeving.

Voorts is gewezen op het ontbreken van een balans in de wet tussen open normen in de wet en detail regulering via lagere regelgeving. Deze open normen dragen in combinatie met niet helder omschreven beleidsdoelen bij aan rechtsonzekerheid. Volgens PelsRijcken verdient het de voorkeur in de wet doelstellingen, taken en open normen op te nemen en deze open normen nader in te vullen met lagere regelgeving.

Het formele handhavinginstrumentarium van NMa/DTe uit hoofde van de E&G-wet is toereikend. Er is geen aanleiding om het huidige handhavinginstrumentarium te verruimen of te beperken.

Evaluatie BAEI

In het kader van de evaluatie van de E&G-wet heeft NMa/DTe de effectiviteit van het Besluit Aanleg Energie Infrastructuur (BAEI) geëvalueerd. Het BAEI beoogt gemeenten een instrument te geven om bij de aanleg van integrale energie-infrastructuur de duurzaamheid te bevorderen. Uit de evaluatie blijkt dat het BAEI hiervoor geen geschikt middel is.

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
Inhoudsopgave	9
1 Inleiding en leeswijzer	10
2 Elektriciteit en Gas in Nederland	14
3 Functioneren groothandelsmarkt Elektriciteit	19
4 Functioneren groothandelsmarkt Gas.....	25
5 Geleidelijke vorming van Europese markten	31
6 Functioneren kleinverbruikersmarkt	34
7 Bescherming positie kleinverbruiker	43
8 Leveringszekerheid	47
9 Betrouwbaarheid van de netten	52
10 Supplieer of last resort	57
11 Tariefregulering netbeheerders.....	58
12 Onafhankelijk netbeheer	62
13 Baten en lasten Elektriciteits- en Gaswet.....	65
14 Juridische analyse kwaliteit wet- en regelgeving	68
15 Evaluatie Besluit Aanleg Energie Infrastructuur	72
Bijlagen	
Bijlage A Toelichting reikwijdte evaluatie	75
Bijlage B Samenstelling begeleidingscommissie	78

1 Inleiding en leeswijzer

In de Elektriciteitswet 1998 (hierna: Elektriciteitswet) en de Gaswet is vastgelegd dat periodiek een evaluatie van de effectiviteit van deze wetten plaats vindt. De uitvoering van de evaluatie is bij wet opgedragen aan de Directie Toezicht Energie van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: NMa/DTe)². In dit rapport doet NMa/DTe verslag van de effectiviteit van de Elektriciteits- en Gaswet (hierna: E&G-wet).

1.1 Doel, inhoud en reikwijdte van de evaluatie

Het doel van de evaluatie is dat verslag wordt gedaan aan de Staten-Generaal over de doeltreffendheid en de effecten van de E&G-wet in de praktijk. De beleidsdoelstellingen van de wet staan dus centraal. De evaluatie moet antwoord geven op de volgende centrale onderzoeksvragen:

- In hoeverre zijn de met de wetten beoogde doelen daadwerkelijk gerealiseerd?
- Welke bijdrage hebben de wetten geleverd aan het realiseren van deze doelen?
- Wat zijn de baten en lasten van de wetten?
- Welke overige effecten hebben de wetten teweeg gebracht die niet samenhangen met de doelen van de wetten?

De beleidsdoelen zoals beschreven in de Ministeriële Regeling³ zijn:

- Goed functionerende elektriciteits- en gasmarkt;
- Onafhankelijkheid van het netbeheer;
- Geleidelijke vorming van Europese markten voor elektriciteit en gas;
- Een betrouwbare, duurzame en doelmatige energievoorziening;
- Doeltreffend en doelmatig toezicht op de naleving van deze wetten;
- Bescherming positie kleinverbruiker.

Niet al deze beleidsdoelstellingen komen aan de orde in dit rapport. Het toezicht op de naleving wordt in een separate evaluatie van NMa/DTe behandeld. Daarnaast heeft het ministerie van Economische Zaken (hierna: EZ) aangegeven dat een aantal beleidsdoelstellingen buiten de evaluatie vallen. Het gaat dan met name om een duurzame elektriciteitsvoorziening, het kleine-velden beleid, en onafhankelijk netbeheer waar het de splitsing betreft. Voorts is aangegeven dat sommige onderwerpen specifieke aandacht behoeven, en maken eerdere toezeggingen van de Minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer deel uit van de evaluatie. In bijlage A is in detail aangegeven waar de evaluatie wel en niet over gaat.

NMa/DTe heeft in deze evaluatie primair per beleidsdoel geanalyseerd in welke mate het beoogde doel is gerealiseerd en wat de bijdrage van de E&G-wet hieraan is geweest. Sommige beleidsdoelstellingen, zowel

² Bij Amendement van het lid De Krom c.s. (TK 29 372, nr. 32) is de uitvoering van de evaluatie aan NMa/DTe opgedragen met als doel de onafhankelijkheid te verzekeren.

³ Regeling inzake de inhoud van het verslag van de evaluatie Elektriciteitswet 1998 en Gaswet: Uit: Staatscourant 3 maart 2006, nr. 45

binnen als buiten de evaluatie, kunnen op gespannen voet met elkaar staan. De samenhang met beleidsdoelen die buiten de evaluatie vallen, zoals bijvoorbeeld het kleine-velden beleid, is niet onderzocht. Dit betekent bijvoorbeeld dat op de groothandelsmarkt primair is gekeken naar de mate waarin de E&G-wet heeft bijgedragen aan een goed functionerende markt, en niet naar een optimale balans tussen marktwerking en andere mogelijke doelen zoals duurzaamheid en leveringszekerheid.

1.2 Uitgangspunten en randvoorwaarden bij de uitvoering van de evaluatie

Voor de uitvoering van de evaluatie gelden de volgende uitgangspunten en randvoorwaarden, voortvloeiend uit de Ministeriële Regeling:

- De evaluatie heeft een feitelijk karakter en doet geen beleidsaanbevelingen. De evaluatie maakt onderscheid tussen feiten, meningen en oordelen;
- NMa/DTe voert de evaluatie niet zelf uit, maar voert regie op de uitvoering. Sommige aspecten van de evaluatie hebben namelijk betrekking op het functioneren van NMa/DTe. Omdat NMa/DTe hecht aan onafhankelijke oordeelsvorming is de uitvoering voor een groot deel uitbesteed aan externe deskundigen en onthoudt NMa/DTe zich bij het eindrapport van een oordeel over haar eigen functioneren;
- De evaluatie is zoveel mogelijk gebaseerd op beschikbaar materiaal. Hiertoe behoren ook de informatie en gegevens die NMa/DTe heeft gepubliceerd in het kader van reguliere monitoringactiviteiten.

1.3 Aanpak

Voorafgaand aan de uitvoering van de evaluatie is een evaluatiekader opgesteld. Het evaluatiekader is door NMa/DTe opgesteld, en na raadpleging van de sector door het ministerie van EZ vastgesteld.⁴

Voor beantwoording van de onderzoeksvragen in het evaluatiekader zijn vijf deelonderzoeken uitbesteed aan externe deskundigen. Deze deelonderzoeken zijn uitgevoerd in de periode april – juli 2006.

- In de economische analyse (uitgevoerd door Ecorys) is geanalyseerd wat de bijdrage van de wetten is geweest aan het functioneren van de groothandels- en kleinverbruikersmarkt en aan de totstandkoming van een Europese markt voor elektriciteit en gas.
- In de technische analyse (uitgevoerd door KEMA) is geanalyseerd wat de bijdrage van de wetten is aan een doelmatige en betrouwbare energievoorziening.
- In de juridische analyse (uitgevoerd door PelsRijcken) is de effectiviteit van het wettelijk kader beoordeeld. Hierbij ligt de nadruk op de juridische kwaliteit van wet- en regelgeving.
- In de baten-lasten analyse (uitgevoerd door Ecorys) zijn de baten en lasten die de wetten teweeg hebben gebracht gekwantificeerd.
- De effectiviteit van het Besluit Aanleg Energie Infractuur (BAEI) is geëvalueerd door B&A Groep.

⁴ Directie Toezicht Energie. Evaluatiekader Elektriciteitswet en Gaswet. Den Haag, 2 mei 2006.

De resultaten uit de deelonderzoeken zijn door NMa/DTe bij elkaar gebracht in dit syntheserapport, dat tevens het eindproduct van de evaluatie is. De deelrapportages vormen een bijlage bij dit rapport.

Gedurende de uitvoering van de deelonderzoeken zijn marktpartijen en belanghebbenden op diverse manieren geraadpleegd, onder meer via interviews, groepsgesprekken, enquêtes en interactieve websites. Een selectie van belanghebbenden heeft daarnaast de gelegenheid gekregen om via deelname aan workshops te reageren op de feitelijke bevindingen van de deelonderzoeken. De input van deze workshops is vervolgens meegenomen bij het opstellen van het syntheserapport.

De uitvoering van de evaluatie is begeleid door een externe begeleidingscommissie, die het ministerie van EZ (opdrachtgever van de evaluatie) heeft geadviseerd over de kwaliteit en onafhankelijkheid van de evaluatie.⁵ De samenstelling van deze commissie is vermeld in bijlage B.

Leeswijzer

Dit rapport begint met een inleiding over de belangrijkste kenmerken en ontwikkelingen van de energievoorziening in Nederland (hoofdstuk 2).

Hoofdstuk 3 tot en met 12 gaan in op de bijdrage van de wetten aan de realisatie van de beleidsdoelen en op de overige effecten die de wetten teweeg hebben gebracht:

- ❑ Het functioneren van de groothandelsmarkt staat centraal in de hoofdstukken 3 tot en met 5. Hoofdstuk 3 behandelt de groothandelsmarkt voor elektriciteit, hoofdstuk 4 de groothandelsmarkt voor gas en hoofdstuk 5 de geleidelijke vorming van Europese markten.
- ❑ Het functioneren van de kleinverbruikersmarkt komt aan bod in hoofdstuk 6, gevolgd door bescherming van de positie van de kleinverbruiker en het effect daarvan op de kleinverbruikersmarkt (hoofdstuk 7).
- ❑ De betrouwbaarheid, duurzaamheid en doelmatigheid van de energievoorziening staat centraal in de hoofdstukken 8 tot en met 10. De rapportage gaat achtereenvolgens in op leveringszekerheid (hoofdstuk 8), de betrouwbaarheid van netten (hoofdstuk 9) en de supplier of last resort regeling (hoofdstuk 10).
- ❑ Het netbeheer komt aan bod in de hoofdstukken 11 en 12. Hoofdstuk 11 gaat in op tariefregulering en de bijdrage daarvan aan de realisatie van de doelstellingen van de wetten. Hoofdstuk 12 gaat in op een aantal aspecten rond onafhankelijk netbeheer.

⁵ Deze begeleidingscommissie begeleidt de uitvoering van en bewaakt de samenhang tussen verschillende (evaluatie) onderzoeken die in de loop van 2006 hebben plaatsgevonden. Naast voorliggende evaluatie betreft het een evaluatie van het functioneren van het toezicht van NMa/DTe (onder regie van EZ), een doormeting van administratieve lasten van (energie) wet- en regelgeving (uitgevoerd door NMa/DTe) en een evaluatie van het beleidsdoel optimale ordening en werking van energiemarkten uit de rijksbegroting 2005 (onder regie van EZ).

Deze hoofdstukken 3 tot en met 12 kennen eenzelfde opbouw. Elk hoofdstuk begint met een korte beschrijving van de beleidsdoelstellingen en het wettelijk instrumentarium. Dan volgt een beschrijving van de effecten zoals die in de deelonderzoeken naar voren zijn gekomen. Dit is zoveel mogelijk een objectieve weergave van de resultaten. Elk hoofdstuk eindigt met een analyse en conclusie van NMa/DTe over de bijdrage van de wet aan de beschreven effecten. In de analyse en conclusie maakt NMa/DTe, naast de onderliggende rapporten, ook gebruik van haar eigen ervaring en kennis van de markt.

Hoofdstuk 13 en 14 hebben een andere invalshoek. Hoofdstuk 13 gaat in op de kwantificering van baten en lasten die de Elektriciteitswet en de Gaswet teweeg hebben gebracht. Hoofdstuk 14 gaat in op de juridische kwaliteit van de wetten, zoals de samenhang en consistentie van het wettelijk kader, de helderheid van normen en bepalingen en de handhaafbaarheid van wettelijke bepalingen. Tenslotte zijn in hoofdstuk 15 de uitkomsten van de evaluatie van het BAEI beschreven.

2 Elektriciteit en Gas in Nederland

Elektriciteit en gas zijn bijzondere producten. Het uiteindelijke product, het feit dat het licht brandt en er gas uit de gaskraan komt, is niet los te zien van de fysieke infrastructuur en de techniek erachter. De fysieke kenmerken bepalen dan ook sterk de mogelijkheden voor de inrichting van een vrije markt. Tegelijkertijd zijn elektriciteit en gas producten met een hoog maatschappelijk belang. Dit hoofdstuk beschrijft in vogelvlucht hoe de fysieke infrastructuur eruit ziet, hoe de voorziening van elektriciteit en gas vóór de invoering van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet geregeld was, en hoe dit voorzieningsmodel veranderd is met de invoering van de huidige wetten.

2.1 De fysieke infrastructuur

Gas

Om gas te kunnen leveren aan (binnenlandse) afnemers, moet fysiek aan de volgende condities voldaan zijn. Ten eerste moet er gas ("commodity") beschikbaar zijn op de Nederlandse markt, uit binnenlandse productie of import. Ten tweede moet dat gas de juiste samenstelling ofwel gaskwaliteit hebben; hiervoor is kwaliteitsconversie in veel gevallen vereist. Ten derde moet het gas vervoerd worden over het Nederlandse hoofdnets en, voor kleinverbruikers, over de regionale netten van energiebedrijven waarop de eindverbruikers zijn aangesloten. Daarnaast moet het afnameprofiel in de tijd gebalanceerd worden met het profiel van toevoer. Als laatste moet uiteraard bijgehouden worden hoeveel de klanten afnemen en moeten klanten hiervoor betalen.

- ❑ Nederlandse productie komt uit het Groningenveld en uit de zogenaamde "kleine velden" die met name in de Noordzee gelegen zijn. Het Groningenveld levert laagcalorisch gas, dat met bescheiden kwaliteitsconversie geschikt is voor kleinverbruikers en voor sommige industriële grootafnemers. De kleine velden en de importverbindingen leveren hoogcalorisch gas, dat geschikt is voor industriële toepassingen of geconverteerd wordt tot laagcalorisch gas (kwaliteitsconversie).
- ❑ Kwaliteitsconversie geschiedt in Nederland in een aantal mengstations, waarin verschillende gaskwaliteiten met elkaar gemengd worden of waarin hoogcalorisch gas verdund wordt met stikstof.
- ❑ De twee typen gas, hoogcalorisch en laagcalorisch, vertalen zich ook in twee landelijke transportnetwerken. Het hoogcalorische netwerk is bestemd voor import en export en voor industriële afnemers met een directe verbinding op het hoofdnets. Het laagcalorische net heeft ook een aantal industriële afnemers met een directe aansluiting, maar is met name bedoeld voor de kleinverbruikers. De regionale netten van distributiebedrijven sluiten aan op het laagcalorische hoofdnets.
- ❑ De vraag naar gas heeft een redelijk voorspelbaar dag-, week- en seizoenspatroon. In de zomer is de vraag naar gas bijvoorbeeld lager dan in de winter en af en toe zijn er specifieke pieken, bijvoorbeeld op heel koude dagen. De kleine velden en de importverbindingen leveren een tamelijk constante stroom gas. De productie van het Groningenveld is makkelijker regelbaar en wordt ingezet om vraag en aanbod op elkaar af te stemmen ("balansfunctie" van het Groningenveld). De manieren om het afnamepatroon in de tijd te kunnen volgen hebben als verzamelnaam "flexibiliteitbronnen"; het Groningenveld is daar

dus een voorbeeld van. Andere bronnen zijn gasopslag en de mogelijkheid om de hoeveelheid gas in het landelijke transportnet binnen grenzen te variëren ("linepack").

- ❑ Via meters wordt bijgehouden hoeveel elke klant verbruikt. Grootverbruikers hebben vaak real-time meters die een signaal sturen van het actuele verbruik. Huishoudens en kleinzakelijke afnemers betalen vaak op basis van een schatting van hun verbruik; de meter wordt dan periodiek afgelezen om het daadwerkelijke verbruik te meten en de uiteindelijke rekening te vereffenen met de al gedane betalingen.

Elektriciteit

Net als bij gas, is nodig dat er commodity ("de kilowatturen") beschikbaar is, dat er transport plaatsvindt, dat vraag en aanbod met elkaar in overeenstemming gebracht worden, en dat klanten bemeterd en gefactureerd worden:

- ❑ Elektriciteit wordt in Nederland centraal opgewekt in elektriciteitscentrales en decentraal in warmtekrachtcentrales. Deze centrale productie-eenheden draaien op gas, kolen, en in een geval op nucleaire brandstof. Daarnaast voorzien windmolens in een paar procent van de Nederlandse productie, en importeert Nederland, met name uit Duitsland. Elektriciteit is een veel lokaler product dan gas, omdat gaswinning afhangt van de aanwezigheid van gas in de grond en elektriciteitscentrales in principe overal geplaatst kunnen worden.
- ❑ De opgewekte stroom wordt over het hoogspanningsnet getransporteerd en gedistribueerd via de regionale netten. Elektriciteit is één product; er is dus ook maar één hoogspanningsnet dat zich in stappen steeds meer vertakt tot uiteindelijk individuele aansluitingen bereikt worden.
- ❑ Omdat elektriciteit niet als zodanig kan worden opgeslagen, is het van belang om op elk moment vraag en aanbod op elkaar af te stemmen ("balancing"). Waar bij gas kleine schommelingen kunnen worden opgevangen, moet de balans bij elektriciteit veel preciezer kloppen. Ook moet er genoeg capaciteit zijn om aan de piekbehoefte te voldoen, zonder dat dit excessieve kosten voor overcapaciteit met zich brengt.
- ❑ Voor bemetering en afrekening van elektriciteit gelden dezelfde opmerkingen als voor gas.

2.2 De energievoorziening vóór 1998

Gas

Voor de invoering van de Gaswet werd de winning, distributie en levering van gas bepaald door een publiek-private samenwerking van de Staat en Gasunie in het zgn. "Gasgebouw". Hierin verzorgde Gasunie de inkoop, transmissie, verkoop en opslag van aardgas in Nederland. Distributiebedrijven, die de kleinverbruikers bedienen, betrokken hun gas van Gasunie via langlopende contracten. Met uitzondering van export uit kleine velden werd alle binnenlandse productie verkocht door Gasunie. Alleen grootzakelijke afnemers hadden enige keus van leverancier, aangezien zij van buitenlandse leveranciers gas konden betrekken.

Het landelijke transportnet was in bezit en beheer van Gasunie. De regionale netten waren in bezit en beheer van diverse regionale distributiebedrijven, die zowel transport als levering verzorgden. Hierbij bestond geen overlap; Nederland was geografisch verdeeld in diverse leveringsgebieden, waarbij in elk gebied één distributiebedrijf het monopolie had op transport en levering aan eindgebruikers. Deze spelers waren veelal eigendom van lokale overheden; zij kochten hun gas van Gasunie, Gasunie leverde dat af op het gasontvangststation (GOS), en het regionale distributiebedrijf transporteerde dat, zorgde voor aansluitingen en een goed werkend netwerk, en zorgde dat klanten hun rekening kregen. Tarieven waren gereguleerd en klanten (behalve grootverbruikers) hadden geen keuze van leverancier.

Elektriciteit

Elektriciteitsproductiebedrijven ("EPB's") en hun dochter, de N.V. Samenwerkende Elektriciteitsproducenten ("SEP") zorgden voor productie, import en transmissie. SEP kocht brandstoffen in, bepaalde welke centrales wanneer werden ingezet en hoeveel geïmporteerd moest worden, en verzorgde de transmissie over het hoogspanningsnet. SEP kocht in feite de zo gepoolde elektriciteit van de EPB's, en leverde deze dan weer (terug) aan de EPB's, die vervolgens leverden aan distributiebedrijven.

Distributiebedrijven verzorgden, net als bij gas, het transport over het regionale net en de levering. Zowel de tarieven tussen SEP en de EPB's, als de tarieven tussen de EPB's en de distributiebedrijven, als de eindverbruikertarieven waren gereguleerd. Industriële afnemers en distributiebedrijven hadden daarnaast de mogelijkheid binnen randvoorwaarden zelf elektriciteit te importeren, of decentraal opgewekte capaciteit (van bijvoorbeeld WKK's) buiten de SEP om te contracteren; afspraken hierover waren vanaf 1996 vastgelegd in het "Protocol". In vele gevallen was er sprake van verticale integratie; de EPB's waren veelal in eigendom van distributiebedrijven.

Tussen 1980 en 1998 vond op grote schaal consolidatie plaats, waardoor uiteindelijk 4 EPB's en zo'n 10 distributiebedrijven overbleven.

2.3 De Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet

De energievoorziening vóór 1998 had, zoals boven beschreven, het karakter van een aanbod-gedreven, centraal gestuurde openbare dienst. Met de Elektriciteitswet 1998 werd beoogd "individuele vragers en aanbieders op de elektriciteitsmarkt geleidelijk meer keuzevrijheid te geven binnen een raamwerk van regels die gericht zijn op het betrouwbaar, duurzaam en doelmatig functioneren van de elektriciteitsvoorziening". De wet vloeit onder andere voort uit richtlijnen 96/92 en 98/30 van het Europees parlement, en de Raad van de Europese Unie, waarin gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en gas zijn vastgelegd en lidstaten verplicht zijn gesteld (gefaseerd) de elektriciteitsmarkt te liberaliseren en open te stellen voor concurrentie⁶. Deze richtlijnen hebben uiteindelijk tot doel één Europese interne markt te realiseren, waarin partijen met elkaar concurreren over landsgrenzen heen.

⁶ Beide zijn inmiddels ingetrokken en vervangen door 2003/54/EG (Elektriciteit) en 2003/55/EG (Gas).

Marktwerking dient in deze opzet te zorgen voor keuzevrijheid, efficiënte prijzen en een betere dienstverlening. Om dit algemene doel van de Elektriciteitswet 1998 en later de Gaswet te kunnen bereiken zijn op hoofdlijnen drie veranderingen gefaseerd doorgevoerd, waarbij elektriciteit in veel gevallen enkele jaren voorloopt op gas.

Ten eerste is de centrale sturing van het aanbod (bij gas door Gasunie, bij elektriciteit door SEP) vervangen door een groothandelsmarkt waar vraag en aanbod samen komen. Ook import en export van elektriciteit en gas zijn binnen randvoorwaarden vrij gegeven. Nieuwe partijen, waaronder pure handelaren, mogen toetreden. Dit betekent voor elektriciteit dat producenten rechtstreeks op de groothandelsmarkt kunnen aanbieden en leveranciers en grootzakelijke afnemers daar kunnen inkopen. Elektriciteit kan meerdere malen herverhandeld worden voordat een leverancier het gebruikt voor levering aan eindklanten. Voor gas betekent dit dat de producenten van de "kleine velden" direct op de groothandelsmarkt voor gas kunnen aanbieden maar ten allen tijde aan GasTerra (vroeger: Gasunie Trade & Supply) mogen verkopen.

Productie uit het Groningenveld blijft exclusief door NAM aan Gasunie verkocht worden. Op de groothandelsmarkt zijn shippers actief, die inkopen van producenten of importeren, herverhandelen, en verkopen aan leveranciers en grootzakelijke afnemers. Overigens kunnen afnemers of producenten ook zelf als shipper optreden. Voor zowel elektriciteit als gas geldt dat iedere partij zijn eigen vraag en aanbod zelf moet balanceren; dit is niet langer centraal geregeld. Ook zijn de groothandelstarieven niet langer gereguleerd.

Ten tweede heeft er "ontbundeling" plaatsgevonden tussen netbeheer en productie, handel en levering, zowel landelijk als regionaal. Centraal hierin staat de gedachte dat netbeheer een natuurlijk monopolie is waar concurrentie in de gewone zin van het woord niet zal ontstaan, terwijl marktwerking wel kan bestaan in productie, handel en levering.

