

**Universele dienstverlening en  
liberalisering in de energiesector**

Position paper voor het Ministerie van Economische Zaken<sup>1</sup>,

door

Eric E.C. van Damme en Pieter H.M. Ruys

CentER, K.U.B., Tilburg

mei 1999

---

<sup>1</sup> De visie die in dit paper wordt neergelegd is de visie van de auteurs, niet noodzakelijk die van het Ministerie van Economische Zaken. De auteurs zijn ook verantwoordelijk voor eventuele onjuistheden.

## 1. Inleiding

### 1.1 Opdracht

In het kader van de voorbereiding van het eerste *Energierapport*<sup>2</sup> heeft het Directoraat Generaal Energie van het Ministerie van Economische Zaken ons gevraagd een ‘position paper’ te schrijven over marktwerking en voorzieningszekerheid op de Nederlandse elektriciteitsmarkt. Achtergrond hiertoe vormt de substantiële liberalisering van de Nederlandse elektriciteitsmarkt met ingang van 1 januari 1999. De vraag is gesteld of de meer intensieve concurrentie die als gevolg van deze liberalisatie ontstaat negatieve consequenties zou kunnen hebben voor de betrouwbaarheid van de elektriciteitsvoorziening in Nederland en voor de betaalbaarheid ervan voor sommige gebruikersgroepen. Momenteel zijn de elektriciteitsprijzen in Nederland voor alle gebruikersgroepen immers laag<sup>3</sup>, terwijl de betrouwbaarheid van de voorziening hoog is. Indien marktwerking mogelijk negatieve gevolgen zou kunnen hebben voor de voorzieningszekerheid en de betaalbaarheid dan is de vraag welke flankerende maatregelen genomen kunnen worden om deze gevolgen te vermijden. Vergelijkbare opmerkingen kunnen gemaakt worden met betrekking tot de gasmarkt. Het uitgangspunt voor onze analyse vormen de ideeën uiteengezet in de studie “Universele dienstverlening: marktwerking ten bate van iedereen” die door onderzoekers van CentER (KUB, Tilburg) ten behoeve van het Ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van Financiën werd verricht. **Universele dienstverlening** heeft tot doel om tegen een betaalbare prijs een basisvoorziening van een specifieke dienst te realiseren voor alle klanten die daar binnen redelijke grenzen om vragen; een dienst van een zekere minimale kwaliteit tegen een betaalbare prijs. Om hierin te voorzien kan de overheid aan de aanbieder(s) van een dergelijke dienst de *verplichting tot universele dienstverlening* opleggen tegen nader te bepalen voorwaarden. De vraag is dus of het noodzakelijk is deze plicht aan (bepaalde)

---

<sup>2</sup> Volgens §2 van de Elektriciteitswet 1998 heeft de Minister de plicht om minstens eenmaal in de vier jaar een energierapport vast te stellen. Hierin worden de ontwikkelingen op de energiemarkt geanalyseerd met als bedoeling richting te geven aan het beleid voor de komende vier jaar.

aanbieders op te leggen of dat de doelstellingen van het beleid beter op een andere manier gerealiseerd kunnen worden.

Dit position paper beschrijft eerst relevante recente ontwikkelingen in de energiesector en het hierop aansluitend beleid, zowel in de voorziening van elektriciteit als van gas. Vervolgens wordt de universele dienstverlening in Nederland voor beide voorzieningen geanalyseerd. De effecten van de beoogde liberalisering worden geëvalueerd. Conclusies en aanbevelingen sluiten af.

## **1.2 Samenvatting**

Ten behoeve van de lezer volgt hier een samenvatting van onze stellingnamen en conclusies.

### **1.2.1 Gevolgen van liberalisatie**

Marktliberalisatie dwingt tot efficiënter opereren, hetgeen een druk op de prijzen zal veroorzaken. Daarnaast valt de mogelijkheid tot kruissubsidies weg. We hebben geen goede indruk kunnen krijgen van de mate van kruissubsidies in het huidige systeem; we hebben wel bij het Ministerie en bij DTe geïnformeerd. Verwacht mag worden dat grootgebruikers van liberalisatie profiteren. Het is niet duidelijk of dit, zonder flankerend beleid, ook voor kleinverbruikers zal gelden<sup>4</sup>.

### **1.2.2 Regulering van kleinverbruikersmarkt**

In de Nederlandse situatie zijn kleinverbruikers tot 2007 voor levering aan hun distributiebedrijf gebonden. Het distributiebedrijf heeft dus een monopolie. Dit

---

<sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld “Toets op het Concurrentievermogen 1996”, i.h.b. het hoofdstuk “Energieprijzen en Liberalisering”. Ministerie van Economische Zaken.

<sup>4</sup> Dit beeld komt ook naar voren uit de in voetnoot 2 genoemde “Concurrentietoets 1996”. Kleinverbruikers betalen een hogere prijs dan grootverbruikers, maar de prijsverhouding is in geliberaliseerde landen (Verenigd Koninkrijk, Noorwegen) niet ongunstiger dan in Nederland. (Concurrentietoets, tabel 1, sectie 3.1.)

monopolie moet via regulering beteugeld worden. Zelfs als er geen leveringsmonopolie zou zijn, zou regulering echter gewenst zijn. Er zijn namelijk diverse redenen waarom de bestaande leverancier marktmacht over kleinverbruikers heeft:

- i. Switching costs
- ii. Gebrekkige markttransparantie
- iii. Begrensd rationaliteit
- iv. Reputatie-effecten
- v. Meerproducten-onderneming

Wij adviseren bijgevolg de ontkoppeling van de periode van gebondenheid van de periode van bescherming; de tweede kan langer zijn dan de eerste. Tevens adviseren wij een actief overheidsbeleid om bovenstaande vormen van marktimperfecties te elimineren of op zijn minst hun effect te verminderen. Zelfs in een volledig vrije markt kan regulering van de kleinverbruikersmarkt waarschijnlijk niet achterwege blijven (althans niet in de eerste jaren na liberalisatie). Het is opmerkelijk dat in het voorstel van de nieuwe Nederlandse gaswet er niet in onafhankelijk toezicht op de eindgebruikersmarkt is voorzien.

### **1.2.3 Universele dienstverlening tot 2007**

Tot 2007 hebben we in Nederland het traditionele recept om de universele dienst te garanderen: diegene die de plicht tot levering op zich neemt verkrijgt een lokaal monopolie. Bovendien is voorzien dat de bestaande aanbieder het monopolie verwerft. Daarmee is marktwerking op de kleinverbruikersmarkt tot 2007 uitgesloten. Dit is jammer omdat er wel degelijk mogelijkheden waren om voor 2007 elementen van marktwerking in de kleinverbruikersmarkt te introduceren. Bijvoorbeeld:

- i. Concurrentie in levering, of
- ii. Beperking van de franchise in de tijd met mogelijkheid van tussentijdse veiling van de franchise.

### **1.2.4 Universele dienstverlening na 2007: levering**

Voorzien is dat de markt dan volledig vrij zal zijn. Zoals boven reeds is aangegeven, zal regulering van de kleinverbruikerstarieven in de initiële fase wellicht nog nodig zijn. Er is echter geen enkele reden om de periode waarin consumenten beschermd zijn identiek te laten zijn met de periode waarin ze gebonden zijn. Om optimaal van marktwerking gebruik te maken pleiten wij ervoor om de periode van gebondenheid zo kort mogelijk te laten zijn. De bescherming kan zich verder in de tijd uitstrekken; periodiek kan beoordeeld worden of de marktwerking reeds dusdanig is dat het toezicht kan vervallen. Vergelijk in dit verband telefonie: niemand is aan KPN-Telecom gebonden, maar de tarieven van deze voormalige monopolist zijn nog wel gereguleerd. Voor zover wij kunnen overzien is levering een competitieve activiteit, d.w.z. er is natuurlijk wel de noodzaak tot coördinatie met de distributeur, maar dit kan via programmaverantwoordelijkheid en contracten worden geregeld. Bijgevolg kan iedere leverancier worden vrijgelaten te onderhandelen met een willekeurige kleinverbruiker om het recht te verwerven deze kleinverbruiker tegen gereguleerde tarieven te beleveren.

