

Evaluatie operationele doel Optimale ordening en werking van de energiemarkt

Inhoudsopgave:

1. Inleiding	2
2. Operationele doelstelling en instrumenten	5
2.1. Wat is de doelstelling van het beleid?	5
2.2. Achtergrond van het gekozen beleid en de rol van de overheid	6
2.3. Ingezette instrumenten	7
2.4. Inzet en onderbouwing van budgetten	9
3. Evaluatie van de wetten	10
3.1. Reikwijdte van de evaluatie van de wetten	10
3.2. Goed functionerende elektriciteits- en gasmarkt	10
3.2.1. Groothandelsmarkt elektriciteit	11
3.2.2. Groothandelsmarkt gas	14
3.2.3. Kleinverbruikersmarkt	18
3.3. Geleidelijke vorming Europese markt	21
3.4. Faciliterende rol van de netten	22
3.5. Bescherming positie kleinverbruiker	22
3.6. Toezeggingen aan de Tweede Kamer	23
3.7. Baten en lasten	24
4. Evaluatie van het toezicht	26
4.1. Inleiding	26
4.2. Algemeen beeld van toezichthouder	26
4.3. Toezichtstijl	27
4.4. Communicatie met de sector	28
4.5. Kennis	28
4.6. Inzet instrumenten en doelen	29
4.7. Model van toezicht en bevoegdheidsverdeling	29
4.8. Bedrijfsvoering	30
5. Effecten van andere beleidsterreinen op de ordening en werking van de energiemarkt	31
6. Bevindingen evaluatie	32
Bijlage I	Beantwoording vragen RPE
Bijlage II	Samenstelling Begeleidingscommissie
Bijlage III	Ministeriële regeling evaluatie
Bijlage IV	Audit Berenschot 2003

1 Inleiding

Het energiebeleid is gericht op de totstandkoming van een energiehuishouding die goed scoort op de thema's economische efficiëntie, duurzaamheid en voorzieningszekerheid. Om dit te bereiken worden randvoorwaarden voor een betaalbare, betrouwbare en schone energievoorziening gecreëerd. Dit algemene doel is vertaald in drie operationele doelen¹:

1. Bevorderen van een optimale ordening en werking van de energiemarkten.
2. Zekerstellen van voorzieningszekerheid op korte en lange termijn
3. Verduurzaming van de energiehuishouding

In deze nota wordt het operationele doel "Bevorderen van een optimale ordening en werking van de energiemarkten" doorgelicht. De doorlichting is uitgevoerd aan de hand van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en Beleidsinformatie 2006 (RPE)². In deze nota zijn de antwoorden op onderstaande vragen uit de RPE opgenomen³.

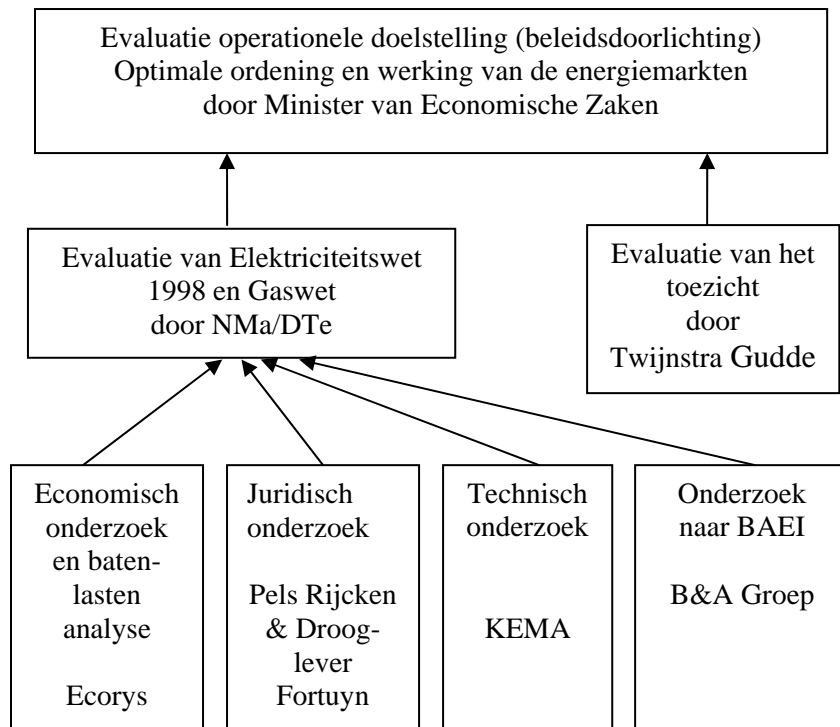
- Wat was het probleem dat aanleiding is (geweest) voor beleid? Is dit probleem nog actueel?
- Wat was de oorzaak van het probleem?
- Waarom rekende de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?
- Waarom lag de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau?) Hoe was de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?
- Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?
- Welke instrumenten werden ingezet? Hoe was de samenhang tussen de instrumenten? Was er sprake van overlap?
- Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?
- Wat was het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)?
- Hadden instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat waren belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?
- Hoe werd de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat was hiervan de onderbouwing?

Voor deze doorlichting is gebruik gemaakt van de evaluatie van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet, verricht door NMa/DTe, en van de evaluatie van het toezicht op de naleving van die wetten, verricht door Twijnstra Gudde in opdracht van het ministerie van Economische Zaken (zie onderstaand schema). De doorlichting ziet op de periode 2002 – 2005. Een deskundige, objectieve en onafhankelijke begeleidingscommissie heeft het ministerie geadviseerd over de kwaliteit en onafhankelijkheid van de evaluatie en van de uitgevoerde onderzoeken. In bijlage II treft u een overzicht van de samenstelling aan. De sector is bij alle onderzoeken betrokken geweest door middel van o.a. enquêtes en interviews.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 800 hoofdstuk XIII, nr. 1

² Staatscourant 28 april 2006, nr. 83 / pag. 14

³ In bijlage I is een overzicht opgenomen van de precieze vindplaats van de antwoorden op de RPE vragen.



Evaluatie van de Elektriciteitswet 1998 en Gaswet

In de Elektriciteitswet 1998 (artikel 80) en de Gaswet is (artikel 66) vastgelegd dat periodiek een evaluatie van deze wetten plaatsvindt. De Minister van Economische Zaken stuurt een verslag aan de Staten-Generaal over de doeltreffendheid en de effecten van de wetten in de praktijk. De Raad van Bestuur NMa (hierna: NMa/DTe) is belast met de uitvoering van de evaluatie van de wetten. Bij ministeriële regeling heeft de Minister van Economische Zaken aangegeven welke vragen tenminste moeten worden beantwoord in het evaluatieverslag van de NMa/DTe.⁴ In bijlage III is aangegeven om welke vragen het gaat. NMa/DTe heeft de evaluatievragen uit de ministeriële regeling nader uitgewerkt in een evaluatiekader.⁵ De Minister van Economische Zaken heeft het evaluatiekader goedgekeurd. NMa/DTe heeft voor de beantwoording van de evaluatievragen een economisch onderzoek, een baten-lasten analyse, een juridisch onderzoek en een technisch onderzoek laten doen. Tevens is de werking van het Besluit Aanleg Energie Infrastructuur (BAEI) onderzocht. Deze rapporten zijn door NMa/DTe samengevat in een syntheserapport.

Evaluatie toezicht

Doel van de evaluatie van het toezicht is de effectiviteit en doelmatigheid vast te stellen van toezicht in het licht van het doel waarvoor de toezichthouder indertijd is opgericht. Het onderzoeksbureau Twijnstra Gudde heeft deze evaluatie in opdracht van de Minister van Economische Zaken uitgevoerd. Het rapport is als bijlage V opgenomen bij deze nota.

Leeswijzer beleidsdoorlichting

Deze beleidsdoorlichting geeft de visie van de Minister van Economische Zaken weer, vanuit een brede invalshoek. Hierbij is in belangrijke mate, maar niet uitsluitend, geput uit het syntheserapport van NMa/DTe en het evaluatierapport betreffende het toezicht, opgesteld

⁴ Regeling evaluatie Gaswet en Elektriciteitswet 1998, Staatscourant 3 maart 2006, nr. 45 / pag. 13

⁵ Directie Toezicht Energie, Evaluatiekader Elektriciteitswet en Gaswet, 2 mei 2006

door Twijnstra Gudde. De doorlichting geeft geen letterlijke weergave van deze rapporten. Waar nodig wordt aangegeven waar afgeweken wordt van het syntheserapport dan wel het rapport van Twijnstra Gudde, of waar de informatie uit andere bronnen afkomstig is. Voor de doorlichting is van belang dat duidelijk is wat er wordt bedoeld met optimale ordening en werking van de energiemarkten. In hoofdstuk 2 wordt hier nader op ingegaan. Om de beleidsdoelstelling te concretiseren zijn de onderstaande subdoelen geformuleerd. Deze subdoelen vormen de leidraad van deze nota.

- *Goed functionerende elektriciteits- en gasmarkt*
- *Geleidelijke vorming van Europese markt voor elektriciteit en gas*
- *Faciliterende rol van de netten*
- *Bescherming positie kleinverbruiker*
- *Doeltreffend en doelmatig toezicht op de naleving van de wetten*

In paragraaf 2.1 wordt nader ingegaan op bovenstaande subdoelen. Tevens wordt in deze paragraaf kort ingegaan op de relatie tot de andere doelstellingen van het energiebeleid. In paragraaf 2.2 komen de achtergronden van het gekozen beleid en de rol van de overheid aan de orde. In paragraaf 2.3 wordt per subdoel aangegeven welke instrumenten zijn ingezet om het doel te bereiken. Ten slotte wordt in paragraaf 2.4 aangegeven op welke wijze de budgetten zijn ingezet.

In hoofdstuk 3 en 4 worden de ingezette instrumenten geëvalueerd. Hoofdstuk 3 bevat per subdoel de uitkomsten van de evaluatie van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet. Hierin staan de resultaten uit het syntheserapport, aangevuld met kanttekeningen van Economische Zaken. Daarnaast komen in dit hoofdstuk de toezeggingen aan de Tweede Kamer aan de orde. Het gaat hier om de evaluatie van de harmonisering van de afschakelplannen elektriciteit, het Besluit Aanleg Energie Infrastructuur (BAEI), het Besluit leveringszekerheid Gas en de flexibiliteitsdiensten. Tevens zal worden ingegaan op de baten en lasten van de wetten.

Hoofdstuk 4 bevat de uitkomsten van de evaluatie van het subdoel “doeltreffend en doelmatig toezicht op de naleving van de wetten”. Dit zijn de resultaten van het onderzoek van Twijnstra Gudde, aangevuld met kanttekeningen van de Minister van Economische Zaken.

Hoofdstuk 5 heeft betrekking op de effecten van andere beleidsdoelstellingen op de realisatie van de geëvalueerde beleidsdoelstelling.

Ten slotte bevat hoofdstuk 6 de belangrijkste bevindingen van de doorlichting.

2 Operationele doelstelling en instrumenten

2.1 Wat is de doelstelling van het beleid?

Het operationele doel is het bevorderen van een optimale ordening en werking van de energiemarkten. Deze doelstelling is abstract geformuleerd en geeft niet exact aan wat deze in de praktijk betekent voor de diverse facetten van de energiemarkt. Daarom is de doelstelling uitgewerkt in de onderstaande subdoelen.⁶

- *Een goed functionerende elektriciteits- en gasmarkt.* Het middel om te komen tot optimale ordening en werking van de energiemarkten is in hoofdzaak het liberaliseren van de energiesector en het introduceren van marktwerking. Kenmerken van een goed functionerende energiemarkt zijn een daadwerkelijke mededinging, efficiënte prijsvorming⁷ voor een gedifferentieerd productaanbod, voldoende liquiditeit, voldoende transparantie voor alle marktpartijen en een gelijk speelveld voor alle marktpartijen. Bij de evaluatie van de wetten worden deze kenmerken gebruikt om te bepalen hoe de deelmarkten – groothandelsmarkt gas, groothandelsmarkt elektriciteit en de kleinverbruikersmarkt – functioneren.
- *Geleidelijke vorming van Europese markt voor elektriciteit en gas.* Doel van het nationale en Europese beleid is de totstandkoming van een Europese interne energiemarkt om zo te komen tot een grotere efficiëntie in de energiesector en het concurrentievermogen van het Europese bedrijfsleven te verbeteren.
- *Faciliterende rol van de netten.* Het net vormt een natuurlijk monopolie. Spelers op de groothandelsmarkten en kleinverbruikersmarkt zijn afhankelijk van de werking van het net voor een goede en betrouwbare energielevering. Hierdoor heeft de netbeheerder een bijzondere positie. De netbeheerder draagt zorg voor de kwaliteit van het transport. Hij moet gelijke toegang verschaffen aan alle netgebruikers en onafhankelijk opereren. Ten slotte wordt van de netbeheerder geëist dat hij een efficiënte bedrijfsvoering heeft.
- *Bescherming positie kleinverbruiker.* Energie is voor de consument een eerste levensbehoefte. Mede vanwege deze afhankelijkheid is het van belang de consument te beschermen. In de vrije energiemarkt bestaat deze bescherming uit de bescherming tegen monopolioïde gedrag van de netbeheerder. Daarnaast is bescherming tegen onwenselijke marktuitkomsten nodig. De intensiteit van deze bescherming is afhankelijk van de werking van de markt.
- *Doeltreffend en doelmatig toezicht op de naleving van de wetten.* Om de bovenstaande operationele subdoelen te bereiken heeft de wetgever spelregels opgesteld en een toezichthouder aangesteld om toe te zien op de naleving van die spelregels.

Dit operationele doel kan overigens niet op zichzelf worden gezien. Het maakt onderdeel uit van de beleidsdriehoek van het energiebeleid; een betrouwbare, duurzame en doelmatige energievoorziening. Een optimale ordening en werking van de energiemarkt is pas bereikt wanneer bovenstaande subdoelen zijn bereikt en de ordening en werking van de energiemarkt bijdraagt aan het handhaven van het niveau van voorzieningszekerheid op de korte en lange

⁶ Deze subdoelen zijn de afgelopen jaren geformuleerd in beleidsbrieven en memories van toelichting van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet. Tevens zijn zij opgenomen in de toelichting op de Regeling evaluatie Gaswet en Elektriciteitswet 1998, Staatscourant 3 maart 2006, nr. 45 / pag. 13.

⁷ Efficiënte prijsvorming ontstaat als natuurlijk evenwicht tussen vraag en aanbod waarbij door concurrentie onnodige kosten zullen worden geëlimineerd.

termijn en aan de totstandkoming van een duurzame energiehuishouding. Er is echter niet precies gedefinieerd wanneer het evenwicht tussen de drie beleidsdoelstellingen is bereikt.