Voor het landelijke elektriciteitsnet is een landelijk netbeheerder TenneT in het leven geroepen en SEP ontbonden; voor gas is Gasunie per 1 juli 2004 opgesplitst in een onafhankelijke landelijke netbeheerder GTS, en een commerciële groothandelaar GasTerra. GTS en TenneT dragen als landelijk netbeheerders zorg voor transport voor alle partijen over het hoofdnet en de balanshandhaving. De landelijk netbeheerders moeten hun diensten op non-discriminatoire wijze aanbieden. Ook hebben de landelijk netbeheerders een marktfaciliterende rol.

De regionale distributiebedrijven zijn juridisch gescheiden in een netbedrijf met een regionaal monopolie, en een leveringsbedrijf dat elke klant kan beleveren (ongeacht de locatie van deze klant) en hiervoor de concurrentie met andere leveringsbedrijven aangaat. Netbeheerders worden aangewezen, leveranciers kunnen vrij toetreden⁷. De prijzen die leveranciers in rekening brengen bij eindklanten zijn, binnen grenzen, vrij. Om netbeheerders tot efficiëntie en kwaliteit aan te sporen is een systeem van tariefregulering

⁷ Als een leverancier kleinverbruikers wil beleveren dient deze echter een vergunning te hebben.

gebaseerd op maatstafconcurrentie opgezet, waarin regionale netbedrijven impliciet met elkaar concurreren doordat hun omzet afhangt van hun doelmatigheid ten opzichte van andere netbeheerders.

Ten derde is er keuzevrijheid voor afnemers gerealiseerd. Dit is voor zowel elektriciteit als gas in stappen gebeurd, beginnend met de grootzakelijke afnemers en eindigend met kleinverbruikers. Dit betekent dat afnemers vrij zijn om een leverancier te kiezen. Aangezien leveranciers binnen grenzen kunnen variëren met prijzen en contractvormen, kunnen afnemers dus ook kiezen welke prijs zij willen betalen voor welk aanbod.

Om de zo ontstane markt en netbeheer in goede banen te leiden, is NMa/DTe als toezichthouder opgericht. NMa/DTe heeft tot taak werkzaamheden te verrichten ten behoeve van de uitvoering van de E&G-wet alsmede van het toezicht op de naleving van de wet. Bij de uitoefening van haar taken dient NMa/DTe rekening te houden met het belang van de bevordering van een elektriciteitsmarkt en een gasmarkt die niet-discriminatoir en transparant zijn en die gekenmerkt worden door daadwerkelijke mededinging.

3 Functioneren groothandelsmarkt Elektriciteit

3.1 Beleidsdoelstellingen en wettelijk instrumentarium

In de Ministeriële Regeling is aangegeven dat met de E&G-wet wordt gestreefd naar een goed functionerende elektriciteits- en gasmarkt. Een goed functionerende markt voldoet aan een aantal kenmerken.

Ten eerste moet er sprake zijn van een gelijk speelveld. Hierbij gaat het erom dat de regels voor alle partijen hetzelfde zijn en er geen partijen structureel worden bevoordeeld boven anderen. Dit is een noodzakelijke voorwaarde om ervoor te zorgen dat partijen effectief met elkaar in concurrentie kunnen gaan.

Ten tweede moet er sprake zijn van daadwerkelijke concurrentie, ofwel “daadwerkelijke mededinging”. Dit betekent dat marktpartijen serieus met elkaar concurreren en er niet één of een klein aantal domineert. De mate van mededinging wordt gemeten aan de hand van een aantal elementen:

- Het aantal partijen, zowel in productie als handel;
- De concentratiegraad, ofwel hoe de markt verdeeld is over de partijen;
- De mate van verticale integratie;
- Een inschatting van de zwaarte van toetredingsdrempels.

Ten derde is transparantie een noodzakelijke voorwaarde voor een goed functionerende markt. Het zorgt ervoor dat handel plaats kan vinden. Transparantie wordt gemeten aan de hand van de benodigde en beschikbare informatie op de markt, in Nederland en in vergelijking met het buitenland.

Daarnaast is het van belang dat er genoeg liquide marktplaatsen zijn waar elektriciteit verhandeld wordt. Op een liquide markt kunnen vraag en aanbod elkaar makkelijk vinden en zijn de kosten van het zoeken naar een geschikte tegenpartij minimaal. Liquiditeit wordt per marktplaats gemeten aan de hand van het aantal spelers, het verhandelde volume op de markt en het aandeel van die markt in de totale handel, en de mate waarin arbitrage plaatsvindt.

Op een liquide, transparante markt met partijen die effectief met elkaar concurreren zou sprake moeten zijn van efficiënte prijzen voor een gedifferentieerd productaanbod. Efficiënte prijzen betekent dat een prijs ontstaat als natuurlijk evenwicht tussen aanbod en vraag, waarbij door concurrentie onnodige kosten zullen worden geëlimineerd. Een gedifferentieerd productaanbod betekent op de groothandelsmarkt voor elektriciteit dat er voldoende verschillende contractvormen verhandeld worden.

Met de geleidelijke invoering van de Elektriciteitswet 1998 is de Nederlandse elektriciteitsmarkt in stappen ontbundeld en opengesteld voor concurrentie. Hierbij heeft centrale sturing van het aanbod (productie) plaatsgemaakt voor een groothandelsmarkt waar vraag en aanbod bij elkaar komen (zie ook hoofdstuk 2).

In de Elektriciteitswet 1998 is een aantal bepalingen opgenomen die moeten bijdragen aan het goed functioneren van de groothandelsmarkt elektriciteit.

Op grond van hoofdstuk 1.2 heeft de minister van EZ een monitoringplicht in het kader van de leverings- en voorzieningszekerheid. Indien hij van mening is dat er onvoldoende productiecapaciteit wordt gebouwd kan hij overgaan tot aanbesteding van productiecapaciteit (hoofdstuk 2a). Op grond van hoofdstuk 5 hebben producenten en leveranciers tot taak te bevorderen dat elektriciteit op doelmatige en milieuhygiënisch verantwoorde wijze wordt geproduceerd en gebruikt. Het hoofdstuk bevat daartoe bepalingen ter stimulering van de productie van duurzame elektriciteit. Hoofdstuk 3.7 stelt regels aan de in- en uitvoer van elektriciteit (deze regels zijn in een ministeriele regeling nader uitgewerkt). Dit onder meer met het oog op reciprociteit, omdat het tempo van marktopening van de verschillende Europese lidstaten uiteenloopt. Hoofdstuk 6.10 bevat bepalingen over transparantie en liquiditeit. Daarin staat onder meer dat de minister een of meer rechtspersonen aanwijst die tot taak hebben een beurs tot stand te brengen en te houden. Voorts bevatten deze bepalingen de mogelijkheid om nadere regels te stellen aan de informatieverstrekking over en het aanbod van productie en transportcapaciteit in de markt.

Daarnaast is bepaald dat marktpartijen ieder maximaal 400 MW importcapaciteit mogen contracteren (art. 31a). Bovendien geldt er een inbiedplicht van importcapaciteit die is gecontracteerd op de dagveiling van TenneT (art. 5.6.12.1.a Netcode). Gebruikers van grensoverschrijdende capaciteit zijn namelijk verplicht de op dagbasis geïmporteerde elektriciteit te verhandelen op de APX.

Voorts zijn producenten met eenheden groter dan 5MW op grond van transparantiebesluiten, die zijn vastgelegd in de Systeemcode, verplicht om de actuele beschikbaarheid van hun eenheden door te geven aan TenneT. TenneT maakt deze data geaggregeerd beschikbaar.

Tenslotte heeft NMa/DTe de taak, namens de Raad van Bestuur van de NMa, om de markt te monitoren met de doelstelling: een markt te "bevorderen die niet-discriminair en transparant is, en gekenmerkt wordt door daadwerkelijke mededinging en doeltreffende marktwerking". Ter uitvoering deze taken dienen de marktpartijen relevante gegevens en inlichtingen te verstrekken aan NMa/DTe.

3.2 Effecten

Ecorys constateert dat de groothandelsmarkt voor elektriciteit zich redelijk heeft ontwikkeld en gegeven de korte tijdsperiode redelijk functioneert. Volgens Ecorys is er echter nog onvoldoende sprake van goede marktwerking omdat er sprake is van ongelijke toegang tot relevante marktinformatie, hetgeen een toetredingsdrempel is voor kleine, niet geïntegreerde producenten en handelaren. Voorts signaleert Ecorys als knelpunt voor een goed functionerende markt, dat de groothandelsmarkt voor elektriciteit sterk verticaal is geïntegreerd en de tendensen dat deze verticale integratie alleen maar toeneemt.

Gelijk Speelveld

Ecorys concludeert dat de risico's van onbalans in het nadeel werken van kleine producenten en handelaren.

Daadwerkelijke mededinging

Wat betreft daadwerkelijke mededinging concludeert Ecorys dat het aantal producenten en leveranciers niet noemenswaardig is toegenomen sinds de liberalisering; alleen het aantal handelaren – een marktrol die in de oude situatie niet bestond – is toegenomen tot 40. De concentratiegraad is ongeveer gelijk gebleven; er is sprake van matige tot sterke concentratie. De 'oude' verhoudingen van vóór 1998 zijn weinig veranderd. De concentratie in Nederland is lager dan in bijvoorbeeld België of Frankrijk, maar hoger dan in het Verenigd Koninkrijk. Voor producenten zijn de belangrijkste toetredingsdrempels de schaalvoordelen in productiecapaciteit en de lange kostbare weg om nieuwe capaciteit te bouwen.

Transparantie

De transparantie van de markt is de afgelopen 5 jaar weliswaar toegenomen, maar er is nog steeds ongelijke toegang tot relevante marktinformatie en niet alle benodigde informatie is (eenvoudig genoeg) beschikbaar. Het gaat dan met name (maar niet uitsluitend) over actueel inzicht in de vraag en het aanbod, en over inzicht in de OTC markt. In vergelijking met het buitenland scoort Nederland gemiddeld.

Liquiditeit

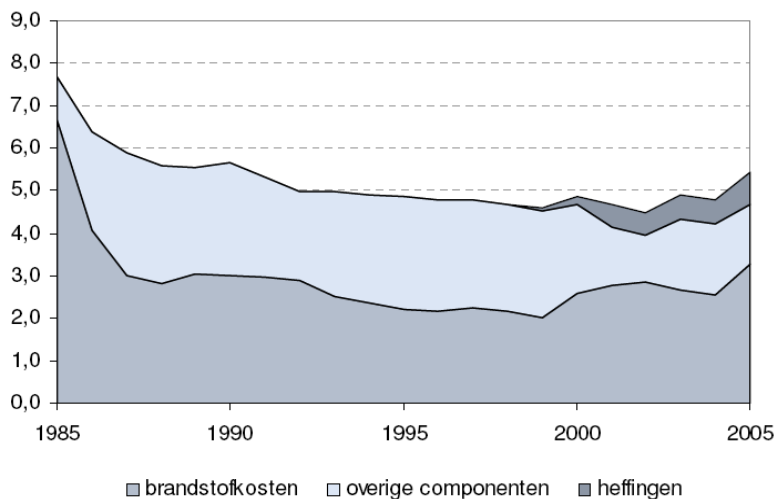
De liquiditeit heeft zich de laatste jaren redelijk goed ontwikkeld en het aantal financiële risico-instrumenten is fors toegenomen. Diverse marktplaatsen (o.a. APX, Endex) hebben zich ontwikkeld met een voldoende aanbod van producten.

Efficiënte prijsvorming

De groothandelsprijzen voor elektriciteit zijn de afgelopen vijf jaar 30-35% gestegen vanwege een stijging van de brandstofkosten, heffingen en de introductie van CO2 emissiehandel. Hoewel de bruto prijzen zijn gestegen, zijn de netto prijzen (gecorrigeerd voor brandstofkosten en heffingen) echter gedaald (zie onderstaande figuur)⁸.

⁸ Bron: Ecorys, evaluatie Elektriciteitswet 1998 en Gaswet, Rotterdam, september 2006.

Gemiddeld tarief voor grootverbruikers per KWh (1985-2005), onderverdeeld naar drie componenten (1998-prijzen, in Eurocenten)



Gedifferentieerd productaanbod

Het aantal producten is fors gestegen door de introductie van marktplaatsen als APX en Endex; ook zijn er nu financiële risico-instrumenten op de markt die voor marktopening niet verkrijgbaar waren.

Ecorys heeft ook onderzocht of er neveneffecten hebben plaatsgevonden en wat de trend is geweest in innovatie, werkgelegenheid en arbeidsproductiviteit. Ecorys constateert op geen van deze gebieden een trendbreuk ten opzichte van de situatie vóór 1998⁹. Wel kan de ontwikkeling van marktplaatsen als institutionele innovatie worden beschouwd.

Meningen sector

Diverse marktpartijen, met name kleinere spelers en grootzakelijke afnemers, hebben zorgen geuit over het functioneren van de onbalansmarkt. Daarnaast geven marktpartijen aan dat er nog steeds ongelijke toegang is tot informatie, al geven sommigen ook aan dat een teveel aan informatie collusie in de hand kan werken. Sommige marktpartijen pleiten voor afschaffing van de 400 MW importgrens, omdat deze zijn werking zou hebben verloren. Sommige partijen beschouwen de inbiedplicht als een verplichte subsidie aan APX. Als laatste geven sommige partijen aan dat de administratieve lasten hoog zijn.

3.3 Analyse en conclusie NMa/DTe

Uit het onderzoek van Ecorys is naar het oordeel van NMa/DTe gebleken dat de Elektriciteitswet 1998 heeft bijgedragen aan het functioneren van de groothandelsmarkt elektriciteit. De wet heeft de randvoorwaarden geschapen voor het ontwikkelen van de markt en de wet heeft het mogelijk gemaakt dat er handel plaatsvindt. In dit opzicht kan de wet effectief genoemd worden.

⁹ Dit heeft deels te maken met een gebrek aan informatie.

Concentratie

Tegelijkertijd heeft er geen grote verandering in de concentratie aan productiekant plaatsgevonden en zijn er zorgen over toenemende verticale integratie. In praktijk blijkt het dus niet eenvoudig om als nieuwkomer echt concurrentie aan te gaan met gevestigde partijen. Er zijn kortom nog verbeteringen mogelijk in de mate van marktwerking op de groothandelsmarkt elektriciteit. De huidige Elektriciteitswet 1998 biedt echter geen handvatten voor NMa/DTe om de concentratie en verticale integratie te beïnvloeden. Overigens kan NMa/DTe wel optreden via de Mededingingswet in geval van misbruik van economische machtsposities en in geval van overnames of fusies.

Het is waarschijnlijk dat de concentratiegraad effect heeft op de liquiditeit van de marktplaatsen en op de mate waarin efficiënte prijsvorming plaatsvindt. Aangezien de concentratie op de gasmarkt hoger is dan die op de elektriciteitsmarkt is het dus niet verwonderlijk dat de groothandelsmarkt voor elektriciteit een hogere liquiditeit en meer efficiënte prijzen laat zien dan de gasmarkt. Dit is naar mening van NMa/DTe niet een verschil in effectiviteit van de Elektriciteitswet 1998 ten opzichte van de Gaswet; het is het gevolg van een verschil in startpositie. Immers, voor invoering van de E&G-wet waren er 4 EPB's actief als groothandelaar in elektriciteit, ten opzichte van één groothandelspartij voor gas.

Importgrens

Binnen de geldende randvoorwaarden zijn alle drie de wettelijke "instrumenten" importgrens, inbiedplicht en monitoring ingezet om de markt te verbeteren. Het is naar het oordeel van NMa/DTe waarschijnlijk dat de 400 MW importgrens de concentratie potentieel licht verlaagt, aangezien 400 MW correspondeert met een "marktaandeel" op import van maximaal ca. 12%. Echter, het aandeel import in binnenlands verbruik is beperkt (<20%), zodat van dit instrument geen wonderen kunnen worden verwacht. Dit blijkt ook uit het feit dat de daadwerkelijke concentratie nauwelijks veranderd is. Tegelijkertijd constateert Ecorys dat op piekuren de interconnectoren eigenlijk altijd 'vol' zitten, wat erop zou duiden dat er op deze uren congestie is. PelsRijcken constateert dat het binnen de regelgeving voor de importgrens mogelijk is deze op te heffen als marktontwikkelingen daartoe aanleiding geven. NMa/DTe ziet daarom geen reden tot wijziging van de regelgeving op dit punt.

Inbiedplicht

In hoeverre de inbiedplicht van importcapaciteit op de dagveiling bijdraagt aan een goed functionerende elektriciteitsmarkt is lastig te zeggen. Uit onderzoek van PelsRijcken blijkt dat de inbiedplicht is gehandhaafd; het instrument is dus ingezet. Aan de ene kant bevordert de inbiedplicht het volume op APX; aan de andere kant is niet vastgesteld of APX ook zonder de inbiedplicht goed op gang was gekomen. PelsRijcken stelt geen wijzigingen voor. Naar de mening van NMa/DTe is de inbiedplicht een tijdelijke regeling totdat de liquiditeit voldoende is ontwikkeld. Bij het aandienen van een betere oplossing zal deze maatregel kunnen verdwijnen.

Voor afnemers en producenten is met name het functioneren van de onbalansmarkt van belang. Als deze niet goed werkt wordt toetreding voor kleine, niet verticaal geïntegreerde producenten relatief risicovol en duur. Het onderzoek van Ecorys geeft naar mening van NMa/DTe nog onvoldoende basis voor het trekken

van een definitieve conclusie over het functioneren van de onbalansmarkt. NMa/DTe overweegt dit zelf nader te onderzoeken.

Transparantie

De transparantie op de markt en naar de toezichthouder is naar mening van NMa/DTe nog onvoldoende; verbetering is nodig om de werking van de markt te versterken. Monitoring draagt direct bij aan de transparantie op de markt en aan het vaststellen van de knelpunten die moeten worden opgelost. Het kan echter door NMa/DTe niet als actief breekijzer worden ingezet; de informatie uit monitoractiviteiten kan voldoende zijn om een onderzoek te starten, maar is niet op zichzelf voldoende sterk om vergaande conclusies te trekken over het gedrag van marktpartijen.

Momenteel lopen er diverse initiatieven om de transparantie op de groothandelsmarkt elektriciteit te vergroten, zoals de transparantiebepalingen in de "Congestion Management Guidelines" van de Europese Commissie en de visie van ERGEG op het minimaal benodigde niveau van transparantie die is neergelegd in de "Guidelines for Good Practice on Information Management en Transparency in Electricity Markets". In aanvulling op deze initiatieven zijn aanvullende maatregelen nodig om de transparantie te vergroten. De bindende richtsnoeren van de Congestion Management Guidelines dienen met een AMvB nader te worden geconcretiseerd.

4 Functioneren groothandelsmarkt Gas

4.1 Beleidsdoelstelling en wettelijk instrumentarium

In de Ministeriële Regeling is aangegeven dat met de E&G-wet wordt gestreefd naar een goed functionerende elektriciteits- en gasmarkt. Voor de groothandelsmarkt gas betekent dit dat er sprake moet zijn van een gelijk speelveld en daadwerkelijke mededinging, efficiënte prijsvorming, een gedifferentieerd productaanbod, liquiditeit, transparantie en een goede werking van marktplaatsen. Dit hoofdstuk gaat in op de binnenlandse gasmarkt. Daarbij merkt NMa/DTe op dat de ontwikkeling op de binnenlandse markt afhankelijk is van de mate waarin er een geïntegreerde Europese markt ontstaat. Deze wordt besproken in het volgende hoofdstuk.

Voor de analyse of er sprake is van een goed functionerende groothandelsmarkt gas is het van belang vast te stellen wat nu precies onder de 'groothandelsmarkt gas' moet worden verstaan. In de beschrijving van de fysieke infrastructuur van gas (hoofdstuk 2) wordt gesproken over de vier "producten" die van belang zijn om de markt van gas te kunnen voorzien: commodity (het gas zelf), transport, flexibiliteit en kwaliteitsconversie. De 'groothandelsmarkt gas' heeft betrekking op de 'commodity markt', terwijl transport, flexibiliteit en kwaliteitsconversie noodzakelijke (gereguleerde) voorwaarden zijn voor een goed functioneren van de markt:

- ❑ Transport en kwaliteitsconversie zijn diensten die door GTS op non-discriminatoire wijze moeten worden aangeboden. Er is sprake van één aanbieder met gereguleerde tarieven. Verkeerde allocatie van deze schaarse middelen kan de werking van de groothandelsmarkt belemmeren. De allocatie van transport en kwaliteitsconversie capaciteit wordt besproken onder het kopje "mededinging".
- ❑ De markt voor flexibiliteit is deels gereguleerd, aangezien GTS verplicht is diensten aan te bieden maar ook commerciële partijen flexibiliteit kunnen (of moeten) bieden via meerdere mechanismen.
- ❑ De commodity markt is wel een markt met geliberaliseerde toegang en prijzen die door de markt (kunnen) worden bepaald.

Met de geleidelijke invoering van de Gaswet is de Nederlandse gasmarkt in stappen opengesteld voor concurrentie, zoals beschreven in hoofdstuk 2. De Gaswet telt daarnaast een aantal bepalingen die de markt sturen.

Zo is GasTerra verplicht om gas uit de kleine velden tegen een marktconforme prijs en onder redelijke voorwaarden af te nemen (art. 54) als de betreffende producent daarom vraagt, en blijft GasTerra verantwoordelijk voor uitvoering van de balansfunctie van het Groningenveld. Productie uit het Groningenveld blijft exclusief door NAM aan GasTerra verkocht worden.

Gasopslagbedrijven moeten toegang verlenen tot hun faciliteiten op basis van onderhandelde toegang. Daarnaast moet GTS, in het geval van marktdominantie van GasTerra, flexibiliteitsdiensten aanbieden (Gaswet art 10a lid 1 onder d). Dit is bij ministeriële regeling¹⁰ gespecificeerd als korte-termijn flexibiliteit, met een bereik van ten hoogste een week. GTS zorgt ook voor kwaliteitsconversie (Gaswet art 10a lid 1 onder c) en voor de levering van piekgas op extreem koude dagen¹¹.

De Minister van Economische Zaken mag een beurs aanstellen (art. 66b). Ook kunnen bij AMvB (art. 66a) regels gesteld worden over het aanbieden van gas, transportcapaciteit, opslagcapaciteit of productiecapaciteit. Deze regels kunnen betrekking hebben op de wijze van aanbieden, de voorwaarden, of de informatievoorziening.

NMa/DTe heeft de taak om de markt te monitoren met de doelstelling: "een markt te bevorderen die niet-discriminair en transparant is, en gekenmerkt wordt door daadwerkelijke mededinging en doeltreffende marktwerking". Daarnaast ziet NMa/DTe toe op de voorwaarden en tarieven van transport over het landelijk net; dit punt wordt behandeld in hoofdstuk 11 over tariefregulering.

4.2 Effecten

Ecorys heeft onderzoek gedaan naar de bijdrage van de E&G-wet aan het functioneren van de groothandelsmarkt gas. Ecorys concludeert dat de liberalisering van de groothandelsmarkt voor gas niet tot een wezenlijke verandering in het speelveld noch in de *de facto* spelregels heeft geleid. Als oorzaak noemt Ecorys een aantal structuurkenmerken dat ervoor zorgt dat er van goede marktwerking geen sprake kan zijn en dat het aannemelijk is dat de groothandelsmarkt ook in de nabije toekomst niet wezenlijk anders zal gaan functioneren. Hierbij doelt Ecorys op de dominante posities van de NAM in de winning van gas en de dominante positie van GasTerra in de groothandel.

Hieronder zijn de bevindingen van Ecorys nader uiteengezet.

Daadwerkelijke mededinging en gelijk speelveld

Ecorys constateert dat er sinds de invoering van de E&G-wet nauwelijks verandering is opgetreden in de mate van daadwerkelijke mededinging. Ten eerste is er geen verandering in het aantal spelers of de concentratiegraad in gasproductie. Deze markt is onveranderd sterk geconcentreerd. Het aantal shippers is toegenomen van 1 tot 44, maar het marktaandeel van de 43 nieuwe spelers is zeer beperkt. De concentratie op de groothandelsmarkt is licht afgenomen van een gereguleerd monopolie (exclusief importen) tot een sterk geconcentreerde markt met een concentratiegraad van 7100¹².