Omdat bij deze gereguleerde tarieven rendabele levering mogelijk is zal UDV geen belangrijk issue zijn. Zoals de ervaringen in het Verenigd Koninkrijk laten zien, kan de verplichting tot universele dienstverlening toch niet helemaal buiten beschouwing blijven. Immers zelfs de gereguleerde tarieven kunnen voor sommige gebruikers (op bepaalde momenten) onbetaalbaar zijn. Dit is echter een probleem van algemene inkomenspolitiek en wordt dus het beste via gerichte inkomenssubsidie opgelost.

### **1.2.5 Universele dienstverlening na 2007: distributie**

Het distributienet is een lokaal monopolie. Het recht het distributienet te exploiteren (tegen gereguleerde tarieven) ligt nu bij de distributiemaatschappijen. Men kan zich voorstellen dat het recht op exploitatie van tijd tot tijd geveild wordt. Dit zou de toezichthouder informatie kunnen opleveren over de waarde van het distributiecontract en zou aldus betere regulering mogelijk maken. Ons voorstel op dit punt is dus in lijn met de EU-wetten met betrekking tot levering in nieuwe gebieden; volgens ons verdient het aanbeveling het inschrijvingsmechanisme ook bij bestaande gebieden te gebruiken.

### **1.2.6 Universele dienstverlening na 2007: technologische ontwikkeling**

De verwachting met betrekking tot elektriciteit is dat kleinschalige opwekking steeds rendabeler wordt (miniaturisering). Bepaalde groepen klanten zullen zich bijgevolg van het landelijke net laten afsluiten. Op termijn zal elektriciteit dus wellicht geen netwerkeconomie meer zijn. Welke gevolgen het transitieproces voor de UDV-problemen zal hebben is op voorhand, zonder meer informatie, niet te zeggen (welke klanten hebben geen “outside opties” en zullen dus gedwongen de kosten van het bestaande netwerk het langst blijven dragen?) Ook dit lijkt weer een probleem van algemene inkomenspolitiek<sup>5</sup>. Door gerichte subsidie aan de consument kan deze beslissen of het voor hem interessant is zich bij een netwerk aan te sluiten dan wel om zelf in zijn behoefte te voorzien.

### **1.2.7 Kernconclusies**

1. Scheiding distributie en levering is gewenst, opdat een bloeiende detailhandel in energie kan ontstaan los van het transport van energie.
2. De gebondenheid van consumenten kan worden losgekoppeld van de bescherming van consumenten en kan worden opgeheven.
3. Consumentenbescherming blijft nodig, ook nadat de markt volledig geliberaliseerd is; liberalisatie impliceert immers niet dat de markt meteen volkomen is.
4. Effectieve marktwerking beschermt de consument. De overheid kan effectieve marktwerking bevorderen door maatregelen zoals het verhogen van de transparantie en het terugdringen van de “switching costs”.
5. Ervaringen in landen die reeds verder met liberalisatie van de energiemarkt gevorderd zijn laten zien dat voor de meeste consumentgroepen de universele dienst een “minor issue” is. Voor groepen die betaalproblemen hebben wordt dit eerder veroorzaakt door (te) lage inkomens in het algemeen dan door de liberalisering

---

<sup>5</sup> De gevolgen kunnen echter substantieel zijn. Kleinverbruikers die kunnen meeliften op efficiënte kleinschalige opwekking kunnen beter af zijn; de achterblijvers blijven voor het netwerk betalen en kunnen met substantieel hogere kosten geconfronteerd worden. Nader onderzoek lijkt zinvol.

van de energiemarkt.

6. Het is echter mogelijk dat de efficiënte technologie drastisch verandert zodat het niet-leveren aan een aantal kleingebruikers voor de energieaanbieders een interessante optie wordt. In dat geval kan UDV voor bepaalde groepen kleingebruikers relevant worden. De ons ter beschikking staande gegevens stelde ons niet in staat om na te gaan voor welke groepen consumenten dit tot problemen zou kunnen leiden.

## 2 Recente ontwikkelingen in de energiesector

### 2.1 Achtergrond: spelers in de energiesector

De voorziening van energie (gas en elektriciteit) in de sector vindt plaats in een bedrijfskolom waarin drie typen van bedrijfsactiviteiten te onderscheiden zijn. Deze zijn, van de grondstof (upstream) tot aan de klant (downstream):

- (i) **Productie;**
- (ii) **Transport;**
- (iii) **Handel.**

De *productie* van elektriciteit betreft het opwekken of genereren van stroom door middel van andere energiebronnen. De traditionele opwekkingsbedrijven hebben een grote omvang en worden gevoed met kolen of gas. Nieuwe en milieuvriendelijke technologieën zijn aangekondigd. De productie van gas betreft het winnen van gas als delfstof, of het voortbrengen van gas uit andere stoffen. Het *transport* van elektriciteit (transmissie) en van gas vindt plaats met behulp van een systeem van elektriciteitsnetten, respectievelijk van gasnetten. Het systeem van *distributie* is gebaseerd op een leveringscontract tussen een (overheids) distributiebedrijf en de consument dat ook transport inhoudt. De *handel* in energie betreft de groothandel, met grote bedrijven (inclusief productiebedrijven) als spelers, enerzijds, en de detailhandel gericht op de kleingebruiker, inclusief de consument, anderzijds. Vooral in de groothandel zal handel in energie niet altijd samengaan met (fysieke) levering van energie. De kleingebruiker kan nog niet handelen in energie. De kleingebruiker krijgt tot 2007 energie geleverd door middel van distributiebedrijven die van het laagspanningsnet gebruik maken.

De energiesector bestond tot ongeveer 1980 uit een aantal verticaal geïntegreerde openbare nutsbedrijven onder bestuur van overheden. Recente ontwikkelingen op technologisch en organisatorisch gebied maken disintegratie en liberalisering van de sector mogelijk en wenselijk. De rollen van de spelers in de sector: de overheid, de bedrijven en de consumenten, worden hierdoor fundamenteel gewijzigd, waarbij markten een dominante positie gaan innemen.

De waardetoevoeging in de openbare nutssector wordt toegeëigend door de overheid en de burger. Immers, een te hoge prijs van energie kan als een vorm van belasting worden beschouwd, terwijl in het geval van een lage prijs de burger een consumentensurplus ontvangt. In de geliberaliseerde sector ontstaat een keten van waardetoevoeging door opeenvolgende processen. Het bedrijfsleven en de markt zullen bij de waardeschepping en de waardetoe-eigening een grote rol gaan spelen. Het is nu de vraag of de overheid (i) in deze sector een essentiële rol moet blijven spelen en (ii) bepaalde groepen consumenten permanent of tijdelijk in bescherming moet nemen. Dit is het geval als voor onderscheiden groepen gebruikers het netto-effect van toegenomen liberalisering en van afgenomen regulering welvaartsverlagend uitvalt.

