

Bijlage groothandelsmarkt elektriciteit

Deze bijlage bevat een beknopte inventarisatie van instrumenten die indien nodig ingezet zouden kunnen worden om het functioneren van de groothandelsmarkt voor elektriciteit te verbeteren. Daarmee wordt invulling gegeven aan de toezegging gedaan tijdens een Algemeen Overleg met de Vaste Commissie Economische Zaken op 23 november 2005. De inventarisatie heeft betrekking gehad op de volgende, weinig gebruikte instrumenten: 'virtual power plants', cost-plus regulering en specifieke mededingingsbepalingen.

1. Virtual Power Plants

Virtual Power Plants (VPP's) zijn opties om elektriciteit te kopen voor een vaststaande prijs, die het resultaat is van een serie van veilingen. VPP's worden in het algemeen gebruikt om extra aanbieders op de groothandelsmarkt te krijgen. Een VPP kan worden beschouwd als een contract voor de mogelijkheid elektriciteit gedurende een zekere periode af te nemen. Er is geen sprake van een afnameverplichting. Als wel wordt afgenomen kan de elektriciteit zelf worden gebruikt, maar ook op de groothandelsmarkt worden aangeboden. In het laatste geval dient zich dus een extra aanbieder op de markt aan als gevolg waarvan de concentratie op de markt daalt.

Belangrijkste bezwaar van VPP's is dat de doelgerichte inzet ervan om de marktstructuur aan te passen grote risico's met zich brengt voor zowel de rechtszekerheid van marktpartijen als het investeringsklimaat en daarmee voor de voorzieningszekerheid. Ondernemingen die willen investeren in nieuwe productiecapaciteit zullen daarvoor zeer waarschijnlijk terugschrikken indien ze zich realiseren dat die capaciteit vervolgens geveld kan worden en ze dus niet de beschikkingsmacht over de productiecapaciteit zullen hebben. Bovendien is de vraag of VPP's wel passen in een markt die als gevolg van regionale marktintegratie steeds meer een NW-Europees dimensie krijgt. Dat laat overigens onverlet dat VPP's wel doelgericht kunnen worden ingezet als – al dan niet tijdelijke – remedie bij fusies en concentraties die naar het oordeel van de NMa leiden tot (de versterking van) een economische machtspositie.

Dat is met wisselend resultaat gebeurd. Door de Europese Commissie en in enkele Lidstaten zijn VPP's met succes gehanteerd als remedie in fusiezaken. In Nederland heeft de NMa bij de overname van Reliant door Nuon in 2003 een VPP als remedie afgedwongen. Dat besluit is door Nuon aangevochten. In hoger beroep is Nuon door het CBB in het gelijk gesteld omdat het onvoldoende bewezen vond dat de overname inderdaad zou leiden tot een economische machtspositie.

DTe heeft onderzoek gedaan naar de ervaringen met VPP's en daarover de sector geconsulteerd. Het eindrapport is nog niet afgerond.

2. *Cost-plus pricing*

Cost-plus pricing (CPP) onderscheidt zich van “gewone” absolute maximumprijzen doordat een relatieve maximumprijs wordt gehanteerd, dat wil zeggen een prijs die geen absoluut karakter heeft, maar op enigerlei wijze is gebaseerd op de kosten van elektriciteitsproductie. Zoals eerder in een brief aan de Kamer is aangegeven¹ is een absolute maximumprijs voor de levering aan elektriciteit aan eindverbruikers onwerkbaar. Daarmee wordt immers geen directe invloed uitgeoefend op de prijzen die producenten van elektriciteit en gas op de groothandelsmarkt aan leveranciers berekenen. Het stellen van maximumtarieven voor eindverbruikers zou er dan toe kunnen leiden dat leveranciers met kosten zitten die zij niet aan hun afnemers kunnen doorberekenen. Dat zou “Californische toestanden” in de hand kunnen werken. Pleitbezorgers van CPP stellen dat kostengerelateerde maximumprijzen op groothandels- dan wel retailniveau ten opzichte van absolute maximumprijzen het voordeel hebben dat ze flexibeler zijn omdat een stijging van de brandstofkosten wel kan worden doorberekend aan afnemers.