2.2 Achtergrond van het gekozen beleid en de rol van de overheid

De Derde Energienota uit 1996 zet uiteen wat de aanleiding was voor het invoeren van marktwerking in de energiesector. Hieruit blijkt duidelijk dat de aanleiding deels lag in internationale ontwikkelingen en deels in onvolkomenheden op de nationale markt. Hier volgt een korte weergave van de redeneerlijn in de Derde Energienota.

Algemeen

Energie is bij uitstek een internationale markt. Het Nederlandse beleid moet aansluiten op internationale ontwikkelingen. Op de internationale markt was de Nederlandse sector destijds relatief zwak, zowel qua omvang als qua financiële indicatoren. Daarnaast was een tendens naar marktwerking onontkoombaar; al in 1993 hadden de landen die zijn aangesloten bij de International Energy Agency “het creëren van een vrije energiemarkt” geformuleerd als een van de basisbeginselen van energiebeleid. In verschillende Europese landen werden knelpunten in de structuur van de energiesector geconstateerd. Jarenlang werd in EU verband gediscussieerd over meer marktwerking in de energiesector in 2003 werden uiteindelijk de eerste elektriciteitsrichtlijn⁸ en de eerste gasrichtlijn⁹ aangenomen. Deze richtlijnen bevatten onder meer de verplichting tot liberalisering van de energiemarkten. Op nationaal niveau werden knelpunten gesignaleerd die ertoe leidden dat de prijs voor energie inefficiënt en onnodig hoog was. In Nederland was daarnaast sprake van een sterke stimulering en groei van decentrale productie met WKK, waardoor de centraal gestuurde planning van de elektriciteitsproductie onder druk kwam te staan. Bij gas was het perspectief dat de West-Europese gasvoorziening geleidelijk meer afhankelijk zou worden van verafgelegen producenten. Dit versterkte de noodzaak van meer marktwerking.

De introductie van marktwerking was overigens in die periode in vele landen ook in andere nutssectoren aan de orde (telecom, spoorwegen, afval). Studies toonden een flink verbeteringspotentieel, ook voor energie. Bij netwerken met het karakter van een natuurlijk monopolie (zoals bij elektriciteit en gas) is invoering van marktwerking niet eenvoudig. De overheid heeft hierbij de taak om de markt op een goede manier te ordenen en te zorgen voor effectief toezicht op de naleving van de ordeningsregels, op de netten en op de levering aan klanten die (nog) geen keuzevrijheid hebben.

Elektriciteit

De elektriciteitsmarkt was tot dan gebaseerd op de Elektriciteitswet 1989. Hierin was onder andere de marktordening geregeld, waarbij enige marktwerking wel mogelijk was. De in 1996 gepubliceerde evaluatie van de Elektriciteitswet 1989 benoemde drie knelpunten. Ten eerste kon de bevoordeling van decentraal WKK-vermogen niet langer in stand blijven. Die systematiek was niet langer houdbaar bij het inmiddels hoge percentage decentraal vermogen en de ontstane omvang van de overcapaciteit. Ten tweede had de centraal gestuurde planning teveel een aanbodgestuurd karakter. Hierdoor kwamen signalen uit de markt onvoldoende in

⁸ Richtlijn nr. 2003/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 26 juni 2003 betreffende de gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en houdende de intrekking van richtlijn nr. 96/92/EG (PbEG L 176)

⁹ Richtlijn nr. 2003/55/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 26 juni 2003 betreffende de gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en houdende de intrekking van richtlijn nr. 98/30/EG (PbEG L 176)

de capaciteitsplanning tot uiting. De taakverdeling tussen productie- en distributiesector was niet meer optimaal en afstemming tussen investeringen in centraal- en decentraal vermogen liet te wensen over, met als gevolg inefficiënte investeringen. Ten derde werden veel wettelijke mogelijkheden voor concurrentie niet geëffectueerd. Partijen drongen aan op meer concurrentie en keuzevrijheid en op vergroting van de transparantie. Daarvoor was een aangescherpt wettelijk kader nodig, dat niet alleen meer marktwerking mogelijk diende te maken maar dat ook heldere toegangsregels diende te bevatten, een gelijk speelveld diende te creëren en effectief toezicht diende te regelen. Tegelijkertijd moest de sector zich snel voorbereiden op de internationalisering van de markt, onder andere door impulsen vanuit de Europese Unie. Enerzijds was dus meer marktwerking nodig, anderzijds was versterking van de sector noodzakelijk om de concurrentie op Europees vlak aan te kunnen.

Gekozen werd voor aanpassing van de structuur, met als speerpunt “meer marktwerking”. Het ging niet om kleinigheden maar om een principiële heroriëntatie op drie punten: van aanbod gestuurd naar klantgericht; van cost-plus tarieven (waarbij alle kosten in de tarieven versleuteld kunnen worden), naar marktprijzen, en van alleen regionaal/nationaal naar meer internationaal gericht. Het eindperspectief voor elektriciteit is dat deze markt gebaseerd is op de normale regels van marktwerking.

Gas

De gasmarkt kende geen wet die de marktordening regelde. De destijds bestaande mijnwetgeving was vooral gericht op de productiekant. Voor het overige waren er privaatrechtelijke afspraken tussen de overheid en de sector, met Gasunie als cruciale speler. Afgezien van een kleine groep (zeer) grootverbruikers, de zogenaamde giganten, hadden afnemers niet de mogelijkheid om zelf een leverancier te kiezen. Het Nederlandse gasbeleid, dat tot stand is gekomen primair vanuit het doel de nationale reserves verantwoord te beheren en de nationale voorziening zeker te stellen, was op een aantal punten aan verandering toe. Net als bij elektriciteit werd gekozen voor meer marktwerking, mede vanuit internationaal perspectief, het afnemen van de Nederlandse gasvoorraad en de noodzaak om op termijn geleidelijk om te schakelen van Nederlands gas op geïmporteerd gas. Import en export moesten daarom een grotere rol krijgen. Naast de giganten moeste ook de overige grootverbruikers, kleinzakelijke afnemers en kleinverbruikers keuzevrijheid krijgen. De non-discriminatoire toegang tot het gasnet diende te worden gewaarborgd, zowel voor het net van Gasunie als voor de netten van de distributiebedrijven.. Dit alles vroeg om een geheel nieuwe gaswet, waarin ook het onafhankelijke toezicht diende te worden geregeld. De Europese regelgeving die destijds in voorbereiding was, was hierbij in belangrijke mate richtinggevend. Verantwoord beheer van de Nederlandse bodemschatten en voorzieningszekerheid bleven – en blijven – daarbij evenwel onverminderd belangrijk.

2.3 Ingezette instrumenten

In deze paragraaf is een beschrijving van de ingezette instrumenten per subdoel opgenomen.

Een goed functionerende elektriciteits- en gasmarkt

Om te komen tot een goed functionerende elektriciteits- en gasmarkt is gekozen voor het liberaliseren van de energiesector en het introduceren van marktwerking. Dit betekent dat de rol van de overheid in de energiesector is veranderd (zie paragraaf 2.2). Marktbeperkende regels zijn en worden zoveel mogelijk verminderd¹⁰ en alle afnemers van energie hebben de

¹⁰ In de Elektriciteitswet 1998 zijn bijvoorbeeld geen regels opgenomen over de omvang van de productiecapaciteit bij elektriciteit.

vrijheid om te kiezen van wie zij energie betrekken. Doordat overheidsbemoeienis in de energiesector is beperkt tot het beschermen van publieke belangen, beschikt de Minister van Economische Zaken slechts over een klein aantal instrumenten om rechtstreeks de werking van de markt te beïnvloeden. De Minister van Economische Zaken beschikt over beduidend meer instrumenten op andere gebieden zoals de faciliterende rol van de netten en de bescherming van de positie van de kleinverbruiker. Het gaat om de aanwijzing van een beurs waar energie kan worden verhandeld en de mogelijkheid voor de Minister van Economische Zaken om maatregelen te nemen rondom liquiditeit en transparantie. Deze instrumenten hebben tot doel de marktwerking te bevorderen.

Geleidelijke vorming van Europese markten voor elektriciteit en gas

De vorming van Europese energiemarkten gaat stap voor stap. Op diverse manieren wordt gewerkt aan deze integratie. Zo voert de Minister van Economische Zaken structureel overleg met zijn collega's uit Frankrijk, Duitsland, België en Luxemburg om de barrières voor integratie van de nationale markten uit de weg te ruimen. De implementatie van Europese richtlijnen in nationale regelgeving heeft tot doel om tot uniforme Europese spelregels voor de energiemarkt te komen. In de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet zijn, ten behoeve van het internationaliseren van de Nederlandse energiemarkt, regels opgenomen over hoe moet worden omgegaan met de import van energie.

Faciliterende rol van de netten

De faciliterende rol van de netten in de energiemarkt omvat drie aspecten. Ten eerste moet het transport over het net betrouwbaar zijn. De netgebruikers moeten erop kunnen rekenen dat zij energie kunnen transporteren. In de wet is een omschrijving van de taken en verplichtingen van een netbeheerder opgenomen. Zo moet de netbeheerder onder andere de netten in werking hebben en onderhouden, het transport van energie uitvoeren, de systeembalans bewaren en de veiligheid en betrouwbaarheid van netten en van transport waarborgen. Om de betrouwbaarheid voor nu en de toekomst te verzekeren is er een systeem van kwaliteitsregulering opgezet.

Het tweede aspect is de onafhankelijkheid van de netbeheerder. Zo mag een producent, leverancier of handelaar niet worden aangewezen als netbeheerder. De netbeheerder moet onafhankelijk zijn in zijn besluitvorming en in zijn financiering. Tevens betekent onafhankelijkheid dat de netbeheerder gelijke toegang verschaft aan alle netgebruikers. Het derde aspect is efficiënte bedrijfsvoering door de netbeheerder. De netbeheerder is een monopolist en wordt niet door concurrenten geprikkeld om zo efficiënt mogelijk te werken. Daarom wordt de omzet van de netbeheerder gereguleerd met behulp van maatstafconcurrentie. Hierbij worden de prestaties van alle netbeheerders tegen elkaar afgezet en vergeleken op efficiency en behaalde kwaliteit. De omzet van de netbeheerder die ten opzichte van efficiency of kwaliteit minder goed scoort dan andere netbeheerders wordt in dat geval gekort.

Bescherming positie kleinverbruiker

Om de kleinverbruiker te beschermen zijn er in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet diverse instrumenten opgenomen. Er geldt een vergunningplicht voor leveranciers aan kleinverbruikers. NMa/DTe kan maximum leveringstarieven opleggen indien de leverancier onredelijke tarieven in rekening brengt. De kleinverbruiker wordt beschermd tegen onredelijke voorwaarden en misleidende en oneerlijke verkoopmethoden. In de wet zijn regels opgenomen om het switchen van de ene leverancier naar de andere in goede banen te leiden. Tot slot rust er een aantal informatieverplichtingen op de energiebedrijven richting de

kleinverbruiker.¹¹ Daarnaast stelt NMa/DTe beleidsregels vast met als doel de kleinverbruiker te beschermen en spoort zij de sector aan om op bepaalde terreinen een gedragscode op te stellen. Voorbeeld hiervan zijn respectievelijk de vaststelling van beleidsregels omtrent opzegvergoedingen en de gedragscode omtrent het afsluitbeleid.

Doeltreffend en doelmatig toezicht op de naleving van de wetten

Bovenstaande instrumenten zijn opgenomen in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet en de lagere regelgeving. NMa/DTe ziet toe op de naleving van die wet- en regelgeving door de sector. Daartoe heeft de NMa/DTe een aantal toezicht- en handhavingbevoegdheden zoals het opvragen van informatie, het opleggen van bestuurlijke boetes en het beslechten van geschillen met een netbeheerder.

2.4 Inzet en onderbouwing budgetten

De totale bestuurlijke kosten voor periode 1999-2005 voor de energiemarkt bedragen maximaal 86 miljoen euro. Gesplitst naar Elektriciteitswet 1998 en Gaswet zijn de bestuurlijke kosten voor de Elektriciteitswet 1998 voor de periode 1999-2005 maximaal 49 miljoen euro en voor de Gaswet voor de periode 2000-2005 maximaal 37 miljoen euro. Het gaat hierbij om de personele en materiële kosten gemaakt door het Ministerie van Economische Zaken en bij NMa/DTe. De gegevens zijn gebaseerd op het basisjaar 2002.

Het budget op het operationele doel ‘Optimale ordening en werking van energiemarkten’ heeft geen inhoudelijke en budgettaire verplichting in relatie tot het onderwerp. Het betreft de in de Overgangswet Elektriciteitsproductiesector (Staatsblad 2000, nr. 607) opgenomen tegemoetkoming van de Staat aan de productiebedrijven en leveranciers voor de kosten die voortvloeien uit overeenkomsten met betrekking tot stadsverwarming.

¹¹ Informatieverplichtingen over geldende tarieven en voorwaarden, prijsstijgingen en stroometikettering.

3. Evaluatie van de wetten

3.1 Reikwijdte van de evaluatie van de wetten

Zoals aangegeven, is NMa/DTe belast met de uitvoering van de evaluatie van de wetten. In de ministeriële regeling evaluatie Gaswet en Elektriciteitswet 1998 heeft de Minister van Economische Zaken aangegeven dat het evaluatieverslag van NMa/DTe in ieder geval een weergave geeft van:

- de mate waarin de doelen van de wetten daadwerkelijk zijn gerealiseerd;¹²
- de mate waarin de wetten hebben bijgedragen aan het realiseren van de doelen;
- de baten en lasten van de wetten waarbij in ieder geval aandacht wordt besteed aan de administratieve lasten en nalevingskosten; en
- de effecten van de wetten die niet samenhangen met de doelen van de wetten.

Het syntheserapport van NMa/DTe bevat het evaluatieverslag. In onderstaande paragrafen wordt een weergave gegeven van de belangrijkste bevindingen uit de evaluatie van de wetten. Paragraaf 3.2 gaat in op de werking van de elektriciteits- en gasmarkt. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de groothandelsmarkt elektriciteit, groothandelsmarkt gas en de kleinverbruikersmarkt. NMa/DTe heeft zich bij de evaluatie met name gericht op de optimale ordening en werking van de energiemarkt. In aanvulling op de bevindingen van NMa/DTe is in paragraaf 3.2 tevens de beleidsomgeving geschetst waarbinnen deze bevindingen moeten worden gezien. In paragraaf 3.3 wordt ingegaan op het effect van de wetten op de geleidelijke vorming van een Europese markt voor gas en elektriciteit. Paragraaf 3.4 gaat over de faciliterende rol van de netten. Daarbij komen achtereenvolgens de betrouwbaarheid van de netten, de onafhankelijkheid van het netbeheer en de efficiënte bedrijfsvoering van de netbeheerder aan de orde. Vervolgens wordt in paragraaf 3.5 ingegaan op de effectiviteit van de bescherming van de kleinverbruiker. In paragraaf 3.6 wordt teruggekomen op een aantal toezeggingen van de Minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer. Het gaat hier om specifieke onderwerpen die expliciet bij de evaluatie van de wetten zouden worden meegenomen. Tot slot wordt in paragraaf 3.7 een beschrijving gegeven van de baten en lasten van de beide wetten.