## **2.2 De elektriciteitssector in Nederland**

Tot het einde van de jaren 70 was de energievoorziening hoofdzakelijk lokaal georiënteerd. Energiebedrijven waren meestal verticaal geïntegreerde lokale monopolies, die als nutsbedrijven gezien werden: het garanderen van levering stond centraal. In de jaren 80 verschoof de aandacht en kwam de nadruk geleidelijk meer op de noodzaak van een efficiënte elektriciteitsvoorziening te liggen. Deze periode werd gekenmerkt door schaalvergroting en concentratie van bedrijven, door landelijke afstemming, alsmede door horizontale integratie op het niveau van de distributiebedrijven. In de jaren 90 kwam het accent op liberalisatie en marktwerking te liggen. Het idee dat drastische hervormingen, zoals verticale disintegratie en afsplitsing van het echte monopolie, noodzakelijk waren om de klanten optimaal te kunnen bedienen, kreeg meer en meer bijval. De Nederlandse Elektriciteitswet van 1989 introduceerde elementen van marktwerking, maar toch kon concurrentie niet echt van de grond komen, onder andere door de verplichte pooling van productiekosten.

Met de Elektriciteitswet 1998 wordt uitvoering gegeven aan EU-richtlijn 96/92 en wordt een stevige stap op het liberalisatiepad gezet. Een gedeelte van de markt is met ingang van 1 januari 1999 geheel vrij en volgens plan zal op 1 januari 2007 de markt geheel vrij zijn, waarbij er nog wel sprake is van toezicht op de monopoliesegmenten (de netwerken). In de periode tot 1 januari 2007 zal er bovendien toezicht zijn op de tarieven

van de “gebonden” consumenten. Bij de behandeling van de wet heeft het Parlement aangegeven de vinger aan de pols te willen houden: er moet zeker gesteld worden dat ook in een competitieve markt de elektriciteitsvoorziening betaalbaar, betrouwbaar en schoon blijft. De vraag is nu of een vrije markt automatisch aan deze doelstellingen zal voldoen, of dat expliciete conditionering van de markt door de overheid noodzakelijk is.

De Elektriciteitswet 1998 en de hierop aansluitende wetswijzigingen, voorzien in een *verticale scheiding* tussen opwekking, transport, distributie en levering van elektriciteit. Dit houdt in dat de drie bedrijfsactiviteiten als volgt zijn gereguleerd.

### **2.2.1 Productie**

De *opwekking* van elektriciteit zal geheel vrij zijn, d.w.z. alleen gebonden aan algemene voorwaarden van ruimtelijke ordening en milieu. De wet bevat in het geheel geen bepaling over de productie. In beginsel zijn ook *import en export* van elektriciteit vrij en wordt transport van dergelijke stroom op dezelfde manier behandeld als transport van zuiver binnenlandse stroom. In tegenstelling tot bijvoorbeeld de situatie in Engeland en Wales wordt niet geëist dat producenten al hun opgewekte stroom aan het “national grid” aanbieden en dat de “national grid operator” vervolgens de “merit order” van de producenten alsmede de prijs bepaalt. Met betrekking tot deze “wholesale market” is in de wet niets geregeld, het wordt aan marktpartijen overgelaten hoe men deze markt organiseert.

### **2.2.2 Transport**

Inzake de *transmissie* voorziet de Elektriciteitswet 1998 een afsplitsing van de *netwerken*. Een onderscheid wordt gemaakt tussen het landelijke *koppeln*, dat voor transport van elektriciteit onder hoogspanning gebruikt wordt, en de provinciale en lokale *distributienetten*. Voor elk net moet een aparte en onafhankelijke netbeheerder worden aangewezen, die verantwoordelijk is voor de goede werking van dit net, nu en in de toekomst (onderhoud, werking, aansluiting, uitbreiding, reservecapaciteit). Voor het hoogspanningsnet is het nieuw opgerichte TENNET, waarin de overheid de meerderheid

van de aandelen houdt, verantwoordelijk. Voor een distributie- en laagspanningsnet moet de beheerder worden aangewezen door de relevante distributiemaatschappij. Om onafhankelijkheid van het netbeheer te garanderen, worden de netbeheerders nog een aantal andere verplichtingen opgelegd, zoals verbod op discriminatie (goedkopere transporttarieven voor gelieerde bedrijven) en verbod op het ontplooiën van commerciële activiteiten.

Om in leveringen die voortvloeien uit handelstransacties te kunnen voorzien, hebben de partijen op niet-discriminerende wijze toegang tot het netwerk. Er is sprake van “*regulated Third Party Access*” (rTPA): de netbeheerders hanteren openbare tarieven die door de toezichthouder moeten worden goedgekeurd. Van belang is dat het transporttarief een postzegeltarief is: het is afstandsonafhankelijk. Vrije afnemers hebben de plicht om zelf de voorziening van hun elektriciteitsbehoefte te regelen: zij kunnen geen direct beroep meer doen op de overheid om leveringszekerheid af te dwingen. (Natuurlijk geldt wel de algemene bescherming die de wet biedt: de beheerder van het landelijk netwerk is systeembeheerder die zeker moet stellen dat vrije marktpartijen hun contracten kunnen honoreren).

Om netbeheerders in staat te stellen aan hun verplichtingen te voldoen hebben de niet-beschermden afnemers en de vergunninghouders een zogenaamde programma verantwoordelijkheid: zij zijn verplicht om transport en verbruiksplannen op te stellen en deze een dag van tevoren aan netbeheerders toe te zenden. De programmaverantwoordelijken zijn zelf verantwoordelijk voor de afwijkingen in hun programma en de daarmee verbonden kosten. Netbeheerders hebben de plicht eens per 2 jaar een raming te maken van de capaciteit zij de komende 5 jaar nodig denken te hebben, waarbij zij tevens moeten aangeven hoe zij in deze capaciteit denken te voorzien.

### **2.2.3 Handel**

De wet voorziet in een geleidelijke vrijmaking van de vraagzijde van de markt. Een onderscheid wordt gemaakt tussen vrije afnemers (650 in getal die 33% van de vraag voor hun rekening nemen) die nu reeds een volledig vrije keuze van leverancier hebben, een middencategorie (van 54.350 afnemers die 29% van de vraag voor haar rekening

neemt) die op 1 januari 2002 vrije keuze krijgt en de categorie van kleinverbruikers (38% van de vraag) die tot 1 januari 2007 aan een leverancier gebonden blijft.

Op de groothandelsmarkt (de onbeschermden afnemers) kan vrijelijk in energiecontracten gehandeld worden. De Amsterdam Power Exchange (APX) is ondertussen van start gegaan. De transacties kunnen via het hoogspanningsnet ook geleverd worden, maar dit is niet noodzakelijk. De markt voor kleingebruikers die gebruik maken van het laagspanningsnet is gereguleerd. Volgens artikel 36 van de Elektriciteitswet<sup>6</sup> 1998 is het verboden zonder vergunning aan kleinverbruikers te leveren. Een leveringsvergunning aan beschermden afnemers kan verstrekt worden aan een aanvrager die genoegzaam aantoonde dat aan de verplichting tot levering van elektriciteit aan beschermden afnemers is voldaan. Voorzien is dat per leveringsgebied er één (monopolistische) leverancier zal zijn en dat de huidige distributiemaatschappijen deze vergunningen zullen verwerven. De huidige distributiebedrijven zijn inmiddels alle als vergunninghouder aangewezen.

