

Vergaderjaar 2002–2003

28 982

Liberalisering energiemarkten

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 18 juni 2003

De Tweede Kamer heeft de wens uitgesproken om vóór de zomer duidelijkheid te hebben over het moment waarop de markt volledig geliberaliseerd kan worden.

Ook marktpartijen en afnemersorganisaties hebben dringend behoefte aan duidelijkheid. Met deze brief wil ik deze duidelijkheid geven. Als bijlage 1 treft u het op 17 juni jl. aan mij uitgebrachte tweede advies¹ van de commissie van Rooy aan². Deze brief is tevens een inhoudelijke reactie op dit advies. Tevens treft u in een bijlage 2¹ mijn bevindingen en ambities op het terrein van de consumentenbescherming, de leveringszekerheid, het milieu en de marktwerking op de energiemarkt aan.

1. Het wettelijk kader

Alvorens ik uiteenzet welke voorwaarden ik hanteer bij het nemen van een besluit over de datum van volledige liberalisering hecht ik er aan u kort de wettelijke context en het Europese speelveld te schetsen.

In artikel 1, eerste lid onder d van de Elektriciteitswet 1998 en artikel 1, eerste lid onder n van de Gaswet is ervoor gekozen de markt in drie fasen te liberaliseren. De afnemers die behoren tot de eerste twee categorieën hebben inmiddels keuzevrijheid. Op dit moment spreken we over de derde en laatste fase van liberalisering die betrekking heeft op de consument en de klein-zakelijke afnemer. In de genoemde artikelen is bepaald dat volledige liberalisering plaatsvindt per 1 januari 2004. Beide wetten voorzien in een Algemene Maatregel van Bestuur indien tot uitstel van de marktopeningsdatum wordt besloten.

Daarnaast zijn onlangs door het Europees Parlement nieuwe Europese Richtlijnen vastgesteld die de uiterste datum voor het liberaliseren van de markt voor niet huishoudelijke afnemers bepalen op 1 juli 2004. De richtlijnen zullen spoedig door de Raad worden vastgesteld.

Dit betekent dat de ruimte die we hebben om definitief de datum van volledige liberalisering vast te stellen ligt in de periode van 1 januari tot uiterlijk 1 juli 2004.

De systematiek van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet maakt binnen

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² De eerste rapportage van de monitorcommissie Van Rooy is de kamer aangeboden bij brief van 17 april 2003 (kamerstuk 28 174, nr. 57).

deze laatste categorie geen onderscheid naar type afnemer. Dit betekent dat huishoudens in Nederland tegelijk met de laatste groep niet-huishoudelijke afnemers keuzevrijheid zullen krijgen. Een eventuele splitsing van deze twee categorieën afnemers vergt wetswijziging. Bovendien zou een splitsing tot niet overzienbare administratieve wijzigingen in de systemen en processen van de energiebedrijven leiden en handhavingproblemen voor de DTe tot gevolg hebben die resulterend in een vergroting van de administratieve lasten.

2. Voorwaarden voor marktopening

Bij het besluit over de datum van volledige liberalisering staat allereerst voorop dat er zo spoedig mogelijk aan alle marktpartijen absolute duidelijkheid geboden moet worden over de marktopeningsdatum. Graag wil ik consumenten zo spoedig mogelijk op een verantwoorde wijze laten profiteren van de voordelen die vrijheid van leverancierskeuze met zich meebrengt. Immers, energiebedrijven zullen geprikkeld worden tot het verbeteren van de verhouding tussen prijs en kwaliteit van het geleverde product.