3.2 Goed functionerende elektriciteits- en gasmarkt

Een goed functionerende markt voldoet aan een aantal - hieronder opgesomde – kenmerken. In deze evaluatie zijn deze kenmerken gebruikt om te bepalen hoe het met de ontwikkeling van de groothandelsmarkten en kleinverbruikersmarkt staat.¹³

- Gelijk speelveld – Zijn de regels non-discriminatoir en worden er in de praktijk geen partijen bevoordeeld ten opzichte van andere?
- Daadwerkelijke concurrentie - te meten aan o.a. de concentratiegraad, mate van verticale integratie, de hoogte van de toetredingsdrempels
- Transparantie - te meten aan de benodigde en beschikbare informatie op de markt
- Liquiditeit – te meten aan het aantal marktplaatsen waar vraag en aanbod elkaar makkelijk vinden en de kosten van het zoeken naar een geschikte tegenpartij minimaal zijn.
- Productdifferentiatie en efficiënte prijsvorming - het resultaat van een goed functionerende markt is dat een prijs ontstaat als natuurlijk evenwicht tussen vraag en aanbod waarbij door concurrentie onnodige kosten zullen worden geëlimineerd.

¹² Zie bijlage III voor de kernbepalingen van de regeling.

¹³ Deze kenmerken zijn door DTe en Ecorys in het syntheserapport gehanteerd. Syntheserapport p. 21

3.2.1. Groothandelsmarkt elektriciteit

Beleidsomgeving elektriciteitsmarkt

De ontwikkelingen op de elektriciteitsmarkt worden gezien in het licht van internationalisering van de elektriciteitsmarkt, voorzieningszekerheid en de transitie naar een duurzame energiehuishouding. Op de elektriciteitsmarkt wordt gestreefd naar het integreren van nationale markten in een Noordwest Europese elektriciteitsmarkt. Een belangrijk verschil met de gasmarkt is dat voor de opwekking van elektriciteit diverse energiebronnen kunnen worden gebruikt. Naast het gebruik van uitputtende energiebronnen zoals gas, kolen en nucleair materiaal, worden ook duurzame energiebronnen gebruikt. Voorbeelden hiervan zijn windenergie, waterkracht en biomassa. Door te zorgen voor een divers gebruik van energiebronnen bij de opwekking van elektriciteit wordt de elektriciteitsvoorziening minder kwetsbaar voor de toekomst. Bij gas is deze diversiteit niet mogelijk. Naast het zorgen voor voorzieningszekerheid wordt er ook gewerkt aan een duurzame energiehuishouding. Milieuefficiënte opwekkingsmethoden en energiebesparing worden derhalve gestimuleerd.

Producten en diensten op de groothandelsmarkt elektriciteit

Op de groothandelsmarkt voor elektriciteit zijn producenten, leveranciers, grootzakelijke afnemers en pure handelaren actief. Daarnaast faciliteren makelaars en financiële instellingen de handel. Net als bij gas is nodig dat er commodity ("kilowatturen") beschikbaar is, dat er transport plaatsvindt en dat vraag en aanbod met elkaar in overeenstemming worden gebracht.

Commodity

Electriciteit wordt in Nederland centraal opgewekt in elektriciteitscentrales en decentraal in warmtekrachtcentrales. Zulke centrales kunnen in principe overal geplaatst worden. Elektriciteitscentrales draaien op gas, kolen en in één geval op nucleaire brandstof. Daarnaast voorzien windmolens in een paar procent van de productie en importeert Nederland, met name uit Duitsland.¹⁴

Transport

De opgewekte stroom wordt over het hoogspanningsnet getransporteerd en gedistribueerd via de regionale netten. Er is één hoogspanningsnet, dat de regionale netten voedt. Deze regionale netten vertakken zich verder tot uiteindelijk individuele aansluitingen bereikt worden. Het landelijk transportnetwerk wordt beheerd door één netbeheerder, te weten: TenneT BV. Het landelijk netwerk wordt gezien als de ruggengraat van de Nederlandse energievoorziening. De regionale netten worden beheerd door regionale netbeheerders.

Balancering

Eén van de taken van de beheerder van het landelijke hoogspanningsnet, TenneT, is het permanent bewaken en herstellen van de energiebalans. Dit houdt in dat er op elk moment een evenwicht moet zijn tussen de vraag en het aanbod van elektriciteit. Een te grote of langdurige verstoring van deze balans kan leiden tot een black-out. TenneT heeft een aantal middelen tot zijn beschikking om de balans te handhaven waaronder het inzetten van regel-, reserve- en noodvermogen. Deze extra capaciteit om de balans te handhaven, wordt ingekocht op de onbalansmarkt. Als uiterste maatregel kan TenneT besluiten dat er afnemers moeten

¹⁴ De procentuele verdeling van het brandstoffenpakket voor de totale elektriciteitsproductie in Nederland is bij benadering 58% gas, 24% kolen, 4% nucleaire opwekking, 14% overig. Bron: Energie in Nederland 2005, Feiten en cijfers. Energiedienst mei 2005.

worden afgeschakeld. De regionale netbeheerders hebben afschakelplannen liggen om een dergelijk besluit uit te voeren.

Marktplaatsen

Er hebben zich diverse marktplaatsen ontwikkeld. APX is een (spot)marktplaats waar via een beurs gestandaardiseerde “dag-vooruit contracten” worden verhandeld. Endex is een (termijn)marktplaats waar eveneens via een beurs gestandaardiseerde OTC (*over the counter*) termijncontracten worden verhandeld. Gestandaardiseerde contracten worden ook door middel van tussenkomst van makelaars (brokers) tussen vragers en aanbieders verhandeld. Deze contracten worden *brokered OTC contracten* genoemd. Daarnaast bestaan op maat gemaakte (bilaterale) contracten die, veelal zonder tussenkomst van een makelaar, tussen een producent en leverancier worden gesloten. De TenneT onbalansmarkt is een handelsplek waar zeer korte termijn contracten voor het balanceren van verstoringen in de elektriciteitsbalans worden verhandeld.

Effecten van de wet

De groothandelsmarkt elektriciteit heeft zich behoorlijk ontwikkeld en functioneert redelijk. De mate van transparantie behoeft op sommige punten nog verbetering. Binnenkort wordt in een brief aan de Tweede Kamer nader ingegaan op de werking van de groothandelsmarkt elektriciteit en de toekomstige maatregelen.

Een belangrijk effect van de Elektriciteitswet 1998 is de efficiency winst in de elektriciteitsproductie. Die heeft geleid tot een sterke daling van de overcapaciteit aan productievermogen. De reservecapaciteit bedroeg eind 2005 ongeveer 9%, een sterke daling ten opzichte van 2000 (34%). Dit is te verklaren door de introductie van marktwerking, die marktpartijen immers prikkelt tot efficiency en optimalisatie van het (relatief dure) reservevermogen. De evaluatie van de Elektriciteitswet 1998 laat zien dat de economische efficiency van de inzet van productie-eenheden is verbeterd, terwijl in de verbetering van de energetische efficiency een stagnatie is opgetreden. Per saldo zijn de kosten per eenheid product gedaald.

Gelijk speelveld

In theorie is op de groothandelsmarkt elektriciteit sprake van een gelijk speelveld in die zin dat de regels die gelden voor de spelers non-discriminatoir zijn. Leveranciers die onderdeel zijn van een concern waar ook een netbeheerder in zit en die actief zijn op de groothandelsmarkt elektriciteit, kunnen in de praktijk echter oneigenlijke concurrentievoordelen hebben. In deze evaluatie is dit probleem niet geanalyseerd aangezien het wetsvoorstel onafhankelijk netbeheer er onder meer op is gericht dit probleem te ondervangen.

Daadwerkelijke mededinging

Het aantal producenten is niet noemenswaardig toegenomen sinds de invoering van de wet. Het aantal handelaren dat op de markt actief is, is daarentegen sinds 2000 opgelopen tot 40. De concentratiegraad is ongeveer gelijk gebleven; er is nog steeds matige tot sterke concentratie¹⁵.

Grootverbruikers hebben massaal van de mogelijkheid om te switchen gebruik gemaakt en/of bestaande contracten heronderhandeld.

¹⁵ Syntheserapport p.17

Uit het onderzoek komt een aantal algemene toetredingsdrempels naar voren. Eén van die drempels wordt gevormd door de langdurige vergunningsprocedures voor de bouw van nieuwe centrales. Een andere drempel is dat grootschalige investeringen in productiecapaciteit om schaalvoordelen te bereiken lastig (kostbaar) zijn voor producenten. Er wordt verder geconstateerd dat het investeringsgedrag conservatiever is geworden. De investeringen worden uit bedrijfsmatige overwegingen iets terughoudender. De ontwikkeling van de vraag en het aanbod van elektriciteit op de langere termijn wordt jaarlijks gemonitord door TenneT. In de meest recente monitoringrapportage geeft TenneT de verwachting dat er voor de komende jaren tot 2013 voldoende opwekkingscapaciteit is om te voorzien in de vraag naar elektriciteit. Daarnaast concludeert TenneT dat de leveringszekerheidsverwachting verbeterd is ten opzichte van die van 2005: diverse marktpartijen hebben investeringsplannen aangekondigd, in totaal voor een opwekkingsvermogen van 8000MW. Daarvan rekent TenneT 3600 MW tot de zekere investeringen.

Transparantie

De beschikbaarheid van informatie op de groothandelsmarkt is de afgelopen jaren toegenomen met de uitvoering van de transparantiebesluiten¹⁶. Producenten met een productie-eenheid met een minimum opgesteld vermogen van 5 MW moeten actuele informatie over de inzetbaarheid van deze eenheden aanleveren bij TenneT die ze vervolgens op geaggregeerd niveau presenteert. Daarnaast publiceert TenneT het opgestelde en beschikbare productievermogen voor de eerstvolgende 12, respectievelijk 9 kalendermaanden op basis van opgave van producenten.

Hoewel de transparantie van de markt is toegenomen, is er ruimte voor verbetering. Er is nog steeds ongelijke toegang tot relevante informatie en niet alle informatie is simpelweg beschikbaar. Het gaat dan met name om actueel (*real time*) inzicht in vraag en aanbod. Verbetering van de transparantie is een centraal aandachtspunt voor de groothandelsmarkt elektriciteit.

Nederland scoort Europees gezien gemiddeld. Beschikbare informatie over de vraag naar elektriciteit op de Nederlandse markt is beperkter ten opzichte van veel groothandelsmarkten in andere landen. In Nederland wordt echter, als één van de weinige landen, korte termijn informatie over de beschikbaarheid van productiemiddelen gepubliceerd.

Liquiditeit

De liquiditeit van de groothandelsmarkt heeft zich redelijk goed ontwikkeld. Het aantal handelaren op de marktplaatsen is toegenomen. Het verhandelde volume en het aantal transacties op de groothandelsmarkt stijgt, duidend op een vergrote activiteit op de markt. Er hebben zich diverse marktplaatsen ontwikkeld met voldoende aanbod van producten¹⁷. Een ander teken van de verbeterde liquiditeit is dat de spreiding tussen bied- en laatkoersen steeds verder afneemt voor de verschillende verhandelde contracten¹⁸.

Productdifferentiatie en prijsontwikkelingen

Het aantal producten op de markt is fors gestegen door de introductie van marktplaatsen als APX en Endex. Niet alleen het aantal contractvormen is toegenomen, maar ook is een aantal

¹⁶ Ecorys, p.26 en p.51

¹⁷ Ecorys, p.48

¹⁸ In een liquide markt, waar het eenvoudig is om een tegenpartij te vinden, zullen er, door concurrentie tussen vragers en aanbieders, geen grote verschillen blijven bestaan tussen prijzen waartegen aanbieders bereid zijn te verkopen en prijzen waartegen vragers bereid zijn te kopen (Ecorys feitenrapport, p.115).

financiële risico-instrumenten op de markt gekomen, dat voor de opening van de markt niet verkrijgbaar was.

De groothandelsprijzen zijn de afgelopen vijf jaar geleidelijk gestegen, maar de netto prijzen (totale prijs minus brandstofkosten en BTW en heffingen) voor de grootverbruikers lijken te zijn gedaald.¹⁹ Prijzen zijn gestegen door een stijging van de brandstofkosten, van heffingen en de introductie van CO2 emissiehandel. Dit betekent dat de bruto marge van productie is afgenomen. De Elektriciteitswet 1998 levert hier een bijdrage aan door de introductie van concurrentie en vrije prijsvorming.²⁰

3.2.2. Groothandelsmarkt gas

Beleidsomgeving gasmarkt

De groothandelsmarkt voor gas is in belangrijke mate een internationale markt. Gas is van nature een internationaal verhandeld goed, aangezien in ieder land vraag naar gas bestaat, maar niet ieder land eigen gasvoorraden heeft. Dit beeld is uitgebreid aan de Tweede Kamer toegelicht in een brief van 17 maart 2006 over de visie op de gasmarkt (Kamerstukken 2005-2006, 29 023, nr. 22).

GasTerra is de grootste shipper/handelaar in gas in Nederland. Als exclusieve afnemer van het Groningenveld heeft GasTerra een zeer belangrijke positie op de nationale markt. Om zo lang mogelijk gebruik te kunnen maken van de nationale gasvoorraden wordt in Nederland het zogenaamde kleine velden beleid gevoerd. Ongeveer de helft van de huidige totale gasproductie komt uit kleine gasvelden. Het beleid houdt onder meer in dat GasTerra verplicht is om gas af te nemen uit de kleine velden. Producenten van kleine velden kunnen altijd hun gas verkopen aan GasTerra; een verplichting is het echter niet.

De exclusieve positie van GasTerra en het kleine velden beleid zijn ingesteld om te zorgen voor een zorgvuldig beheer van de Nederlandse bodemschatten en voor de voorzieningszekerheid in Nederland.

GasTerra is ook actief op de internationale gasmarkt. Door de afnemende productie van binnenlands gas is het zowel voor de Nederlandse consument als de Nederlandse economie van groot belang dat Nederland integreert in een Noordwest-Europese gasmarkt en dat in infrastructuur wordt geïnvesteerd. Nieuwe gasstromen leiden tot meer economische activiteit in gastransport, gashandel en aanverwante activiteiten als gasopslag. Met het aantrekken van nieuwe gasstromen wordt ook een degelijke basis gelegd voor leverings- en voorzieningszekerheid op lange termijn. Zo kan Nederland zich verder ontwikkelen tot de “gasrotonde” van Europa.