Naast de *aansluitingsplicht* van de netbeheerder, is de *leveringsplicht* van de vergunninghouder, een vorm van universele dienstverlening, opgenomen in art. 39 van de wet:

De vergunninghouder is verplicht in het gebied waarvoor de leveringsvergunning is verleend, elektriciteit te leveren ten behoeve van elke beschermden afnemer die in dat gebied gevestigd is en die daartoe een verzoek doet, tegen een tarief dat in overeenstemming is met het bepaalde bij of krachtens artikel 40 en met inachtneming van paragraaf 3 van dit hoofdstuk.

De artikelen 40 en 41 stellen dat de leveringstarieven bepaald worden door de Minister en dat deze daarbij het belang van het betrouwbaar, duurzaam, doelmatig en milieuhygiënisch verantwoord functioneren van de elektriciteitsvoorziening in acht

---

<sup>6</sup> Gedeeltes van de Elektriciteitswet 1998 zijn reeds in werking getreden. Op 26 november 1998 werd een gewijzigd voorstel van wet bij de Tweede Kamer ingediend dat momenteel in behandeling is. Onze verwijzingen zijn naar de artikelen in dit gewijzigde wetsvoorstel.

neemt. Voor de distributiebedrijven worden de leveringstarieven jaarlijks via een RPI-X formule aangepast, waarbij de efficiëntiefactor X periodiek (met een periode van 3 à 5 jaar) door de minister wordt aangepast. X kan per vergunninghouder verschillend zijn. Boven op deze leveringstarieven betaalt de gebonden consument gereguleerde aansluitingstarieven en transporttarieven die overeenstemmen met die in de vrije markt (geen discriminatie).

Aan de vraagzijde van de integrale elektriciteitsmarkt zijn dus drie typen van economische agenten actief: (i) de groothandelaars, (ii) de grote en vrije gebruikers en (iii) de detailhandelaars, dat zijn tot 2007 de vergunninghoudende distributiebedrijven. In Nederland zijn tot 2007 kleinverbruikers gebonden (omdat zij niet hun eigen distributeur kunnen kiezen) en beschermd (door de regulator). Vanaf 2007 hebben ook kleinverbruikers vrije keuze van detailhandelaar, de energieleverancier, zowel voor elektriciteit als voor gas. Het is vraag of zij dan ook nog de bescherming van de regulator behoeven.

Bovenstaande beschrijving maakt duidelijk dat de universele dienstverleningsplicht betrekking heeft op (i) de leveringsplicht van de vergunninghouder aan de gebonden gebruikers (waaronder alle consumenten) en (ii) de aansluitingsplicht van de netbeheerder aan alle afnemers. Vrije gebruikers hebben niet het recht een basisaanbod van bepaalde minimale kwaliteit (leveringszekerheid) tegen een betaalbare prijs geleverd te krijgen. Deze groep heeft “slechts” het recht op toegang tot een goed functionerend netwerksysteem. In hoeverre dit gerealiseerd wordt hangt af van de afstemming tussen de verschillende netwerkbeheerders en het gebruik van het marktmechanisme om deze afstemming te optimaliseren. Deze aspecten van coördinatie behoren niet tot onze onderzoeksopdracht en blijven in het vervolg van dit “position paper” buiten beschouwing. We concentreren ons in sectie 3 dus op de beschermde gebruikers.

### **2.3 De gasector in Nederland**

In deze paragraaf beschrijven we ontwikkelingen op de Nederlandse gasmarkt.<sup>7</sup> We beschrijven eerst de context, de spelers op de Nederlandse en Europese gasmarkt en daarna de Nederlandse wetgeving. In paragraaf 3 zal bijzondere aandacht voor aspecten van universele dienstverlening gegeven worden.

### **2.3.1 De spelers op de gasmarkt**

De Nederlandse gasector heeft een toegevoegde waarde van 25 tot 30 mld. gulden per jaar en is daarmee goed voor ongeveer 4,5 % van ons BBP. Er zijn in Nederland 13 gasproducenten actief. Veruit de belangrijkste gasproducent is de NAM (eigendom van Esso en Shell) die 75 à 80 % van de totale productie verzorgt, waarvan meer dan de helft, gemiddeld f 8 à 9 mld. per jaar, afkomstig is uit het Groningerveld.

De Gasunie is de spin in het web van de Nederlandse gasmarkt. Zij is het enige transmissiebedrijf en de enige groothandelaar in Nederland en zij coördineert inkoop, transport, kwaliteitsaanpassing en capaciteitsverschaffing. Gasunie is een vorm van Publieke Private Samenwerking (PPS), met de staat, Esso en Shell als aandeelhouders. Het feit dat Gasunie aan producenten afnamezekerheid kan bieden heeft ertoe geleid dat in Nederland ook de kleinere velden ontwikkeld konden worden. Dit wordt in het algemeen als succesvol beleid gezien, waarbij overigens niet wordt ingegaan op de vraag of ook de consument direct (via een lagere gasprijs) van dit beleid geprofiteerd heeft. (Natuurlijk profiteert ook de consument van hogere aardgasopbrengsten.) De Gasunie zorgt ervoor dat de voorzieningszekerheid van de binnenlandse markt voor de komende 25 jaar gegarandeerd is. In de “Marktverkenning Lange Termijn” van maart 1999 staat: “Het verwachte aanbod van Gasunie bedraagt per 1 januari 1999 circa 2450 mld. m<sup>3</sup>, na aftrek van de te verkopen volumes tijdens de komende 25-jaars periode resteert aan het eind van de planperiode, 1 januari 2024, een verwacht aanbod van 400 mld. m<sup>3</sup>. ... De voorzieningszekerheid is dus adequaat gewaarborgd.” De Gasunie betoogt overigens dat het aanhouden van grote reserves kosten met zich meebrengt en het bedrijf wil voor deze

---

<sup>7</sup> Het onderstaande is ontleend aan het voorstel voor de nieuwe Gaswet die het kabinet in maart 1999 aan de Tweede Kamer heeft toegezonden, alsmede in de Memorie van Toelichting genoemde literatuur, i.h.b. de discussienotitie “Gasstromen” van december 1997.

overheidseis compensatie ontvangen (FD 3 november 1998). De gasunie garandeert ook de leveringszekerheid, dat wil zeggen dat men elk moment van de dag aan de vraag kan voldoen. Zelfs op extreem koude winterdagen ( $-17^{\circ}\text{C}$ ) is voldoende capaciteit aanwezig om in de vraag te kunnen voorzien. De ambitie van de Gasunie is zich te ontwikkelen tot een belangrijke gashandelaar en gasbankier in Europa.

Nederland heeft 35 energiedistributiebedrijven, die een lokaal monopolie hebben en waarvan de meeste (24) zowel gas als elektriciteit leveren. Deze namen tot voor kort het gas exclusief van de Gasunie af. De contracten hebben, voor zover ons bekend, een looptijd tot tenminste 1 januari 2007. De publieke bronnen geven weinig details over deze contracten. Eerst werden de contracten afgesloten via EnergieNed, nu decentraal. Recentelijk hebben een aantal distributiebedrijven nieuwe contracten afgesloten.