¹⁰ Ministeriële Regeling inzake tariefstructuren en voorwaarden gas d.d. 9 januari 2005.

¹¹ De piekgasregeling is onderdeel van het Besluit leveringszekerheid Gaswet en wordt besproken in het hoofdstuk over leveringszekerheid (hoofdstuk 8). Een eventueel effect van de piekgasregeling op de werking van de groothandelsmarkt voor gas is niet onderzocht.

¹² De concentratiegraad is de kwadratische som van de marktaandelen van alle spelers, waarbij een marktaandeel van bijvoorbeeld 10% uitgedrukt wordt als 10. In een monopolie situatie is de HHI 10000. Een markt wordt als sterk geconcentreerd beschouwd als de concentratiegraad boven 1800 uitkomt.

Als oorzaak voor de beperkte ontwikkeling van de mededinging noemt Ecorys de historische posities van NAM en GasTerra en de exclusieve toegang van GasTerra tot het Groningenveld. Ecorys constateert dat er daardoor geen sprake is van een gelijk speelveld. De exclusieve positie van GasTerra als afnemer van het Groningenveld is met name een punt in de markt voor laagcalorisch gas. Nagenoeg al het binnenlands geproduceerde laagcalorisch gas komt uit Groningen, en komt daarmee ter beschikking van GasTerra. De afnamevoorwaarden van GasTerra voor de kleine velden zijn zodanig aantrekkelijk, dat er weinig 'vrij' gas beschikbaar is voor concurrerende shippers. De meeste producenten van kleine velden kiezen ervoor hun gas aan GasTerra te verkopen; GasTerra is verplicht dit af te nemen. Shippers die concurreren met GasTerra vissen dus in een kleinere vijver; zij hebben toegang tot gas dat door andere producenten op de groothandelsmarkt wordt aangeboden en kunnen import contracteren.

Aangezien Nederland geen fysieke importpunten heeft voor laagcalorisch gas¹³, moet een concurrerende shipper dus hoogcalorisch gas contracteren, in veel gevallen met schaarse importcapaciteit, en gebruik maken van kwaliteitsconversiecapaciteit om dit om te zetten in laagcalorisch gas. Daarnaast constateert Ecorys dat de toegang tot flexibele gasbronnen voor andere shippers beperkt is. Het bieden van flexibiliteit aan afnemers met een flexibel afnamepatroon is volgens Ecorys lastig, mede doordat de toegang tot gasopslag en flexibiliteitsdiensten nog onvoldoende is ontwikkeld.¹⁴

Tenslotte heeft Ecorys de allocatie van transportcapaciteit en kwaliteitsconversie onderzocht. Hierbij constateert Ecorys dat de marktregels niet geheel zijn uitgekristalliseerd en dat het Nederlandse allocatiemechanisme (first come first served) inefficiënt is. Ook de secundaire markt voor deze diensten is niet efficiënt. Als laatste is er sprake van (contractuele en/of fysieke) schaarste van deze diensten, zowel nu als in toekomstige jaren, waardoor toetreding wordt bemoeilijkt.

Transparantie

Uit het onderzoek van Ecorys blijkt dat veel marktpartijen de transparantie op de groothandelsmarkt voor gas onvoldoende vinden. Genoemd zijn een gebrek aan data over balancering, afnamepatroon en contractuele of fysieke schaarste in import- en conversiecapaciteit. Nederland scoort in Europees verband gemiddeld, in vergelijking Frankrijk goed, maar in vergelijking met het Verenigd Koninkrijk duidelijk minder.

Liquiditeit

Volgens Ecorys heeft de Gaswet slechts bijgedragen aan een beperkte verbetering van de liquiditeit. Weliswaar zijn er handelsplaatsen voor shippers ontstaan die gas inkopen op de groothandelsmarkt en dit exporteren of doorverkopen aan grootzakelijke afnemers of leveranciers, of pure handel drijven, maar de meeste directe doorverkoop van gas vindt echter plaats op de gasontvangststations (GOS), waar gas wordt overgedragen aan het regionale net. Ongeveer 95% van de overdracht van gas vindt plaats op het GOS. Op het GOS vindt geen herverhandeling plaats; dit is dus geen liquide marktplaats.

¹³ Import is wel via backhaul mogelijk op Winterswijk en EWE-G.

¹⁴ Om de toegang tot flexibiliteit te verbeteren is GTS sinds 2006 verplicht om korte-termijn flexibiliteitsdiensten aan te bieden.

De belangrijkste marktplaats is TTF (Title Transfer Facility)¹⁵. TTF bestond nog niet voor de invoering van de Gaswet. TTF groeit; het volume verdubbelt ongeveer elk jaar. Het aantal shippers is gegroeid tot 44. Het totale verhandelde volume is naar schatting ongeveer 3x het fysieke volume. Tevens is er een gasbeurs (APX) ontstaan.

Efficiënte prijsvorming

Ten aanzien van de prijzen op de groothandelsmarkt voor gas constateert Ecorys een stijging, met name door de stijging in de olieprijs. Aangezien wereldwijd de gasprijzen beïnvloed worden door de olieprijs, zijn de verschillen tussen landen niet groot; dit kan echter niet worden toegeschreven aan goede arbitrage of marktwerking.

Gezien de koppeling met de olieprijs, het feit dat GasTerra de prijzen van zijn bilaterale contracten niet koppelt aan TTF prijzen, en gezien het geringe aandeel van TTF in de totale handel, is de prijsvorming niet efficiënt te noemen.

Gedifferentieerd productaanbod

De productdifferentiatie is toegenomen dankzij de ontwikkeling van standaard producten op TTF.

Ecorys heeft ook onderzocht of er naast marktwerking andere zaken in de gaswereld zijn veranderd. Het vrijgeven van import¹⁶ lijkt te leiden tot een toename van de transitstromen door Nederland. Gezien de afname van de Engelse gasproductie en de daarmee gekoppelde bouw van een pijpleiding die Nederland met het Verenigd Koninkrijk verbindt, zal deze trend waarschijnlijk doorzetten. De arbeidsproductiviteit in de gasector lijkt te zijn gestegen, met name door hogere gasprijzen. De werkgelegenheid lijkt stabiel. De ontwikkeling van marktplaatsen is een voorbeeld van institutionele innovatie.

Meningen sector

Marktpartijen bevestigen dat de gasmarkt nog onvoldoende werkt, al vragen sommigen zich af in hoeverre de ontwikkeling van TTF sneller had gekund.

Marktpartijen hebben wisselend gereageerd op het methodebesluit flexibiliteitsdiensten. Sommigen wijzen op de nieuwe mogelijkheden om flexibiliteit te bemachtigen, anderen menen dat het besluit leidt tot een verslechtering van het investeringsklimaat voor gasopslag en daarmee de positie van GasTerra in stand houdt.

¹⁵ TTF is een virtuele hub waar gas financieel, zonder fysiek transport kan worden verhandeld in standaard contracten via beurzen of brokers, en bilateraal in tailor-made contracten

¹⁶ Dit betekent dat shippers, anders dan GasTerra en grootzakelijke afnemers, gas mogen importeren

4.3 Analyse en conclusie NMa/DTe

De hoofdconclusie van Ecorys over het functioneren van de groothandelsmarkt gas is dat – mede vanwege de huidige marktstructuur – de Gaswet slechts een beperkte bijdrage heeft geleverd aan de ontwikkeling van de gasmarkt. Ecorys heeft hierbij de nationale markt als uitgangspunt genomen. Het functioneren van de groothandelsmarkt gas dient tevens te worden bezien vanuit internationaal perspectief. NMa/DTe ziet het dan ook als een positieve ontwikkeling dat er sprake is van toenemende internationalisering vanwege de ontwikkeling van LNG en de toenemende import vanuit Rusland. Tevens wordt er nieuwe interconnectiecapaciteit gebouwd met Groot-Brittannië; de Balgzand-Bacton Line. Dit soort ontwikkelingen zijn noodzakelijk om de concurrentie op de groothandelsmarkt gas in de toekomst te vergroten.

Op dit moment heeft Nederland dankzij de flexibiliteit van haar gasvelden een unieke positie in Europa. Vanuit die positie is GasTerra een interessante handelspartner voor buitenlandse gasproducenten. De sterke positie van Nederland is niet vanzelfsprekend omdat de voorraad laagcalorisch gas in de komende decennia zal opraken.

Gelijk speelveld

Van een internationale of Europese markt is echter nog geen sprake, terwijl de Nederlandse markt voor met name laagcalorisch gas (vooralsnog) sterk is geconcentreerd. Vanwege de exclusieve toegang van GasTerra tot het Groningenveld is er geen gelijk speelveld tussen GasTerra die laagcalorisch gas van het Groningenveld kan betrekken en concurrerende shippers die hoogcalorisch gas veelal moeten importeren omdat er vrijwel geen laagcalorisch gas op de belangrijkste marktplaats (TTF) wordt verhandeld. Onder deze omstandigheden dient GasTerra zich, naar het oordeel van NMa/DTe, bewust te zijn van haar bijzondere positie als exclusieve afnemer van het Groningenveld en zich ook hiernaar te gedragen. Dit betekent bijvoorbeeld dat GasTerra geen barrières moet opwerpen tegen nieuwkomers die de retailmarkt willen betreden. In de praktijk signaleert NMa/DTe dat GasTerra financiële bankgaranties vraagt van afnemers en een minimum afname van 50 miljoen m³ per jaar verplicht stelt. Het stellen van dergelijke eisen maakt het moeilijker voor kleine partijen om de retailmarkt te betreden, hetgeen niet bevorderlijk is voor de concurrentie in de richting van de consument.

Marktplaatsen

Voorts is voor het ontstaan van effectieve marktwerking op de groothandelsmarkt gas een liquide marktplaats (zoals TTF) van groot belang. Op dit moment wordt er vrijwel geen gas uit het Groningenveld verhandeld op TTF. Dit heeft twee oorzaken. Ten eerste geeft GasTerra haar klanten niet de keus waar zij hun gas geleverd krijgen. GasTerra levert namelijk al haar gas direct af achter de gasontvangststations waar het niet meer verhandelbaar is. Daarnaast is GasTerra zelf nauwelijks actief op TTF. Bovendien wordt het beperkte aanbod van GasTerra op TTF aangeboden in eenheden (maanden, kwartalen) waar vrijwel geen vraag naar is gebleken. Dit staat de ontwikkeling van TTF als volwaardige vrije handelsplaats in de weg. Zo blijven leveranciers aan eindklanten in hoge mate afhankelijk van GasTerra, omdat zij TTF bij gebrek aan handel niet als alternatief voor inkopen bij GasTerra kunnen gebruiken.

NMa/DTe heeft de taak om het functioneren van de gasmarkt te bevorderen, maar beschikt uit hoofde van de E&G-wet niet over instrumenten en/of bevoegdheden om dergelijk gedrag van marktspelers te beïnvloeden. Overigens kan NMa wel optreden uit hoofde van de Mededingingswet. Dit kan echter alleen als is vastgesteld dat er sprake is van misbruik van een economische machtspositie. In een markt in transitie is het echter mogelijk dat gedrag van dominante spelers de marktontwikkeling beperkt, zonder dat sprake hoeft te zijn van een overtreding van de Mededingingswet.

Transparantie

Naarmate de concurrentiedruk op de laagcalorische markt toeneemt, zal ook de vraag naar kwaliteitsconversie toenemen. Daarmee ontstaat een zorg over de fysiek beschikbare hoeveelheid kwaliteitsconversie in de nabije toekomst (1-3 jaar). Om hier uitsluitel over te geven moet eerst een aanzienlijke stap worden gemaakt in het vergroten van de transparantie over de daadwerkelijke vraag en de beschikbare capaciteit van kwaliteitsconversie. Voorts is er momenteel tevens slechts beperkte of onvolledige informatie beschikbaar over prijzen en volumes van de commodities die buiten de beurzen (APX, Endex) verhandeld worden. Tenslotte bevat de huidige Gaswet (en Elektriciteitswet) geen verplichting voor gevestigde partijen om relevante marktinformatie ter beschikking te stellen aan derden. Voor het ontstaan van effectieve concurrentie is het van belang dat gevestigde partijen dergelijke stuurinformatie onder redelijke condities en voorwaarden beschikbaar stellen aan derden.

Gasopslag

De regeling voor onderhandelde toegang tot gasopslag voor derden heeft volgens NMa/DTe in de praktijk een aantal haken en ogen, die ertoe leiden dat het daadwerkelijk voor de markt beschikbare volume beperkt is. Ten eerste is er juridisch onduidelijkheid over de definitie van een gasopslaginstallatie, waardoor een aantal partijen geen toegang (hoeven te) verschaffen. Daarnaast lijken vraag en aanbod niet op elkaar aan te sluiten, onder andere door technische redenen.

Flexibiliteit

Het methodebesluit flexibiliteitsdiensten, dat GTS verplicht korte-termijn flexibiliteit aan te bieden, is te recent in werking om nu een oordeel te vellen over de effectiviteit. PelsRijcken geeft aan dat de effecten van het methodebesluit moeten worden afgewacht en een eventuele aanpassing in een later stadium nog mogelijk is. Daarbij betreft de regeling alleen korte-termijn flexibiliteit, en voorziet zij niet in seizoensflexibiliteit om zomer- en winterpatronen te kunnen volgen.

5 Geleidelijke vorming van Europese markten

5.1 Beleidsdoelstelling en wettelijk instrumentarium

De E&G-wet beogen naast het vormen van markten op Nederlandse schaal, ook de geleidelijke vorming van een Europese markt voor elektriciteit en gas te bewerkstelligen. De verwezenlijking van een goed functionerende Europese groothandelsmarkt vereist niet alleen dat afnemers en producenten op nationaal niveau keuzevrijheid hebben op een goed functionerende interne markt, maar ook dat de nationale energiemarkt open staat voor grensoverschrijdend verkeer. Er moet dus voldoende transmissiecapaciteit voor zowel elektriciteit als gas op de landsgrenzen zijn die efficiënt wordt benut. Hiervoor is onder andere noodzakelijk dat de netbeheerders met elkaar samenwerken. Daarnaast moeten de marktregels (balanceringsregime, toegang tot netten) vergelijkbaar zijn, moeten de markten op vergelijkbare wijze geordend zijn, en moet relevante informatie beschikbaar zijn voor alle partijen.

De E&G-wet komen voort uit de richtlijnen 96/92 en 98/30 van het Europees parlement en de Raad voor de Unie, waarin gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en gas zijn vastgesteld. Deze is dus per definitie een stap in de richting van een Europese markt, aangezien de marktregels meer worden geharmoniseerd. Ook zijn met de invoering van de E&G-wet import en export van elektriciteit en gas binnen randvoorwaarden vrij gegeven, en is mogelijk geworden dat buitenlandse partijen toetreden tot de Nederlandse markt.

De Elektriciteitswet 1998 stelt dat landsoverschrijdende capaciteit (art 31 lid 4, 5 en 6 en art 31a) op marktconforme wijze moet worden verdeeld met een maximum van 400 MW per partij, en dat de opbrengst van de capaciteitstoewijzing moet worden benut voor het opheffen van transportbeperkingen op landsgrensoverschrijdende netten¹⁷. De Gaswet (art 18h) voorziet in de mogelijkheid dat de Minister van Economische Zaken voor nieuwe gasinfrastructuur (LNG-installaties, landsgrensoverschrijdende transportnetten, en gasopslagen) ontheffing verleent van de gebruikelijke tariefregulering en van de verplichting derden toegang te verlenen, om zo investeringen te bevorderen. Een dergelijke regeling is ook voor elektriciteit van toepassing. Behalve de hierboven beschreven regelingen om de interconnectie te bevorderen bevatten de E&G-wet geen expliciete bepalingen ter promotie van de Europese markt.

5.2 Effecten

Elektriciteit

Ecorys concludeert dat van een Europese of regionale markt voor elektriciteit op dit moment nog geen sprake is, in overeenstemming met een rapportage van Brattle¹⁸ die aangeeft dat de relevante markt voor elektriciteit in piekuren de nationale markt is. Dit komt door grote verschillen tussen lidstaten in de

¹⁷ Of andere, door de Raad van Bestuur van de Mededingingsautoriteit te bepalen doelen.

¹⁸ Factors affecting geographic market definition and merger control for the Dutch electricity sector, June 2006.

vormgeving en inrichting van het marktmodel en de bijhorende marktvoorwaarden, in nettoegang, in balanceringsregime, in transparantie, en in allocatie van capaciteit. Zo zijn de verschillende Europese landen niet even ver met het liberaliseren van de markt en zijn de regels over milieusubsidies en belastingen verschillend. In sommige Europese landen is sprake van een "nationale kampioen". De Nederlandse markt is desalniettemin internationaler dan in 1998: er wordt meer geïmporteerd en geëxporteerd (import: van 12 TWh in 1998 naar 23 TWh in 2005; export: van 0 naar 5 TWh), er wordt een nieuwe interconnectie gebouwd met Noorwegen en er zijn plannen om de interconnectie met Groot-Brittannië uit te breiden. TenneT heeft voor de interconnectie met Duitsland en België een joint venture opgezet met collega-netbeheerders om interconnectiecapaciteit te kunnen veilen. Ook zijn er steeds meer internationale spelers actief op de Nederlandse markt. Daarnaast ontplooiën de toezichhouders initiatieven om tot verdere marktintegratie te komen.

Gas

Gas is van nature een internationale aangelegenheid, aangezien niet elk land de beschikking heeft over eigen gasbronnen. Ecorys merkt op dat de gasmarkt steeds internationaler wordt, vanwege de ontwikkeling van LNG en de toenemende import vanuit voornamelijk Rusland. Dit effect vindt ook in Nederland plaats. Zo wordt er nieuwe interconnectiecapaciteit gebouwd met Groot-Brittannië, de Balgzand-Bacton Line (BBL). De opening van de Nederlandse markt heeft internationale spelers toegang gegeven tot de Nederlandse markt. Het effect hiervan is echter gering, gezien het kleine marktaandeel dat nieuwe spelers hebben kunnen verwerven (zie hoofdstuk 3). Nederland is ook meer gaan importeren en exporteren sinds 1998: de import is gestegen van 7 naar 22 miljard m³ en de export van 37 naar 49 miljard m³.

Tegelijkertijd constateert Ecorys dat van een Europese markt nog geen sprake is; daarvoor zijn de verschillen in regulering tussen de verschillende landen te groot. Het gaat dan met name om de allocatie van interconnectiecapaciteit, het systeem van transmissietarieven, transportondersteunende diensten, balancering, en de manier waarop handel plaatsvindt. Zo hebben bijvoorbeeld Nederland en het Verenigd Koninkrijk een entry-exit systeem voor het bepalen van transporttarieven, terwijl België en Duitsland de transportafstand laten meetellen.

5.3 Analyse en conclusie NMa/DTe

De E&G-wet hebben een bijdrage geleverd aan de geleidelijke vorming van een Europese markt voor elektriciteit en gas. Deze markten zijn echter nog niet gerealiseerd.

De wetten hebben op maar een deel van de noodzakelijke voorwaarden voor de vorming van een Europese markt direct invloed, namelijk alleen op het vrijgeven van de Nederlandse markt voor internationale partijen en op het aan Nederlandse kant van de grens faciliteren van (investerings in) im- en export. Op deze punten is de wet ook effectief, gezien de ontwikkelingen met NorNed en BBL en de aanvragen voor BritNed, LNG-terminals en gasopslagen, en gezien de toenemende import en export van elektriciteit en gas en de toetreding van internationale spelers. Deze effecten zijn echter niet volledig aan de wet toe te

schrijven, omdat prijsverschillen en schaarste ook aanleiding geven tot het bouwen van extra interconnectiecapaciteit uit commerciële overwegingen.

Waar het gaat om de harmonisering van de regulering en de marktordening met buurlanden geven de E&G-wet geen directe sturing. Dit is ook niet verwonderlijk, aangezien het gaat om Nederlandse wetgeving. Het is dus mogelijk dat de implementatie van de Europese richtlijnen 96/92 en 98/30 verschillend wordt ingevuld in de verschillende lidstaten van de EU, nog afgezien van verschillen in tempo van implementatie¹⁹. De Nederlandse wetgeving biedt wel ruimte voor eigen actie van netbeheerders en NMa/DTe in het kader van Europese samenwerking, die zij ook benutten. Ook is er een voorstel in voorbereiding om uitwisseling van gegevens tussen toezichthouders te verankeren.

Om tot verdere marktintegratie te komen schiet dus niet zozeer Nederlandse wetgeving tekort, maar is behoefte aan meer Europese sturing. Dit wordt bevestigd door een aantal marktpartijen, die aangeven dat een breder Europees kader gewenst is. Ook PelsRijcken geeft aan dat Europese regelgeving moet gaan voorzien in samenwerking tussen de nationale toezichthouders en tussen de landelijke netbeheerders. Nederland kan dit stimuleren door zich binnen Europa te blijven inspannen voor een grotere harmonisering van de marktordening en regelgeving in de energiesector.

¹⁹ De Europese richtlijn is geen onderdeel van deze evaluatie.

6 Functioneren kleinverbruikersmarkt

6.1 Beleidsdoelstellingen en wettelijk instrumentarium

De liberalisering van de kleinverbruikersmarkt beoogde een goed functionerende kleinverbruikersmarkt. Dat is een meer vraaggestuurde markt waarin de keuzevrijheid van afnemers voorop staat. De concurrentie tussen aanbieders die daarmee gepaard gaat, zou moeten leiden tot meer efficiëntie en een betere dienstverlening.

Een goed functionerende kleinverbruikersmarkt voldoet aan een aantal kenmerken:

- Er moet sprake zijn van een gelijk speelveld;
- Er moet sprake zijn van daadwerkelijke concurrentie ("daadwerkelijke mededinging");
- Er moet sprake zijn van transparantie;
- Er is sprake van efficiënte prijzen voor een gedifferentieerd productaanbod.

Daarnaast is van belang dat kleinverbruikers gebruik maken van hun keuzevrijheid door van leverancier te veranderen (switchen) en dat de kwaliteit van dienstverlening goed is.

De kleinverbruikersmarkt is in fasen geliberaliseerd. In januari 2001 is de kleinverbruikersmarkt geliberaliseerd voor groene stroom. Sinds 1 juli 2004 is de rest van de kleinverbruikersmarkt geliberaliseerd en kunnen kleinverbruikers voor de afname van alle soorten stroom en gas een eigen leverancier kiezen.

De E&G-wet kennen een vergunningplicht voor leveranciers die aan kleinverbruikers leveren. Doel van dit instrument is om de kleinverbruiker/consument te beschermen tegen onredelijke voorwaarden en tarieven en betrouwbare levering te garanderen, om zo het vertrouwen in de markt te vergroten.²⁰

Voorts zijn leveranciers wettelijk verplicht om informatie te bieden over o.a. leveringsvoorwaarden en om – via het stroometiket – inzicht te bieden in de herkomst (brandstofmix) en daarmee de milieukwaliteit van de geleverde stroom. Sinds de volledige openstelling van de kleinverbruikersmarkt voorziet de wet in een 'switchverplichting' voor netbeheerders. Deze verplichting is opgenomen om te borgen dat afnemers die van leverancier wisselen, snel worden bediend zodat zij ook effectief van hun keuzevrijheid gebruik kunnen maken.²¹ De regels ten aanzien van de afhandeling van administratieve processen – zoals het verwerken van switches en verhuisberichten en het versturen van facturen – zijn vastgelegd in de Technische Codes en in de beleidsregel factureringstermijnen energie.

²⁰ Met het oog op bescherming van de consument voorzien de Elektriciteits- en Gaswet in een aantal instrumenten. Deze komen aan de orde in het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 7).

²¹ Memorie van Toelichting bij de I&I-wet. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, nr. 3. De MvT beschrijft de noodzaak van deze verplichting: Toen alleen de markt voor groene stroom open was, waren switchvoorschriften opgenomen in tariefstructuren en voorwaarden (Netcode elektriciteit). Die werden in praktijk niet altijd even goed nageleefd. Met het oog op volledige openstelling van de markt waarbij veel afnemers tegelijk vrij worden en potentieel veel switches moeten worden uitgevoerd, werd het handhavingsinstrumentarium van NMa/DTe niet toereikend geacht en is daarom mede voorzien in een wettelijke switchverplichting.