Het spanningsveld tussen marktwerking op de gasmarkt en voorzieningszekerheid voor Nederlandse afnemers komt tot uiting in de positie van GasTerra op de nationale en internationale gasmarkt. Nationaal gezien is GasTerra een zeer grote partij. Voor de totstandkoming van een goed functionerende markt is zo'n grote partij minder wenselijk. Om er echter voor te zorgen dat Nederland ook na de uitputting van de nationale gasvoorraad nog over voldoende gas kan beschikken, is het van belang dat GasTerra een rol van belang kan spelen op de internationale markt. Dit laat onverlet dat er vanuit het oogpunt van een goed functionerende nationale gasmarkt kritisch moet worden gekeken naar het marktgedrag van GasTerra.

¹⁹ Ecorys, p.48

²⁰ Ecorys p.51

De bevindingen van de evaluatie met betrekking tot de binnenlandse groothandelsmarkt gas moeten in het bovengeschetste perspectief worden gezien.

Producten en diensten op de groothandelsmarkt gas

Om gas te kunnen verhandelen en leveren aan afnemers heeft een bedrijf de beschikking nodig over gas (commodity), transportcapaciteit, kwaliteitsconversie en flexibilitiediensten.

Commodity gas

Gewonnen gas is een heterogeen product (calorische waarde). De Nederlandse consument verbruikt voor het overgrote deel laagcalorisch gas. Slechts enkele grote afnemers binnen Nederland verbruiken hoogcalorisch gas. De belangrijkste reden hiervoor is dat het Groningenveld - het grootste Nederlandse gasveld - laagcalorisch gas bevat. In vrijwel alle andere gasvelden in Europa zit hoogcalorisch gas. De belangrijkste aanbieder van laagcalorisch gas is GasTerra (voorheen: Gasunie Trade&Supply). GasTerra is de exclusieve afnemer van het Groningenveld.²¹ Dit maakt dat de markt voor laagcalorisch gas van nature voornamelijk een nationale markt is.²² Dit in tegenstelling tot de markt voor hoogcalorisch gas, die van nature een meer internationale markt is. Aanbieders van hoogcalorisch gas zijn voornamelijk buitenlands, maar ook GasTerra is actief op deze markt.

Transport

Omdat er twee typen gas zijn, zijn er ook twee landelijke transportnetwerken. Het hoogcalorische netwerk is bestemd voor import, export en voor grote afnemers met een directe verbinding op het hoofdnet. Het laagcalorische net is aangesloten op de regionale netten van distributiebedrijven en op een aantal industriële afnemers met een directe aansluiting. Transport van gas wordt verzorgd door de netbeheerder Gasunie Transportservices (GTS). Regionale netbeheerders verzorgen de distributie van gas naar de afnemers.

Kwaliteitsconversie

De markten voor hoog- en laagcalorisch gas zijn met elkaar verbonden. Geïmporteerd gas is vrijwel geheel gas met een hoogcalorische waarde. Dit gas kan worden omgezet naar laagcalorisch gas, zodat het bijvoorbeeld geleverd kan worden aan consument. Voor deze omzetting is kwaliteitsconversie nodig. Dit gebeurt door de toevoeging van stikstof aan hoogcalorisch gas. Een handelaar/shipper dient deze kwaliteitsconversie te contracteren bij GTS.

Flexibilitiedienst

Een flexibilitiedienst is een dienst die een netgebruiker in staat stelt zijn positie in evenwicht te brengen in geval van een verschil tussen afname en invoeding van gas. Met behulp hiervan kunnen buffers worden gecreëerd om pieken en dalen in de afname op te vangen. Door het aanbod van flexibiliteit kan de productie van gas stabiel zijn, terwijl de vraag en het uiteindelijke verbruik van gas dat helemaal niet zijn. Shippers maken in de praktijk vaak gebruik van flexibilitiediensten om op uur-, week-, maand-, dag- of jaarbasis in balans te blijven. Een shipper is er verantwoordelijk voor dat het verkochte gas ook afgenomen kan worden op de plaats van bestemming. Een shipper contracteert transportcapaciteit bij de beheerder van het landelijke gastransportnet, GTS. Het in balans blijven is een (technische) voorwaarde die door het transportbedrijf wordt gesteld. Hiertoe bestaan er verschillende soorten flexibilitiediensten. Zo kan flexibiliteit worden geboden door de kraan op het

²¹ Het Groningenveld wordt exclusief geëxploiteerd door de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM)

²² De markt voor laagcalorisch gas bestrijkt ook België, Noord-Frankrijk en Noordwest-Duitsland

Groningenveld verder open- of dicht te draaien of door gebruik te maken van opslagcapaciteit. De netbeheerder GTS is verplicht om korte termijn flexibiliteit (tot maximaal een week) aan te bieden. Deze dienst kan echter ook door commerciële partijen worden aangeboden.

Marktplaatsen

Op de groothandelsmarkt zijn producenten, grote afnemers, leveranciers, handelaren en shippers actief. Gas wordt op verschillende manieren verhandeld. Er wordt gas verhandeld op de Title Transfer Facility (TTF). Op de TTF kan op drie manieren worden gehandeld; bilaterale handel, via de gasbeurs APX gas en via de termijnbeurs Endex. APX is op 3 februari 2005 van start gegaan en is een beurs voor korte termijn contracten (bijvoorbeeld within-day en day-ahead contracten). Endex is op 31 maart 2006 van start gegaan en biedt mogelijkheden tot het sluiten van lange termijn contracten. Op gasontvangstations (GOS) wordt het gas direct geleverd aan grote afnemers of leveranciers. In de meeste gevallen ligt het GOS op de grens van het landelijk gastransportnet en een (deel van een) regionale distributienet.

Effecten van de wet

De nationale groothandelsmarkt gas werd van oudsher gedomineerd door één grote partij: Gasunie. Sinds de inwerkingtreding van de Gaswet wordt de positie van GasTerra langzaam minder dominant ten gunste van concurrenten op de nationale gasmarkt. De markt is dus in overgang van een situatie waarin sprake was van een volledig monopolie naar een situatie met meer aanbieders. Dat is een langzaam en vaak ook moeizaam proces, dat van alle partijen veel aanpassingsvermogen vergt. Er is vooruitgang geboekt, weliswaar minder dan bij elektriciteit, maar de beleidsomgeving van gas is wezenlijk anders en de Gaswet is ook korter in werking. De Gaswet heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van de groothandelsmarkt, maar er is nog genoeg ruimte voor verbetering.

Gelijk speelveld

De regels die de Gaswet stelt ten aanzien van de groothandelsmarkt gas zijn non-discriminatoire. Vanwege de exclusieve toegang van GasTerra tot het Groningenveld is er in de praktijk echter 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.

Daadwerkelijke mededinging

Sinds de invoering van de Gaswet is er nauwelijks verandering gekomen in de mate van daadwerkelijke mededinging. Er is geen verandering in aantal spelers in de gasproductie. Het aantal shippers is wel flink toegenomen, volgens het overzicht van geregistreerde shippers van GTS zijn het er inmiddels 44. Het marktaandeel van de nieuwe shippers is nog beperkt. De concentratiegraad op de groothandelsmarkt is licht afgenomen van een gereguleerd monopolie tot een sterk geconcentreerde markt.²³

NMa/DTe constateert een aantal toetredingsdrempels. Een eerste drempel hangt samen met het kleine velden beleid. GasTerra heeft de wettelijke plicht tegen redelijke voorwaarden gas

²³ Als de HHI hoger is dan 1800 dan is de markt sterk geconcentreerd. De HHI voor productie en groothandel ligt op een niveau van 5600, respectievelijk, 7100, een indicatie van een zeer geconcentreerde markt. De concentratiegraad en de HHI nemen voor productie langzaam af

af te nemen dat afkomstig is uit de kleine velden. De voorwaarden die GasTerra hanteert voor de aanbieders van gas uit de kleine velden, blijken zo voordelig dat weinig (laagcalorisch) gas voor shippers beschikbaar komt buiten GasTerra. In de praktijk sluiten veel producenten lange termijn contracten af met GasTerra, waardoor de concurrerende shippers in een kleinere vijver vissen.

Ten tweede is de toegang tot gasopslag en flexibiliteit nog onvoldoende. De meest flexibele productie komt uit het Groningenveld. GasTerra heeft daarmee toegang tot een belangrijke bron van flexibiliteit die andere shippers niet hebben. Om deze situatie te verbeteren is GTS sinds 2006 verplicht om korte termijn flexibiliteitsdiensten aan te bieden, daar waar GasTerra een economische machtspositie heeft. Het is nog te vroeg om een oordeel te vellen over de effectiviteit van deze maatregel.

Een derde drempel heeft te maken met de verdeling van kwaliteitsconversie. GTS verdeelt de kwaliteitsconversiecapaciteit op basis van een zogenaamd *first-come first-served* mechanisme. Sommige partijen boeken veel meer capaciteit dan ze uiteindelijk nodig blijken te hebben, waardoor er schaarste ontstaat. Om te voorkomen dat schaarse capaciteit met opzet wordt achtergehouden, hanteert GTS daarnaast een zogenaamd *use-it-or-lose-it* mechanisme. Dit mechanisme voorziet er in dat capaciteit die wel is gecontracteerd, maar niet wordt gebruikt alsnog door een andere marktpartij op afschakelbare basis kan worden benut. Hoewel GasTerra vanuit het kleine veldenbeleid geconfronteerd wordt met de kosten voor kwaliteitsconversie, heeft zij het voordeel dat zij deze kosten niet hoeft te maken voor het gas uit het Groningenveld. Dit geeft een competitief voordeel op de markt ten aanzien van alle andere netgebruikers en shippers die geen directe toegang hebben tot een laagcalorische gasbron. Op deze manier vormen de tarieven voor kwaliteitsconversie een toegangsdrampel voor shippers die geen directe toegang hebben tot een laagcalorische gasbron maar wel laagcalorisch gas aan klanten, zoals kleinverbruikers, willen leveren.

Transparantie

De transparantie op de groothandelsmarkt is toegenomen als gevolg van de informatieverstrekking door voornamelijk GTS²⁴. Op de website van GTS is in vergelijking met eind 2001 veel meer informatie beschikbaar, onder andere over binnenlandse entry- en exitcapaciteit en over de tarieven, voorwaarden en toegangsprocedures voor de verschillende ondersteunende diensten. Op de groothandelsmarkt is voor de verschillende partijen echter nog niet alle relevante informatie beschikbaar. Er ontbreekt met name een deel van de informatie van de regionale netbeheerders. Er is bijvoorbeeld behoefte aan informatie over balancerings (hoe en wat zijn de kosten) en afnamepatroon. Ook is behoefte aan informatie over de beschikbaarheid van geaggregeerde meetgegevens.

Nederland scoort Europees gezien niet slecht qua transparantie²⁵. Wel ligt de informatievoorziening in Nederland nog achter op het Verenigd Koninkrijk, de meest ontwikkelde gasmarkt van Europa.

Liquiditeit

De liquiditeit op de markt heeft zich in beperkte mate ontwikkeld. Er is een echte groothandelsmarkt ontstaan met bovengenoemde marktplaatsen en beurzen, maar de meeste directe doorverkoop van gas vindt plaats op gasontvangststations (GOS). De TTF bestaat pas sinds 2003 en ontwikkelt zich geleidelijk. Het aandeel in het handelsvolume verdubbelt elk

²⁴ Ecorys, p.37-38

²⁵ Ecorys, p.56

jaar, maar is op dit moment nog gering (ca. 5%). Het aantal geregistreerde partijen dat handelt op de marktplaatsen is relatief hoog en beloftevol²⁶.

Productdifferentiatie en prijsontwikkelingen

Op de groothandelsmarkt voor gas worden steeds meer verschillende producten aangeboden. Er zijn diverse producten en diensten ontstaan die vroeger samengevoegd waren en aangeboden werden door Gasunie, maar nu gescheiden worden verhandeld. De mogelijkheden om financiële risico's te beheersen zijn sterk toegenomen²⁷. De introductie van APX en Endex als beurzen voor gas brengt een impuls met zich mee voor de ontwikkeling van nieuwe gestandaardiseerde producten.

De prijzen op de groothandelsmarkt zijn licht gestegen. De Gaswet heeft hier geen wezenlijke invloed op, omdat de groothandelsprijzen voornamelijk gelden voor lange termijn contracten die vaak zijn gebaseerd op de olieprijs²⁸.

3.2.3. Kleinverbruikersmarkt

Omschrijving kleinverbruikersmarkt

Sinds 1 juli 2004 is de markt voor levering van gas en elektriciteit aan kleinverbruikers geliberaliseerd. Dit betekent dat kleinverbruikers vrij zijn om te kiezen bij welke leverancier zij gas en elektriciteit kopen. Wel moet de leverancier aan kleinverbruikers beschikken over een leveringsvergunning die wordt afgegeven door de NMa/DTe.

De leveranciers kopen gas en elektriciteit in op de hierboven beschreven groothandelsmarkten. De regionale netbeheerder distribueert de ingekochte energie naar de kleinverbruiker.

Om de kleinverbruiker te beschermen tegen eventuele uitwassen van marktwerking is er in de wet een aantal beschermingsmaatregelen opgenomen zoals de eerder genoemde vergunningplicht. In paragraaf 3.5 wordt nader ingegaan op de effecten hiervan.

Effecten van de wet

Gelet op de korte tijd die sinds de liberalisering van de markt is verstreken functioneert de kleinverbruikersmarkt redelijk goed. Door de komst van allerlei nieuwe toetreders is de concurrentiedruk op de kleinverbruikermarkt toegenomen.²⁹

Gelijk speelveld

In theorie is op de kleinverbruikersmarkt sprake van een gelijk speelveld in die zin dat de regels die gelden voor de spelers non-discriminatoir zijn. In de praktijk blijkt dat een leverancier die onderdeel is van een concern waar ook een netbeheerder in zit, een oneigenlijk concurrentievoordelen kan hebben. In deze evaluatie is dit probleem niet geanalyseerd aangezien het wetsvoorstel onafhankelijk netbeheer er onder meer op is gericht dit probleem te ondervangen.

Daadwerkelijke mededinging

Zoals hierboven al is aangegeven, is de concurrentiedruk door de komst van meerdere nieuwe toetreders toegenomen. Het aantal spelers is na de openstelling van de markt ongeveer

²⁶ Ecorys feitenrapport, p.238

²⁷ Ecorys feitenrapport, p.256

²⁸ Ecorys, p.98

²⁹ Ecorys p. 98

verdubbeld. De concentratie in de markt is langzaam afgenomen, maar de markt is wel nog steeds zeer geconcentreerd.³⁰

Het aantal switches laat zien dat het behouden van klanten niet langer vanzelfsprekend is. Dit neemt niet weg dat de bereidheid tot switchen nog steeds laag is. De lage switchbereidheid heeft meerdere oorzaken; er is een beperkt prijsverschil tussen de verschillende leveranciers, energie is een low interest product en er is geen natuurlijk switch moment zoals bij mobiele telefonie. Daarnaast hebben de administratieve problemen, die nu achter ons liggen, het vertrouwen bij de afnemer in een goede afhandeling van een switch geschaad.³¹

De hoeveelheid nieuwe toetreders, het beperkte aantal partijen dat de markt heeft verlaten en het aantal switches dat is uitgevoerd duiden er op dat er op dit moment geen hoge toetredingsdrempels tot de kleinverbruikersmarkt zijn. Wel is er een aantal potentiële toetredingsdrempels. Een lage switchbereidheid van consumenten voor leveranciers van gas en elektriciteit vormen een mogelijke drempel voor toetreding.