Het aantal producenten voor de *Europese markt* is gering. De 5 grootste producenten (Gazprom, Exxon, Shell, Sonatrach en ENI) voorzien in meer dan 60% van de West-Europese behoefte. Kijken we naar land van herkomst, dan was de productie in 1995 als volgt:

Nederland	80 mld. $\text{m}^3$
Rusland	70 mld. $\text{m}^3$
Algerije	50 mld. $\text{m}^3$
Noorwegen	30 mld. $\text{m}^3$
Verenigd Koninkrijk	75 mld. $\text{m}^3$

De gasreserve in Nederland is, zoals gesteld, 2450 mld.  $\text{m}^3$ . Van de overige landen zijn deze reserves ons niet bekend, ook de publicaties van de Gasunie<sup>8</sup> geven geen uitsluitsel. Nederland wil zijn productie in de toekomst constant houden, het aanbod uit Noorwegen en Rusland zal sterk toenemen (Noorwegen 60 mld.  $\text{m}^3$ , Rusland tenminste 100 mld.  $\text{m}^3$ ). Het Verenigd Koninkrijk produceert nu alleen nog voor de binnenlandse markt, maar met de ingebruikname van de interconnector die de koppeling van het Britse net aan het West-Europese bewerkstelligt en die een maximale capaciteit van 20 mld.

---

<sup>8</sup> Zie o.a. "Marktverkenning Lange Termijn".

m<sup>3</sup>/jaar heeft, wordt de Europese markt toegankelijker.<sup>9</sup> Traditioneel wordt de markt gekenmerkt door lange-termijn contracten (looptijd 15-25 jaar). De contracten bevatten take-or-pay clausules die verplichten tot minimale afname of minimale betaling. De prijs in de contracten is gebaseerd op het zogenaamde marktwaarde principe, d.w.z. de prijs is gekoppeld aan die van substituu-producten, meestal olie. De totale consumptie van gas in West-Europa bedraagt thans 350 mld. m<sup>3</sup>/jaar, waarvan ongeveer de helft bestemd is voor kleingebruikers, 15% voor elektriciteitsopwekking en 35 à 40% voor de industrie. Het gebruik neemt toe, vooral voor elektriciteitsopwekking. De verwachting is echter dat er in de toekomst druk op de prijzen zal zijn.

Het gas wordt getransporteerd via hogedruk pijpleidingen en wordt uiteindelijk via distributienetten bij de klanten afgeleverd. In de meeste Europese landen wordt transmissie door één bedrijf uitgevoerd (Duitsland is hier een uitzondering) en dragen lokale monopolisten zorg voor distributie. Veelal is sprake van verticale integratie (Gaz de France verzorgt transmissie en distributie) en van horizontale integratie (de distributiemaatschappijen leveren niet alleen gas, maar ook elektriciteit, etc.). De transmissiebedrijven (veelal wettelijke monopolies) spelen een belangrijke coördinerende rol: zij verzorgen de voorzieningszekerheid.

### **2.3.2 De wetgeving**

Het wetsvoorstel regelt drie belangrijke aspecten:

- (i) Geleidelijke liberalisatie;
- (ii) Toegang tot de netten;
- (iii) Levering aan beschermde afnemers, waaronder aspecten van universele dienstverlening.

We gaan op de eerste twee aspecten kort in en geven beknopt commentaar. Het derde punt wordt in paragraaf 3 behandeld.

---

<sup>9</sup> Een artikel in NRC van 19 maart 1999 stelt dat Noorwegen nu al 45 mld. m<sup>3</sup> exporteert en dat dit net iets meer is dan Gasunie vorig jaar exporteerde. Noorwegen heeft grotere reserves en kan daar nog zeker 35 jaar op teren. Het NRC-artikel stelt dat Noorwegen de export tot 70 mld. m<sup>3</sup> wil uitbreiden in 2002. Interessant is de opmerking in dat artikel dat Noorwegen geen opslagmogelijkheden heeft, maar Nederland wel.

(i) Marktliberalisatie

Zoals gezegd is sprake van geleidelijke vrijmaking van de markt en wel volgens het volgende schema:

Jaarverbruik	Vrij per	Aandeel
$\leq 10 \text{ mln m}^3$	1 januari 1999	44
$\leq 170.000 \text{ m}^3$	1 januari 2002	20
Kleinverbruik	1 januari 2007	36

In de tweede categorie (de tussengroep) vallen de meeste producenten die elektriciteit produceren op basis van WKK. Deze WKK-producenten zouden ook in de eerste stap vrijgemaakt kunnen worden, maar vanwege repercussies op de elektriciteitsmarkt wordt daar niet voor gekozen. De aanbodzijde van de markt is nu al volledig vrij. Het voornemen is om ook netaanleg volledig vrij te laten. Inderdaad worden nu reeds concurrerende netten aangelegd (verbinding met de interconnector voor Brits gas in Zeebrugge).

(ii) Toegang tot de netten

Met betrekking tot toegang tot de netten wordt gekozen voor onderhandelde toegang en boekhoudkundige scheiding. Om de transparantie te vergroten en misbruik van machtspositie tegen te kunnen gaan, moeten gastransportbedrijven een *boekhoudkundige scheiding* doorvoeren van opslag- en transportactiviteiten. In overeenstemming met ONP-principes moeten de transporttarieven kostengeoriënteerd en niet-discriminerend zijn. Het gastransportbedrijf moet met iedereen die daarom verzoekt onderhandelen over toegang en moet toegang tegen redelijke voorwaarden aanbieden. Het gastransportbedrijf moet indicatieve tarieven voor transport bekend maken. De memorie van toelichting motiveert een en ander door te wijzen op het feit dat het gasnet een “essential facility” is (zie de toelichting bij artikel 5).

Toezicht op misbruik van economische machtspositie bij netwerktoegang zal worden uitgeoefend door de NMa op basis van de Mededingingswet. Sectorale wetgeving noch een sectorale toezichthouder is voorzien. De Minister kan de NMa aanwijzingen te

geven voor dit toezicht. Het is opmerkelijk dat voor de gassector gekozen wordt voor *onderhandelde toegang* met toezicht op misbruik achteraf, terwijl voor de elektriciteitssector *gereguleerde toegang* gekozen werd. Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat de NMa bedenkingen heeft of het resulterende toezicht adequaat kan zijn. De vraag is dus naar de rechtvaardiging van de gemaakt keuzes. In de discussienotitie “Gasstromen” lezen we “Gezien de ervaringen op de gasmarkt en de ontwikkelingen die daar verwacht worden, lijkt het niet nodig de toegang tot de netten te reguleren of tot juridische scheiding van de transportfunctie over te gaan” (blz. 9). De stelling dat integratie leidt tot efficiëntievoordelen wordt wel geponeerd, maar niet bewezen. Door een juridische scheiding zouden klaarblijkelijk de “economies of scope” bij de Gasunie verloren kunnen gaan, waardoor het beleid inzake de kleine velden onder druk komt te staan. Wij zijn echter van mening dat het ontwikkelen van mededingingsmarkten van primair belang is en pleiten wij derhalve voor een juridische scheiding, eventueel met gereguleerde toegang. Industriebeleid botst hier klaarblijkelijk met mededingingsbeleid.<sup>10</sup>

## 2.4 Internationale ontwikkelingen

De OECD heeft de ontwikkelingen betreffende de elektriciteitssector in verschillende landen geïnterpreteerd<sup>11</sup>. Hieruit zijn de volgende conclusies te trekken, voor zover van toepassing op universele dienstverlening en prijsvorming.

Structurele verandering, zoals het (economisch) opsplitsen van verticaal geïntegreerde bedrijven, is noodzakelijk voor liberalisering. Dit hoeft niet noodzakelijk samen te gaan met privatisering, maar liberalisering gaat wel vooraf aan privatisering. Lagere prijzen kunnen immers het resultaat zijn van meer mededinging of van een betere regulering. Voor natuurlijke monopolies blijft regulering echter onmisbaar. Het nationaal net is het enige algemeen erkende natuurlijke monopolie in de energiesector. Overal worden regelingen getroffen die niet-discriminerende toegang tot het net mogelijk maken.