6.2 Effecten

Uit onderzoek van Ecorys blijkt dat de consumentenmarkt – gelet op de korte tijd die sinds de liberalisering van de markt verstreken is – redelijk goed functioneert. De concurrentiedruk is door de komst van nieuwe toetreders toegenomen en er is keuzevrijheid voor afnemers ontstaan. Doordat klanten – zij het met mate – van hun keuzevrijheid gebruik maken is het behouden van klanten niet langer vanzelfsprekend.

Liberalisering heeft geleid tot toegenomen productdifferentiatie. In de elektriciteitsmarkt heeft liberalisering geleid tot een daling van de prijzen voor elektriciteit na aftrek van brandstofkosten, BTW en heffingen. Voor gas is vanaf 2000 de netto prijs licht gestegen, waarschijnlijk als gevolg van de hogere inkoopkosten op de groothandelsmarkt gas .

Ecorys constateert daarnaast dat de kleinverbruikersmarkt op een aantal punten minder goed functioneert. De consument ervaart de markt als tamelijk ondoorzichtig en de bereidheid om te switchen is tamelijk laag. Dat laatste vormt een potentiële toetredingsdrempel voor nieuwe leveranciers. Voorts zijn er potentiële toetredingsdrempels voor leveranciers die niet deel uitmaken van een verticaal geïntegreerd bedrijf.

Hieronder wordt dieper ingegaan op deze bevindingen.

Gelijk speelveld

Op de kleinverbruikersmarkt gelden voor alle spelers dezelfde regels. Daarmee is sprake van een gelijk speelveld.

Daadwerkelijke mededinging

Het aantal spelers dat actief is op de markt en het marktaandeel dat zij hebben zijn belangrijke indicatoren voor het functioneren van de markt. Het aantal leveranciers is na openstelling op de markt ongeveer verdubbeld. Voorbeelden van nieuwkomers zijn Oxxio en Greenchoice.

De concentratie in de markt is de afgelopen jaren langzaam afgenomen, maar de gevestigde partijen hebben nog steeds een gezamenlijk marktaandeel van ongeveer 80%. Daarmee is sprake van een zeer geconcentreerde markt.

In met name 2005 hebben zich verschillende fusies en overnames voorgedaan door zowel binnenlandse als buitenlandse bedrijven. Hiermee is een trend van internationalisering en verticale integratie ingezet, en mogelijk ook een trend tot concentratie. De structuur van de markt is dus nog niet uitgekristalliseerd.

Toetredingsbarrières

Ecorys constateert dat de hoeveelheid nieuwe toetreders, het beperkte aantal partijen dat de markt heeft verlaten en het aantal switches dat is uitgevoerd, er op lijken te duiden dat er op dit moment geen *hoge* drempels zijn voor toetreding tot de leveringsmarkt.

Ecorys signaleert wel een aantal (potentiële) drempels. Zo vormt de lage switchbereidheid van consumenten voor leveranciers van gas en elektriciteit een mogelijke drempel voor toetreding. Voor leveranciers van gas is er een toetredingsdrempel als gevolg van de marktstructuur op de groothandelsmarkt. Door de historisch sterke positie van GasTerra is het voor leveranciers lastig een daadwerkelijk gespreid inkoopbeleid te voeren. Daarnaast stelt GasTerra eisen aan bankgaranties, waar met name kleine leveranciers moeite mee hebben. Uit onderzoek van Price Waterhouse Coopers blijkt dat deze bankgaranties op zichzelf niet onredelijk zijn, maar toch een toetredingsdrempel vormen. GasTerra heeft onlangs een minimum afname van 50 miljoen m³ per jaar vastgesteld. Dit vormt een drempel voor toetreding voor kleine leveranciers, die in dat geval voor afname van gas zijn aangewezen op TTF (marktplaats) of eigen import (zie ook hoofdstuk 3).²²

Voor leveranciers van elektriciteit is er een potentiële drempel voor niet-verticaal geïntegreerde bedrijven. Leveranciers die onderdeel uitmaken van een verticaal geïntegreerd bedrijf zijn minder afhankelijk van de groothandelsmarkt en daardoor minder gevoelig voor eventuele prijsspieken op deze markt. Naarmate er meer verticaal geïntegreerde bedrijven op de markt zijn, neemt het voor de markt beschikbare volume af en de kans op prijsspieken toe. Met de trend van verdere verticale integratie en concentratie in de markt zou hier een serieuze toetredingsdrempel kunnen ontstaan in de toekomst.

Transparantie

Ecorys constateert dat er voor consumenten veel informatie beschikbaar is, zowel over de liberalisering (marktsituatie) als over de verschillende aanbieders en hun tarieven en voorwaarden. Op het Internet zijn er bijvoorbeeld prijsvergelijkers die over het algemeen onafhankelijk zijn en concrete en volledige informatie verschaffen. De E&G-wet verplichten leveranciers om (transparante) informatie te bieden over o.a. leveringsvoorwaarden. Daarnaast voorziet de Elektriciteitswet 1998 in het "stroometiket". Dit houdt in dat leveranciers wettelijk verplicht zijn om inzicht te bieden in de herkomst (brandstofmix) en daarmee de milieukwaliteit van de geleverde stroom. Gedachte achter dit stroometiket is dat de consument op basis van deze informatie bewust voor een leverancier kiest. Daarnaast verricht NMa/DTe diverse activiteiten op het gebied van consumentenvoorlichting met als doel de consument in staat te stellen tot het maken van keuzes en het vertrouwen in de markt te herstellen.

Ecorys stelt dat de consument – ondanks de informatie die beschikbaar is – de markt als onvoldoende doorzichtig ervaart.

Efficiënte prijzen en een gedifferentieerd productaanbod

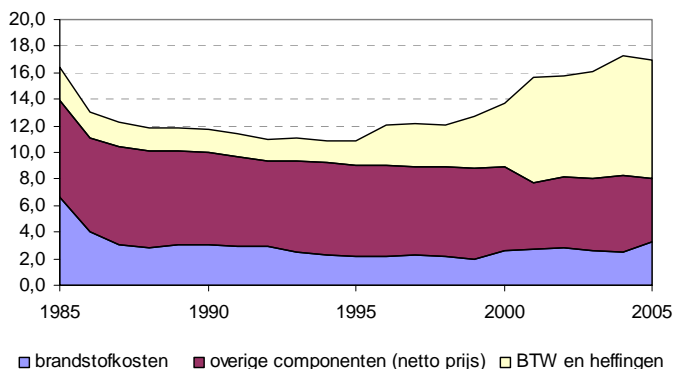
Ecorys concludeert dat de kleinverbruikertarieven sinds de liberalisering met ca. 15% gestegen zijn; een stijging die overigens ook al voor de liberalisering merkbaar was.

De stijging van het kleinverbruikertarief elektriciteit is voornamelijk veroorzaakt door belastingen en heffingen (BTW, REB) en sinds 2004 ook door stijgende brandstofprijzen. De verwachting is dat de trend

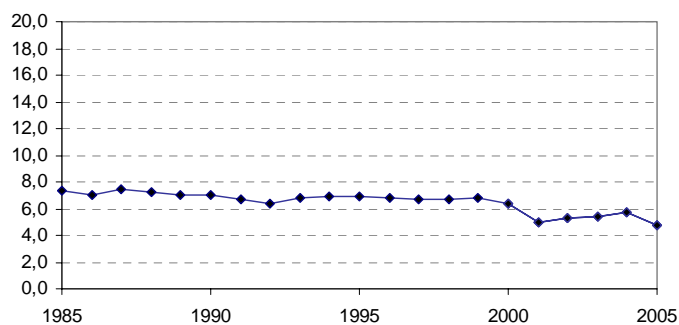
²² Een gemiddelde kleinverbruiker heeft een jaarlijks verbruik van 1500-2000 m³. De afnameplicht van 50 miljoen m³ per jaar, komt overeen met 25.000 – 33.000 klanten.

van stijgende brandstofprijzen doorzet. De nettoprijs voor kleinverbruikers – dit is het kleinverbruikertarief minus brandstofkosten, belastingen en heffingen – is juist gedaald.²³ De daling van de nettoprijs is volgens Ecorys een indicator dat de markt redelijk werkt. De onderstaande afbeelding schetst de ontwikkeling van het kleinverbruikertarief en de nettoprijs.

Ontwikkeling kleinverbruikersprijs elektriciteit (in eurocent / KWh)

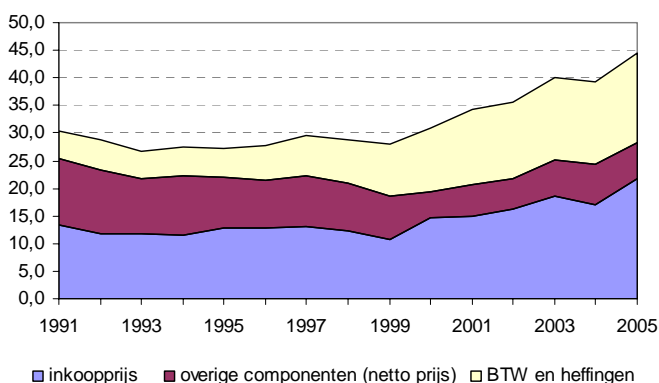


Ontwikkeling netto prijs kleinverbruikers elektriciteit (in eurocent / KWh)

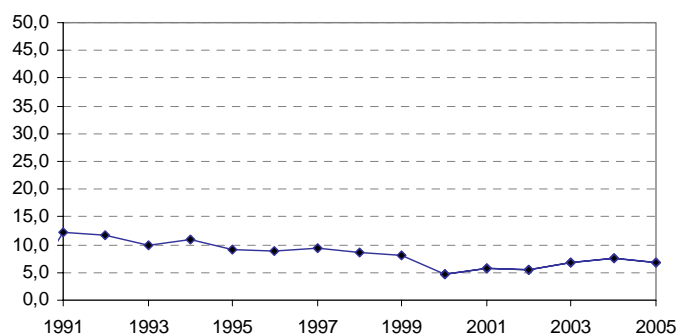


De stijging van het kleinverbruikertarief gas is het gevolg van gestegen belastingen en heffingen en van hogere inkoopkosten van gas. Ecorys constateert dat de invoering van de Gaswet heeft geleid tot een stijging van de nettoprijs voor kleinverbruikers. De onderstaande afbeelding geeft de ontwikkeling van het kleinverbruikertarief en de nettoprijs gas weer.

Ontwikkeling van kleinverbruikersprijzen gas (in eurocent / m3)



Ontwikkeling netto prijs kleinverbruikers gas (in eurocent / m3)



De productdifferentiatie is sinds de liberalisering toegenomen. Kleinverbruikers kunnen kiezen uit verschillende producten. Naast grijze stroom kan gekozen worden uit verschillende soorten groene stroom

²³ Het kleinverbruikertarief elektriciteit is opgebouwd uit brandstofkosten, belastingen en heffingen en een deel 'overige kosten'. "Overig" omvat o.a. transport- en leveringstarieven, kapitaalslasten, overige variabele en vaste kosten, incl. bedrijfsresultaten.

en ook gas komt tegenwoordig in een groene uitvoering. Contractvormen variëren in looptijd (onbeperkt of beperkt, variërend van 1 tot 5 jaar) en tarief (vast, variabel).

Kwaliteit van dienstverlening

In het najaar van 2004 bleken de energieleveranciers problemen te hebben met hun administratieve processen. Dit uitte zich in achterstanden bij de verwerking van verhuizingen en switches en het niet tijdig versturen van jaarnota's. Dat vormde aanleiding voor de Minister van Economische Zaken om met de zes grootste energiebedrijven afspraken te maken om die problemen op te lossen. Tegelijkertijd is NMa/DTe een onderzoek gestart om de voortgang van het verwerken van de achterstanden te monitoren. Uit dit onderzoek is gebleken dat de leveranciers in de zomer van 2005 de achterstanden hebben weggewerkt. NMa/DTe is de prestaties op het gebied van administratieve processen sindsdien blijven volgen en publiceert elk kwartaal een scorecard met de prestaties van energiebedrijven.

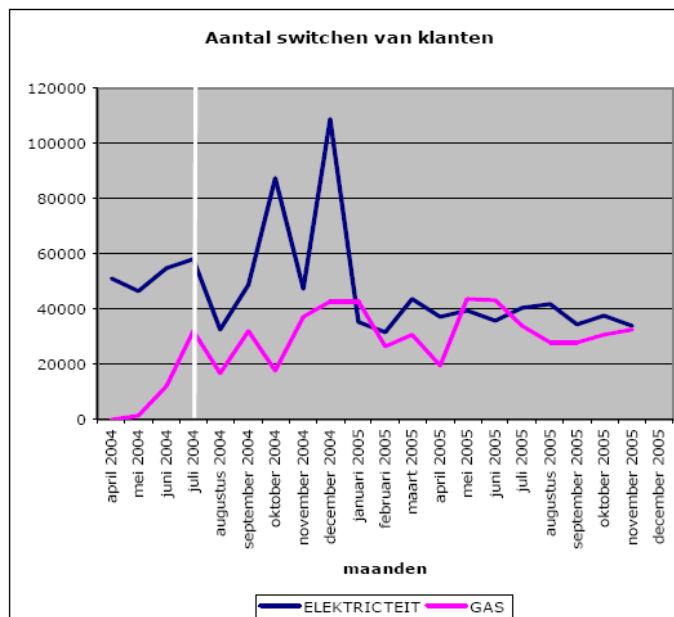
Uit de publieksmonitor van Energiened, blijkt dat consumenten tevreden zijn met de administratieve dienstverlening van leveranciers, ondanks de genoemde problemen die in de maanden na de liberalisering de kop opstaken. Consumenten hebben de algemene tevredenheid steeds met minimaal het rapportcijfer 7 gewaardeerd. Deze score komt overeen met het cijfer dat zij aan andere dienstverlenende organisaties (banken, verzekeringsmaatschappijen) geven. De belangrijkste reden voor klanttevredenheid is de betrouwbaarheid van de energielevering; dit hangt echter nauw samen met de betrouwbaarheid van het netwerk.

Begin 2005 ontving NMa/DTe relatief veel klachten van consumenten over de kwaliteit van de klachtafhandeling door energiebedrijven; met name over lange (reactie)termijnen en het niet nakomen van afspraken. Dit vormde reden voor NMa/DTe om de kwaliteit van de klachtafhandeling te onderzoeken en de reikwijdte van het probleem in kaart te brengen. Uit het onderzoek is gebleken dat de kwaliteit van de klachtafhandeling onvoldoende was. Naar aanleiding hiervan hebben energiebedrijven verbeteracties ingezet waarop NMa/DTe toezicht houdt. De effecten daarvan zijn nog niet bekend; in 2006 vindt vervolgonderzoek plaats.

Uit de publieksmonitor van Energiened blijkt dat de klachtafhandeling nog steeds onvoldoende scoort, maar wel verbetering vertoont.

Switchgedrag

Uiteindelijk gaat het er bij het functioneren van de markt om dat consumenten hun keuzevrijheid benutten en overstappen naar een andere energieleverancier. Ecorys geeft aan dat sinds de openstelling van de markt 11,4% van de kleinverbruikers gekozen heeft voor een andere leverancier van elektriciteit en 8,8% voor een andere leverancier van gas (situatie tot eind 2005). De onderstaande figuur geeft de ontwikkeling in het aantal switchbewegingen weer.



Bron: EnergieNed

Ecorys constateert dat de switchbereidheid van afnemers laag is en wijst op een aantal oorzaken. De belangrijkste reden om niet te switchen is dat er een beperkt prijsvoordeel te behalen valt (ca. 7 euro voor gas en 13 voor elektriciteit voor een gemiddeld huishouden op jaarbasis). Energie is bovendien een low interest product en de energiemarkt kent geen natuurlijk switch moment, zoals bijvoorbeeld bij mobiele telefonie als een nieuw toestel moet worden aangeschaft.

Een andere oorzaak voor de lage switchbereidheid is de perceptie van de consument over het functioneren van de markt. Bij de consument leeft (nog steeds) een beeld van een ondoorzichtige en onbetrouwbare energiemarkt, waar het kiezen van een nieuwe leverancier vooral veel "gedoe" oplevert. Het lage marktvertrouwen is te verklaren door de gestegen prijzen ("het beloofde effect van liberalisering is uitgebleven") in combinatie met negatieve publiciteit over dienstverlening²⁴.

Innovatie, werkgelegenheid en arbeidsproductiviteit

De voornaamste innovatie op de kleinverbruikersmarkt is volgens Ecorys het aanbod van andere typen contractvormen. Voor andere vormen van innovatie is er in dit marktsegment relatief weinig ruimte.

Ecorys heeft geen informatie over de ontwikkeling in arbeidsproductiviteit bij leveranciers, maar verwacht dat de liberalisering leidt tot een verbetering van de arbeidsproductiviteit. De werkgelegenheid bij de energieleveranciers vertoonde voor de liberalisering een dalende trend. Na de liberalisering is de

²⁴ Consumentenprogramma's als Kassa en Radar hebben veel aandacht besteed aan de problematiek rond de administratieve processen in de energiesector. Door de negatieve publiciteit die hier uit voortkwam hebben energiebedrijven een imago probleem opgelopen.

werkgelegenheid licht toegenomen en gestabiliseerd. In diezelfde periode is het aantal huishoudens dat energie afneemt licht gestegen.

Onbedoelde effecten

Ecorys constateert dat leveranciers na liberalisering van de markt een strikter incassobeleid zijn gaan hanteren; dat is begrijpelijk omdat klanten switchen en leveranciers meer risico lopen. In combinatie met de stijgende energieprijzen is door het striktere incassobeleid het aantal afsluitprocedures sterk toegenomen.

Als gevolg van vragen en klachten van kleinverbruikers over het incasso- en afsluitbeleid heeft NMa/DTe het door individuele bedrijven gehanteerde beleid beoordeeld; dit was aanleiding om harmonisering en nadere eisen te verlangen. De sector (i.c. Energiened) heeft vervolgens een minimum afsluit- en incassobeleid opgesteld dat diverse netbeheerders en leveranciers in hun individuele beleid hebben geïncorporeerd. Dat heeft geleid tot minder afsluitprocedures. Momenteel wordt de wettelijke bepaling over het afsluitbeleid aangescherpt van "terughoudendheid in de winter" naar "geen afsluitingen, tenzij..."²⁵

Een ander onbedoeld effect van de liberalisering is dat de energievoorziening voor de kleinverbruiker ingewikkelder (minder overzichtelijk) is geworden; door de ontbundeling heeft hij nu te maken met verschillende aanspreekpunten voor netbeheer en levering in plaats van het oude vertrouwde energiebedrijf.

Meningen sector

Marktpartijen hebben aangegeven dat de komst van nieuwkomers ertoe heeft geleid dat (gevestigde) leveranciers als gevolg van de concurrentie gedwongen werden hun prijzen naar beneden bij te stellen en meer variatie in hun productaanbod te voeren.

Marktpartijen geven ook aan dat het door de lage marges op energie steeds moeilijker wordt om op prijs te concurreren en daardoor nieuwe klanten te winnen.

Daarnaast zijn er volgens verschillende marktpartijen bepalingen en activiteiten op het gebied van consumentenbescherming die een (verder) beperkend effect op het functioneren van de markt hebben, in de zin dat ze leveranciers belemmeren zich van elkaar te onderscheiden qua prijs en product. De kritiek van marktpartijen richt zich met name op de wijze waarop NMa/DTe invulling geeft aan het tarieftoezicht. Leveranciers die klantgroepen bepaalde dienstverlening tegen hogere prijzen willen bieden, kunnen dat nu niet. Gevolg is dat alle tarieven voor alle klantgroepen naar een gemiddelde trekken. Andere (markt)partijen stellen dat dit gedrag ook met perceptie te maken heeft; marktpartijen die veronderstellen dat consumentenbescherming de marktwerking belemmert, zijn minder geneigd de concurrentiegrens op te zoeken.

²⁵ In het kader van consumentenbescherming bevatten de Elektriciteits- en Gaswet regels t.a.v. afsluitbeleid. Zie hiervoor het volgende hoofdstuk over de positie van de kleinverbruiker (hoofdstuk 7).

Op het gebied van transparantie en voorlichting stellen marktpartijen vraagtekens bij een tweetal zaken. In de eerste plaats zijn er twijfels over de werking van het stroometiket. In praktijk zijn namelijk niet alle opwekkingsgegevens beschikbaar²⁶ en bovendien zijn er geen aanwijzingen dat eindafnemers hun keuze om wel of niet te switchen (in belangrijke mate) laten beïnvloeden door het stroometiket.

In de tweede plaats gaat het om de voorlichtingsactiviteiten die NMa/DTe onderneemt om de transparantie in de markt te vergroten en het marktvertrouwen te doen toenemen. Omdat er voor deze activiteiten geen expliciete wettelijke basis is, wordt er vanuit de markt wel eens gevraagd of NMa/DTe die activiteiten eigenlijk wel zou moeten verrichten.

6.3 Analyse en conclusie NMa/DTe

De liberalisering die met de invoering van de E&G-wet is gecreëerd heeft geleid tot de komst van nieuwe leveranciers op de markt, een daling van de netto prijzen voor elektriciteit en een toename in productdifferentiatie. Daarmee hebben de E&G-wet bijgedragen aan het beter functioneren van kleinverbruikersmarkt.

Het functioneren van de markt kan op een aantal punten beter.

Concentratie

In de eerste plaats is er nog sprake van een zeer geconcentreerde markt en is er een tendens van toenemende verticale integratie. Aangezien de retailprijzen mede worden bepaald door de inkoopkosten op de groothandelsmarkt, is de beperkte marktwerking op de groothandelsmarkt naar het oordeel van NMa/DTe van invloed geweest op de waargenomen effecten op de kleinverbruikersmarkt. Ook voor de kleinverbruikersmarkt is daarom de verdere ontwikkeling van een Europese markt van groot belang.

Transparantie

Voorts ervaart de consument de markt als onvoldoende doorzichtig, heeft beperkt vertrouwen in de markt en is daardoor ook beperkt bereid om te switchen. De voorlichtingsactiviteiten van NMa/DTe beogen dat te verhelpen door de transparantie te vergroten en het marktvertrouwen te herstellen. Deze activiteiten hebben geen expliciete wettelijke basis. PelsRijcken concludeert dat formele wetgeving op dit punt onvoldoende houvast en onvoldoende rechtzekerheid biedt. Op grond van de E&G-wet is NMa/DTe namelijk niet uitdrukkelijk belast met voorlichtingstaken, maar de achtergrond van de voorlichtingsactiviteiten (transparantie) vindt wel uitdrukkelijk erkenning in regelgeving. Het feit dat de energiewetten niet uitdrukkelijk in voorlichtingstaken voorzien betekent volgens PelsRijcken op zichzelf niet dat NMa/DTe onrechtmatig handelt.

De administratieve problemen hebben volgens NMa/DTe het vertrouwen van de consumenten in de energiesector en de werking van de markt zwaar op de proef gesteld. Een gebrek aan vertrouwen in de

²⁶ Als opwekkingsgegevens niet beschikbaar zijn, wordt gewerkt met een nationale brandstofmix, die echter niets zegt over leveringen van individuele leveranciers. De gewenste transparantie en de mogelijkheden tot vergelijking met de etiketten van andere leveranciers worden hierdoor sterk beperkt.

werking van de markt leidt tot onvoldoende switchgedrag en daarmee tot onvoldoende concurrentieprikkels. Een gebrekkige concurrentie kan leiden tot onvoldoende kwaliteit en te hoge prijzen. Als de markt onvoldoende werkt, leidt dit tot politieke en maatschappelijke druk op de toezichthouder om in te grijpen.

Dit heeft NMa/DTe in een lastige positie geplaatst. Enerzijds heeft NMa/DTe als taak concurrentie in de vrije markt te stimuleren, terwijl zij anderzijds moet toezien op hele specifieke consumenten beschermingsbepalingen die juist een dempend effect hebben op de concurrentie. Er moet worden gezocht naar een goede balans tussen consumentenbescherming en marktwerking (zie verder hoofdstuk 7).