Verticaal geïntegreerde bedrijven die op de kleinverbruikersmarkt elektriciteit actief zijn, vormen een potentiële toetredingsdrempel voor nieuwe leveranciers. Verticaal geïntegreerde bedrijven die over eigen productie beschikken, zijn minder afhankelijk van de groothandelsmarkt, hebben meer mogelijkheden onbalans te voorkomen en zouden in beginsel hun eigen leverancier kunnen bevoordelen boven andere leveranciers.

Op de groothandelsmarkt gas is het - door de sterke positie van GasTerra op de groothandelsmarkt voor laagcalorisch gas - voor leveranciers aan kleinverbruikers lastig om een gespreid inkoopbeleid te voeren. GasTerra stelt daarbij de eis dat een leverancier minimaal 50 miljoen m³ gas per jaar moet afnemen. Deze eis vormt een barrière voor nieuwe en kleine spelers op de markt aangezien zij zijn aangewezen op de handel op het TTF of op eigen import met kwaliteitsconversie. Voor de toetreding op de kleinverbruikersmarkt gas kunnen ook de door GasTerra gevraagde bankgaranties een drempel vormen.³²

Transparantie

Onder andere door wettelijke informatieverplichtingen en allerlei prijsvergelijkingssites is er veel informatie beschikbaar voor de kleinverbruiker. Ondanks de vele informatie ervaart de kleinverbruiker de markt als onvoldoende doorzichtig.³³

Productdifferentiatie en prijsontwikkelingen

De productdifferentiatie is toegenomen met name in de vorm van een verscheidenheid in de soort contracten (looptijd van contracten, prijs enz.). De klant heeft daardoor meer mogelijkheden om een contract te kiezen dat bij zijn behoefte aansluit. Nadeel van de vergrote productdifferentiatie is dat de markt daardoor voor de consument minder overzichtelijk wordt. Over het algemeen zijn consumenten tevreden over de kwaliteit van de dienstverlening. De belangrijkste reden voor klanttevredenheid is de betrouwbaarheid van de energielevering. Aandachtspunt in de dienstverlening van energiebedrijven is de klachtenafhandeling.³⁴

³⁰ Syntheserapport p. 31 De Herfindahl-Hirschman Index (HHI) was in het tweede kwartaal van 2005 voor de kleinverbruikersmarkt elektriciteit 2439 en voor gas 2417. Als de HHI hoger is dan 1800 dan is de markt sterk geconcentreerd. De CR3 is de som van marktaandelen van drie grote spelers in procenten. Voor de kleinverbruikersmarkt elektriciteit was dat in het tweede kwartaal van 2005 83% en voor gas was dat in diezelfde periode 85%.

³¹ Syntheserapport p. 34 en 35 en Ecorys p.98

³² Syntheserapport p. 32

³³ Syntheserapport p. 32

³⁴ Syntheserapport p. 33 en Ecorys p.99

De kleinverbruikerstarieven gas zijn gestegen als gevolg van gestegen belastingen, heffingen en van hogere inkoopkosten van gas. Ook de *nettoprijs* voor gas - dit is de prijs minus brandstofkosten, belastingen en heffingen - is gestegen. Dat er geen positieve bijdrage aan de ontwikkeling van de netto prijzen voor gas is waar te nemen komt volgens de onderzoekers doordat er *upstream* in de productiekolom (groothandel, winning) materieel weinig is veranderd en niet door het functioneren van de kleinverbruikermarkt³⁵. De onderzoekers concluderen dat de kleinverbruikerstarieven elektriciteit sinds de liberalisering met circa 15% zijn gestegen. Deze stijging was overigens ook voor de liberalisering al merkbaar. De oorzaken hiervoor zijn belastingen en heffingen en sinds 2004 ook de stijgende brandstofprijzen. De *nettoprijs* voor elektriciteit voor kleinverbruikers is echter gedaald. Dit is een indicator dat de markt redelijk werkt.

3.3 Geleidelijke vorming van Europese markten voor gas en elektriciteit

Het vormen van een Europese interne markt voor gas en elektriciteit is een langzaam en moeilijk proces. Een tussenstap op de weg naar een Europese interne markt, is de vorming van regionale markten zoals de Noordwest Europese markt. Voor de totstandkoming van een interne markt is nodig dat nationale markten met nationale marktstructuren en nationale wetgeving moeten worden geïntegreerd. De harmonisering van de verschillende nationale wetgeving door implementatie van Europese richtlijnen draagt onder andere bij aan die integratie.

Elektriciteit

Vergeleken met de Elektriciteitswet 1989 biedt de Elektriciteitswet 1998 betere voorwaarden voor de vorming van een Europese markt. Er is echter nog geen sprake van een goed functionerende Europese markt voor elektriciteit. Dit komt door grote verschillen tussen lidstaten in de vormgeving en inrichting van hun markten. Zo zijn de verschillende Europese landen niet allemaal even ver met het liberaliseren van de markt en zijn regels over bijvoorbeeld milieusubsidies en belastingen verschillend. Op dit moment bestaan er verschillende initiatieven om de Europese marktintegratie te bevorderen. In de brief van 19 juni 2006 over de voortgang rondom de totstandkoming van de Noordwest-Europese elektriciteitsmarkt (Kamerstukken 2005-2006, 30 300 XIII, nr. 89) is de Kamer hierover reeds geïnformeerd.

Gas

Gas is van nature een internationale zaak omdat niet elk land de beschikking heeft over eigen gasbronnen. De Gaswet heeft maar op een deel van de noodzakelijke voorwaarden voor de vorming van een Europese markt direct invloed, zoals het vrijgeven van de Nederlandse markt voor internationale spelers en de mogelijkheden in Nederland voor (investeringen in) im- en export. Op deze punten heeft de wet ook effect, gezien de toetreding van internationale spelers en de toenemende im- en export. Daar moet wel bij vermeld worden dat het marktaandeel van de nieuwe spelers klein is. Deze effecten zijn niet volledig aan de wet toe te schrijven, maar het is gebleken dat de wet op deze punten geen belemmering vormt en zodoende verdere ontwikkeling van een Europese markt niet in de weg staat. Daarnaast zijn er net als bij elektriciteit grote verschillen tussen lidstaten in de vormgeving en inrichting van hun markten.

³⁵ Ecorys, p. 99

3.4 Faciliterende rol van de netten

De energiemarkt kan niet goed functioneren zonder goed werkende netten. Zoals in paragraaf 2.3 is aangegeven zijn hierbij drie aspecten van belang: betrouwbaarheid van de netten, onafhankelijkheid van het netbeheer en efficiënte bedrijfsvoering van de netbeheerder.

Betrouwbaarheid van de netten

De gerealiseerde kwaliteit van het transport geeft geen reden tot zorg. Integendeel: de betrouwbaarheid van de Nederlandse elektriciteitsvoorziening in internationale vergelijking zeer hoog. Het aantal storingsminuten voor laagspanningsklanten schommelt al jaren rond de 30 minuten per jaar. Met de huidige wettelijke bepalingen is de kwaliteit van het transport, met name de betrouwbaarheid, op papier gewaarborgd. Op 1 juli 2004 zijn nieuwe wettelijke bepalingen van kracht geworden die het mogelijk maken om de kwaliteit van het transport in de tariefregulering te betrekken. De feitelijke implementatie daarvan vindt pas plaats per 1 januari 2007.³⁶ Het is op dit moment dus nog niet mogelijk om praktische effecten daarvan te bepalen.

Bij uitbreidingen van het net ontstaat in een aantal gevallen vertraging doordat netbeheerder en aspirant aangeslotene op elkaar blijven wachten. Dit is als volgt toe te lichten. Een netbeheerder krijgt alleen een vergoeding voor het beschikbaar stellen van transportcapaciteit als een aangeslotene deze contracteert of er gebruik van maakt. Daarom wil de netbeheerder er zeker van zijn dat het transport inderdaad zal plaatsvinden, voordat hij besluit om de investering te doen. Een aspirant aangeslotene, bijvoorbeeld een producent die een nieuwe centrale wil bouwen, wil van zijn kant echter eerst zeker weten dat de netbeheerder tijdig zorgt voor voldoende transportcapaciteit, voordat hij het bouwbesluit voor zijn centrale neemt.³⁷

Voor de korte termijn leveringszekerheid benoemt de wet in voldoende mate de verantwoordelijkheden en de processen ten aanzien van de systeembalans, noodvermogen (elektriciteit), piekgas en afschakelplannen.

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 systeembalans voor elektriciteit is vrijwel altijd in orde geweest in de afgelopen jaren. De systeembalans voor gas is op geen enkel moment in gevaar geweest, dus kan ook niet gezegd worden of die goed werkt. Volgens KEMA kan GTS bij extreme temperaturen in ieder geval voldoende gecontracteerd gas in gasopslagen aanspreken om aan dergelijke piekvraag te voldoen.

KEMA constateert dat het administratieve systeem voor de onbalans afrekening en boetes (*reconciliatie*) zowel bij gas als elektriciteit niet altijd vlekkeloos verloopt. Leveranciers krijgen een onbalans afrekening en bij gas mogelijk ook een boete wanneer zij de door hun afnemers gevraagde hoeveelheid energie niet juist doorgeven. Marktpartijen geven aan in het algemeen niet echt gelukkig zijn met het systeem, maar dat het ook de kans moet worden gegeven om zich verder te ontwikkelen. Zij wijzen erop dat de nadelen van wijzigingen in het reconciliatieproces (en dan met name een wijziging van de tariefstructuur) niet opwegen tegen

³⁶ Dit verloopt via de tariefreguleringsbesluiten van de Raad van Bestuur NMa zoals de methode-, q- en tariefbesluiten. Dit is de reden dat de feitelijke implementatie pas per 1 januari 2007 plaatsvindt.

³⁷ Kema, p. 24

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.³⁸

Onafhankelijkheid van het netbeheer

In formele zin is in de wetgeving de onafhankelijkheid van besluitvorming bij netbeheerders geregeld. In de praktijk is dit mogelijk niet het geval, omdat het economisch eigendom van de netten onder de huidige wetgeving niet bij de netbeheerder hoeft te vallen. Hierdoor is het mogelijk dat de belangen van de groepsmaatschappij (waar het economisch eigendom van de netten is ondergebracht) niet altijd parallel lopen met het publiek belang van doelmatig en betrouwbaar netbeheer. Voorbeeld hiervan is dat in de huidige praktijk de groepsmaatschappij de vermogenskostenvergoeding voor de noodzakelijke investeringen ontvangt en zij derhalve beslist over de inzet van deze vergoeding voor investeringen in de netten en niet de netbeheerder.

Daarnaast hebben bijna alle energiebedrijven gekozen voor een zogenaamde “magere” netbeheerder. Deze juridische entiteit heeft slechts enkele tientallen mensen in dienst en besteedt concrete taken inclusief kerntaken zoals activabeheer en onderhoud, zoveel mogelijk uit. De uitbesteding van het activabeheer leidt ertoe dat cruciale kosten, baten en rendement van het net voor een belangrijk deel buiten de invloed van de netbeheerder gehouden.³⁹

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

Efficiënte bedrijfsvoering

Afnemers hebben er voordeel van gehad dat de tarieven van de netbeheerders door NMa/DTe zijn gereguleerd. Voor de elektriciteitsnetten bedroeg dat voordeel naar schatting in totaal over de periode 2001 – 2005 €1,1 miljard en voor de gasnetten €550 miljoen. Het systeem werkt naar tevredenheid, ook van de netbeheerders. Zij zijn hun netten daardoor beter gaan benutten. Dit betekent overigens niet dat netbeheerders geen kritiek hebben op de wijze waarop NMa/DTe de tariefregulering uitvoert. Zo vinden zij dat NMa/DTe de vermogenskostenvergoeding te laag vaststelt. Zij maken zich bovendien zorgen of zij in de toekomst voldoende investeringsruimte hebben voor de uitgaven voor onderhoud en/of vervanging die naar hun verwachting nodig zullen zijn. KEMA spreekt in zijn rapport de zorg uit dat er een kans is dat de kwaliteit van de netten achteruit zal gaan als gevolg van de financiële druk van de tariefregulering.⁴⁰ NMa/DTe deelt deze zorg niet, aangezien in de regulering rekening gehouden wordt met de kosten die de netbeheerders moeten maken om hun wettelijke taken naar behoren uit te voeren. NMa/DTe heeft overigens aangegeven dat zij de tariefregulering de komende jaren nader zal evalueren en daarin onder meer de financiële positie van de netbeheerders zal onderzoeken.

3.5 Bescherming positie kleinverbruiker

Het doel van de bescherming van de kleinverbruiker is de kleine afnemer te beschermen tegen monopolioïde gedrag van de netbeheerder en tegen mogelijke onwenselijke markttuitkomsten. De intensiteit van de bescherming tegen mogelijke onwenselijke markttuitkomsten is afhankelijk van de werking van de markt.

³⁸ Syntheserapport, p.45

³⁹ Syntheserapport, p. 58

⁴⁰ Syntheserapport, p. 55/56

In de evaluatieperiode is NMa/DTe een aantal keren opgetreden tegen bijvoorbeeld misleidende en oneerlijke verkoopmethoden en tegen de hoogte van leveringstarieven.⁴¹ Uit analyse van de acties van NMa/DTe blijkt dat de huidige instrumenten en wettelijke bepalingen voldoende bescherming aan de consument bieden. Onwenselijke marktuitkomsten en onredelijke voorwaarden en tarieven ontstaan niet of worden met behulp van het wettelijk instrumentarium tegengegaan. Het ligt in de lijn van de verwachting dat naarmate de werking van de kleinverbruikermarkt verbetert, er steeds minder noodzaak is om van deze bevoegdheden gebruik te maken.⁴²

3.6 Toezeggingen aan de Tweede Kamer

De Minister van Economische Zaken heeft aan de Tweede Kamer toegezegd onderstaande onderwerpen expliciet mee te nemen in de evaluatie van de wetten.