---

<sup>10</sup> Voor meer details over de argumenten, zie de artikelen “Gaswet beschermt nationaal belang” in het Financieel Dagblad van 7 en 13 april 1999.

<sup>11</sup> “Application of competition policy to the electricity sector”, OCDE/GD(97)132, OECD, Paris.

### 2.4.1 De richtlijnen van de EU<sup>12</sup>

Richtlijn nr. 98/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 juni 1998 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas (PbEG L204) geeft het Europees kader voor de liberalisering van de gasmarkt.

Er zijn drie aspecten:

1. Geleidelijke vrijmaking van de markt.
2. Toegang tot de netten.
3. Aspecten van Universele Dienstverlening.

Met betrekking tot het tweede aspect zien we dat de richtlijn in overeenstemming is met algemene ONP-principes:

1. Netwerkeigenaren moeten aanbieders en vragers toegang bieden tot hun netten om aldus leveringscontracten mogelijk te maken.
2. Toegang kan geweigerd worden indien geen capaciteit beschikbaar is.
3. Er is een keuze tussen toegang op grond van onderhandelingen en gereguleerde toegang. In het eerste geval wordt door partijen onderhandeld over de voorwaarden, in het tweede geval staan de voorwaarden vooraf vast (en speelt de toezichthouder een actievere rol). Naar verwachting zullen de meeste Europese landen kiezen voor onderhandelde toegang (de uitzondering hier is het Verenigd Koninkrijk).
4. De netwerkeigenaar moet een openbaar referentie-aanbod doen.
5. De netwerkeigenaar mag niet discrimineren en moet toegang op objectieve voorwaarden aanbieden.
6. Hij moet gescheiden boekhouding voeren voor transport en andere activiteiten.
7. Er is toezicht door de mededingingsautoriteit en/of een sectorale toezichthouder.

De Europese gasrichtlijn specificceert dat aan distributiebedrijven een leveringsplicht kan worden opgelegd en dat tarieventoezicht kan worden uitgeoefend, zij bevat dus ook bepalingen over universele dienstverlening.

---

<sup>12</sup> We bespreken hier alleen kort de gasrichtlijn. Richtlijn 96/92/EG (zie Pb EG 1997, L27) bevat overeenkomstige bepalingen voor elektriciteit.

De verwachting is dat de meeste Europese landen niet verder zullen liberaliseren dan minimaal vereist is. In het Verenigd Koninkrijk is de markt echter al een stuk verder geliberaliseerd. Daar zijn consumenten vanaf 1998 volledig vrij in het kiezen van hun aanbieder. Tegelijkertijd heeft men in het Verenigd Koninkrijk gekozen voor meer strikte regulering: in plaats van boekhoudkundige scheiding kiest men voor structurele scheiding, in plaats van onderhandelde toegang voor gereguleerde toegang. Ook in Duitsland lijkt de markt reeds volledig geliberaliseerd te zijn.

Nederland zal, naar verwachting, de markt sneller liberaliseren dan de EU-richtlijn vereist. Einddoel is een volledig vrije markt per 1 januari 2007. Er zal gebruik worden gemaakt van de reciprociteitsregeling in de EU-richtlijn om op te treden tegen import uit landen die hun markt minder ver openen.

#### **2.4.2 Verenigd Koninkrijk**

##### Gasmarkt<sup>13</sup>

De gasector in het Verenigd Koninkrijk is eerder geliberaliseerd dan de elektriciteitssector. British Gas werd in 1986 geprivatiseerd. Tegelijkertijd werd een toezichthouder (OFGAS) ingesteld. Vanwege het monopolie van BG kwam concurrentie moeizaam op gang, onder andere als gevolg van conflicten over toegangstarieven tot het netwerk van British Gas. In 1993 adviseerde de MMC (Monopolies and Merger Commission) structurele scheiding tussen transport en levering, maar de regering nam dit advies niet over. In 1997 ging British Gas echter alsnog vrijwillig tot dergelijke splitsing over. Sinds liberalisering zijn er ook talrijke conflicten geweest over toegang tot het netwerk, vandaar dat in het Verenigd Koninkrijk voor gereguleerde toegang gekozen werd. Sinds 1998 is de markt volledig geliberaliseerd en hebben ook kleinverbruikers keuze van gasleverancier.

Na 1993 kwam concurrentie relatief snel op gang. British Gas reageerde door, daar waar hij concurrentie ondervond, de tarieven te verlagen. Het gevolg was dat

---

<sup>13</sup> Gebaseerd op Catherine Waddams-Price "The UK gas industry" in D. Helm, T. Jenkinson "Competition in regulated industries", Oxford, 1998.

kleinverbruikers meer betaalden dan grootverbruikers, een vorm van prijsdiscriminatie die OFGAS probeerde tegen te gaan. Ook binnen de kleinverbruikersmarkt ontstonden prijsverschillen. British Gas had betrouwbare en minder betrouwbare klanten. De laatste groep betaalt niet, of niet altijd op tijd. De eerste groep is aantrekkelijker zowel voor British Gas als voor de concurrenten. Concurrentie dwong British Gas om de bestaande kruissubsidie te elimineren en de eerste groep lagere tarieven te berekenen. Om het risico van te grote betalingsachterstand te verminderen bood British Gas de “slechte risico’s” de mogelijkheid van “pre-pay” aan. Een meter wordt geïnstalleerd die met een kaart geactiveerd kan worden en alleen gas doorlaat als het saldo nog positief is. Het zal duidelijk zijn dat het vooral de relatief armen zijn die zich in deze groep bevinden. Zij zijn dus duurder zijn om te belevaren en betalen bijgevolg een hoger tarief. Naast consumenten die duurder te belevaren zijn vanwege hun betalingsmethode zijn er wellicht ook klanten die duurder zijn vanwege hun locatie. In de literatuur hebben we over dit tweede probleem echter weinig gezien, behalve dan de opmerking dat iedere kleinverbruiker die minder dan 25 yrds van een hoofdleiding verwijderd is het recht heeft aangesloten te worden en tegen gereguleerde tarieven belevard te worden. Als de daarmee verbonden kruissubsidies niet al te groot zijn, zou een uniform toegangstarief niet al te verstorend moeten zijn en dus geen problemen moeten opleveren. In het Verenigd Koninkrijk kan de toezichthouder voorzien in speciale UDV-arrangementen als één van de aanbieders met een disproportioneel groot aantal dure klanten blijft zitten. De concurrenten zullen in zijn geval moeten meebetalen. Het is echter nog niet duidelijk hoe het systeem in de toekomst zal werken.

### Elektriciteitsmarkt<sup>14</sup>

De regulator in de elektriciteitssector, OFFER, is een zogenaamde *quango*, een quasi-autonome non-gouvernementele organisatie. Deze heeft twee taken: (i) het bevorderen van concurrentie en (ii) de bescherming van consumentenbelangen. Bij de

---

<sup>14</sup> Zie bijvoorbeeld R.Green en D. Newberry “The electricity industry in England and Wales”, in D. Helm and T. Jenkinson “Competition in regulated industries”, Oxford UP, 1998, en de referenties daarin. De Britse elektriciteitsmarkt is uitgebreid beschreven. We beperken ons hier tot UDV-aspecten.

liberalisatie van de Britse elektriciteitsmarkt gaat de meeste aandacht uit naar concurrentie in productie. De reden is dat daar ook de grootste problemen zitten: productie is een hecht oligopolie waarbij redelijk goed te voorspellen is welk bedrijf op een bepaald moment de marktprijs zal bepalen, er is dus sprake van relatief grote marktmacht.