7 Bescherming positie kleinverbruiker

7.1 Beleidsdoelstellingen en wettelijk instrumentarium

Bescherming van de positie van de kleinverbruiker/consument is geen expliciet doel geweest van de E&G-wet en was oorspronkelijk ook geen onderwerp in de wet. Met de liberalisering van de kleinverbruikersmarkt (in 2004) zijn via de I&I-wet opnieuw waarborgen gecreëerd voor bescherming van de consument. In aanvulling op de bepalingen die in algemene wetgeving (bijvoorbeeld het Burgerlijk Wetboek) zijn vastgelegd, heeft de wetgever specifieke consumentenbeschermingstaken bij NMa/DTe belegd.

Doel is de consument te beschermen tegen onwenselijke marktuitskomsten en tegen onredelijke voorwaarden en tarieven. Een onwenselijke marktuitskomst is bijvoorbeeld dat een consument afgesloten wordt door faillissement van een leverancier. Tot onwenselijke marktuitskomsten behoren ook misleiding of onbetrouwbaar gedrag van marktpartijen waardoor de consument “verkeerde keuzes” maakt en het vertrouwen in de markt wordt beschaamd. Bescherming tegen onredelijke voorwaarden en tarieven is nodig voor een markt die nog niet voldoende functioneert, bijvoorbeeld door beperkte concurrentie.

De E&G-wet kennen een vergunningplicht voor leveranciers (art. 95a Elektriciteitswet 1998 en art. 43 Gaswet). Die moet borgen dat kleinverbruikers ook na de liberalisering kunnen rekenen op een betrouwbare energievoorziening tegen redelijke voorwaarden en tarieven. Niet voldoen aan de verplichtingen in de wet of aan de vergunningvoorschriften kan aanleiding zijn voor het intrekken van een vergunning. Als het zover komt voorziet de supplier of last resort (SLR) regeling in ononderbroken levering²⁷.

Aan de vergunning zijn voorschriften verbonden die verder invulling geven aan consumentenbescherming. Om te borgen dat leveranciers redelijke tarieven en voorwaarden hanteren voorziet de wet in tarieftoezicht (art. 95b Elektriciteitswet 1998 en art. 44 Gaswet). NMa/DTe geeft met een vertrouwelijk vangnetmodel invulling aan het tarieftoezicht. Indien na toepassing van het model blijkt dat sprake is van een onredelijk leveringstarief volgt een interventietraject met als uiterste consequentie dat NMa/DTe een maximumtarief kan vaststellen.

Ook dienen leveranciers en netbeheerders terughoudendheid te zijn met de (onvrijwillige) afsluiting van kleinverbruikers in de winterperiode (art. 95b Elektriciteitswet 1998 en art. 44 Gaswet). Voorts mogen leveranciers geen misleidende en oneerlijke verkoopmethoden hanteren (art. 95m Elektriciteitswet 1998 en art. 52b Gaswet). Tot slot is een wettelijke opzegtermijn vastgelegd en is bepaald dat een leverancier voor tussentijdse beëindiging van contracten een redelijke opzegvergoeding mag vragen (art. 95m Elektriciteitswet en art. 52b Gaswet).

²⁷ De SLR regeling komt aan bod in hoofdstuk 10.

7.2 Effecten

Ecorys concludeert dat de bevoegdheden en activiteiten van NMa/DTe om de positie van de kleinverbruiker te beschermen redelijk adequaat lijken gegeven het functioneren van de kleinverbruikersmarkt. PelsRijcken heeft onder meer in kaart gebracht of de consumentenbeschermingsbepalingen er ook toe leiden dat onwenselijke marktuitskomsten en onredelijke voorwaarden en tarieven niet voorkomen (of worden tegengegaan). Hieronder zijn de bevindingen van Ecorys en PelsRijcken nader uiteengezet.

Vergunningplicht

In praktijk blijkt dat er nog geen vergunningen zijn ingetrokken omdat niet aan de voorwaarden is voldaan.²⁸ Een aantal bedrijven heeft, naar aanleiding van wervingsklachten, bijzondere vergunningvoorschriften opgelegd gekregen. Twee vergunninghouders hebben een aangepast vergunningvoorschrift gekregen met als doel de financiële positie vaker te controleren. De toets of aan de voorwaarden voor vergunning is voldaan gebeurt tot nu toe alleen ex-ante (bij aanvraag) en niet gedurende de looptijd van de vergunning.

Tarieftoezicht

In praktijk heeft NMa/DTe meerdere malen enkele leveranciers aangesproken op de hoogte van hun leveringstarieven. Zij hebben hun tarieven aangepast om een bindende aanwijzing met een vastgesteld leveringstarief te voorkomen. Het is nog niet voorgekomen dat NMa/DTe een leveringstarief heeft vastgesteld.

Afsluitbeleid

Ecorys constateert dat leveranciers na de liberalisering een strikter incassobeleid zijn gaan hanteren, waardoor het aantal afsluitprocedures sterk is toegenomen. Naar aanleiding van het toegenomen aantal afsluitprocedures heeft Energiened (op initiatief van NMa/DTe) een minimum incasso- en afsluitbeleid opgesteld dat diverse netbeheerders en leveranciers in hun individuele beleid hebben geïncorporeerd. Dit heeft geleid tot minder afsluitprocedures. Momenteel worden de wettelijke bepalingen over afsluiting aangescherpt van "terughoudendheid in de winter" naar "geen afsluitingen, tenzij ...".

Misleidende en oneerlijke verkoopmethoden

Eén energieleverancier heeft wegens het hanteren van oneerlijke en misleidende verkoopmethoden een boete opgelegd gekregen. Dezelfde leverancier kreeg bovendien twee lasten onder dwangsom opgelegd. Een aantal andere leveranciers met veel klachten over agressieve werving zijn onder "verscherpt toezicht" geplaatst. Sommige van hen hebben extra wervingsvoorschriften in de vergunningen gekregen. In het najaar van 2005 heeft de sector een gedragscode opgesteld, die de belangrijkste onderwerpen op het gebied van werving en klantbehoud regelt. Aanleiding voor het opstellen van deze code was de grote toename van klachten van consumenten en de daarmee gepaard gaande publiciteit.

²⁸ Wel zijn om andere redenen vergunningen ingetrokken, bijvoorbeeld omdat niet meer sprake was van levering.

Redelijke opzegvergoedingen

Naar aanleiding van een klacht over onredelijk hoge opzegvergoedingen is een beleidsregel voor opzegvergoedingen ingesteld, waarbij de opzegvergoeding afhankelijk is gesteld van de looptijd van de overeenkomst.

Onbedoelde effecten

Hoewel de invoering van de E&G-wet in het algemeen heeft geleid tot een toename van de administratieve lasten, geldt dat ook voor de bepalingen op het gebied van consumentenbescherming. De consumentenbeschermingsbepalingen hebben volgens Ecorys geleid tot een toename van administratieve lasten voor leveranciers. Dat zit vooral in de verplichting tot het vier weken van tevoren melden van tarieven bij de toezichthouder, de verplichting om vooraf wijzigingen van voorwaarden aan te kondigen, het voeren van het stroometiket, etc.

Meningen sector

Marktpartijen vinden de vergunning over het algemeen effectief, met name door de mogelijkheid dat de vergunning kan worden ingetrokken. Volgens sommigen kan de effectiviteit versterkt worden door ook tussentijds te toetsen of een vergunninghouder (nog steeds) aan de eisen voldoet.

Ten aanzien van de invulling en reikwijdte van de vergunning stellen sommige marktpartijen dat de vergunning (te) veel gedetailleerde bepalingen bevat die de handelingsvrijheid belemmeren. Een van de vragen is of het nodig is kleinzakelijke verbruikers te beschermen, omdat deze groep een voorkeur lijkt te hebben voor grotere contractvrijheid om meer dan nu van marktwerking te kunnen profiteren

Verschillende marktpartijen hebben aangegeven dat zij als gevolg van het tarieftoezicht concurrentiebeperkingen ondervinden (zie hoofdstuk 6).

7.3 Analyse en conclusie NMa/DTe

Met de toevoegingen van bepalingen op het gebied van consumentenbescherming heeft de E&G-wet een meer instrumenteel karakter gekregen. Over de effectiviteit van de afzonderlijke instrumenten en bepalingen zijn de volgende conclusies te trekken:

- PelsRijcken concludeert dat er onvoldoende aanleiding is om de vergunningvereisten te versoepelen of te verzwaren en dat het instrument derhalve effectief is. NMa/DTe zal ook na het verlenen van de vergunning periodiek te toetsen of de vergunninghouder (nog steeds) aan de voorwaarden voldoet. Daarmee neemt effectiviteit van het instrument verder toe;
- PelsRijcken concludeert dat de wijze waarop NMa/DTe invulling geeft aan tarieftoezicht ruimte laat voor productdifferentiatie en dat marktwerking onder voorwaarden dus mogelijk is;
- Uit het feit dat de wetgever de wettelijke bepaling over het afsluitbeleid heeft aanscherpt, kan worden geconcludeerd dat deze de huidige bepaling onvoldoende effectief heeft geacht;

- ❑ PelsRijcken concludeert dat er geen aanleiding is herziening van de regelgeving over misleidende en oneerlijke verkoopmethoden in overweging te nemen. Uit de praktijk blijkt dat de wet voldoende mogelijkheden biedt om misleiding of oneerlijke verkoopmethoden tegen te gaan;
- ❑ De wet geeft geen verdere uitwerking aan “redelijke” opzegvergoedingen (hier is sprake van een open norm). NMa/DTe heeft uitwerking gegeven aan het begrip “redelijk” in de vorm van een beleidsregel, waarbij zowel rekening is gehouden met de kosten van vergunninghouders bij vroegtijdige opzegging als met het belang van redelijke opzegvergoedingen voor de consument.

Op grond van het bovenstaande blijkt naar het oordeel van NMa/DTe dat de huidige instrumenten en bepalingen voldoende bescherming aan de consument bieden: onwenselijke marktuitskomsten en onredelijke voorwaarden kunnen met behulp van het wettelijk instrumentarium worden tegengegaan.

Ecorys concludeert dat de huidige markt, gegeven de huidige bepalingen op het gebied van consumentenbescherming, redelijk goed functioneert. Voorts geeft Ecorys aan dat een beter functioneren van de kleinverbruikersmarkt in de toekomst aanleiding kan zijn om consumentenbescherming – en dan in het bijzonder de invulling van het tarieftoezicht – anders in te vullen. Naarmate de werking van de kleinverbruikersmarkt verbetert, is er immers steeds minder noodzaak tot bescherming.

Feit is dat bepalingen op het gebied van consumentenbescherming (altijd) een beperkend effect hebben op de handelingsruimte van marktpartijen en daarmee op het functioneren van de markt. In een markt in transitie is het zoeken naar een balans tussen marktwerking en consumentenbescherming. Te weinig bescherming kan leiden tot onwenselijke situaties voor de consument, terwijl een te uitgebreide bescherming kan leiden tot verminderde marktwerking.

Het is een politiek-maatschappelijke afweging om die balans te bepalen. Onderdeel van die afweging moet zijn dat de markt nog steeds in transitie verkeert. Bij die afweging moet daarom niet alleen het huidige functioneren van de kleinverbruikersmarkt worden betrokken maar ook de verwachting over het functioneren in de toekomst (gegeven de ontwikkelingen op het gebied van marktconcentratie en verticale integratie). Deze conclusie wordt gedragen door PelsRijcken.

8 Leveringszekerheid

8.1 Beleidsdoelstelling en wettelijk instrumentarium

Leveringszekerheid is de eerste pijler om te voorzien in een betrouwbare, duurzame en doelmatige energievoorziening. Onder leveringszekerheid wordt verstaan: de mate waarin voldoende productie- en importcapaciteit van elektriciteit en gas beschikbaar is in Nederland om op de korte en lange termijn aan de vraag te voldoen.

Lange termijn

Leveringszekerheid op lange termijn heeft voor elektriciteit en gas een verschillende context, die afhangt van de aard van het product (zie hoofdstuk 2). Elektriciteit is een meer "lokaal" product dan gas omdat transport leidt tot spanningsverlies. Leveringszekerheid op lange termijn betekent dat Nederland niet op grote schaal afhankelijk hoeft te zijn van het buitenland. Dit vereist een goed investeringsklimaat, diversificatie van energiebronnen en een goed functionerende groothandelsmarkt die gekoppeld is aan buurlanden. Gaswinning hangt af van de aanwezigheid van gas in de grond. Gegeven het feit dat die aanwezigheid in Nederland terugloopt, is leveringszekerheid bij gas op langere termijn een kwestie van adequaat importeren en een adequate binnenlandse infrastructuur (opslag, transport en kwaliteitsconversie).

Ten aanzien van leveringszekerheid op de lange termijn bevat de E&G-wet geen uitgewerkte bepalingen. Lange termijn leveringszekerheid valt vooral binnen het beleidsdomein van de Minister van Economische Zaken. In dit kader heeft de Minister van Economische Zaken de wettelijke plicht om jaarlijks aan de Tweede Kamer en de Europese Commissie over leveringszekerheid te rapporteren (art. 4a Elektriciteitswet 1998 en art. 52a Gaswet) en eens per vier jaar over het energiebeleid in het algemeen. De Minister van Economische Zaken heeft hierop volgend de verantwoordelijkheid om leveringszekerheid naar zijn inzicht te bevorderen. Hiervoor kan hij aanwijzingen geven voor nieuwe productiecapaciteit bij elektriciteit (art. 9 Elektriciteitswet 1998). Ook kan hij in bepaalde gevallen transportstromen bij gas voorrang geven. De landelijke netbeheerders informeren de Minister van Economische Zaken en treffen in overleg voorzieningen in verband met de leveringszekerheid (art. 16 Elektriciteitswet 1998 en art. 10a Gaswet). De landelijke netbeheerders zijn verantwoordelijk voor een adequate binnenlandse infrastructuur.

Korte termijn

Op korte termijn betekent leveringszekerheid dat op elk moment vraag en aanbod met elkaar in balans moeten zijn (systeembalans). Het in balans houden van het systeem is een aparte taak van de landelijke netbeheerders.

De Elektriciteitswet 1998 (art. 16) en Gaswet (art. 10) bevatten verschillende bepalingen en verplichtingen ten aanzien van balanshandhaving die verder zijn uitgewerkt in lagere regelgeving.²⁹ Om de normale afwijkingen ten opzichte van de systeembalans te minimaliseren kent de elektriciteitssector een onbalansmarkt en voor gas is er een balanceringsregime. De Systeemcode voor elektriciteit en de Technische Voorwaarden Gas bevatten de regels voor het behoud van de systeembalans in normale en buitengewone situaties.

Met de Systeemcode elektriciteit en de Technische Voorwaarden Gas hebben leveranciers een financiële prikkel om de door hun afnemers gevraagde hoeveelheid energie juist door te geven. Zij krijgen een onbalans afrekening en bij gas mogelijk ook een boete wanneer dit onvoldoende goed gebeurt. Het achteraf bepalen van de administratieve balans en eventuele boetes per leverancier is een wettelijke taak van de landelijke netbeheerder en wordt reconciliatie genoemd.

Als de vraag op enig moment veel hoger dreigt te worden dan het aanbod, moet er voor de landelijke netbeheerders voldoende reservecapaciteit (elektrisch noodvermogen en piekgas uit opslag) beschikbaar zijn om in de vraag te voorzien. Als op enig moment de productiecapaciteit van elektriciteit onherroepelijk tekort schiet, moeten netbeheerders hun afschakelplannen in werking laten treden. Dit betekent dat bedrijven en kleinverbruikers in afgeschakelde regio's geen stroom meer krijgen. Het opstellen van afschakelplannen – die bovendien geharmoniseerd moeten zijn – is vastgelegd in de Regeling inzake tariefstructuren en voorwaarden elektriciteit.

8.2 Effecten

Lange termijn elektriciteit

Met het huidige productiepark is de leveringszekerheid voor elektriciteit tot en met 2012 gegarandeerd. Uit de rapportage aan de Europese Commissie blijkt dat de binnenlandse productiecapaciteit in 2005 met 19,9 GW 20% hoger is dan de hoogste piekvraag³⁰. Wel is deze reservecapaciteit volgens Ecorys sinds de liberalisering afgenomen door een stijgende vraag en het uitblijven van investeringen. In 2005 is deze trend gekeerd, aangezien er in totaal voor 4 GW aan investeringsplannen zijn aan nieuwe centrales en windparken.

Ecorys constateert dat het, ondanks de ruime productiecapaciteit in Nederland, de afgelopen jaren in de praktijk goedkoper is geweest om elektriciteit te importeren. De importcapaciteit werd op de dagelijkse piekmomenten volledig benut. Met de nieuwe kabel naar Noorwegen (een investering van de landelijke netbeheerder) wordt een initiatief genomen om de importcapaciteit te verruimen. Ecorys signaleert dat over het nut van meer interconnectie discussie bestaat vanwege de kosten, en omdat meer interconnectie mogelijk alleen transitstromen zou faciliteren. TenneT constateert dat er in ieder geval tot 2012 voldoende interconnectiecapaciteit voor de binnenlandse markt beschikbaar zal zijn.

²⁹ Regeling inzake tariefstructuren en voorwaarden elektriciteit; Regeling inzake tariefstructuren en voorwaarden gas; Regeling kwaliteitsaspecten netbeheer elektriciteit en gas; de Systeemcode elektriciteit.

³⁰ Uit de rapportage van Ecorys blijkt dat het totaal van productie- en importcapaciteit in 2005 40% hoger is dan de hoogste piekvraag.

De Minister van Economische Zaken informeert jaarlijks de Europese Commissie en de Tweede Kamer over zowel de korte als de lange termijn leveringszekerheid. De Minister van Economische Zaken maakt hiervan gebruik van de wettelijke rapportages van TenneT en GTS.

Lange termijn gas

Op dit moment is er voldoende gas beschikbaar in Nederland vanuit het Groningenveld en vanuit de kleine velden. Van de totale geproduceerde hoeveelheid gas wordt ongeveer de helft geëxporteerd. Voor de komende tien jaar is de productie gemaximeerd op 425 biljoen m³, wat lager is dan voorheen. De komende jaren zal import van gas steeds meer noodzakelijk worden.

De aanvoer van gas via pijpleidingen uit Rusland en de aanvoer van vloeibaar aardgas (LNG) via schepen zijn de belangrijkste toekomstige bronnen van import. In beide gevallen gaat het om hoogcalorisch gas dat met een vast patroon geleverd wordt. Flexibiliteit door opslag in Nederland en kwaliteitsconversie van hoogcalorisch naar laagcalorisch gas zullen daarom voor de lange termijn leveringszekerheid een belangrijkere rol gaan spelen. Volgens Ecorys zijn er aanwijzingen dat er voldoende in de leveringszekerheid van gas geïnvesteerd wordt, gegeven de verschillende investeringsplannen die momenteel bestudeerd worden.

Korte termijn elektriciteit

De systeembalans voor elektriciteit is vrijwel altijd in orde geweest in de afgelopen jaren. Uitzondering vormt de "Code Rood situatie" in 2003, als gevolg van een krapte aan productiecapaciteit door koelwaterproblemen. Dit is opgelost door in overleg grote afnemers tijdelijk van het net af te schakelen. Het Nederlandse elektriciteitsnet is gekoppeld aan de buitenlandse netten om (grote) onbalans ook met buitenlandse hulp te kunnen oplossen. In UCTE verband, de Europese systeembalans handhaving, worden problemen in één lidstaat opgevangen door koppeling met andere lidstaten.

Uit de rapportage van KEMA blijkt dat TenneT gemiddeld één keer per maand noodvermogen inzet. Deze inzet betreft voornamelijk het op verzoek van TenneT afschakelen van vermogen. Hoewel een continue hoeveelheid van 250 MW aan noodvermogen is gecontracteerd, ervaart TenneT een afnemend aanbod. Op dit moment wordt gesproken over het vergroten van het gecontracteerde noodvermogen naar 300 MW; volgens KEMA lijken marktpartijen echter minder welwillend dit aan te bieden. Ecorys suggereert dat de terughoudendheid van marktpartijen mogelijk wordt veroorzaakt door de afnemende overcapaciteit en de wens van marktpartijen om ook zelf de systeembalans te herstellen.³¹

De regionale netbeheerders hebben afschakelplannen opgesteld, maar nog niet expliciet op elkaar afgestemd. Volgens KEMA had afstemming wel prioriteit, maar het publiek maken niet. KEMA constateert dat de plannen bij volledige afstemming slechts marginale wijzigingen behoeven.

³¹ TenneT publiceert in het kader van zijn wettelijke zorg voor leveringszekerheid de actuele onbalans om dit mogelijk te maken.

Korte termijn gas

De systeembalans voor gas is volgens het rapport van KEMA op geen enkel moment in gevaar geweest. De netten zijn voldoende berekend op koude winters. Bovendien heeft winterperiode van 1997, vóór invoering van de piekgasregeling, toen het 17°C onder nul was ook niet tot problemen geleid.

Sinds de inwerkingtreding van de piekgasregeling uit het Besluit leveringszekerheid Gaswet, hebben zich geen extreme temperaturen – en dus ook geen extreme piekvraag – voorgedaan. Volgens KEMA kan GTS echter voldoende gecontracteerd gas in gasopslagen aanspreken om aan dergelijke piekvraag te voldoen. In uitzonderlijke gevallen heeft GTS ook de mogelijkheid om extra gas uit het Groningenveld te halen.

Reconciliatie

KEMA constateert dat het administratieve systeem voor de onbalansafrekening en boetes zowel bij gas als elektriciteit niet altijd vlekkeloos verloopt. Hoewel het systeem vanaf 2004 volledig in werking³² is, kost het nu nog steeds moeite om onbalans goed af te rekenen. Reden hiervoor is het reconciliatieproces, dat is ontworpen op een perfecte basisadministratie (klanten, verbruik) die in praktijk niet bestaat. Omdat reconciliatie van nature een technisch lastig proces is, vinden daardoor handmatige correcties nog altijd op aanzienlijke schaal plaats.

Bij gas speelt bovendien dat leveranciers en handelaren onvoldoende actuele stuurinformatie hebben ten aanzien van hun balanspositie. KEMA stelt dat zij daardoor weinig mogelijkheden hebben om de balans te optimaliseren, maar dat desondanks boetes relatief weinig voorkomen.

Meningen sector

Uit interviews van KEMA met marktpartijen blijkt dat marktpartijen in het algemeen niet echt gelukkig zijn met het huidige reconciliatieproces, maar dat het ook de kans moet worden gegeven om zich verder te ontwikkelen. Zij wijzen er op dat de nadelen van wijzigingen in het reconciliatieproces (en dan met name een wijziging van de tariefstructuur) niet opwegen tegen het in stand houden van het huidige systeem. Marktpartijen menen dat de wet in ieder geval voorlopig voldoende heeft bijgedragen aan een efficiënt verloop van het huidige proces.

8.3 Analyse en conclusie NMa/DTe

Korte-termijn leveringszekerheid

De korte-termijn leveringszekerheid is naar het oordeel van NMa/DTe in wet- en regelgeving effectief geregeld door het balanceringsysteem inclusief het leveren van noodvermogen of piekgas. Voor de komende jaren zijn er geen signalen dat er onvoldoende gas en elektriciteit geproduceerd en/of geïmporteerd zal worden.

³² Eén tot twee jaar later dan gepland, Systeemcode elektriciteit en Technische Voorwaarden Gas

Lange-termijn leveringszekerheid

Of de leveringszekerheid op lange termijn (>20 jaar) is gewaarborgd om aan de toekomstige vraag te voldoen is echter minder zeker. Zo brengt de afnemende gasvoorraad in Nederland en de hiermee gepaard gaande grotere afhankelijkheid van Nederland voor import uit het buitenland grotere onzekerheden met zich. Voor het waarborgen van de leveringszekerheid op de lange termijn is het noodzakelijk dat er voldoende wordt geïnvesteerd in productie- en/of importcapaciteit. De overheid kan dit naar het oordeel van NMa/DTe stimuleren door het scheppen van een gunstig investeringsklimaat door middel van stabiel overheidsbeleid.