Afschakelplannen elektriciteit⁴³

De Tweede Kamer heeft expliciet gevraagd om een evaluatie van de harmonisering van de afschakelplannen. 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. De regionale netbeheerders hebben afschakelplannen opgesteld, maar nog niet expliciet op elkaar afgestemd. KEMA constateert dat de plannen bij volledige afstemming slechts marginale wijzigingen behoeven.⁴⁴

BAEI – Besluit Aanleg Energie Infrastructuur⁴⁵

De BAEI heeft tot doel om bij de aanleg van geheel nieuwe energie-infrastructureur (bijvoorbeeld in nieuwbouwlocaties) bij te dragen aan energiebesparing en aan een meer duurzame energievoorziening. Het besluit geeft een gemeente de mogelijkheid om een openbare procedure te starten waarin naast de regionale netbeheerder ook andere partijen in concurrentie met elkaar bieden om een betrouwbare, duurzame, doelmatige en milieuhygiënisch verantwoorde energie-infrastructureur aan te leggen. De effectiviteit van het BAEI is al eerder - twee jaar na inwerkingtreding van het besluit - onderzocht, maar in dat onderzoek konden geen definitieve conclusies getrokken worden over de effectiviteit vanwege de korte tijd dat het besluit in werking was en de beperkte toepassing ervan op dat moment. Destijds is door de minister van Economische Zaken daarom besloten om het BAEI te handhaven en de effectiviteit van de maatregel door middel van een evaluatie opnieuw tegen het licht te houden.

Uit de huidige evaluatie⁴⁶ blijkt dat het BAEI, hoewel het een meerwaarde heeft om de toepassing van duurzame energievoorzieningen mogelijk te maken, weinig praktische waarde voor het bevorderen van duurzaamheid bij de aanleg van energie-infrastructureur. Ook zijn er geen aanwijzingen dat het BAEI heeft geresulteerd in kostenreducties bij de aanleg van energie-infrastructureur. De regeling sorteert nauwelijks effect vanwege het feit dat er vrijwel geen gebruik van wordt gemaakt, en vanwege de inherente beperking dat de energieproductie

⁴¹ Syntheserapport p. 39

⁴² Ecorys p.99

⁴³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 372 nr.69

⁴⁴ Kema, p. 33

⁴⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, brief van 23 oktober 2003 van de Minister van Economische Zaken inzake de BAEI, kenmerk ME/EM/3054285

⁴⁶ Evaluatie Doeltreffendheid en effecten van het Besluit Aanleg Energie-Infrastructuur, B&A groep Den Haag 22 augustus 2006

- het is vooral daarbij dat de meeste duurzaamheidswinst te behalen is - niet binnen de regeling valt. Mocht het al zo zijn dat het effectief mogelijk zou zijn het gebruik van de regeling te stimuleren, dan nog is het aannemelijk dat de positieve effecten van het BAEI op de duurzaamheid beperkt zullen zijn. Het ministerie van VROM heeft in reactie op het onderzoek laten weten de conclusies niet helemaal te delen. Het BAEI heeft een bredere werking dan in het onderzoek is gehanteerd. Gemeenten zien in het BAEI een wettelijke legitimatie om een energievisie te ontwikkelen voor grote bouwlocaties. Daarbij staat de kwaliteit van de energievoorziening centraal. Dit gaat vooraf aan een eventuele openbare aanbesteding van de aanleg van energie-infrastructuur. VROM onderschrijft dat het BAEI niet volledig optimaal functioneert en dat op termijn wellicht meer gerichte regelgeving nodig is. Het Platform Energietransitie Gebouwde Omgeving (PEGO) is bezig de huidige regelgeving tegen het licht te houden. VROM verzoekt om het BAEI in stand te houden tot meer duidelijk is over de benodigde regelgeving voor de toekomst. Het handhaven van het BAEI leidt niet tot administratieve lasten en beleidslasten.

AMvB Leveringszekerheid Gas⁴⁷

Op korte termijn betekent leveringszekerheid dat op ieder moment vraag en aanbod met elkaar in balans moeten zijn. Het in balans houden van het systeem is een aparte taak van de landelijke netbeheerders. Als de balans op enig moment verstoord dreigt te raken, moet er voldoende reservecapaciteit (piekgas) beschikbaar zijn om de systeembalans in stand te houden. Deze balans is de afgelopen jaren geen enkel moment in gevaar geweest. De gasnetten zijn voldoende berekend op koude winters. Sinds de invoering van de piekgasregeling in het Besluit leveringszekerheid Gaswet hebben zich geen extreme temperaturen voorgedaan en dus ook geen extreme piekvraag. GTS kan echter voldoende gecontracteerd gas in gasopslagen aanspreken om aan zo'n piekvraag te voldoen. Bovendien heeft de winterperiode van 1997, toen de temperatuur terugliep tot min 17°C, ook niet tot problemen geleid. Dit was nog voor de invoering van de piekgasregeling.⁴⁸

Flexibiliteitsdiensten⁴⁹

Dit onderwerp is eerder dit hoofdstuk aan de orde gekomen onder “groothandelsmarkt”.

3.7 Baten en Lasten

NMa/DTe heeft gerapporteerd over de baten en lasten van de invoering van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet.

Ecorys heeft geprobeerd om de baten en lasten van de wetten in kaart te brengen. Dat bleek niet eenvoudig. Er zijn bijvoorbeeld geen gegevens bekend over de groothandelsmarkt gas en de nalevingslasten zijn zowel voor elektriciteit als voor gas niet te kwantificeren. Bovendien was het binnen de kaders van het onderzoek (tijd en budget) 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). Ecorys heeft hierop gekozen voor een *voor/na* aanpak, waarin de situatie *vóór* invoering van de wet wordt vergeleken met die *ná* invoering. Naar oordeel van Ecorys is het mogelijk gebleken zinvolle datareeksen op te stellen en deze analyse uit te voeren. Het oordeel dat de resultaten, mits met voorzichtigheid geïnterpreteerd, bruikbaar zijn, is overgenomen door NMa/DTe.

⁴⁷ Handelingen 2003-2004, nr. 78, Tweede Kamer, pag. 5053-5075

⁴⁸ Syntheserapport, p. 44

⁴⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 372 nr. 65 en 70

De Minister van Economische Zaken is van mening dat deze aanpak niet overal heeft geleid tot helder interpreteerbare uitkomsten. Dit geldt met name voor de berekeningen betreffende de baten op de kleinverbruikersmarkt van gas. Deze worden gekenmerkt door een grote onzekerheidsmarge, die de mogelijkheid om hieruit in kwantitatieve zin heldere conclusies te trekken, sterk beperkt. Deze uitkomsten moeten dan ook met grote voorzichtigheid beschouwd worden.

Wel is in algemene zin duidelijk geworden dat de baten van invoering van de wetten hoger zijn dan de lasten. Het saldo is voor de Elektriciteitswet 1998 positiever dan voor de Gaswet. Dit is logisch gezien de eerdere constatering dat de gasmarkt minder ver in ontwikkeling is dan de elektriciteitsmarkt.

Voor de volledigheid worden hier wel kort de cijfers gepresenteerd die in de onderzoeken genoemd worden, al moeten ze dus met grote voorzichtigheid beschouwd worden⁵⁰.

Lasten

De totale lasten over de periode 1998-2005 zijn volgens de onderzoekers met minimaal 305 miljoen euro gestegen als gevolg van een toename van de administratieve lasten en bestuurlijke kosten. Voor nalevingslasten en –kosten is het niet mogelijk een kwantitatieve inschatting te maken. Het is aannemelijk dat deze zijn gestegen als gevolg van wijziging in de regelgeving.

Baten

Voor de groothandelsmarkt gas zijn geen gegevens beschikbaar.

Voor de groothandelsmarkt elektriciteit zijn de tarieven gedaald. Ecorys schat de baten van invoering van de wetten opgemiddeld 3,5 miljard euro over de periode 2000-2005.

Voor de kleinverbruikers elektriciteit zijn de baten geschat op gemiddeld 2,1 miljard euro over de periode 2000-2005. De tarieven zijn voor kleinverbruikers zijn weliswaar gestegen maar dat is vooral veroorzaakt door stijging van belastingen. De netto prijzen van elektriciteit (marktprijzen verminderd met belastingen en inkoopkosten) zijn gedaald.

Voor de kleinverbruikers gas variëren de gemiddelde baten tussen de 1,4 miljard euro negatief en 882 miljoen euro positief. Dit heeft, zoals hierboven gemeld, te maken met gehanteerde berekeningsmethode en de (causaal niet verklaarde) spreiding in de dataset voor het referentiaalalternatief.

⁵⁰ Voor nadere onderbouwing zie Ecorys eindrapport

4. Evaluatie van het toezicht

4.1 Inleiding

NMa/DTe heeft tot taak werkzaamheden te verrichten ten behoeve van de uitvoering van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet alsmede toe te zien op de naleving daarvan. Het doel van deze evaluatie van de toezichthouder is de effectiviteit en de doelmatigheid van NMa/DTe vast te stellen. Hiertoe heeft Twijnstra Gudde in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken een onderzoek uitgevoerd. In dat onderzoek werden stakeholders en experts bevraagd over hun mening over en ervaringen met NMa/DTe. De onderzoekers hebben op basis van de uitvraag bij stakeholders en relevante documenten een analyse gemaakt van de effectiviteit en de doelmatigheid van NMa/DTe.⁵¹

Als bijzonder aandachtspunt hebben de onderzoekers gekeken in hoeverre NMa/DTe gevolg heeft gegeven aan de aanbevelingen uit het relatietevredenheidsonderzoek (hierna: de audit) van het bureau Berenschot uit 2003.⁵² Berenschot concludeerde toen dat NMa/DTe de eerste wezenlijke stappen gezet heeft op weg naar een betere relatietevredenheid maar dat er ook nog een weg te gaan was. Berenschot heeft daartoe tien aanbevelingen gedaan. In deze huidige evaluatie wordt tevens gekeken op welke wijze NMa/DTe gevolg heeft gegeven aan de aanbevelingen die Berenschot heeft gedaan. De resultaten van het werk van de NMa/DTe is verwerkt in de onderstaande paragrafen.⁵³

4.2 Algemeen beeld van toezichthouder

NMa/DTe is sinds 1998 actief als toezichthouder op de energiemarkt. Hiermee is NMa/DTe een relatief jonge toezichthouder. In de relatief korte bestaansperiode is NMa/DTe gegroeid als toezichthouder en heeft zij zich weten te positioneren op de markt. In de evaluatieperiode was NMa/DTe volop bezig met deze groei en positionering. Tegelijkertijd wordt deze evaluatieperiode 2003-2005 gekenmerkt door diverse veranderingen die ook de aandacht van NMa/DTe vroegen. Ten eerste waren er veranderingen in het toezichtveld. Zo ging in 2004 de kleinverbruikersmarkt open, trad de I&I-wet⁵⁴ in werking waardoor NMa/DTe nieuwe taken en bevoegdheden kreeg en vroegen begin 2005 de administratieve problemen bij de energiebedrijven de volle aandacht van NMa/DTe. Daarnaast wijzigden de opvattingen over de positie van de toezichthouder ten opzichte van de Minister van Economische Zaken. Er is meer nadruk komen te liggen op de ministeriële verantwoordelijkheid waardoor het onderscheid tussen de bevoegdheid om beleid te maken en toezicht te houden is aangescherpt. De Minister is verantwoordelijk voor het bepalen van het energiebeleid en het stellen van algemeen bindende regels. NMa/DTe is verantwoordelijk voor het toezien op de naleving van die regels. De beleidsvormende rol die NMa/DTe op bepaalde onderwerpen had, werd daarmee teruggebracht.

⁵¹ Zie hoofdstuk 1 Twijnstra Gudde Rapport voor een uitgebreide uitleg over de opzet van het evaluatieonderzoek.

⁵² Eindrapport audit DTe, De visie van marktpartijen op DTe. Berenschot 13 augustus 2003

⁵³ In bijlage IV is een overzicht toegevoegd waar de resultaten van de aanbevelingen uit 2003 in deze nota te vinden zijn.

⁵⁴ Wet van 1 juli 2004 tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet ter uitvoering van richtlijn nr. 2003/54/EG, (PbEG L 176), verordening nr. 1228/2003 (PbEG L 176) en richtlijn nr. 2003/55/EG (PbEG L 176), alsmede in verband met de aanscherping van het toezicht op het netbeheer (Wijziging Elektriciteitswet 1998 en Gaswet in verband met implementatie en aanscherping toezicht netbeheer)

Ten slotte is de organisatie van NMa/DTe zelf veranderd in de periode 2003-2006. Per 1 juli 2005 kreeg de NMa, waar DTe een onderdeel van is, de status van zelfstandig bestuursorgaan. Om zo goed mogelijk in te kunnen springen op marktontwikkelingen en zich aan te passen aan de gewijzigde taakomvang, is ook de interne organisatie in 2005 gereorganiseerd. Uit deze evaluatie is gebleken dat NMa/DTe zich in de evaluatieperiode positief heeft kunnen ontwikkelen. Die veranderingen hebben de ontwikkeling ondersteund maar vroegen tegelijkertijd tijd en aandacht van de toezichthouder in ontwikkeling. Ten opzichte van de audit uit 2003 zijn op een groot aantal aspecten heeft zij verbeteringen geboekt en de prestaties van NMa/DTe op geen enkel punt verslechterd. NMa/DTe is op de goede weg om een volwassen en gezaghebbende toezichthouder te worden. Dit laat onverlet dat er uit de evaluatie ook een aantal aandachtspunten naar voren komt.

4.3 Toezichtstijl

In de relatie tussen de toezichthouder en de sector bestaat een natuurlijk spanningsveld. De toezichthouder moet nauw betrokken zijn bij de sector maar moet tegelijkertijd onafhankelijk van de sector zijn. De toezichtstijl beschrijft de wijze waarop de toezichthouder omgaat met dit spanningsveld. Naar aanleiding van de aanbevelingen van audit uit 2003 heeft NMa/DTe veel aandacht besteed aan het ontwikkelen van een toezichtstijl die organisatiebreed wordt gedragen. De toezichtstijl die NMa/DTe heeft gekozen is “dialoggericht waar het kan, sanctiegericht waar het moet”. Dit betekent dat NMa/DTe de dialoog met marktpartijen opzoekt. Pas als de communicatie met marktpartijen niet het beoogde resultaat oplevert, stapt NMa/DTe over op een andere wijze van handhaving. Deze nieuwe stijl is breed verspreid binnen NMa/DTe. Partijen in het veld hebben de wijziging in toezichtstijl bemerkt en waarderen de gekozen stijl. In vergelijking met 2003 zien marktpartijen een duidelijke verbetering in de toegankelijkheid, onafhankelijkheid, professionaliteit, eenduidigheid, doorzichtigheid en zorgvuldigheid van NMa/DTe. Dit zijn elementen van een goede stijl van omgang met de sector. Anderzijds merken marktpartijen op dat zij NMa/DTe nog steeds sterk theoretisch, detaillistisch en formeel vinden. Dit komt overeen met het beeld dat partijen in 2003 van NMa/DTe hadden. Deze kenmerken passen minder goed bij de gekozen toezichtstijl.

Dialoog waar het kan, sanctiegericht waar het moet

Marktpartijen die ervaring hebben met de dialoog met NMa/DTe, oordelen over het algemeen positief. Voor andere marktpartijen is het effect van de dialoog nauwelijks zichtbaar omdat deze niet in het openbaar plaatsvindt.