Aan CPP kleven echter ook flinke nadelen:

- een specifiek Nederlandse price cap op groothandelsniveau is slecht verenigbaar met een markt die in toenemende mate een internationaal karakter krijgt. In een open markt heeft dat niet alleen grote gevolgen voor investeringen, maar leidt dat ook tot verlegging van handelsstromen. De risico's voor de voorzieningszekerheid zijn daarmee hoog;
- het functioneren van beurzen, die hun bestaanrecht ontleen aan het afstemmen van vraag- en aanbod via prijsvorming, zou met een price cap voor de groothandelsmarkt serieus worden bedreigd;
- de kans is groot dat een price cap op groothandelsniveau voor marktpartijen gaat fungeren als referentieprijs. Dat zou juist leiden tot een afname van de prijsconcurrentie op de groothandelsmarkt en in de levering;
- een op brandstofkosten gebaseerde regulering van de retailprijzen zou bedrijven met eigen productie een concurrentievoordeel geven boven leveranciers zonder eigen productie. Laatstgenoemde bedrijven, die voor hun inkoop afhankelijk zijn van de groothandelsmarkt, zouden gestegen inkoopkosten immers niet eenvoudig kunnen doorberekenen aan hun afnemers. Zo'n maatregel zou het level playing field op de markt dus aantasten en juist tot een afname van de concurrentie kunnen leiden;
- vanwege de noodzaak van voortdurende informatieverzameling over de kosten van elektriciteitsproductie zouden de lasten voor toezicht fors stijgen.

In discussies met de Kamer is in relatie tot cost-plus prijzen ook wel verwezen naar het voorbeeld van het “Texaanse systeem”. Nadere studie van dat systeem heeft uitgewezen dat het instrument waarvoor in Texas is gekozen niet was gericht op bescherming van de

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 28 983, nr. 46

consumenten tegen excessieve prijsverhogingen. In Texas is bij de opening van de consumentenmarkt gebruik gemaakt van een systeem van prijsregulering, dat op het eerste oog enige gelijkens vertoont met cost-plus, maar in feite werd gebruikt om nieuwe toetreders tot de markt een reële kans te bieden t.o.v. de oude monopolistische bedrijven. De bedoeling was nieuwe toetreders te stimuleren onder die prijs aan te bieden en zo de concurrentie met de incumbents op gang te brengen. De oude monopolisten mochten hun prijzen daarbij gedurende een bepaalde periode niet verlagen onder de Price To Beat.

3. Specifieke mededingingsbepalingen

Het product elektriciteit heeft een aantal bijzondere eigenschappen die samenhangen met de aard van het product. Het gaat in concreto om de systeemeis dat aanbod van en vraag naar elektriciteit op elk moment van de dag met elkaar in evenwicht dienen te zijn, in combinatie met de inelastische vraag en het ontbreken van economisch rendabele opslagmogelijkheden voor elektriciteit. Deze eigenschappen vormen een verklaring voor de veelvuldige en soms stevige prijsspieken die waargenomen kunnen worden op de groothandelsmarkt. Het besef van het speciale karakter van de markt en de mogelijke risico's daarvan roept wel de vraag op of het niet wenselijk is een specifiek mededingingsinstrumentarium voor deze markt te hanteren. Naar mijn oordeel is dat niet nodig.

In 2006 heeft RBB Economics onderzoek gedaan naar grensoverschrijdende marktmacht naar aanleiding van de motie de Krom/Vendrik, aangenomen bij de behandeling van de Wet Onafhankelijk Netbeheer in de Tweede Kamer. In hun rapport stellen de onderzoekers dat het huidige instrumentarium voor het bestrijden van misbruik van marktmacht, in de vorm van artikel 24 van de Mededingingswet en artikel 82 van het EU-Verdrag, toereikend is². Dit geldt ook marktmacht met een grensoverschrijdend karakter. De Europese Commissie heeft dat in contacten bevestigd. Verder is in Denemarken gebruik gemaakt van de mogelijkheden van het Deense equivalent van artikel 82 van het EU-Verdrag om misbruik van een economische machtspositie door Elsam A/S aan te pakken. Een en ander leidt tot de conclusie dat het generieke mededingingsinstrumentarium voldoende handvatten biedt om eventueel misbruik van machtspositie op de groothandelsmarkt aan te pakken.

Op verzoek van de Kamer zijn ook de bevoegdheden van de regulator in de VS, de Federal Regulatory Energy Commission (FERC), in de inventarisatie betrokken. De FERC ziet toe op het gedrag van ondernemingen op de groothandelsmarkt voor elektriciteit voor zover dat althans interstatelijk van karakter is. De FERC staat niet toe dat prijzen worden vastgesteld zonder prijsregulering indien een aanbieder op enig moment 'pivotal' is. Een aanbieder is 'pivotal' als niet aan de vraag kan worden voldaan

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 212, nr. 50

zonder dat daarbij gebruik wordt gemaakt van (een deel van) de capaciteit van die aanbieder³. Deze zogenoemde Pivotal Supplier Index (PSI) vindt toepassing in de specifieke reguleringscontext van de FERC in de VS. Een dergelijk systeem past evident niet in het op ex post toezicht geschoeide toezichtmodel dat we binnen de EU kennen. Bovendien maken nationale toezichthouders steeds meer werk van grensoverschrijdende samenwerking, zoals in het kader van het Pentalaterale Forum. Zoals hierboven al is aangegeven kan daarbij goed gebruik worden gemaakt van het huidige wettelijke instrumentarium.

³ Zie NMa, Visiedocument Concentraties Energiesector, november 2006, p. 71.