Belangrijk onderdeel van stabiel overheidsbeleid is het verschaffen van duidelijkheid aan netbeheerders over de toekenning van extra tariefruimte voor omvangrijke uitbreidingsinvesteringen (zogenaamde aanmerkelijke investeringen). De wet bepaalt dat de goedkeuring van extra tariefruimte voor aanmerkelijke investeringen alleen na ingebruikname van de investering (dus achteraf) door NMa/DTe kan worden verstrekt. Dit leidt tot onzekerheid bij vermogensverschaffers of investeringen te zijner tijd wel terugverdiend kunnen worden. Het is van belang om de onzekerheid voor (in ieder geval) de landelijke netbeheerders weg te nemen. Daarom zijn naar het oordeel van NMa/DTe maatregelen nodig die het mogelijk maken om (landelijke) netbeheerders vooraf zekerheid te verschaffen over de toekenning van extra tariefruimte voor aanmerkelijke investeringen ter uitbreiding van het netwerk.

9 Betrouwbaarheid van de netten

9.1 Beleidsdoelstelling en wettelijk instrumentarium

De betrouwbaarheid van de netten is de tweede pijler om te voorzien in een betrouwbare, duurzame en doelmatige energievoorziening. Netbeheerders hebben de primaire taak de netwerken op een doelmatige en betrouwbare wijze in bedrijf te hebben en te houden. Een belangrijke voorwaarde is een betrouwbare infrastructuur: op korte termijn geen storingen en op lange termijn voldoende transportcapaciteit. Netbeheerders dienen daarom zorg te dragen voor voldoende transportcapaciteit, het voorkomen en opheffen van onderbrekingen en het borgen van de kwaliteit en veiligheid van het transport (art. 16 Elektriciteitswet 1998 en art. 10 Gaswet).

Aanvankelijk had betrouwbaarheid alleen betrekking op voldoende transportcapaciteit. Met de I&I-wet (1 juli 2004) volgde een uitbreiding met de registratie van kwaliteitsindicatoren (art. 19a Elektriciteitswet 1998 en art. 35a Gaswet), en een aanvulling over de beheersing van de kwaliteit van de transportdienst en de beschikbaarheid van voldoende transportcapaciteit (art. 21 Elektriciteitswet 1998 en art. 8 Gaswet). De Minister van Economische Zaken kan een aanwijzing geven indien de betrouwbaarheid of veiligheid volgens zijn informatie in het geding is (art. 22 Elektriciteitswet 1998 en art. 9 Gaswet). De bepalingen over de betrouwbaarheid van de netten zijn verder uitgewerkt in de MR Kwaliteit³³ en in de Technische Codes.

Het systeem van waarborgen van de betrouwbaarheid van de netten is als volgt opgezet:

- De daadwerkelijke betrouwbaarheid wordt gemeten. Indicatoren zijn de jaarlijkse uitvalsduur, de gemiddelde onderbrekingsduur, de onderbrekingsfrequenties. Voor gas gaat het ook om de gemiddelde tijdsduur voor het veiligstellen van storingen. De betrouwbaarheidsindicatoren hebben geen wettelijke normen.
- Er worden eisen gesteld aan de bedrijfsvoering. Een netbeheerder is wettelijk verplicht eens per twee jaar een Kwaliteits- en Capaciteitsdocument (KCD) op te stellen. Daaruit moet blijken welke kwaliteitsniveaus hij nastreeft, dat hij beschikt over een doeltreffend kwaliteitsbeheersingssysteem voor de transportdienst en over voldoende capaciteit om in de totale behoefte te voorzien. In de capaciteitsplannen geven netbeheerders aan welke knelpunten zij zien voor de komende 7 jaar en hoe zij die invullen (investeringsplan, vervanging- en onderhoudsplan en organisatorische processen). Voorts moeten netbeheerders een beoordeling maken van de kwaliteit van het net en een kwaliteitbeheersingssysteem (KBS) instellen dat is gericht op beheersing van risico's en het treffen maatregelen voor het in stand houden van de betrouwbaarheid op langere termijn (5 tot 15 jaar). Ook veiligheid is onderdeel van het KBS.
- Er zijn technische eisen aan de aanleg en de karakteristieken van netwerken, vastgelegd in de Technische Codes.³⁴ De codes stellen normen ten aanzien van onder meer frequentie en

³³ Regeling Kwaliteitsaspecten netbeheer elektriciteit en gas. In werking sinds 20 december 2004.

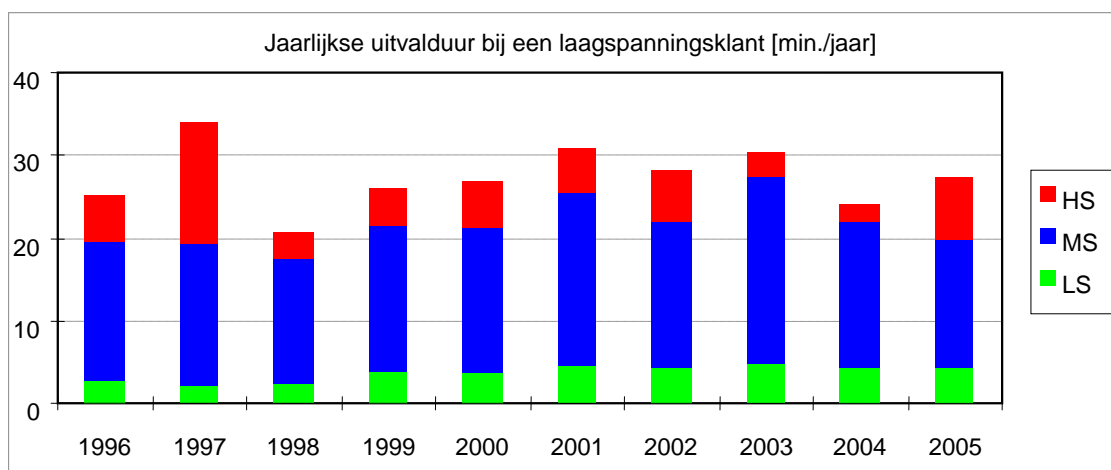
spanningsvariaties in het elektriciteitsnet en druk en methaanemissies in het gasnet. Ook externe veiligheid is daar onderdeel van.

Veiligheid is verder geborgd door diverse richtlijnen, normen en organisaties buiten de energiewetten.

9.2 Effecten

Betrouwbaarheidsmetingen

De betrouwbaarheid van transport van elektriciteit is in de afgelopen 10 jaar ongeveer gelijk gebleven. Onderstaand overzicht geeft een beeld van de belangrijkste betrouwbaarheidsindicator: de jaarlijkse uitvalduur. KEMA rapporteert een gemiddeld niveau van 27 minuten uitval van de elektriciteitsvoorziening over de afgelopen 10 jaar (zie onderstaande afbeelding) en concludeert dat Nederland daarmee een van de hoogste betrouwbaarheidsniveaus van Europa heeft.



KEMA geeft aan dat de jaarlijkse uitvalduur voor gas vrijwel nihil is; het gastransport is over de afgelopen jaren gemiddeld ruim 1 minuut onderbroken per jaar. Ook deze score is aanzienlijk beter dan in andere landen met een uitgebreid gasnetwerk.

Volgens KEMA is de lage jaarlijkse uitvalduur het gevolg van een relatief lage frequentie van onderbrekingen. De sector probeert deze frequentie nog verder omlaag te brengen door de 35% van de onderbrekingen die door graafwerkzaamheden ontstaat terug te brengen met een graafcode.

Veiligheid

KEMA constateert dat de externe veiligheid (bij afnemers) niet in het geding is geweest, met uitzondering van enkele ongelukken met gas. Ongelukken worden sinds kort ook onderzocht door de Onderzoeksraad

³⁴ Dit betreft de Net- en Systemcode voor elektriciteit en de Technische code voor gas. Bij elektriciteit is één van de bekendste normen het N-1 principe, dat voorschrijft dat een bepaald netcomponent uit mag vallen zonder dat het transport onderbroken wordt. Dit principe is in 2004 verlicht door toepassing van dit principe deels afhankelijk te maken van een kosten- en batenanalyse.

voor Veiligheid (OvV) en binnenkort zal Staatstoezicht op de Mijnen (SODM) toezicht houden op de veiligheid bij gastransport.

Bedrijfsvoering

Met de invoering van de MR Kwaliteit hebben alle netbeheerders in 2005 een Kwaliteits- en Capaciteitsdocument (KCD) opgesteld voor de periode 2006 – 2012.

KEMA constateert op grond van de KCD's en interviews met het ministerie van EZ dat er impliciete overeenstemming is om het huidige betrouwbaarheidsniveau te handhaven en de kosten hiervoor te minimaliseren. De wet, memorie van toelichting, regelingen of codes bevatten geen expliciete norm voor het maatschappelijk gewenste niveau van betrouwbaarheid.

NMa/DTe en KEMA hebben opgemerkt dat de invulling aan de eisen van de MR Kwaliteit per netbeheerder verschilt en dat bij sommige netbeheerders het document niet volledig is. Dit laatste geldt met name voor het kwaliteitsdeel, waarin de processen om de betrouwbaarheid van het net te waarborgen aan de orde komen. Er zijn verschillen in zichttermijnen, risicobeoordelingen en voorgestelde maatregelen. KEMA stelt dat bij sommige KCDs de zichttermijn te kort is en dat dit schadelijk kan zijn voor de betrouwbaarheid, omdat investeringen een doorlooptijd hebben van tenminste enkele jaren. NMa/DTe voert op dit moment nader onderzoek uit naar deze verschillen bij de netbeheerders.

KEMA stelt bovendien dat er onvoldoende methoden zijn om gedetailleerd de kwaliteit van het gasnet te monitoren.

In de KCDs zijn ook veiligheidsindicatoren opgenomen. Hierdoor wordt veiligheid transparanter voor de toezichthouder en de Minister van Economische Zaken. KEMA constateert in de KCDs grote verschillen tussen netbeheerders ten aanzien van de beschouwde risico's en de uitwerking hiervan.

KEMA constateert dat netbeheerders de Minister van Economische Zaken actief op de hoogte houden over hun plannen ten aanzien van de betrouwbaarheid. De operationele informatie is zelfs meer dan adequaat, vooral gericht op communicatie en voorlichting. KEMA geeft aan dat de Minister van Economische Zaken op basis van de verstrekte financiële informatie niet kan beoordelen of de netbeheerders over voldoende financiën beschikken (solvabiliteit van de netbeheerders). Dat is volgens KEMA een aandachtspunt, in verband met de verwachte vervangingsinvesteringen in de netten op de lange termijn.

Technische eisen

KEMA concludeert dat de kwaliteit van transport (o.a. de frequentie en spanningsvariaties in het elektriciteitsnet en druk en methaan emissies in het gasnet) aan de normen uit de Technische Codes voldoet. Uit het jaarverslag van Energiened (2005) blijkt dat transportonderbrekingen in minder dan 5% van de gevallen het gevolg zijn van fouten in het ontwerp of aanleg van netten.

Meningen sector

Netbeheerders geven aan dat het Kwaliteits- en Capaciteitsdocument voor hen het centrale document vormt voor hun bedrijfsvoering.

De wet stelt geen normen aan betrouwbaarheid en in praktijk is er impliciete overeenstemming om het huidige niveau te handhaven. Volgens netbeheerders is betrouwbaarheid in de afgelopen jaren meer een economische afweging is geworden dan voorheen. Zij pleiten voor een formalisering van de normen door de politiek.

In interviews hebben netbeheerders aangegeven dat bij ongewijzigd beleid van de netbeheerders op termijn (vanaf 2015) een verslechtering van de betrouwbaarheid te verwachten is. Dit betekent dat de jaarlijkse uitval voor elektriciteit op kan lopen van 27 minuten nu tot boven de 80 minuten over 25 jaar. Een vergelijkbaar effect wordt bij gas verwacht. Netbeheerders geven aan dat de conditieverslechtering van het net die zij verwachten het gevolg is van de tariefregulering³⁵, de vergrijzing van het personeelsbestand en de verwachte vervangingsgolf van netcomponenten.

Verder stellen netbeheerders dat zij hun bedrijfsvoering niet anders hebben ingericht naar aanleiding van de KCDs, maar dat er door de transparantie van de KCDs wel sprake is van enige stimulering op het (kosten)bewuster en professioneler in stand houden van de netten. Dit betekent vooral het langer en verantwoord in gebruik houden van het huidige net. Sommige netbeheerders refereren bij KCDs en het KBS aan een "papieren tijger", in verband met de door hen veronderstelde beperkte invloed ervan op (vervangings)investeringen.

Netbeheerders geven aan dat zij veiligheidsincidenten proberen te voorkomen door het naleven van normen (o.a. de Technische Codes, ARBO, ATEX 137 richtlijn voor werken in ruimtes met gas) en door het stimuleren van een veiligheidscultuur door ongevallenregistratie en bewustmaking van medewerkers voor risico's. Het aantal bedrijfsongevallen geeft volgens één netbeheerder in het rapport van KEMA aanleiding tot verhoogde aandacht voor de veiligheidscultuur en -maatregelen.

9.3 Analyse en conclusie NMa/DTe

In de afgelopen tijd is de betrouwbaarheid van netten zonder meer goed geweest; de verwachting is dat deze ook de komende jaren voldoende hoog zal zijn. Op de langere termijn zal vervanging aan de orde zijn, maar de consequenties hiervan zijn nog onduidelijk.

De energiewetten bevatten uitgebreide bepalingen ten aanzien van de betrouwbaarheid van de netten, met name sinds de invoering van de I&I-wet. De combinatie van betrouwbaarheidsindicatoren, technische eisen en normen, en eisen aan de bedrijfsvoering biedt volgens KEMA en NMa/DTe voldoende handvatten om betrouwbaarheid van de netten te borgen. NMa/DTe vindt dat deze instrumenten altijd in onderlinge

³⁵ Dit wordt besproken in hoofdstuk 11 (Tariefregulering netbeheerders).

samenhang geïnterpreteerd moeten worden. Ook PelsRijcken heeft geen aanwijzingen dat de wettelijke eisen en het wettelijke toezichtinstrumentarium tekort schiet om betrouwbare energievoorziening te waarborgen.

De transparantie over de bedrijfsvoering is toegenomen met de KCDs en het KBS. De Minister van Economische Zaken heeft onder andere hierdoor voldoende informatie om de gerealiseerde betrouwbaarheid te toetsen en gebruik te maken van zijn bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen.

De huidige wet- en regelgeving bevat echter vrijwel geen expliciete normen ten aanzien van het gewenste betrouwbaarheidsniveau van de netten. De netbeheerder bepaalt in feite zelf de norm ten aanzien van het kwaliteitsniveau van zijn netwerk, mede op basis van prikkels die via de kwaliteitsregulering zijn ingebouwd in de reguleringssystematiek (kosten-/batenafweging). Het is echter de vraag of dit leidt tot het maatschappelijk gewenste betrouwbaarheidsniveau.

Veiligheid is met name geborgd buiten de energiewetten. Volgens KEMA behoren specifieke regels ten aanzien van veiligheid niet in het domein van de Elektriciteits- of Gaswet.

10 Supplier of last resort

10.1 Beleidsdoelstelling en wettelijk instrumentarium

De uiteindelijke levering aan afnemers is de derde pijler van een betrouwbare, duurzame en doelmatige energievoorziening. De leverancier vormt een belangrijke schakel in de energieketen. Afnemers, in het bijzonder kleinverbruikers, moeten erop kunnen vertrouwen dat hun leverancier blijft leveren. Mocht een leverancier wegvallen, zou een afnemer schade kunnen ondervinden.

De landelijke netbeheerder is wettelijk verplicht om voorzieningen te treffen in het geval dat de leveringsvergunning van een leverancier wordt ingetrokken (art. 16 Elektriciteitswet 1998, art. 10 Gaswet). Na het faillissement van een leverancier drie jaar geleden is een "supplier of last resort" (SLR) regeling ontwikkeld, die de kleinverbruiker beschermt bij intrekken van een vergunning van een leverancier³⁶. De SLR regeling houdt in dat de landelijke netbeheerder de kleinverbruikers verdeelt over andere leveranciers (naar rato) voor een periode van maximaal 10 dagen. In deze periode kan de oude leverancier zijn klantenbestand verkopen. Na deze periode kan de consument zijn eigen leverancier kiezen, ook als het klantenbestand verkocht is.

10.2 Effecten

Sinds 2003 zijn geen leveranciers in surseance zijn gekomen of failliet gegaan. Toepassing van de procedure is nog niet nodig gebleken.

De landelijke netbeheerders hebben inmiddels (in 2006) simulaties uitgevoerd om dergelijke situaties na te bootsen. Een dergelijke simulatie is overigens niet wettelijk verplicht, maar past bij het in stand houden van SLR- regeling.

Aandachtspunt volgens de sector is de communicatiesnelheid met EZ en NMa/DTe, in verband met bijvoorbeeld het intrekken van de leveringsvergunning. Dit is van belang omdat de SLR-regeling pas in kan gaan op het moment dat de leveringsvergunning ingetrokken is.

10.3 Analyse en conclusie NMa/DTe

De continue levering aan kleinverbruikers is geregeld met de "Supplier of last resort" regeling. De effectiviteit van de "Supplier of last resort" regeling moet zich nog in de praktijk bewijzen.

³⁶ Voor elektriciteit is de SLR regeling na 1 januari 2006, de peildatum voor deze evaluatie, in werking getreden.

11 Tariefregulering netbeheerders

11.1 Beleidsdoelstellingen en wettelijk instrumentarium

De grondslag voor tariefregulering is dat netbeheerders van nature monopolist zijn. Netbeheerders worden dus niet via concurrentie geprikkeld tot een optimale prijs- en kwaliteit verhouding. De bedoeling van het reguleringssysteem is om netbeheerders een prikkel te geven net zo doelmatig te handelen als bedrijven op een markt met concurrentie, zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteit van de netwerken.

Om dit te bereiken is NMa/DTe op grond van artikel 41a Elektriciteitswet 1998 en artikel 81a Gaswet bevoegd om voor een periode van minimaal drie en maximaal vijf jaar een zogenaamde doelmatigheidskorting (beter bekend als de X-factor) aan netbeheerders op te leggen. Dit betreft een korting op de totale toegestane inkomsten van netbeheerders in een bepaald jaar. Om te voorkomen dat netbeheerders vanwege de doelmatigheidskorting gaan bezuinigen op kwaliteit, is bij wetwijziging van 1 juli 2004 het tariefreguleringsmodel uitgebreid met kwaliteitsregulering. De kwaliteitsregulering stimuleert de netbeheerders via de kwaliteitsterm (Q-factor) om het juiste kwaliteitsniveau te leveren.³⁷ Hierbij is kwaliteit gerelateerd aan het aantal onderbrekingsminuten. Indien een netbeheerder een hogere dan gemiddelde kwaliteit (minder onderbrekingsminuten) levert dan mag de netbeheerder hogere tarieven vragen.

De wijze van berekening van de hoogte van de X- en Q-factor wordt door NMa/DTe na overleg met de gezamenlijke netbeheerders en representatieve organisaties vastgelegd in zogenaamde methodebesluiten. De hoogte van de X-factor en de Q-factor worden afgeleid uit deze methodebesluiten. Met de methodebesluiten stelt NMa/DTe ook vast welke vermogenskostenvergoeding redelijk is voor de netbeheerders. Dit is een vergoeding over het geïnvesteerd vermogen waardoor netbeheerders voldoende moeten kunnen investeren in hun netwerk.

Hieronder is aangegeven op welke wijze de X- en Q-factor in de praktijk zijn ingezet en tot welke effecten dit heeft geleid.

11.2 Effecten

X-factor

In de afgelopen jaren zijn er X-factoren aan de regionale en landelijke netbeheerders elektriciteit en gas opgelegd. Uit onderzoek van Meulmeester / Haffner (2005) en de baten-lasten analyse van Ecorys (zie hoofdstuk 13) komt naar voren dat het opleggen van deze doelmatigheidskortingen tot voordelen voor afnemers heeft geleid.

³⁷ De kwaliteitsregulering is alleen van toepassing op de regionale netbeheerders en dus niet op de landelijke netbeheerders.

Sinds de inwerkingtreding van de Elektriciteitswet 1998 wordt bij het bepalen van de hoogte van de X-factor gebruik gemaakt van maatstafconcurrentie. Dat wil zeggen dat de prestaties van de netbeheerders onderling worden vergeleken om zo 'concurrentie' tussen de netbeheerders na te bootsen. Vanwege de grote verschillen in tarieven en doelmatigheid die in het jaar 2000 nog bestonden, heeft NMa/DTe ervoor gekozen om met de X-factor alle regionale netbeheerders op het niveau te brengen van de kosten van de meest efficiënte netbeheerders in 2000. Regionale netbeheerders hebben hierbij zes jaar de tijd gekregen om hetzelfde efficiëntieniveau te bereiken als de best practice.³⁸ Hiermee zouden de onderlinge tarieven van netbeheerders naar elkaar toe moeten groeien (tariefconvergentie).

In de eerste reguleringsperiode³⁹ is een uniforme X-factor toegepast voor de regionale netbeheerders, van 3,2% bij elektriciteit en 3,8% bij gas.⁴⁰ In de tweede reguleringsperiode heeft NMa/DTe individuele X-factoren vastgesteld voor regionale netbeheerders elektriciteit en gas. Deze variëren van -3,6% tot 8%. De X-factoren voor de derde reguleringsperiode worden in 2006 vastgesteld.⁴¹

Het is aannemelijk dat indien NMa/DTe de X-factoren niet had opgelegd, de tarieven jaarlijks met tenminste de inflatie waren toegenomen. De prijseffecten van de tariefregulering (het opleggen van de X-factoren) kunnen daarom worden bepaald door het verschil te nemen tussen de werkelijke tariefontwikkeling en een tariefontwikkeling die de inflatie volgt. Op basis van deze aanname is door Meulmeester/Haffner (2005) berekend dat de verwachte nettO-baten van tariefregulering van de Nederlandse elektriciteitsnetwerken in de periode 2001-2006 naar schatting bijna 1,1 miljard euro bedragen. De verwachte netto-baten van tariefregulering van de gasnetwerken komen voor dezelfde periode uit op ruim 550 miljoen euro.

Ook uit het onderzoek van Ecorys naar de baten en lasten van de invoering van de E&G-wet blijkt dat er duidelijke aanwijzingen zijn dat de tariefregulering van netbeheerders tot voordelen voor afnemers heeft geleid. Ecorys heeft het totale verwachte voordeel voor afnemers na de invoering van de Elektriciteitswet 1998 geschat op 5,5 miljard euro (zie hoofdstuk 13). Hierbij gaat het om het totale voordeel voor afnemers verdeeld over deeltarieven voor de samenstellende elektriciteitsdiensten (productie, transport, distributie en levering). Het is aannemelijk dat een groot deel van dit voordeel voor afnemers is behaald op transport en distributie (netwerkdiensten).

³⁸ Voor landelijk netbeheerder TenneT wordt recent gebruik gemaakt van een internationale benchmark om de kosten te vergelijken. Hierbij zijn de gemiddelde prestaties van buitenlandse landelijke netbeheerders als uitgangspunt genomen voor het vaststellen van de hoogte van de doelmatigheidskorting. Voor GTS is een dergelijke regeling er nog niet.

³⁹ De eerste reguleringsperiode voor netbeheerders elektriciteit loopt van 2001-2003 en voor gas van 2002-2004

⁴⁰ In de eerste reguleringsperiode heeft NMa/DTe aanvankelijk voor individuele regionale netbeheerders elektriciteit X-factoren vastgesteld. Deze individuele X-factoren zijn door een uitspraak van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven (CBB) vernietigd omdat het CBB oordeelde dat NMa/DTe slechts bevoegd was tot het vaststellen van een uniforme X-factor die voor alle netbeheerders gelijk was. Vanwege de uitspraak van het CBB heeft NMa/DTe een overeenkomst gesloten met de regionale netbeheerders over de hoogte van de X-factor voor de eerste reguleringsperiode. Naar aanleiding van de uitspraak van het CBB is in de wet uitdrukkelijk vastgelegd dat NMa/DTe bevoegd is om X-factoren vast te stellen die per netbeheerder kunnen verschillen.