In de praktijk betekent de gekozen toezichtstijl wel dat afgetast moet worden waar de grens ligt tussen dialoog en sanctiegericht optreden. Onderzoekers constateerden dat veel van de bevraagde partijen vinden dat NMa/DTe onvoldoende de tanden laat zien. Uit nadere analyse is gebleken dat partijen met deze opmerkingen verschillende dingen bedoelen.

Ten eerste leven er onjuiste aannames over de bevoegdheden NMa/DTe. Partijen vinden dat NMa/DTe moet optreden en verwachten dan ook actie maar er gebeurt niets omdat NMa/DTe de bevoegdheid niet heeft om op te treden. Een voorbeeld hiervan is de monitoring van de groothandelsmarkten. Partijen verwachten dat NMa/DTe de bevoegdheid heeft om de gesignaleerde knelpunten aan te pakken.

Ten tweede vinden partijen dat NMa/DTe te passief was bij de inzet van de bevoegdheden. Hiermee wordt bedoeld dat NMa/DTe onvoldoende de grens van haar bevoegdheden opzoekt. De wijze waarop NMa/DTe zich opstelt past bij de nieuwe responsieve toezichtstijl. Ten slotte wordt met de opmerking over het onvoldoende “de tanden laten zien” bedoeld dat NMa/DTe onvoldoende hard en snel zou optreden daar waar de wet wordt overtreden. Als

partijen zien dat een ander de wet niet goed naleeft terwijl zij dat zelf wel doen, dan vinden ze dat NMa/DTe handhavend moet optreden. Een toezichthouder heeft bij overtreding van de wet - binnen de grenzen van de beginselen van behoorlijk bestuur - de keuze of hij handhavend optreedt. Doordat NMa/DTe eerst voor dialoog kiest is het voor partijen niet altijd zichtbaar dat NMa/DTe als handhaver optreedt. NMa/DTe herkent het beeld dat zij onvoldoende de tanden laat zien en geeft aan dat verbetering mogelijk is. Overigens moet worden opgemerkt dat als NMa/DTe haar handhavinginstrumentarium inzet, de meeste partijen redelijk tevreden zijn over de wijze waarop dit gebeurt.

4.4 Communicatie met de sector

Waar mogelijk betreft NMa/DTe marktpartijen bij de besluitvorming. Marktpartijen hebben duidelijk gemerkt dat NMa/DTe zich inspant om het veld te horen. De communicatie is verbeterd ten opzichte van 2003. De aanbeveling van Berenschot om alle partijen te betrekken in de communicatie en niet alleen de “grote drie” is opgevolgd. In deze evaluatie is dat onderwerp niet meer als aandachtspunt naar voren gekomen. Marktpartijen geven aan dat NMa/DTe de communicatie met de sector op een aantal punten kan verbeteren zodat deze effectiever wordt. Zo geven marktpartijen aan dat NMa/DTe niet altijd aangeeft wat er met de input van deze partijen is gedaan. Dit blijkt ook uit het feit dat partijen minder tevreden zijn over de onderbouwing van besluiten van NMa/DTe. Ten slotte wordt ook aangegeven dat er te vaak om input wordt gevraagd. Het is van belang de communicatie verder te verbeteren zodat deze ook voor marktpartijen waardevol blijft en zij bereid blijven mee te doen.

4.5 Kennis

Kennis is essentieel voor het goed en gezaghebbend functioneren van een toezichthouder. Kennisopbouw binnen een organisatie vergt de nodige tijd, investeringen en inspanningen. Zeker als het een relatief jonge organisatie als de NMa/DTe betreft. Bovendien is de aard van de kennis die NMa/DTe nodig heeft om zijn taak uit te voeren divers; o.a. economisch, juridisch, technisch, bestuurlijk, praktisch en over verschillende markten zowel nationaal als internationaal. Daarbij moet worden opgemerkt dat een toezichthouder een natuurlijke kennisachterstand heeft; de sector heeft altijd méér kennis van de praktijk. Uit de audit van 2003 kwam naar voren dat de meeste respondenten het kennisniveau van de NMa/DTe ontoereikend vonden. Als oorzaak werd genoemd het gebrek aan praktijkervaring bij de medewerkers en vele jonge onervaren medewerkers die NMa/DTe in dienst had. NMa/DTe heeft geïnvesteerd in de kwaliteit van haar medewerkers en in het aannemen van goede krachten met meer praktijkervaring. Uit deze evaluatie komt naar voren dat er een langzaam opgaande lijn zichtbaar is ten opzichte van 2003. Ook nu valt het de sector op dat er veel jonge en onervaren medewerkers bij NMa/DTe werken al scoort NMa/DTe op ervaring beter dan 2003.

De juridische en economische kennis van NMa/DTe worden door de sector als goed beoordeeld. Aandachtspunt blijft dus de praktische en technische kennis van de medewerkers. Hierbij gaat het met name om praktijkkennis over de energiebedrijven en hun processen, kennis over de onderlinge invloed van markten op elkaar en kennis over de internationale ontwikkelingen op de energiemarkten m.n. gasmarkt. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting bij de monitoring van de groothandelsmarkt gas en elektriciteit.

4.6 Inzet instrumenten en doelen

NMa/DTe heeft de algemene doelstellingen vertaald in operationele doelstellingen. Deze liggen in het verlengde van de doelen van de Elektriciteits- en Gaswet. NMa/DTe heeft dit op een duidelijke en overzichtelijke wijze gedaan. Hiermee heeft NMa/DTe gevolg gegeven aan de aanbevelingen van Berenschot om richting de sector duidelijker te communiceren over de prioriteitstelling.

Voor het bereiken van die doelen heeft NMa/DTe een aantal instrumenten tot haar beschikking. Het is lastig om per instrument een eenduidig inzicht te krijgen in de effecten op de gestelde doelen. Dit komt doordat de verschillende doelen nauw met elkaar samen hangen, de ingezette instrumenten verschillende doelen dienen, externe factoren een rol spelen op het al dan niet behalen van het doel en bepaalde instrumenten pas op langere termijn effect sorteren. Ten algemene is het instrumentarium van NMa/DTe, mede door de uitbreiding van het instrumentarium in de I&I wet, toereikend voor de uitoefening van haar taken. Een deel van de respondenten is – net zoals in 2003 - van mening dat NMa/DTe de beschikbare instrumenten niet altijd op voldoende effectieve wijze inzet. Dit onderwerp is in paragraaf 4.2 aan de orde gekomen. De procedures die NMa/DTe volgt bij het inzetten van het instrumentarium zijn voldoende zorgvuldig. NMa/DTe houdt zich aan de wettelijke termijnen. Dit is een duidelijke verbetering ten opzichte van 2003.

Regulering netbeheer

De regulering van het netbeheer - onder andere door tariefregulering - is volwassen geworden. Het is algemeen geaccepteerd dat er een toezichthouder is die tot taak heeft het netbeheer te reguleren. Desalniettemin geeft de sector een aantal verbeteringsmogelijkheden aan. Zo is bij elektriciteit al veel bereikt terwijl bij gas nog een hele weg te gaan is. Veel gehoorde klacht is dat de regulering van elektriciteit te makkelijk wordt gekopieerd naar de regulering van gas.

Bescherming consumenten

De onderzoekers concluderen dat NMa/DTe zeer actief is geweest op het gebied van consumentenbescherming. Het resultaat van de actieve opstelling van NMa/DTe is dat marktpartijen het signaal hebben gekregen dat zij de consument serieus moeten nemen en dat NMa/DTe daar ook op toe zal zien. NMa/DTe heeft op het gebied van consumentenbescherming effectief geopereerd. Dit blijkt mede uit de uitkomsten van de evaluatie van de wetten.

Monitoring van (groothandels)markten

NMa/DTe heeft tot taak om markten te monitoren en knelpunten te signaleren. Uit de evaluatie komt naar voren dat marktpartijen ontevreden zijn over de monitoring van de groothandelsmarkten, met name de groothandelsmarkt gas en in mindere mate de groothandelsmarkt elektriciteit. NMa/DTe heeft gedurende de evaluatieperiode niet voldoende vorm kunnen geven aan monitoring. Op dit moment werkt NMa/DTe aan verbetering van de monitoring.

4.7 Model van toezicht en bevoegdheidsverdeling

De toezichthouder bevindt zich in een natuurlijk spanningsveld tussen de noodzakelijke onafhankelijkheid van een toezichthouder en de ministeriële verantwoordelijkheid van het

kabinet. Om meer duidelijkheid te scheppen over de positie van de toezichthouder is er een bevoegdheidsverdeling tussen de toezichthouder en de minister. In de evaluatie is gekeken naar de effecten van deze verdeling in de praktijk.

Bevoegdheidsverdeling

In de loop van de evaluatieperiode zijn de opvattingen over de bevoegdheidsverdeling veranderd. Er is meer nadruk komen te liggen op de ministeriële verantwoordelijkheid. Kort gezegd houdt de huidige verdeling in dat de minister het beleid maakt en de toezichthouder toeziet op de naleving van de wetten. De meeste ondervraagden vonden de verdeling duidelijk. Onvermijdelijk is echter dat er ook een grijs gebied ontstaat bij de bevoegdheidsverdeling. Het grijze gebied in de sector betreft met name over de rol van NMa/DTe als vormgever van de markt daar waar het gaat om het bevorderen van de marktwerking of de totstandkoming van een Europese markt. NMa/DTe heeft echter niet de bevoegdheid om zelfstandig te beslissen over deze onderwerpen. De wet geeft ook niet duidelijk aan wat NMa/DTe precies moet doen en wat er van haar verwacht kan worden.

Onafhankelijkheid

Veel marktpartijen constateren dat het Ministerie van Economische Zaken en NMa/DTe intensief samenwerken. Dit wekt bij partijen de indruk dat NMa/DTe onvoldoende onafhankelijk is van het ministerie. Een voorbeeld hiervan is dat EZ het handhavingsplan van NMa/DTe goedkeurt. De indruk bestaat bij deze partijen dat NMa/DTe te veel reageert op de politiek van de dag en te weinig haar eigen prioriteiten stelt. Dit draagt bij aan het beeld van NMa/DTe als reactieve organisatie. Partijen zien liever een pro-actieve toezichthouder. Het werk van de toezichthouder ligt in het verlengde van de door de Minister van Economische zaken gestelde beleidsdoelstellingen. Het ligt dan ook niet voor de hand om te verwachten dat NMa/DTe *volstrekt* onafhankelijk van de Minister van Economische Zaken zal opereren. Binnen de uitoefening van haar taak heeft NMa/DTe echter ook een bepaalde discretionaire bevoegdheid waarvan zij onafhankelijk van het ministerie gebruik maakt.

Bij de staatsdeelnemingen heeft de overheid een ‘dubbele pet’. Zij reguleert de markten, maar is tevens aandeelhouder van belangrijke marktpartijen. Door het deelnemingenbeleid van de Staat wordt ongewenste belangenverstremgeling zoveel mogelijk voorkomen. De beleidsmatige verantwoordelijkheid berust bij het Ministerie van Economische Zaken en de aandeelhoudersrol wordt ingevuld door het ministerie van Financiën. Het ministerie van Financiën heeft geen enkele formele relatie met DTe.

De Ministers van Economische Zaken en Financiën en de NMa/DTe herkennen zich niet in het beeld van belangenverstremgeling.

4.8 Bedrijfsvoering

In 2003 werd door Berenschot geconstateerd dat de bedrijfsvoering kon worden verbeterd. Tevens bleek dat de kwaliteit van primaire processen kon worden verbeterd. Uit de huidige evaluatie is naar voren gekomen dat NMa/DTe de afgelopen jaren de bedrijfsvoering heeft verbeterd en nu administratief op orde is. NMa/DTe scoort goed op klanttevredenheid. Naar aanleiding van de aanbevelingen van Berenschot heeft NMa/DTe een systeem van accountmanagers opgezet. De meeste partijen geven aan dat het accountmanagement weinig toegevoegde waarde heeft. Gekeken moet worden wat er in de toekomst met dit instrument gedaan moet worden.

5. Effecten van andere beleidsterreinen op de ordening en werking van de energiemarkt

Niet alleen de Energie- en de Gaswet zijn van invloed op het bereiken van de operationele doelstelling. Ook instrumenten die zijn ingezet op andere beleidsterreinen hebben in meer of mindere mate invloed gehad. Deze beleidsterreinen zijn in kaart gebracht en geschat is hoe groot de effecten zijn geweest. Gekeken is naar beleid op het gebied van duurzame energie en leverings- en voorzieningszekerheid. Maar ook beleid op de terreinen milieu, ruimtelijke ordening en belastingen werkt door op de energiemarkten. Hier worden kort de belangrijkste effecten op een rijtje gezet.

Andere onderdelen energiebeleid

Een positief effect komt uit het beleid voor leverings- en voorzieningszekerheid. Door de verplichte publicatie van beschikbare productiecapaciteit voor elektriciteit is de transparantie in de markt voor de netbeheerder en marktpartijen vergroot.

Milieu

CO₂-emissiehandel heeft een negatief effect op het behalen van de doelstelling. Deze effecten hebben te maken met de *wijze van verdeling* van de emissierechten en niet met het instrument emissiehandel zelf. De CO₂-prijs is in 2005 door de producenten doorberekend in de elektriciteitsprijs voor klanten, terwijl zij de emissierechten gratis hebben gekregen. Als de producenten deze zogenaamde *windfall profits* gebruiken om te investeren in CO₂-reductie, is dat niet zo erg. Maar of dat daadwerkelijk gebeurt, wordt pas op langere termijn duidelijk. Bovendien is de vraag of de prijsvorming van de CO₂-emissierechten optimaal is. In de elektriciteitsmarkt wordt het effect van een onjuiste prijsvorming afgewenteld op de klanten. Een ander effect is dat het gelijke speelveld negatief kan worden beïnvloed, doordat marktpartijen met CO₂-intensievere installaties bij de verdeling meer rechten hebben gekregen en dus worden bevoorreed.

Overige milieuwetgeving, zoals NO_x-emissiehandel en regels voor de warmte van oppervlaktewater, hebben geen noemenswaardig effect gehad.

Fiscaal beleid en duurzame energie

Binnen de REB (Regulerende Energie Belasting) zijn destijds faciliteiten gecreëerd voor subsidiëring van duurzame elektriciteit. De mogelijkheden zijn daardoor vergroot om groene stroom tegen concurrerende prijzen aan te bieden. Op deze manier is bijgedragen aan differentiatie van het productaanbod. Mede hierdoor is de liberalisering van de groene stroommarkt een succes geworden. Veel kleinverbruikers maakten direct gebruik van hun keuzevrijheid. Dit heeft een positief effect gehad op het realiseren van de operationele doelstelling.