Distributiebedrijven (REC's) hebben leveringsplicht en zijn verplicht een aansluiting te verzorgen tegen standaard tarieven. Alleen wanneer de afstand tot het gebouw erg groot is kan van dit standaardtarief worden afgeweken. Green en Newberry gaan slecht beknopt in op UDV-aspecten. Zij wijzen er allereerst op dat op de markt voor kleinverbruikers de ruimte om te concurreren beperkt is: van een typische rekening bestaat 1/3 uit (gereguleerde) transport en distributietarieven die voor alle aanbieders gelijk zijn, terwijl het restant voor 90% bestemd is voor kosten gemaakt voor opwekking. Hoewel deze kosten per leverancier kunnen verschillen, zullen de verschillen klein zijn. De totale marge is daarmee beperkt tot £ 20 per jaar, voor welk bedrag weinig klanten zullen switchen, zeker als ook nog inertie en switching kosten in ogenschouw genomen worden. Bijgevolg zullen, naar verwachting, de meeste kleinverbruikers bij hun huidige leverancier (de REC) blijven, en is de noodzaak aanwezig om consumenten middels regulering (prijsplafonds) te beschermen. Dit te meer omdat de REC's anders geneigd zullen zijn de prijzen op het competitieve segment te laten dalen en deze daling te compenseren met hogere tarieven voor de gebonden klanten.

De UDV-problemen die Green en Newberry voorzien zijn dezelfde als die boven voor de gasmarkt werden aangestipt: klanten die hogere kosten veroorzaken zullen bij afwezigheid van bescherming meer moeten betalen. Deze zullen vooral de consumenten met lagere inkomens zijn (zij hebben eerder betalingsmoeilijkheden). Ook hier geldt weer dat de oplossing het best direct bij het probleem aangrijpt: verstrek inkomenssteun, eventueel (om moral hazard problemen of misbruik te voorkomen) in de vorm van elektriciteitsmeters met een pre-pay systeem en energiebonnen. In het Verenigd Koninkrijk wordt inderdaad door 12% van de klanten van het pre-pay systeem gebruik gemaakt.

### **2.4.3 Noorwegen**

In Noorwegen zijn productie-, handels- en transportactiviteiten opgesplitst in divisies van verticaal geïntegreerde bedrijven. Juridisch blijft elk bedrijf intact en in overheidshanden. Privatisering heeft dus niet plaatsgevonden omdat men meent op staatsniveau voldoende afstand te hebben geschapen tussen de politieke organen en de energiebedrijven. Op lokaal niveau is corporatisering wel belangrijk: prijzen worden op andere gronden dan efficiency vastgesteld. Wel zijn nieuwe markten ontwikkeld voor competitieve activiteiten.

#### **2.4.4 USA**

In de USA wordt liberalisering van de energiesector, na de eerdere liberalisering van de gassector, versneld ingevoerd. Toegang tot het net voor handelstransacties (wholesale, i.e., sale for resale) is wettelijk geregeld. Monopoloïde verstrekkers van transmissiediensten moeten “vergelijkbare” diensten aan derden leveren. De regulator (Federal Energy Regulatory Commission) ziet strikt toe op deze ‘universele dienstverlening’. Productie, transmissie en distributie worden ontvlecht. De ontwikkeling van nieuwe, verhandelbare energieproducten wordt gestimuleerd, evenals de ontwikkeling van de fysieke en financiële markten die hiervoor nodig zijn. Ondanks het feit dat de groei van het aantal verkochte megawatt-uren dramatisch is geweest (een vertienvoudiging in 1996), heeft de ontwikkeling en het gebruik van geïntegreerde markten voor energieproducten (inclusief gas) de prijs van deze producten bijzonder laag gehouden. We zijn overigens weinig verwijzingen naar mogelijke UDV-problemen tegengekomen. Dit is opmerkelijk omdat men in Amerikaanse bronnen wel vaak de term “universal service obligation” tegen komt. Veelal is dit echter in documenten van de gevestigde monopolisten. Men kan zich niet aan de indruk onttrekken dat hier UDV wordt opgevoerd als argument om concurrenten te weren.

### **3. Universele dienstverlening in Nederland**

Universele dienstverlening (public service obligation) wordt als volgt gedefinieerd.

**Universele dienstverlening** heeft tot doel om een basisomvang van een specifieke dienst te verlenen aan alle klanten die daar binnen redelijke grenzen om vragen; een dienst van een zekere minimale kwaliteit tegen een betaalbare prijs. Om hierin te voorzien kan de overheid aan de aanbieder van een dergelijke dienst de verplichting tot universele dienstverlening opleggen tegen nader te bepalen voorwaarden.

Er zijn verschillende redenen waarom een overheid aan aanbieders een universele dienstverleningsplicht kan opleggen, de belangrijkste is die van sociaal-economische aard: bepaalde goederen worden dusdanig essentieel geacht voor het normaal kunnen functioneren in de gemeenschap dat deze voor iedereen toegankelijk en betaalbaar moeten zijn. Indien een vrije markt niet noodzakelijk tot voor ieder betaalbare prijzen leidt, dan kan de plicht tot universele dienstverlening een middel zijn om het product toch voor iedereen toegankelijk te houden.

#### **3.1 De sociaal economische rol van de overheid**

Wanneer een bepaalde dienst als een essentiële beschouwd wordt, kan dat voor de overheid een reden zijn om voor deze dienst een universele dienstverleningsplicht op te leggen. In de vorige paragraaf is ook opgemerkt dat er meerdere sociaal-economische motieven bij de overheid een rol kunnen spelen, welke motieven tegenstrijdig kunnen zijn, dan wel tot tegenstrijdige effecten kunnen leiden. Om die reden wordt hier ingegaan op de belangrijkste motieven van de overheid die verband houden met universele dienstverlening. De sociaal-economische rol van de overheid inzake universele dienstverlening wordt hier getoetst aan de hand van de volgende vier criteria.

### 3.1.1 Bevorderen van competitie en marktwerking (efficiency)

Omdat goed functionerende markten sterke welvaartsverhogende effecten hebben, zowel op korte termijn (allocatief) als op lange termijn (dynamisch), is het voor de overheid van belang een goed werkend systeem van markten te bevorderen. De overheid heeft hiervoor de NMa ingesteld om markten competitief te houden, alsmede diverse sectorale toezichthouders om de transitie tot een competitieve markt mogelijk te maken. Een partij in de markt (inclusief de overheid zelf) die macht over een bepaalde markt uitoefent en daardoor een prestatieloos profijt maakt ten koste van de andere deelnemers op die markt, pleegt een economisch misdrijf. Goed werkende markten genereren dus concurrentie tussen de marktdeelnemers en verhogen daardoor de kwaliteit-prijs verhouding van producten. Het effect hiervan op de prijsvorming wordt algemeen groot geacht.

In een aantal landen wordt privatisering als middel gezien om de sector te depolitiseren en verstorende inmenging van de overheid in ordelijk marktgedrag te voorkomen. Dit argument werd reeds naar voren gebracht door de klassieke economen van de achttiende eeuw. Structurele overheidsmaatregelen gericht op het bevorderen van marktwerking kunnen echter voor bepaalde groepen nadelige consequenties hebben. Dat brengt ons tot het volgende motief.