⁴¹ De hoogte van de X-factor wordt in sterke mate bepaald door de hoogte van de vermogenskostenvergoeding. Op basis van onafhankelijk onderzoek heeft NMa/DTe voor de derde reguleringsperiode de vermogenskostenvergoeding ten opzichte van de vorige reguleringsperiode verlaagd van 6,6 naar 5,8%. Ook heeft NMa/DTe gekeken naar zogenaamde objectieve regionale verschillen tussen netbeheerders.⁴¹ Voor de derde reguleringsperiode heeft NMa/DTe besloten om de tarieven te corrigeren voor twee regionale verschillen. Het betreft de noodzaak om 'waterkruisingen' aan te leggen en verschillen in lokale heffingen.

Hoewel de X-factoren hebben bijgedragen aan voordeel voor afnemers, heeft er in de praktijk echter een beperkte mate van tariefconvergentie plaatsgevonden. De tarieven voor individuele afnemersgroepen kunnen nog steeds behoorlijk uiteenlopen tussen netbeheerders.

Q-factor

Met de kwaliteitsregulering (Q-factor) worden de regionale netbeheerders financieel beloond of bestraft voor de kwaliteit van hun netwerken, gebaseerd op het aantal onderbrekingen dat consumenten ondervinden in het netwerk.⁴² De hoogte van de Q-factor zal daarom (noodzakelijkerwijs) per netbeheerder verschillen.

De tariefregulering is per 1 juli 2004 uitgebreid met de kwaliteitsregulering (Q-factor). Op dat moment was de tweede reguleringsperiode al ingegaan; de Q-factor is dus vastgesteld vanaf de derde reguleringsperiode (vanaf 2007). Dit betekent dat op dit moment directe effecten van de kwaliteitsregulering (het opleggen van de Q-factor) nog niet waarneembaar zijn.

Meningen effecten tariefreguleringssysteem

In het kader van de onderzoeken van KEMA, Ecorys en PelsRijcken zijn diverse opmerkingen gemaakt over de werking en effecten van het tariefreguleringssysteem. Over het algemeen zijn netbeheerders tevreden over de grondslagen van het tariefreguleringssysteem zoals die in de wet zijn verankerd. Netbeheerders hebben aangegeven dat de tariefregulering bijdraagt aan het kostenbewustzijn.

Tegelijkertijd zijn er zorgen dat de wijze waarop NMa/DTe invulling heeft gegeven aan de tariefregulering en de hoogte van de X-factoren die zijn vastgesteld onvoldoende ruimte laat voor noodzakelijke investeringen. De vergoeding voor het geïnvesteerde vermogen (vermogenskostenvergoeding) wordt naar de mening van netbeheerders door NMa/DTe te laag vastgesteld. Volgens netbeheerders is het gevolg hiervan dat er onvoldoende investeringsruimte is voor vervanging en /of onderhoud van netten. Volgens KEMA zijn er aanwijzingen dat een vervangingsgolf in de toekomst noodzakelijk zal zijn om de betrouwbaarheid van de netten te waarborgen. Hierbij heeft KEMA de zorg uitgesproken dat er een kans bestaat dat vanwege de financiële druk van tariefregulering de kwaliteit achteruit zal gaan, of dat dit kan leiden tot scherpe prijsdalingen- of stijgingen.

11.3 Analyse en conclusie NMa/DTe

De E&G-wet heeft naar het oordeel van NMa/DTe in de afgelopen jaren bijgedragen aan een betere prijs-kwaliteit verhouding, aangezien de doelmatigheid is gestegen bij gelijkblijvende kwaliteit.

⁴² De kwaliteitsregulering van NMa/DTe bestaat niet alleen uit het opleggen van een kwaliteitsterm (Q-factor). Ook met andere instrumenten zoals de beoordeling van de kwaliteits- en capaciteitsdocumenten en kwaliteitsbeheersingssystemen houdt NMa/DTe toezicht op de betrouwbaarheid van de netten (zie hiervoor ook hoofdstuk 9).

Convergentie in tarieven is echter slechts in beperkte mate bereikt. Zoals uit het onderzoek van Ecorys is gebleken, kunnen de tarieven voor individuele afnemersgroepen nog steeds behoorlijk uiteenlopen tussen netbeheerders. De oorzaak hiervan ligt besloten in de tariefstructuur. Verdere tariefconvergentie is alleen mogelijk indien de tarieven volledig op capaciteit (en niet meer op volume) als tariefdrager worden gebaseerd.

Vanuit netbeheerders zijn er zorgen geuit dat de tariefregulering onvoldoende ruimte laat voor noodzakelijke investeringen op de lange termijn als gevolg van een veroudering of verslechtering van componenten. Netbeheerders spreken zelfs van een vervangingsgolf.

NMa/DTe is van mening dat het huidige tariefreguleringsstelsel in principe voldoende ruimte zou moeten laten voor noodzakelijke investeringen. De hoogte van de toegestane inkomsten van netbeheerders is namelijk mede gebaseerd op de noodzakelijke afschrijvingen van netten. Bovendien ligt in het tariefreguleringsstelsel besloten dat bij stijgende kosten de tarieven eveneens mogen stijgen.

Om meer inzicht te krijgen of de gekozen systematiek in de praktijk leidt tot voldoende investeringsruimte, is NMa/DTe echter voornemens om de komende jaren de werking van het tariefreguleringsstelsel nader te evalueren. In deze evaluatie zal onder meer de financiële positie van de netbeheerders worden onderzocht. Hierbij gaat onder meer de aandacht uit naar de financiële ruimte van netbeheerders voor het doen van noodzakelijke investeringen in vervanging en onderhoud van netten. Tevens zal NMa/DTe de mogelijkheden om het aantal kwaliteitsindicatoren waarop de Q-factor berust, uit te breiden.

12 Onafhankelijk netbeheer

12.1 Beleidsdoelstelling en wettelijk instrumentarium

In de E&G-wet is onafhankelijk netbeheer opgenomen als een belangrijke voorwaarde voor het creëren van een goed functionerend elektriciteits- en gasmarkt. Onafhankelijk netbeheer betekent onder andere onafhankelijke besluitvorming door de netbeheerder, onafhankelijke financiering van het netbeheer en gelijke toegang tot (informatie over) de netten voor producenten, leveranciers en afnemers.⁴³

Onafhankelijk netbeheer houdt in de Nederlandse context onder andere in dat netbeheerders juridisch gesplitst moeten zijn van producenten, handelaren, leveranciers en afnemers.⁴⁴ De wet stelt onafhankelijke besluitvorming tot doel. Dit betekent dat de netbeheerder altijd de eindverantwoordelijkheid heeft over taken die aan hem zijn toegewezen (art. 16 Elektriciteitswet 1998 en art. 10 Gaswet). Om aan deze eindverantwoordelijkheid invulling te geven, moeten netbeheerders wettelijk onafhankelijk van producenten, leveranciers en afnemers zijn. Onder de huidige wetgeving hoeft het economisch eigendom niet bij de netbeheerder te vallen.⁴⁵ Voor het bestuur en voor de meerderheid van de Raad van Commissarissen van een netbeheerder geldt dat zij geen binding mogen hebben met een producent of leverancier. Ook de aandeelhouders moeten zich onthouden van bemoeiing met de uitvoering van de wettelijke werkzaamheden (art. 11 Elektriciteitswet 1998, art. 3a Gaswet).

In de wetgeving zijn geen bepalingen opgenomen ten aanzien van de feitelijke uitvoerder van de aan de netbeheerder toegewezen taken.

In het kader van onafhankelijk netbeheer behoren netbeheerders ook onafhankelijk te zijn bij het aantrekken van en het beschikken over financiële middelen.⁴⁶ Ook moeten alle onderdelen van een geïntegreerd bedrijf een aparte boekhouding voeren. Tot slot hoort bij onafhankelijke financiering dat netbeheerders hun moeder- of zustermaatschappijen niet bevoordelen. Hiervan moeten netbeheerders een verklaring overleggen (art. 18 Elektriciteitswet 1998 en art. 10d Gaswet).

Voor ieder net en voor iedere aansluiting moet een netbeheerder worden aangewezen. Artikel 15 Elektriciteitswet 1998 en artikel 2a Gaswet zijn ingesteld om de ontheffing voor aanwijzing van een netbeheerder onder bepaalde voorwaarden mogelijk te maken. Deze voorwaarden houden in ieder geval in dat er maar een beperkt aantal afnemers mag zijn en dat de ontheffing niet wordt aangevraagd door een groepsmaatschappij van een netbeheerder. Ontheffing wordt bijvoorbeeld verleend wanneer het gaat om een directe lijn tussen producent en afnemer of bij netten van bedrijven met energie-kritische processen.

⁴³ Gelijke toegang tot (informatie over) de netten voor producenten, leveranciers en afnemers valt buiten de door het ministerie van EZ bepaalde scope van deze evaluatie (zie ook hoofdstuk 1 en bijlage A).

⁴⁴ De juridische splitsing is onderdeel van deze evaluatie.

⁴⁵ In de I&I wet is opgenomen dat netbeheerders het economisch eigendom over de netten moeten hebben (art. 10a Elektriciteitswet en art. 3b Gaswet); deze bepalingen zijn echter nog niet inwerking getreden.

⁴⁶ Zie hiervoor ook art. 10 en art. 15, Europese Richtlijn voor Elektriciteit (2003) en art. 9 en 13 Europese Richtlijn voor Gas.

12.2 Effecten

“Magere netbeheerder”

Netbeheerders dienen – kort gezegd – zelfstandig in staat te zijn een kwalitatief goede invulling van de wettelijke taken te verzorgen. In de praktijk hebben echter bijna alle energiebedrijven gekozen voor het concept “magere netbeheerder”, hoewel recentelijk ook enkele partijen daarvan af zijn gestapt. De magere netbeheerder is een juridische entiteit, die de concrete werkzaamheden zoveel mogelijk uitbesteedt, inclusief kerntaken als activabeheer, onderhoud en administratieve diensten. Een magere netbeheerder heeft vaak slechts enkele of enkele tientallen mensen in dienst, die met name zorgdragen voor de contracten waarmee zij diensten inkopen. Netbeheerders contracteren daarbij veelal hun moedermaatschappijen of zustermaatschappijen voor de uitvoering van een aantal kerntaken. Deze uitbesteding geldt ook voor het activabeheer, waardoor kosten, baten en rendement van het net voor een belangrijk deel buiten de invloed van de netbeheerder gehouden worden. Hierdoor komt de herkenbaarheid van de netbeheerder als zelfstandig bedrijf in het geding.

De magere netbeheerder vergroot de noodzaak om toezicht te houden op de onafhankelijkheid van netbeheer. Dit heeft volgens Ecorys mede geleid tot bestuurlijke kosten bij de overheid (NMa/DTe en EZ) en bij de energiebedrijven.

Gescheiden boekhouding

Netbeheerders, leveranciers en producenten hebben een gescheiden boekhouding. De jaarrekening van de netbeheerder ligt voor iedereen ter inzage. Netbeheerders en hun aandeelhouders houden zich aan de formele wettelijke bepalingen omtrent onafhankelijkheid van financiering. Netbeheerders hebben jaarlijks een verklaring overgelegd dat zij hun moeder of zustermaatschappijen niet bevoordelen.

NMa/DTe heeft audits uitgevoerd (2003, 2004) op onafhankelijk netbeheer en daarbij vastgesteld dat netbeheerders in formele zin voldoen aan de eisen van onafhankelijk netbeheer. Ecorys stelt dat er over de feitelijke besteding van financiële middelen (en eventuele bevoordeling) bij alle bedrijven onvoldoende informatie beschikbaar is geweest voor NMa/DTe om daarover een oordeel te kunnen vellen. NMa/DTe gaat onderzoek doen naar de financiële positie van netbeheerders (zie hoofdstuk 11 over tariefregulering).

Ontheffingen aanwijzing netbeheerder

Uit gesprekken met netbeheerders blijkt dat de mogelijkheid voor het verlenen van een ontheffing voor de aanwijzing als netbeheerder bereikt waarvoor zij bedoeld is: namelijk het helpen van ondernemingen met een energiekritische infrastructuur. In voorkomende gevallen wordt de regeling ook benut voor (andere) commerciële doeleinden. In deze gevallen is de aanvrager van de ontheffing vaak een andere dan de (toekomstige) afnemer. Bij dergelijke private netten geldt dat afnemers geen keuzevrijheid van leverancier hebben. Hiermee lopen zij een risico op te hoge tarieven van de uitbater van het ‘private netwerk’, omdat hier de tariefbescherming niet van toepassing is. Tot slot geven netbeheerders aan dat zij vanwege deze

private netten inkomsten mislopen, waardoor de transportkosten uit algemene middelen gefinancierd moeten worden.

De huidige wettelijke bepalingen inzake de mogelijkheid tot het verlenen van een ontheffing voor de aanwijzing als netbeheerder leidt aldus tot het ontstaan van 'private' netten die door de wetgever mogelijk niet zijn beoogd. De voorwaarden die gesteld worden aan een ontheffing zijn namelijk zodanig ruim geformuleerd dat ontheffingen moeten worden goedgekeurd, ook al is duidelijk dat niet voldaan is aan de geest van de wetgeving.

12.3 Analyse en conclusie NMa/DTe

Onafhankelijkheid

De wetgever heeft in formele zin de onafhankelijkheid van besluitvorming bij netbeheerders geregeld. Immers, in formele zin (onder andere art 11 Elektriciteitswet 1998, art 3a Gaswet) zijn de netbeheerders onafhankelijk en is er (formeel) sprake van onafhankelijke besluitvorming.

In de praktijk staat deze onafhankelijkheid echter mogelijk onder druk, omdat het economisch eigendom van de netten onder de huidige wetgeving niet bij de netbeheerder hoeft te vallen. Hierbij kunnen belangen van de (groeps)maatschappij (waar het economisch eigendom van de netten is ondergebracht) interfereren met het publiek belang van doelmatig en betrouwbaar netbeheer. Dergelijke interferentie kan geïllustreerd worden aan de hand van het volgende voorbeeld: een netbeheerder is wettelijk opgedragen zorg te dragen voor een doelmatig en betrouwbaar netbeheer. Hiertoe is het van belang dat er voldoende wordt geïnvesteerd in de aanleg en onderhoud van netten. Op grond van het huidige tariefreguleringsstelsel ontvangen netbeheerders een vermogenskostenvergoeding (WACC) voor noodzakelijke investeringen. Indien het economisch eigendom in de groepsmaatschappij is ondergebracht, dan ontvangt niet de netbeheerder deze vermogenskostenvergoeding, maar de zogeheten 'asset manager' van de groepsmaatschappij. In de praktijk beslist dan niet de netbeheerder, maar de groepsmaatschappij over de inzet van de vermogenskostenvergoeding voor investeringen in het netbeheer. Aldus kan het belang van een (groeps)maatschappij (waar het economisch eigendom van de netten is ondergebracht) interfereren met het publiek belang van doelmatig en betrouwbaar netbeheer.

De wetgeving garandeert dus naar het oordeel van NMa/DTe niet de onafhankelijke *uitvoering* van netbeheer, noch het *zelfstandig* in staat zijn van de netbeheerder om zijn wettelijke taken te realiseren.

Ontheffing

De huidige wettelijke bepalingen inzake de mogelijkheid tot het verlenen van een ontheffing voor de aanwijzing als netbeheerder leidt tot het ontstaan van 'private' netten die door de wetgever mogelijk niet zijn beoogd. De voorwaarden die gesteld worden aan een ontheffing zijn namelijk zodanig ruim geformuleerd dat ontheffingen moeten worden goedgekeurd, ook al is duidelijk dat niet voldaan is aan de geest van de wetgeving.

13 Baten en lasten Elektriciteitswet 1998 en Gaswet

13.1 Inleiding

In de Ministeriële Regeling is aangegeven dat de evaluatie een weergave dient te bevatten van de baten en lasten van de wetten. Deze baten en lasten moeten zo volledig mogelijk worden gekwantificeerd. In de Ministeriële Regeling is nader toegelicht welke baten en lasten het betreft.

“Bij baten kan gedacht worden aan de mate waarin welvaartseffecten van de efficiencyverbetering van netbeheerders, leveranciers en producenten en de optimalisering van de kwaliteit van de dienstverlening zijn opgetreden. Bij lasten wordt in ieder geval gedacht aan administratieve lasten, nalevingskosten en handhavingskosten. Administratieve lasten zijn de kosten om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid.”

NMa/DTe heeft aan Ecorys opdracht gegeven deze kosten-batenanalyse (KBA) uit te voeren. Doel van een KBA is de *contante* waarde te bepalen van de effecten van een overheidsinterventie (zoals de invoering van de E&G-wet).

Binnen de kaders van het onderzoek (tijd en budget) was het niet mogelijk om een uitgebreide causale analyse uit te voeren van de baten, waarbij de feitelijke ontwikkeling met invoering van de wet (het interventiealternatief) wordt vergeleken met de ontwikkeling zonder invoering van de wet (het referentiealternatief). Daarom heeft Ecorys gekozen voor een procedure die de aanpak zo goed mogelijk benadert, namelijk de *voor/na*-aanpak. Dit, in combinatie met enkele consistentieproblemen in de beschikbare data, leidt ertoe dat de resultaten uit de KBA met voorzichtigheid geïnterpreteerd moeten worden.⁴⁷

13.2 Lasten

Voor het bepalen van de hoogte van de lasten heeft Ecorys onderscheid gemaakt tussen:

- *Administratieve lasten*. De kosten voor het bedrijfsleven om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. Het gaat om het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie;
- *Bestuurlijke kosten*. De kosten die de overheid moet maken om de naleving van de wet- en regelgeving te kunnen realiseren;
- *Nalevingslasten*. Alle (organisatorische) kosten die het bedrijfsleven moet maken om te voldoen aan veranderde wet- en regelgeving;
- *Nalevingskosten*. De meerkosten van bedrijven om te voldoen aan de in wet- en regelgeving vastgelegde eisen.

⁴⁷ Zie voor nadere toelichting en onderbouwing van de KBA: Ecorys, Evaluatie Elektriciteitswet 1998 en Gaswet, Rotterdam.

Uit de analyse van Ecorys blijkt dat de lasten als gevolg van de invoering van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet zijn toegenomen. De totale lasten over de periode 1998 – 2005 zijn minimaal met 305 miljoen euro gestegen als gevolg van een toename van de administratieve lasten en bestuurlijke kosten.⁴⁸ Voor de nalevingslasten en nalevingskosten is het aannemelijk dat deze zijn gestegen als het gevolg van wijzigingen in regelgeving, maar het is volgens Ecorys niet mogelijk om een kwantitatieve inschatting te geven van de hoogte van deze kosten.

13.3 Baten

Voor het bepalen van de (positieve of negatieve) baten die verbonden zijn aan de invoering van de E&G-wet heeft Ecorys geanalyseerd in hoeverre deze wetten een verandering van de nationale welvaart (welvaartstoename) teweeg hebben gebracht. Hierbij is welvaartstoename gedefinieerd als gelijkblijvende of betere energiediensten tegen een lagere prijs.

Hoewel er sprake was van enkele consistentieproblemen in de beschikbare data is het mogelijk gebleken zinvolle datareeksen op te stellen. Binnen de kaders van het onderzoek (tijd en budget) was het echter niet mogelijk om een uitgebreide causale analyse uit te voeren.

De tarieven voor afnemers, exclusief brandstofkosten en belastingen en heffingen, zijn de basis voor de berekening van de baten. De trend in de ontwikkeling van deze tarieven, vóór invoering van de E&G-wet, is geschat op basis van historische gegevens. Er is verondersteld dat zonder de invoering van de wet deze trend zou zijn doorgezet. Er is naar meerdere soorten trends gekeken: zowel een lineair als een procentueel verloop. Hierbij heeft Ecorys een betrouwbaarheidsinterval gehanteerd van 95%. Binnen de kaders van de evaluatie was het niet mogelijk naar een nadere verklaring van de trends vóór de invoering van de E&G-wet te zoeken, noch naar redenen waarom de trend wel of niet zou zijn doorgezet. Dit leidt ertoe dat de resultaten uit de KBA met voorzichtigheid geïnterpreteerd moeten worden.⁴⁹

Uit de analyse van Ecorys blijkt dat de tarieven voor kleinverbruikers in de afgelopen jaren zijn gestegen, maar dat dit vooral is toe te schrijven aan de toegenomen belastingdruk. De verwachtingswaarde van het voordeel voor kleinverbruikers elektriciteit over de periode 2000-2005 bedraagt naar schatting 2,1 miljard euro met een 95%-betrouwbaarheidsinterval tussen 1,8 en 2,4 miljard euro.

Voor de kleinverbruikers gas geldt dat de schattingsresultaten sterk worden beïnvloed door het al dan niet meenemen van het waarnemingsjaar 2000. In het jaar 2000 was er namelijk sprake van een sterke daling van het kleinverbruikerstarief voor gas (exclusief belastingen en brandstof), terwijl in de jaren daarna er sprake was een lichte stijging. Dit leidt ertoe dat indien het jaar 2000 wordt beschouwd als waarneming

⁴⁸ De hoogte van de administratieve lasten is bepaald op basis van het onderzoek dat EIM heeft uitgevoerd in opdracht van NMa/DTe. EIM, Administratieve lastenverlichting energiesector. Mogelijkheden tot lastenreductie vanuit stroomlijning handhaving en toezicht NMa, Zoetermeer, november 2005.

⁴⁹ Zie voor nadere toelichting en onderbouwing van de KBA: Ecorys, Evaluatie Elektriciteitswet 1998 en Gaswet, Rotterdam.

voor de invoering van de Gaswet, kleinverbruikers per saldo nadeel te hebben ondervonden van de invoering van de Gaswet. Dit nadeel is te becijferen op ongeveer 1,0 – 1,4 miljard euro over de periode 2001-2005. Als 2000 niet wordt meegenomen, dan variëren de schattingen tussen de 162 miljoen euro negatief en 882 miljoen euro positief.

In tegenstelling tot de kleinverbruikertarieven zijn voor grootverbruikers elektriciteit de tarieven gedaald. Belangrijke oorzaak hiervan is dat de tarieven voor grootverbruikers in mindere mate zijn beïnvloed door belastingverhogingen. De verwachtingswaarde van het voordeel voor grootverbruikers als gevolg van de invoering van de wetten bedraagt 3,5 miljard euro over de periode 2000-2005 met een 95%-betrouwbaarheidsinterval tussen 3,3 en 3,9 miljard euro.

13.4 Analyse en conclusie NMa/DTe

Uit de analyse van Ecorys blijkt dat de lasten als gevolg van de invoering van de E&G-wet zijn toegenomen. De totale lasten over de periode 1998-2005 zijn minimaal met 305 miljoen euro gestegen als gevolg van een toename van de administratieve lasten en bestuurlijke kosten. Voor de nalevingslasten en nalevingskosten is het aannemelijk dat deze zijn gestegen als het gevolg van wijzigingen in regelgeving, maar het is niet mogelijk gebleken om hiervan een kwantitatieve inschatting te geven.

Voor het bepalen van de baten heeft Ecorys het werkelijke verloop van de tarieven (gecorrigeerd voor belastingen en brandstofkosten) vergeleken met de situatie zonder invoering van de E&G-wet. De resultaten moeten met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Voor elektriciteit constateert Ecorys dat er sprake is van een significante trendbreuk in de ontwikkeling van de netto prijzen van vóór en na de invoering van de Elektriciteitswet. Het totale verwachte voordeel voor kleinverbruikers bedraagt hiermee naar schatting 2 miljard euro en voor grootverbruikers circa 3,5 miljard euro over de gehele periode 2000-2005.