De ruimte voor prijsconcurrentie is beperkt tot de leveringskosten. De levering van gas en elektriciteit bepaalt gemiddeld slechts 25 à 40% van de energierekening van huishoudens. Energiebelasting bepaalt ongeveer 30% van de rekening. De hoogte van de energiebelasting en de netwerkkosten zijn onafhankelijk van de keuze voor een bepaalde leverancier. Overstappen naar een andere leverancier levert klanten hierdoor procentueel weinig voordeel op, terwijl de prijs wel de belangrijkste factor is voor een klant om over te stappen. De energiebelasting heeft natuurlijk geen effect op het absolute voordeel voor de klant om over te stappen naar een andere leverancier.

6. Bevindingen evaluatie

Terug naar het begin – de beleidsdoelstelling

Deze evaluatie richt zich op de beleidsdoelstelling optimale ordening en werking van de energiemarkten. Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven kent het energiebeleid daarnaast nog twee beleidsdoelstellingen; het handhaven van het niveau van voorzieningszekerheid op de korte en lange termijn en de totstandkoming van een duurzame energiehuishouding. In het te voeren energiebeleid moet een evenwicht worden gevonden tussen deze beleidsdoelstellingen. Dit betekent dat een optimaal werkende energiemarkt ook moet bijdragen aan de voorzieningszekerheid en een duurzame energiehuishouding en vice versa. Waar dit evenwicht precies ligt en of dat voor de gasmarkt en de elektriciteitsmarkt hetzelfde is, is niet gedefinieerd.

Uit deze evaluatie komt naar voren dat op dit moment de elektriciteitsmarkt beter functioneert dan de gasmarkt. Dit verschil kan mede worden verklaard door het verschil in het effect van de andere beleidsdoelstellingen op de werking van de gasmarkt respectievelijk de elektriciteitsmarkt.

Op de gasmarkt moet een evenwicht worden gevonden tussen de marktwerking en de voorzieningszekerheid. Om de voorzieningszekerheid op korte en lange termijn te waarborgen en zo lang mogelijk gebruik te kunnen maken van de nationale gasvoorraden, is GasTerra de exclusieve afnemer van het Groningenveld en wordt het kleine velden beleid gevoerd. Dit heeft tot gevolg dat GasTerra een bijzondere en sterke positie heeft op de *nationale* gasmarkt. Voor de totstandkoming van een goed functionerende markt is zo'n sterke partij minder wenselijk. Om er echter voor te zorgen dat Nederland ook na de uitputting van de nationale gasvoorraden nog over voldoende gas kan beschikken, is het van belang dat GasTerra een rol van belang kan spelen op de *internationale* markt.

Ook op de elektriciteitsmarkt spelen voorzieningszekerheid en duurzaamheid een belangrijke rol maar het evenwicht tussen de drie doelen ligt daar anders omdat men voor de opwekking van elektriciteit niet afhankelijk is van één enkele energiebron. Sterker nog, diversiteit in opwekkingsbronnen komt alledrie de beleidsdoelen ten goede.

Dit betekent overigens niet dat het niet nog beter kan met de marktwerking op de elektriciteits- en gasmarkt. Ook voor de komende jaren is het wenselijk dat verder wordt gewerkt aan het bereiken van een zo optimaal mogelijk werkende elektriciteits- en gasmarkt.

Zoals in paragraaf 2.1 is aangegeven, is de beleidsdoelstelling optimale ordening en werking van de energiemarkten uitgewerkt in een aantal subdoelen. Hieronder wordt per subdoel ingegaan op de bevindingen uit de evaluatie. Ten slotte wordt ingegaan op de toezeggingen aan de Tweede Kamer en de baten-lasten analyse.

Goed functionerende elektriciteits- en gasmarkt

Groothandelsmarkt elektriciteit

De nationale groothandelsmarkt functioneert redelijk tot goed; er is sprake van een goed ontwikkelde liquiditeit en productdifferentiatie. De concentratiegraad was en is matig tot sterk. De transparantie is verbeterd maar nog niet voldoende. De grote overcapaciteit die er vóór de Elektriciteitswet 1998 was, is verdwenen. Er zijn nog wel enkele toetredingsdrempels, zoals de noodzakelijke grootschaligheid van de investeringen, langdurige vergunningprocedures en hoge risico's van onbalans, vooral voor kleine handelaren. De groothandelsprijzen zijn de afgelopen vijf jaar geleidelijk gestegen, maar de netto prijzen

(totale prijs minus brandstofkosten en BTW en heffingen) voor de grootverbruikers zijn gedaald. De Elektriciteitswet 1998 levert hier een bijdrage aan door de introductie van concurrentie en vrije prijsvorming. Prijzen zijn gestegen door een stijging van de brandstofkosten, van heffingen en de introductie van CO₂ emissiehandel.

Groothandelsmarkt gas

De mate van concurrentie op de gasmarkt is licht toegenomen, maar deze markt blijft een sterk geconcentreerde markt. Daarnaast is nog sprake van enkele toetredingsdrempels doordat er betrekkelijk weinig laagcalorisch gas via de handelsplaatsen wordt verhandeld, de toegang tot opslag en flexibiliteit nog onvoldoende is en er door inefficiënte verdeling schaarste is aan capaciteit voor kwaliteitsconversie. De transparantie op de gasmarkt is verbeterd maar niet alle relevante informatie is nog beschikbaar. De liquiditeit is groeiende evenals de productdifferentiatie. De prijzen op de groothandelsmarkt zijn licht gestegen. De Gaswet heeft hier geen wezenlijke invloed op, omdat de groothandelsprijzen voornamelijk gelden voor lange termijn contracten die vaak zijn gebaseerd op de olieprijs.

Kleinverbruikersmarkt

De kleinverbruikersmarkt doet het goed gezien de korte tijd dat de markt open is. De liberalisering die met de invoering van de wetten 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 wetten bijgedragen aan het beter functioneren van kleinverbruikersmarkt.

De consument geniet adequate bescherming en kan uit verschillende contractvormen kiezen, maar heeft onvoldoende overzicht (te weinig transparantie). Er zijn geen hoge toetredingsdrempels. De switchbereidheid is nog laag, deels door structurele oorzaken (beperkt voordeel haalbaar, geen natuurlijk switchmoment), deels als gevolg van de administratieve problemen die zich na opening van de markt voordeden. De kleinverbruikerstarieven elektriciteit zijn sinds de liberalisering met circa 15% gestegen door belastingen, heffingen en sinds 2004 gestegen brandstofprijzen. De nettoprijs elektriciteit is echter gedaald. De nettoprijs gas is gestegen.

Geleidelijke vorming van Europese markt voor elektriciteit en gas

Er is op dit moment nog geen sprake van één goed functionerende Europese markt voor gas en elektriciteit. De Elektriciteitswet 1998 en Gaswet zijn effectief voor zover deze wetten kunnen bijdragen aan de vorming van de Europese markt. De Europese groothandelsmarkten functioneren echter nog niet optimaal doordat de regelgeving in de lidstaten nog niet volledig is geharmoniseerd.

Faciliterende rol van de netten

Het netbeheer is efficiënter geworden en dat levert de afnemers flinke voordelen op. De regulering van de tarieven door NMa/DTe is goed ontwikkeld en is geaccepteerd door de netbeheerders. De wettelijke bepalingen voorkomen niet helemaal dat bij de aanleg van nieuwe netdelen vertraging op kan treden doordat de netbeheerder en de aspirant aangeslotene wachten totdat zij voldoende zekerheden hebben van de andere partij. Netbeheerders verwachten dat op middellange termijn een vervangingsgolf nodig zal zijn en verkeren in onzekerheid over de bekostiging daarvan. De wetgeving garandeert niet de onafhankelijke *uitvoering* van het netbeheer, noch het zelfstandig in staat zijn van de netbeheerder om zijn wettelijke taken te realiseren. Dit komt doordat het economisch eigendom van de netten onder de huidige wetgeving niet bij de netbeheerder hoeft te vallen en doordat bijna alle energiebedrijven gekozen voor een zogenaamde “magere” netbeheerder.

Bescherming positie kleinverbruiker

De kleinverbruiker is goed beschermd. Het ligt in de lijn van de verwachting dat naarmate de werking van de kleinverbruikersmarkt verbeterd, er steeds minder noodzaak is om van deze bevoegdheden gebruik te maken.

Doeltreffend en doelmatig toezicht op de naleving van de wetten

Het optreden van NMa/DTe heeft mede bijgedragen aan het bereiken van de beleidsdoelstelling. Zo hebben afnemers onder andere voordeel gehad van de tariefregulering van de netbeheerders door de NMa/DTe. Voor de elektriciteitsnetten bedroeg dat voordeel naar schatting in totaal over de periode 2001 – 2005 €1,1 miljard en voor de gasnetten €550 miljoen. Tevens heeft het optreden van NMa/DTe ertoe geleid dat de klantprocessen van de energiebedrijven zijn op orde zijn gebracht.

NMa/DTe heeft op veel punten verbeteringen geboekt ten opzichte van de audit van 2003:

- NMa/DTe heeft een duidelijke toezichtstijl geformuleerd (Dialogo waar het kan, sanctiegericht waar het moet) en deze uitgedragen. Met betrekking tot de handhaving moet NMa/DTe meer haar tanden laten zien. Dat wil zeggen dat NMa/DTe harder en sneller moet optreden daar waar de wet wordt overtreden.
- Er is een duidelijke verbetering te zien in onder andere de toegankelijkheid, professionaliteit en zorgvuldigheid van NMa/DTe.
- In het kennismanagement van NMa/DTe zit een langzaam opgaande lijn. Desondanks zijn er hiaten in de praktijkkennis over de energiebedrijven en hun processen, kennis over de onderlinge invloed van markten op elkaar en kennis over de internationale ontwikkelingen op de energiemarkten m.n. gasmarkt. Voor de opbouw van praktische kennis over de sector is het van belang dat de sector wil blijven investeren in NMa/DTe.
- De communicatie met de sector is verbeterd. Aandachtspunt is het betrokken houden van de sector door onder andere aan te geven op welke manier is omgegaan met hun input.
- Ten slotte is een aandachtspunt de bevoegdheidsverdeling tussen EZ en NMa/DTe en de onafhankelijkheid van NMa/DTe ten opzichte van EZ en van de staatsdeelnemingen. Daar waar onduidelijkheden in de sector bestaan over de taken en bevoegdheden van NMa/DTe, dient deze weggenomen te worden.

Overig

BAEI – Besluit Aanleg Energie Infrastructuur

Uit het onderzoek van de B&A Groep blijkt dat het BAEI weinig praktische waarde heeft voor bevordering van duurzaamheid bij de aanleg van energie-infrastructuur. Er zijn geen aanwijzingen dat BAEI een bijdrage levert aan kostenreducties bij de aanleg van deze infrastructuren en gemeenten maken er nauwelijks gebruik van. De minister van VROM deelt deze conclusie maar tekent daarbij aan dat het BAEI voor gemeenten een goede legitimatie biedt om een energievisie te ontwikkelen voor grote nieuwbouwlocaties.

Baten en lasten

Het onderzoek heeft tot de kwalitatieve conclusie geleid dat de baten van invoering van de wetten hoger zijn dan de lasten. Het saldo is voor de Elektriciteitswet 1998 positiever dan voor de Gaswet. Dit is te rijmen met de constatering dat de gasmarkt minder ver in ontwikkeling is dan de elektriciteitsmarkt. Het kwantitatief in kaart brengen van de baten en lasten van de wetten bleek minder eenvoudig, onder andere door het ontbreken van goede kwantitatieve gegevens.

Bijlage I Beantwoording vragen RPE

Wat was het probleem dat aanleiding is (geweest) voor beleid? Is dit probleem nog actueel?	§ 2.2
Wat was de oorzaak van het probleem?	§ 2.2
Waarom rekende de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?	§ 2.2
Waarom lag de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-Niveau?) Hoe was de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?	§ 2.2
Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?	§ 2.1
Welke instrumenten werden ingezet? Hoe was de samenhang tussen de instrumenten? Was er sprake van overlap?	§ 2.3
Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?	Hoofdstuk 3 en 4
Wat was het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)?	Hoofdstuk 3, 4
Hadden instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat waren belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?	Hoofdstuk 5
Hoe werd de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat was hiervan de onderbouwing?	§ 2.4

Bijlage II Samenstelling Begeleidingscommissie

- Dr. R. Künneke (TU Delft, faculteit Techniek Bestuur en Management), voorzitter
- Dr. M.J. Arentsen (Universiteit Twente, Centrum voor Schone Technologie en Milieubeleid)
- Drs. D.A. Blokland (Ministerie van Economische Zaken, Kenniscentrum voor ordeningsvraagstukken)
- Drs. J.T. van Netten (Ministerie van Economische Zaken, directie Financieel-Economische Zaken)

Bijlage III Ministeriële regeling evaluatie

Het evaluatieverslag dient in ieder geval aandacht te besteden aan:

- De bijdrage van de wetten aan de geleidelijke totstandkoming van een Europese markt voor elektriciteit en gas
- De werking van de groothandelsmarkten
- De werking van de kleinverbruikermarkten, met inbegrip van de consumentenbeschermingsbepalingen 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

Conform eerdere toezeggingen aan de Tweede Kamer, naast de andere lagere regelgeving, expliciet worden meegenomen:

- BAEI
- Flexibiliteitsdiensten gas
- Harmonisering van afschakelplannen
- Besluit leveringszekerheid gas

Onderwerpen die niet zijn meegenomen in de evaluatie van de wetten:

- Het bevorderen van duurzame elektriciteitsopwekking (MEP), omdat dit onderwerp 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 elektriciteit, omdat dit wordt opgenomen bij de implementatie van de richtlijn voorzieningszekerheid.
- Artikelen over economische eigendom en splitsing, omdat de desbetreffende artikelen nog niet van kracht zijn.
- Non-discriminatoire toegang tot de netten. Met het wetsvoorstel tot splitsing is non-discriminatoire toegang tot de netten voor producenten, handelaren, leveranciers en afnemers voor de toekomst gewaarborgd.
- Voorzieningszekerheid omdat de wet op dit punt niets regelt.

Bijlage IV Audit Berenschot 2003

- Basics verder op orde brengen. Het gaat hier om bijvoorbeeld om systemen en werkwijzen zoals postbehandeling, archivering, dossiervorming enz. (§4.6)
- Visie op toezichtstijl d.w.z. de wijze waarop NMa/DTe invulling geeft aan haar toezichtsrol (§4.2)
- Trainingsprogramma voor medewerkers zodat zij getraind zijn in de voor een toezichthouder noodzakelijke vaardigheden en competenties (§4.2)
- Beheersen van kwaliteit van de processen. Uit het Berenschot rapport kwam naar voren dat NMa/DTe de kwaliteit van bepaalde primaire processen nog niet volledig beheerste. (§4.6)
- Duidelijker communiceren wat met de input van de sector is gedaan (§4.2)
- Duidelijkere rol account- en bedrijvenmanagers (§4.6)
- Meer uitnodigen voor individueel overleg (§4.2)
- Betrekken van alle partijen (§4.2)
- Communicatie over prioritering en agenda (§4.4)
- Periodieke herhaling van het onderzoek om de twee jaar.