Bij de keuze van deze datum staat het belang van de afnemers (consumenten en klein zakelijke gebruikers) voor mij centraal. Dit betekent dat aan een aantal voorwaarden moet zijn voldaan, voordat overgegaan kan worden tot de volledige liberalisering van deze markten. Deze voorwaarden zijn:

- De consument dient over een goede juridische positie te beschikken en goed geïnformeerd te zijn. Dat betekent ook dat de afnemer verzekerd moet zijn van energie als de leverancier waar hij energie van afneemt, failliet gaat. In de verschillende debatten met mijn voorgangers is dit ook door uw Kamer benadrukt.
Ik ga daar in de bij deze brief gevoegde bijlage 2 uitgebreid op in.
- De bedrijven moeten administratief en organisatorisch goed voorbereid zijn, zodat consumenten zonder problemen van leverancier kunnen wisselen en ook de juiste facturen ontvangen over het verbruik.
- De problemen uit het zogenaamde middensegment van zakelijke afnemers moeten de wereld uit zijn. Kern van probleem is dat vanwege meterwisselingen correcte verbruiksgegevens ontbreken waardoor afnemers geen eindafrekening kunnen ontvangen. In plaats van geautomatiseerd moet de factuur van de afnemer handmatig worden bepaald. Inmiddels zijn de achterstanden grotendeels weggewerkt en zijn er voor de toekomst duidelijke afspraken gemaakt over de te hanteren procedures bij meterwisselingen. Deze afspraken zijn vastgelegd in de zogenaamde meetcodes. Reden waarom ik het van belang vind dat de factureringsachterstanden uit het middensegment zijn opgelost is dat het noodzakelijk is dat er volledige aandacht is binnen de bedrijven voor het oplossen van mogelijke knelpunten bij de opening van de markt. Overigens, een garantie dat de overgang 100 procent vlekkeloos verloopt is nooit te geven.
Daarnaast noemt de commissie van Rooy nog de volgende voorwaarden voor marktopening die ik alle onderschrijf:
- DTe dient over meer sanctionerende bevoegdheden te beschikken.
- De Overgangswet Elektriciteitsproductiesector (OEPS-wet) dient zo spoedig mogelijk te worden aanvaard aangezien daardoor het systeem van de noodleverancier, de verlenging van het toezicht op de gastransporttarieven en de AmvB leveringszekerheid gas een wettelijke basis krijgen
- Tot slot acht de commissie het van groot belang dat zo spoedig mogelijk de zogenaamde meetcodes voor gas en elektriciteit worden geïmplementeerd.

3. Toetsing aan de gestelde voorwaarden en datum marktopening

Mijn voorganger, staatssecretaris Wijn, heeft in overleg met uw Kamer de commissie Van Rooy ingesteld en gevraagd om vanuit het perspectief van de consument, dit jaar drie maal (in maart, juni en september) te adviseren over de vraag of marktpartijen gereed zijn met de voorbereidingen op de volledige liberalisering. Op 17 juni jl. heb ik het tweede advies van de commissie ontvangen.

Daaruit blijkt, dat er met name op het gebied van elektriciteit veel vooruitgang is geboekt, maar ook dat er nog een aantal onzekerheden zijn waardoor de commissie het licht nog niet definitief op groen kan zetten. De commissie zegt ook nu niet in de gelegenheid te zijn richtinggevende uitspraken te doen en pas in september met een definitief oordeel te komen. Met de commissie signaleer ik een aantal onzekerheden:

- Binnen het Platform Versnelling Energieliberisering (PVE) hebben de energiebedrijven en de afnemersorganisaties (VNO/NCW, MKB-Nederland en LTO) enkele maanden later dan voor elektriciteit de procedures voor de gasmarkt afgerond. Dat leidt ertoe dat deze procedures voor bijvoorbeeld het wisselen van leverancier, later bij de individuele bedrijven in de systemen en processen kunnen worden geïmplementeerd (het zogenaamde SPOED-traject). Met andere woorden de gasmarkt is minder ver in de voorbereidingen dan de elektriciteitsmarkt. Nog niet zeker is of de gasmarkt voldoende voorbereid is indien de markt volledig geliberaliseerd wordt per 1 januari 2004. De commissie Van Rooy heeft de stellige indruk dat gas in zijn algemeenheid totnogtoe een minder prioritair karakter heeft gehad dan elektriciteit. Zij spreekt in dit kader van een oranje knipperlicht.
- De energiesector is nog druk doende met de voorbereidingen van de zogenaamde ketentesten (SPOED) tussen de bedrijven. Deze zullen niet eerder dan in september/oktober afgerond zijn.
- Het wetsvoorstel Overgangswet Elektriciteitsproductiesector is nog niet in de Eerste Kamer behandeld. Ten behoeve van de liberalisering van de markt wordt daarin onder meer een wettelijke basis gecreëerd voor het ontwikkelen van nadere regelgeving en afspraken betreffende het aanwijzen van een noodleverancier in geval van faillissement. Daardoor ontbreekt het mij, en de landelijk netbeheerders voor elektriciteit (TenneT) en gas (Gas Transport Services) aan de wettelijke basis om de regeling voor noodleverancier verder uit te werken.
- Ten slotte constateer ik dat de problemen uit het middensegment waardoor nog niet alle afnemers een eindafrekening hebben ontvangen, op dit moment nog niet volledig zijn opgelost. Wel blijkt uit de eerste bevindingen van de DTe dat de factureringsproblemen voor 1 januari 2004 oplosbaar lijken, omdat systemen verder geautomatiseerd worden en partijen inmiddels effectiever met elkaar communiceren. Ik roep de bedrijven op om de positieve ontwikkeling die nu is ingezet bij het wegwerken van deze achterstanden vast te houden, zodat de factureringsproblemen zich in het komende jaren niet meer in deze omvang kunnen en zullen voordoen. Spoedig na de zomer zal ik de directies van de energiebedrijven uitnodigen voor een gesprek om te kunnen vaststellen dat zij er alles aan doen om zo optimaal mogelijk voorbereid te zijn op de aanstaande marktopening.

Al met al is mijn indruk dat het mogelijk is dat de genoemde vier zaken voor 1 januari aanstaande kunnen worden afgerond.

Als ik evenwel de hierboven genoemde onzekerheden naast de door mij gestelde randvoorwaarden leg, constateer ik dat op dit moment nog niet met voldoende zekerheid gezegd kan worden dat alle partijen op 1 januari aanstaande klaar zijn om een zo vlekkeloos mogelijk verloop van de marktopening te garanderen. Daarom acht ik het niet verantwoord om op dit moment een definitieve keuze voor marktopening op 1 januari 2004 te

maken. Pas na de derde rapportage van de commissie Van Rooy, die in september was voorzien, zou deze duidelijkheid mogelijk kunnen worden geboden. Dat betekent dat ik nu niet kan uitsluiten dat ik eind september toch tot enig uitstel van de volledige liberalisering zou moeten besluiten. Dat zou consumenten, bedrijven in het midden- en kleinbedrijf en energiebedrijven nog enige maanden in onzekerheid houden. Consumenten en zakelijke afnemers kunnen zich dan pas in een te laat stadium gedegen voorbereiden en energiebedrijven zullen problemen ondervinden om hun businessplannen invulling te geven. Alles afwegend vind ik dat het publieke belang nu het meest is gebaat bij duidelijkheid over de datum van marktopening. Ik stel derhalve voor om de volledige liberalisering van de kleinverbruikersmarkt voor zowel elektriciteit als gas te laten plaatsvinden per 1 juli 2004. Dit sluit aan bij de commissie van Rooy die constateert dat het speelveld ligt tussen 1 januari en 1 juli 2004.

Ik zal u in dat licht, conform artikel 1, lid 2 van de Gaswet en artikel 1, lid 3 van de Elektriciteitswet 1998, zo spoedig mogelijk de algemene maatregelen van bestuur doen toekomen die wijziging van de datum van volledige liberalisering per 1 juli 2004 vastleggen.

Voorts ligt het in de rede artikel 87 Gaswet ook tot die datum te laten gelden. Dit artikel verplicht Gasunie aan de huidige vergunninghouders gas voor beschermde afnemers te leveren en omgekeerd, de vergunninghouders om dit gas van Gasunie te betrekken.

Nu de datum voor marktopening zal worden verschoven naar 1 juli 2004 en er dus tot 1 juli 2004 beschermde afnemers zijn stel ik voor de eerder gecommuniceerde datum van 1 januari 2004 te vervangen door 1 juli 2004.