De kleinverbruikerstarieven gas (exclusief belastingen en brandstofkosten) zijn in de periode voorafgaand aan invoering van de E&G-wet (1991-2000) flink gedaald. Vanaf een jaar na invoering van de Gaswet zijn de tarieven niet verder gedaald (zoals bij elektriciteit), maar juist licht gestegen, terwijl 2005 weer een lichte daling laat zien. Uit de analyse van Ecorys blijkt dat de schattingen van de hoogte van de baten variëren van 1,4 miljard euro negatief tot 882 miljoen euro positief. Hoewel de schattingen sterk uiteenlopen wijst de analyse erop dat de baten voor elektriciteit beduidend hoger zijn dan voor gas. Dit komt overeen met de eerdere constatering dat de elektriciteitsmarkt beter functioneert dan de gasmarkt. Per saldo blijkt uit het onderzoek van Ecorys dat de baten als gevolg van de invoering van de E&G-wet aanzienlijk hoger zijn dan de lasten.

14 Juridische analyse kwaliteit wet- en regelgeving

14.1 Inleiding

Naast de vraag of de E&G-wet een bijdrage hebben geleverd aan de realisatie van de doelen, zoals beschreven in de hoofdstukken 3 – 12, is het van belang om te analyseren in hoeverre de effectiviteit van die wetten kan worden vergroot. Dit hoofdstuk behandelt de kwaliteit van de wet- en regelgeving. Het betreft dan specifiek de samenhang en duidelijkheid van het wettelijk kader, de helderheid van normen en bepalingen en de handhaafbaarheid van wettelijke bepalingen.

14.2 Samenhang en duidelijkheid van het wettelijk kader

Ten aanzien van de samenhang en duidelijkheid van het wettelijk kader vraagt PelsRijcken in de eerste plaats aandacht voor de vele wetwijzigingen van de wetten in de afgelopen jaren, zoals de wet tot wijziging van de overgangswet elektriciteitsproductiesector in 2003 en de I&I-wet in 2004.

Volgens marktpartijen hebben deze wetwijzigingen en de hiermee gepaard gaande grotere detaillering niet bijgedragen aan meer duidelijkheid van de wetgeving. Dit is overigens geen pleidooi voor grote wijzigingen in de huidige wetten. Uit de reacties van marktpartijen tijdens interviews en workshops komt als algemeen beeld naar voren dat marktpartijen met het huidige wettelijk kader goed uit de voeten kunnen.

Wel is er consensus over het ontbreken van bepalingen in de Gaswet die noodzakelijk zijn voor een goed functioneren van de groothandelsmarkt gas. Volgens marktpartijen bevordert de huidige Gaswet in onvoldoende mate de liquiditeit en de beschikbaarheid van vrij verhandelbaar gas op de groothandelsmarkt. Hierbij wordt de wettelijk verankerde positie van GasTerra als belangrijke oorzaak genoemd (zie ook hoofdstuk 3).

Voorts stelt PelsRijcken dat de vastlegging van de wettelijk (wel) geëxpliciteerde doelen niet erg doorzichtig is. Als voorbeeld is artikel 5 van de Elektriciteitswet genoemd. In dit artikel is gesteld dat NMa/DTe met de uitvoering van de haar toegekende taken en bevoegdheden rekening houdt met “het belang van de bevordering van een elektriciteitsmarkt en een gasmarkt die niet-discriminatoir en transparant zijn en die gekenmerkt worden door daadwerkelijke mededinging en een doeltreffende marktwerking”. Hieruit blijkt echter niet dat het mede om de doelen van de wetgeving gaat. Tevens is het opmerkelijk dat in de *Elektriciteitswet* wel het belang wordt genoemd van het bevorderen van een niet-discriminatoire en transparante gasmarkt, maar dat deze doelstellingen niet in de *Gaswet* zijn vastgelegd. In algemene zin is het volgens de PelsRijcken niet altijd duidelijk welk doel in een concreet geval moet worden gediend, wat de onderlinge samenhang en het gewicht van verschillende doelen is en welke doelen prevaleren boven andere.

Tot slot merkt PelsRijcken op dat de taken en bevoegdheden van spelers op de energiemarkten niet altijd expliciet in de E&G-wet zijn vastgelegd. PelsRijcken noemt hierbij de volgende voorbeelden:

- ❑ Netbeheerders wordt in de energiewetgeving in technisch opzicht een centrale rol toebedeeld. Er is echter niet uitdrukkelijk in formele wetgeving vastgelegd of en welke marktfaciliterende taken de netbeheerders horen te vervullen.
- ❑ NMa/DTe verricht voorlichtingsactiviteiten met als doel de transparantie op de consumentenmarkt te bevorderen, terwijl NMa/DTe op dit gebied geen duidelijke, welomlijnde taakstelling heeft⁵⁰.
- ❑ De verdeling van bevoegdheden tussen het ministerie van Economische Zaken en NMa/DTe is niet altijd even duidelijk. Onduidelijk is waarom veel bevoegdheden wel aan NMa/DTe zijn gemandateerd, maar niet zijn geattribueerd. Met name vanuit de gasmarkt worden bedenkingen geuit over de onafhankelijkheid van NMa/DTe in verband met het aandeelhouderschap van de staat in GTS. De perceptie van partijen is dat het ministerie van Economische Zaken te veel beleidsinvloed op NMa/DTe zou uitoefenen.

PelsRijcken concludeert echter dat er in juridisch-technische zin geen betekenisvolle problemen zijn als het gaat om de bevoegdheidsverdeling in de huidige wetgeving. Er is volgens PelsRijcken geen dwingende aanleiding om hierin veranderingen aan te brengen.

14.3 Helderheid van normen en bepalingen

PelsRijcken stelt dat er sprake is van een zekere onbalans in de huidige wet- en regelgeving. Enerzijds bevatten de E&G-wet een groot aantal 'open normen' die nadere invulling behoeven terwijl aan de andere kant heel gedetailleerde voorschriften zijn opgenomen.

PelsRijcken geeft in overweging of niet in veel grotere mate volstaan zou kunnen worden met wetgeving op het niveau van doelstellingen en taken, vergezeld van wettelijk vastgelegde open normen die geconcretiseerd worden bij Algemene Maatregel van Bestuur en die aangepast kunnen worden aan de ontwikkeling van marktomstandigheden. Volgens PelsRijcken is in de rechtspraak geen steun te vinden voor de opvatting dat het invullen van open normen door het stellen van nadere voorschriften op gespannen voet staat met het legaliteitsbeginsel.

14.4 Handhaafbaarheid van wettelijke bepalingen

Er is volgens PelsRijcken geen aanleiding om wijzigingen aan te brengen in het huidige handhavingsinstrumentarium van NMa/DTe dat voorziet in de mogelijkheid tot het opleggen van een bindende aanwijzing, last onder dwangsom en bestuurlijke boete. Uit de consultatie van de sector zijn namelijk geen aanwijzingen gekomen dat het handhavingsinstrumentarium uitbreiding behoeft. PelsRijcken constateert dat er evenmin redenen zijn voor een beperking hiervan.

⁵⁰ Dit betekent volgens PelsRijcken niet dat de voorlichting zoals NMa/DTe die thans verzorgt onbevoegd of zelfs onrechtmatig zou zijn. Van bevoegd handelen door bestuursorganen is niet slechts sprake indien de formele wet een uitdrukkelijke daartoe strekkende taakopdracht zou bevatten.

PelsRijcken wijst er op dat meerdere marktpartijen hebben aangegeven dat NMa/DTe te weinig gebruik zou maken van haar (formele) handhavingsinstrumenten. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de onderhavige evaluatie geen betrekking heeft op het functioneren van NMa/DTe.⁵¹ PelsRijcken plaatst daarnaast een aantal opmerkingen over de legitimiteit van de inzet van informele handhavingsinstrumenten, zoals "stevige" gesprekken en brieven. Er is rechtens geen bezwaar tegen pogingen naleving zonder sanctieoplegging te bewerkstelligen. Wel is het van belang om bij de inzet van informele handhavingsinstrumenten duidelijk te maken hoe de belangen van zwakke partijen in het oog worden gehouden.

Geschilbeslechting

NMa/DTe is bevoegd om bindend te beslissen bij geschillen tussen een partij en een netbeheerder/LNG-bedrijf. Volgens marktpartijen wegen de voordelen van geschilbeslechting (laagdrempelig; deskundigheid NMa/DTe; voorkomen lange rechtsgang) op tegen mogelijke nadelen (belang NMa/DTe bij uitkomsten; teveel inhoudelijke in plaats van procedurele toetsing). Het verdient volgens PelsRijcken overweging om de geschilbeslechtigbevoegdheid van NMa/DTe uit te breiden naar andere onderwerpen.

Rechtstreeks beroep

Op 1 september 2004 is de Wet rechtstreeks beroep in werking getreden.⁵² De wet introduceert in artikel 7:1a Awb de mogelijkheid voor belanghebbenden om het bestuursorgaan te verzoeken de bezwaarschriftprocedure over te slaan en het geschil over een besluit rechtstreeks voor te leggen aan de bestuursrechter. Het bestuursorgaan kan, indien de zaak daarvoor geschikt is, instemmen met een dergelijk verzoek. De meeste partijen vinden rechtstreeks beroep een geschikt instrument omdat hiermee herhaling in de bezwaarschriftprocedure wordt voorkomen. Hoewel volgens enkele partijen de toepassing van het rechtstreeks beroep niet in alle gevallen opportuun is, ziet PelsRijcken hierin geen aanleiding voor aanpassing van regelgeving.

Belanghebbenden en representatieve organisaties

Een belanghebbende kan tegen enkele algemeen verbindende voorschriften van NMa/DTe in beroep gaan. Ten aanzien van de vraag wie als belanghebbende kan worden aangemerkt wordt door NMa/DTe in beginsel het belanghebbendenbegrip uit de Awb gevolgd. Uit jurisprudentie blijkt dat het CBb bij de beantwoording van de vraag of een rechtspersoon als belanghebbende kan worden aangemerkt tevens de reguliere criteria van artikel 1:2, eerste lid, Awb hanteert. Er is blijkens deze jurisprudentie geen reden om in het kader van de energiewetgeving een ander of ruimer belanghebbendenbegrip te hanteren.

Van belang is nog wel om vast te stellen dat (grote) afnemers van elektriciteit in de regel bij gebrek aan voldoende onderscheidend belang niet als belanghebbenden bij tariefbesluiten en wijzigingen van de codes zullen worden aangemerkt. Deze lijn van het CBb is in overeenstemming met de vaste jurisprudentie van

⁵¹ In opdracht van het Ministerie van Economische Zaken is in het kader van de evaluatie van het beleidsdoel "optimale ordening en werking van energiemarkten" een apart onderzoek door externen (Twiinstra Gudde) uitgevoerd naar het functioneren van NMa/DTe.

⁵² Stb. 2004, 220.

het CBb in bijvoorbeeld mededingingszaken op grond waarvan een individuele consument niet als belanghebbende bij besluiten van de NMa/DTe wordt aangemerkt.⁵³

In de E&G-wet is geregeld dat representatieve organisaties een rol spelen bij de totstandkoming van codes. Het begrip "representatieve organisatie" is niet gedefinieerd in deze wetten. Voorts wordt in het vierde lid van de artikelen 82 Elektriciteitswet 1998 en 61 Gaswet bepaald dat "een representatieve organisatie geacht wordt belanghebbende te zijn bij besluiten genomen op grond van deze wet." Vraag hierbij is of elke representatieve organisatie geacht moet worden belanghebbende te zijn, of alleen de organisaties die een rechtstreeks belang hebben bij een besluit. De wetgeving biedt ten aanzien van deze vraag volgens PelsRijcken onvoldoende duidelijkheid.

Wob

De Wet openbaarheid van bestuur (Wob) regelt dat alle bij bestuursorganen berustende documenten openbaar zijn. De Wob is niet van toepassing indien een bijzondere wet een openbaarmakingsregeling bevat die toepassing van de Wob uitsluit. Uit de analyse van rechtbankuitspraken door PelsRijcken blijkt dat de Wob op NMa/DTe van toepassing is. Dit betekent dat derden krachtens de Wob documenten van NMa/DTe kunnen opvragen.

14.5 Analyse en conclusie NMa/DTe

Uit de juridische analyse van PelsRijcken komt naar het oordeel van NMa/DTe met name naar voren dat de huidige E&G-wet in juridisch-technische zin geen grote wijzigingen behoeven. Dit wordt mede in verband gebracht met de vele wetswijzigingen die reeds hebben plaatsgevonden en volgens marktpartijen tot een te grote gedetailleerdheid en daarmee niet noodzakelijkerwijs tot meer duidelijkheid heeft geleid. Er is behoefte aan stabiliteit en de markt de kans te geven zich aan te passen aan de relatief nieuwe wetgeving.

Voorts is gewezen op het ontbreken van een balans in de wet tussen open normen in de wet en detail regulering via lagere regelgeving. Deze open normen dragen in combinatie met niet helder omschreven beleidsdoelen bij aan rechtsonzekerheid. Volgens PelsRijcken verdient het de voorkeur in de wet doelstellingen, taken en open normen op te nemen en deze open normen nader in te vullen met lagere regelgeving.

Het formele handhavinginstrumentarium van NMa/DTe uit hoofde van de E&G-wet is toereikend. Er is geen aanleiding om het huidige handhavinginstrumentarium te verruimen of te beperken.

⁵³ Zie hierover: A. Gerbrandy en E.C. Pietermaat, De toepassing van de Mededingingswet door de Nederlandse bestuursrechter 2000-2004, Deventer 2004.

15 Evaluatie Besluit Aanleg Energie Infrastructuur

15.1 Inleiding

In het kader van de evaluatie van de E&G-wet is NMa/DTe verzocht de effectiviteit van het Besluit Aanleg Energie Infrastructuur (BAEI) te evalueren. Achtergrond van het BAEI is dat in beginsel alleen netbeheerders elektriciteitsnetten mogen aanleggen. Sinds 1 mei 2001 geeft het BAEI de mogelijkheid aan gemeenten om in bepaalde gevallen via een *openbare procedure* de aanleg van (integrale) energie-infrastructuur⁵⁴ te gunnen aan een natuurlijk of rechtspersoon. De gedachte is dat meer concurrentie bij de aanleg van energie-infrastructuur leidt tot een kostenreductie en een hogere duurzaamheid. Het BAEI zou hierbij gemeenten faciliteren bij het realiseren van hun duurzaamheidsdoelstelling.

15.2 Analyse en conclusie NMa/DTe

Uit het onderzoek dat NMa/DTe heeft laten uitvoeren naar de effectiviteit van het BAEI blijkt dat het BAEI geen geschikt instrument is om duurzaamheid bij de aanleg van energieinfrastructuur te bevorderen en kostenreducties bij de aanleg van energieinfrastructuur te realiseren. Hiervoor zijn de volgende argumenten aangedragen:

- ❑ Alleen de aanleg van *elektriciteitsnetten* is (enkele uitzonderingen daargelaten) een exclusieve taak van de netbeheerder. Het BAEI is daarom alleen van toepassing op de aanleg van elektriciteitsnetten (eventueel) in combinatie met andere energie-infrastructuur. Gemeenten zijn echter vrij aan wie ze bijvoorbeeld de aanleg van warmtenetten uitbesteden. Met de aanleg van een warmtenet kan de meeste duurzaamheidswinst worden behaald;
- ❑ Duurzaamheid in een elektriciteitsnet wordt vooral bevorderd door het realiseren van duurzame productie en niet door de energiedrager (aanleg van energie-infrastructuur). Netbeheerders kunnen met de aanleg van energie-infrastructuur dan ook per definitie in beperkte mate concurreren op duurzaamheid;
- ❑ Regionale netbeheerders hebben voor aanleg en onderhoud van netten inherente (schaal-)voordelen ten opzichte van concurrerende aanbieders. Uit het onderzoek is gebleken dat er in de afgelopen jaren vanuit de markt weinig belangstelling is getoond voor deelname aan een openbare aanbesteding voor de aanleg van integrale energie-infrastructuur. Dit heeft mogelijk ook te maken dat artikel 10a, lid 1 van de Elektriciteitswet 1998 bepaalt dat een netbeheerder beschikt over het economisch eigendom van het door hem beheerde net. Dit betekent dat een concurrerende aanbieder die door aanleg van energie-infrastructuur het economisch eigendom ervan bezit, ofwel zelf de netbeheer taken moet uitvoeren, dan wel economisch eigendom van het net moet overdragen aan de netbeheerder;

⁵⁴ Onder integrale energie-infrastructuur wordt een "samenstel van leidingen voor het transport van elektriciteit, gas of warmte" verstaan.

- Hoewel enkele tientallen gemeenten het gebruik van het BAEI hebben overwogen, is sinds de inwerkingtreding van het BAEI in 2001 slechts drie keer door gemeenten een BAEI procedure gestart en slechts eenmaal is de procedure geheel doorlopen (Almere). Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten de openbare procedure als complex en risicovol ervaren.

Dat het BAEI niet effectief is gebleken, neemt niet weg dat het belang van regionale netbeheerders om energie-infrastructuur zo kostenefficiënt aan te leggen en/of te kiezen voor goedkope productiemethoden op gespannen voet kan staan met het belang van gemeenten om de duurzaamheid te bevorderen. Indien er een beleidsmatig streven is naar het bevorderen van duurzame energie door gemeenten dan is het te overwegen het gewenste duurzaamheidsniveau te normeren en daar toezicht op te houden, bijvoorbeeld door de verplichting duurzame energiedoelstellingen te verankeren in een bestemmingsplan van gemeenten. Hiervoor zou bijvoorbeeld de EnergiePrestatie op Lokatie kunnen worden gebruikt (EPL).⁵⁵

⁵⁵ De Energie Prestatie op Locatie (EPL) is een instrument om besparingen op fossiele brandstoffen te realiseren. EPL is hierbij een maat voor energetische kwaliteit en kent een schaal van 0 tot 10, waarbij 10 staat voor een ideaalsituatie waarbij geen fossiele brandstoffen worden gebruikt.

Bijlagen

Bijlage A Toelichting reikwijdte evaluatie

De reikwijdte van de evaluatie wordt bepaald door hetgeen in de Ministeriële Regeling⁵⁶ is vastgelegd, de toezeggingen die de Minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer heeft gedaan en de opdracht van het ministerie van EZ om een aantal zaken niet mee te nemen in de evaluatie.

Reikwijdte op grond van de Ministeriële Regeling

In de Ministeriële Regeling is aangegeven dat de evaluatie een antwoord dient te geven op de volgende centrale onderzoeksvragen:

- In hoeverre zijn de met de wetten beoogde doelen daadwerkelijk gerealiseerd?
- Welke bijdrage hebben de wetten geleverd aan het realiseren van deze doelen?
- Wat zijn de baten en lasten van de wetten?
- Welke overige effecten hebben de wetten teweeg gebracht die niet samenhangen met de doelen van de wetten?

In deze regeling is vastgesteld dat de evaluatie betrekking heeft op de E&G-wet, alsmede de lagere regelgeving waaronder AMvB's, ministeriële regelingen, besluiten en de Codes.

Het onderstaande kader geeft een overzicht van de beoogde doelen van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet zoals die staan vermeld in de toelichting bij de Ministeriële Regeling.

Beoogde doelen Elektriciteitswet 1998 en Gaswet

- Goed functionerende elektriciteits- en gasmarkt. Kenmerken van een goed functionerende energiemarkt zijn:
 - daadwerkelijke mededinging;
 - efficiënte prijzen voor een gedifferentieerd productaanbod;
 - voldoende liquiditeit;
 - voldoende transparantie voor marktpartijen, landelijke netbeheerders en de toezichthouder;
 - een gelijk speelveld voor marktpartijen;
- Onafhankelijkheid van het netbeheer, resulterend in:
 - onafhankelijke besluitvorming door de netbeheerder;
 - onafhankelijke financiering van het netbeheer;
 - gelijke toegang tot (informatie over) de netten voor producenten, handelaren, leveranciers en afnemers;
- Geleidelijke vorming van Europese markten voor elektriciteit en gas;
- Een betrouwbare, duurzame en doelmatige energievoorziening;
- Doeltreffend en doelmatig toezicht op de naleving van deze wetten;
- Bescherming positie kleinverbruiker.

⁵⁶ Regeling inzake de inhoud van het verslag van de evaluatie Elektriciteitswet 1998 en Gaswet. Uit: Staatscourant 3 maart 2006, nr. 45 / pag. 13

- bescherming tegen oneerlijke of misleidende verkoopmethoden;
- eisen aan contractuele voorwaarden;
- transparante informatie over geldende tarieven en voorwaarden;
- het in rekening brengen van redelijke tarieven;
- een goede en efficiënte dienstverlening.

De Ministeriële Regeling geeft aan dat een aantal onderwerpen specifieke aandacht in de evaluatie behoeft. Het betreft de volgende kernthema's uit de wetten:

- De bijdrage van de wetten aan de geleidelijke totstandkoming van een Europese markt voor elektriciteit respectievelijk gas;
- De werking van de groothandelsmarkten;
- De werking van de kleinverbruikersmarkten, met inbegrip van de consumentenbeschermingbepalingen en de effecten van bepalingen inzake consumentenbescherming op de marktwerking;
- De betrouwbaarheid en de veiligheid van het transport van elektriciteit en gas;
- De bijdrage van het tariefreguleringsstelsel aan de realisatie van de doelstellingen van de wetten;
- Het stelsel van balanshandhaving en balansherstel.

Toezeggingen van de Minister van Economische Zaken

De Minister van Economische Zaken heeft toezeggingen gedaan over de evaluatie van het besluit leveringszekerheid Gaswet, het besluit aanleg energie-infrastructuur (BAEI), de flexibiliteitsdiensten (gas) en de harmonisering van afschakelplannen (elektriciteit). In opdracht van het ministerie van EZ maken deze evaluaties onderdeel uit van de evaluatie van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet.⁵⁷

Onderwerpen die in opdracht van het ministerie buiten beschouwing blijven

Het ministerie van EZ heeft aangegeven dat de volgende onderwerpen uit de Elektriciteits- en Gaswet buiten beschouwing van de evaluatie blijven:

- De bevordering van duurzame elektriciteit, omdat dit recentelijk geëvalueerd is en beleid momenteel in ontwikkeling is.
- Het kleine velden beleid (gas), omdat dit onderwerp slechts gedeeltelijk in de Gaswet wordt geregeld en omdat lagere regelgeving nog in ontwikkeling is.
- Het vangnet leverings- en voorzieningszekerheid elektriciteit⁵⁸, omdat dit wordt opgenomen bij de implementatie van de richtlijn voorzieningszekerheid.
- Artikelen over economisch eigendom en splitsing, omdat deze nog niet in werking zijn getreden (het wetsvoorstel⁵⁹ is nog in behandeling is bij het parlement).

⁵⁷ De evaluatie van het besluit BAEI is vormgegeven in een apart evaluatieonderzoek (uitgevoerd door B&A Groep). De resultaten van die evaluatie worden tegelijkertijd – maar in een afzonderlijke rapportage – met het evaluatierapport aangeboden.

⁵⁸ Dit vangnet houdt in dat TenneT ten behoeve van de leverings- en voorzieningszekerheid investeringen in productiec capaciteit zal stimuleren.

⁵⁹ Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en van de Gaswet in verband met nadere regels omtrent een onafhankelijk netbeheer. Eerste Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 212, A.

- Non-discriminatoire toegang tot netten. Met het wetvoorstel tot splitsing is non-discriminatoire toegang tot de netten voor producenten, handelaren, leveranciers en afnemers voor de toekomst gewaarborgd. Het punt is voor de evaluatie derhalve niet (meer) relevant.

Bijlage B Samenstelling begeleidingscommissie

De begeleidingscommissie is als volgt samengesteld:

- Rolf Künneke (TUDelft, faculteit Techniek Bestuur en Management), voorzitter;
- Delroy Blokland (Ministerie van EZ, Kenniscentrum voor ordeningsvraagstukken);
- Maarten Arentsen (Universiteit Twente, Centrum voor Schone Technologie en Milieubeleid);
- Jelle van Netten (Ministerie van EZ, directie Financieel-Economische Zaken).

Daarnaast nemen qualitate qua aan de bijeenkomsten van de begeleidingscommissie deel:

- Peter Plug (directeur DTe), verantwoordelijk voor de evaluatie van de Elektriciteits- en Gaswet;
- André Jurjus, (Ministerie van EZ, plaatsvervangend directeur Energiemarkt), opdrachtgever project Evaluatie ordening energiemarkten;
- René Korthof (Ministerie van EZ, directie ET/EM), projectleider Evaluatie ordening energiemarkten en secretaris begeleidingscommissie.