Zoals gezegd is 1 juli 2004 de uiterste datum voor het liberaliseren van de markt voor zakelijke afnemers. Nederland loopt daarmee in pas met de Europese Richtlijnen en andere lidstaten, maar zeker niet voorop. Zo hebben het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Oostenrijk, Zweden, Finland, en vanaf 1 juli Vlaanderen hun energiemarkten al volledig geliberaliseerd.

Ik realiseer mij dat bedrijven die wel geheel klaar zijn voor marktopening per 1 januari 2004, door deze keuze teleurgesteld zullen zijn, alsmede afnemers die zo snel mogelijk van hun keuzevrijheid gebruik willen maken. Maar ik besluit liever nu tot enig uitstel, dan wellicht over 3 maanden, wanneer partijen mogelijk vergaande (financiële) verplichtingen zijn aangegaan. Ik hecht zeer aan een ordelijke marktopening waarbij consumenten effectief gebruik kunnen maken van hun keuzevrijheid. Door het definitief kiezen van deze datum ga ik er van uit dat bedrijven ruim voldoende tijd hebben om alle voorbereidingen te treffen die noodzakelijk zijn. Ook eventuele achterstanden in de voorbereidingen van de gasmarkt kunnen in deze tijdspanne worden ingehaald, waardoor een gelijktijdige opening van zowel de elektriciteitsmarkt als de gasmarkt verantwoord is. Ik hecht zeer aan een gelijktijdige marktopening voor gas en elektriciteit. In de eerste plaats is dit altijd het uitgangspunt geweest van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet. Een afwijking hiervan zou ik zeer onzorgvuldig vinden richting alle betrokken spelers in de markt. In de tweede plaats zou een splitsing ertoe leiden dat marktpartijen twee keer moeten worden geïnformeerd, hetgeen ongetwijfeld tot veel onduidelijkheid in de markt zal leiden. Tenslotte zou een dergelijke splitsing afnemers belemmeren in de keus voor één leverancier voor zowel gas als elektriciteit.

Alle betrokkenen dienen door te gaan met de voorbereidingen op de volledige marktopening en moeten nu geen gas terugnemen. De druk moet op de ketel blijven.

Ik zal in dat kader de commissie Van Rooy, die tot nu toe overigens uitstekend werk heeft verricht, vragen haar werk voort te zetten en mij uiterlijk in oktober haar eindadvies te willen sturen.

Voor de goede orde merk ik op dat, overeenkomstig de brief van 6 december 2002 (Kamerstukken II, 2002–2003, 28 174, nr. 48) hiermee ook de datum voor de instemming met de eventuele privatisering van regionale energiebedrijven met 6 maanden verschuift naar 1 januari 2005. In dat kader bereid ik een wetsvoorstel voor waarin een verdere aanscherping van het toezicht en de handhaving op energiebedrijven (de Interventiewet) is vormgegeven. Ik zal dit wetsvoorstel na het zomerreces aan u doen toekomen. Ik wens de discussie over dit onderwerp dan ook separaat van het nemen van een besluit over de volledige liberalisering met u te voeren.

Overigens hecht ik er aan u er op te wijzen dat de huidige Europese richtlijnen voor liberalisering van de elektriciteits- en gasmarkt slechts administratieve *unbundling* voorschrijven.

De nieuwe Europese Richtlijnen verplichten de lidstaten voor de hoogspanningsnetten en hogedruknetten uiterlijk op 1 juli 2004 *legal unbundling* te realiseren. Daar waar het gaat om regionale netwerken zal in beginsel uiterlijk op 1 juli 2007 legal unbundling verplicht zijn. Nederland loopt voor op aanstaande Europese regelgeving op dit punt, aangezien de regionale energiedistributiebedrijven reeds zijn gesplitst in een leveringsbedrijf en een netwerkbedrijf. Bovendien is in de Nederlandse regelgeving een aantal extra eisen ten aanzien van de onafhankelijkheid van de bestuurders en commissarissen van het netwerkbedrijf opgenomen. Kruissubsidiëring tussen de monopolie-activiteiten en de commerciële onderdelen van het energiebedrijf is reeds op grond van de huidige wetgeving niet toegestaan. DTe houdt hier scherp toezicht op.

4. Consumentenbescherming

Het consumentenbelang staat voor mij voorop. Dat is de belangrijkste reden van mijn voorstel de markt per 1 juli 2004 en niet per 1 januari 2004 volledig te liberaliseren.

De consument moet effectief gebruik kunnen maken van zijn keuzevrijheid. Naast de technische en administratieve processen, dient ook de juridische positie van de consument voldoende gewaarborgd te zijn en moet er een toezichthouder zijn die de concurrentie op de energiemarkt goed kan bewaken. Verschillende leden van de vaste commissie voor Economische Zaken van uw Kamer hebben daar in debatten met mijn voorganger op gewezen. Ik onderschrijf dat volledig en ga daarom in bijlage 2 bij deze brief nog eens uitgebreid in op die juridische positie van de consument.

Mijn algemene conclusie is evenwel dat de consument goed beschermd is. Dat komt onder meer tot uitdrukking in de volgende zaken:

- Een ontevreden consument kan in de vrije markt overstappen naar een concurrerende leverancier. Dat geeft hem een sterke marktpositie.
- DTe ziet erop toe dat marktpartijen de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet naleven en zij heeft daartoe ook een handhavingplan opgesteld.
- Ik zal het instrumentarium van de DTe verder uitbreiden met een boete-instrument. De commissie van Rooy adviseert een spoedtraject voor dit wetsvoorstel. Ik sluit me daarbij aan. Ook het door de commissie genoemde middel van *naming and shaming* spreekt mij aan.
- Het Burgerlijk Wetboek, met name Boek 6, Verbintenissenrecht, is van toepassing op de elektriciteits- en gasmarkt.
- Leveranciers aan kleinverbruikers doorlopen vooraf een stevige vergunningsprocedure bij de DTe.

- Bij de implementatie van de nieuwe EU Richtlijnen zullen nog specifieke voorwaarden aan leveranciers gesteld worden, die met name de transparantie zullen vergroten.
- Er zal voor 1 juli 2004 een regeling voor een noodleverancier in geval van faillissement voor zowel de gasals elektriciteitsmarkt zijn.
- Ik zal vanaf 1 januari 2004 een uitgebreide voorlichtingscampagne starten aan consumenten en bedrijven uit het midden- en kleinbedrijf.

Met deze zaken kom ik ook tegemoet aan een aantal van de door de commissie Van Rooy genoemde aanbevelingen. Ook in de overige aanbevelingen van de commissie kan ik mij goed vinden. Wat betreft de aanbevelingen aan de overheid zeg ik toe deze te zullen bewerkstelligen indien mogelijk voor 1 juli 2004. Het gaat dan om de verdere aanscherping van het toezicht en de handhaving op energiebedrijven (functiescheiding) en de zo spoedig mogelijke implementatie van de nieuwe Europese richtlijnen.

Ook de aanbevelingen aan marktpartijen, waaronder het treffen van een aansprakelijkheidsregeling voor klein-zakelijke afnemers, acht ik het nastreven waard, maar deze zijn wel in eerste instantie een verantwoordelijkheid van diezelfde marktpartijen.

5. Goede werking van de energiemarkt

Voor een goede werking van de energiemarkt zijn ook de volgende zaken van belang:

- a) Kwaliteit en leveringszekerheid;
- b) Duurzaamheid en milieu;
- c) De werking van de Europese markt en mededinging.

Ook in een niet geliberaliseerde markt zijn dit immers publieke belangen die goed geborgd moeten zijn. Het zijn derhalve geen voorwaarden voor het vaststellen van de datum voor de opening van de consumentenmarkt. Gelet op het belang van deze onderwerpen treft u in bijlage 2 alvast mijn eerste opvattingen op ter zake aan.

De Minister van Economische Zaken,
L. J. Brinkhorst