### 3.1.2 Beschermen van kwetsbare groepen (equity)

Bescherming van kwetsbare groepen in de samenleving is noodzakelijk voor de coherentie en stabiliteit van de samenleving, waarvoor de politiek zich verantwoordelijk voelt. Daarnaast is er een afgewogen systeem van (verworven) rechten ontwikkeld, waarin gelijke behandeling van gebruikers, de equity, een essentieel onderdeel vormt. Dit motief ligt ten grondslag aan universele dienstverlening. Maatregelen die universele dienstverlening garanderen en equity nastreven, kunnen echter strijdig zijn met efficiencydoelstellingen. Het is noodzakelijk concrete maatregelen hierop te toetsen.

Onder deze doelstelling kan men ook het behoud van de leefomgeving, het milieu, rekenen. Afbraak van het milieu schaadt immers de volgende generatie mensen, welke generatie niet mondig en dus kwetsbaar is.

### **3.1.3 Voorzien in specifieke publieke diensten**

De overheid kan ook willen voorzien in concrete diensten die behept zijn met marktgebreken, zoals energie, openbaar vervoer of gezondheid. De markt wordt dus niet in staat geacht om deze diensten efficiënt of universeel te leveren, zodat particulier initiatief (de non-profit sector) of initiatief van de overheid vereist is. Indien de overheid de verantwoordelijkheid hiervoor op zich neemt, dan kan deze voorziening zelf verzorgen, zoals in het geval van de openbare nutsbedrijven, ofwel laten verzorgen. Onder bepaalde voorwaarden kan de overheidsvoorziening geliberaliseerd worden en kunnen onderdelen aan de markt worden overgelaten. De onderdelen van de dienstverlening waaraan monopolistische aspecten verbonden zijn kan de overheid ofwel zelf in handen houden, ofwel uitbesteden en reguleren.

Regulering houdt de kwaliteit-prijs verhouding van diensten in toom, evenals concurrentie. De vraag is op welke wijze het belang van de consument beter wordt gediend: met een kwaliteit-prijsverhouding die het gevolg is van concurrentie of van regulering.

### **3.1.4 Bevorderen van innovatie**

Innovatie is noodzakelijk voor een blijvende welvaart van de gehele samenleving. Het is een taak van de overheid om gunstige voorwaarden voor innovatie scheppen en moeilijkheden bij implementatie en transitie voorkomen of verminderen. Immers, op korte termijn kunnen de gevolgen van innovatie voor bepaalde groeperingen in de samenleving welvaartsverminderend zijn, zoals voor werknemers die opgeleid zijn in verouderde productietechnieken. Hier doet zich dus een klassieke tegenstelling tussen equity en efficiency voor. Toegepast op de energiesector is het de vraag of de verplichting tot universele dienstverlening tot verstarring leidt en daarmee contraproductief werkt.

### **3.1.5 Slot**

Bovenstaande sociaal-economische argumenten zijn ook op de energiemarkten van toepassing. Een betrouwbare elektriciteits- en gasvoorziening kan gezien worden als een essentiële dienst waartoe iedere burger toegang zou moeten hebben. Gegeven de sociaal-economische doelstellingen van een overheid is de eerste vraag die zich stelt of een vrije markt automatisch in de realisatie van deze doelstelling zal voorzien. Indien toenemende concurrentie tot een uniforme druk op de prijzen leidt, gaan alle consumenten erop vooruit en hoeft betaalbaarheid niet noodzakelijk een probleem te zijn. Men kan zich echter voorstellen dat de concurrentie alleen op bepaalde deelmarkten tot stand komt en dat vrije concurrentie alleen voor bepaalde groepen van consumenten tot lagere prijzen leidt. Een overheid die zich bekommert over inkomensongelijkheid of betaalbaarheid zou er in dat geval voor kunnen kiezen in het marktproces in te grijpen.

## **3.2 Huidige en voorziene regelingen**

Het framework is voor gas en elektriciteit identiek. Kleinverbruikers worden (tot 2000) gebonden aan lokale monopolisten, waarbij tegelijkertijd bescherming wordt geboden tegen exploitatie van monopoliekracht door deze monopolist een leveringsverplichting tegen gereguleerde tarieven op te leggen. Tot 2007 wordt het gebruikelijke recept dus gevolgd om in de essentiële dienst te voorzien. Voor de periode na 2007 is niets vastgelegd, voorzien is dat gebondenheid en bescherming op dat moment beide wegvallen.

### **3.2.1 Elektriciteit**

De verplichting tot universele dienstverlening is vastgelegd in Hoofdstuk 4 van de Elektriciteitswet 1998. De universele dienstverplichting wordt opgelegd aan een lokale gereguleerde monopolist. De relevante bepalingen zijn:

- (1) het is verboden zonder vergunning elektriciteit te leveren aan beschermde afnemers (Art. 36);

- (2) leveringsvergunningen worden, op aanvraag, verstrekt door de Minister; alleen partijen die kunnen aantonen dat ze aan de universele dienstverleningsplicht kunnen voldoen komen voor een vergunning in aanmerking (Art. 37);
- (3) een leveringsvergunning geldt voor een bepaald gebied (Art. 38), het is een vergunninghouder verboden buiten dit gebied elektriciteit aan beschermde afnemers te leveren (Art. 42);
- (4) een leveringsvergunning geldt tot 31 december 2006 (Art. 38);
- (5) een vergunninghouder is verplicht in het relevante gebied elektriciteit te leveren ten behoeve van elke beschermde afnemer die in dat gebied gevestigd is en die daartoe een verzoek doet, tegen het door de minister vastgestelde tarief; deze plicht geldt niet als de vergunninghouder kan aantonen dat hij niet in redelijkheid aan het verzoek kan voldoen (Art. 39);
- (6) de Minister stelt, voor iedere vergunninghouder, maximum leveringstarieven vast, daarbij in het bijzonder rekening houdend met het belang van beschermde afnemers om tegen redelijke voorwaarden verzekerd te zijn van levering van elektriciteit en met het effect van de tariefbepaling op de doelmatige bedrijfsvoering door vergunninghouders, waaronder begrepen de inkoop van elektriciteit en van energiebronnen bestemd voor de opwekking daarvan (Art. 41);
- (7) vergunninghouders mogen geen hogere tarieven berekenen dan de maxima die door de Minister zijn vastgesteld (Art. 42);
- (8) een vergunninghouder mag een beschermde afnemer niet beletten zelf elektriciteit op te wekken (Art. 43);
- (9) een vergunninghouder voert een afzonderlijke boekhouding met betrekking tot de levering van elektriciteit aan beschermde afnemers (Art. 44);
- (10) de vergunninghouder mag de gegevens m.b.t. beschermde afnemers alleen voor de wettelijke opgedragen taken gebruiken, met dien verstande dat deze gegevens ook kunnen worden gebruikt door de netbeheerder ten behoeve van het innen van de aansluitkosten en transportkosten (Art. 45);
- (11) De vergunning kan, onder omschreven voorwaarden, worden ingetrokken of gewijzigd (§ 4 van Hoofdstuk 4);

- (12) de huidige distributiebedrijven krijgen een voorrangsrecht bij de vergunningverlening; indien een distributiebedrijf tijdig een aanvraag indient zal het de leveringsvergunning voor het gebied waar het nu actief is, verkrijgen (Art. 74).

### 3.2.2 Gas

In deze paragraaf beschrijven we de universele dienstverleningsplicht zoals deze in het voorstel voor de nieuwe Gaswet is voorgesteld.

Zolang een gebruiker gebonden is (d.w.z. zolang hij geen vrije keus van leverancier heeft), moet hij beleverd worden door degene die in zijn gebied de leveringsvergunning heeft. (Op dit moment geldt zo'n plicht overigens niet, de bestaande feitelijke situatie waarin iedereen door een lokale monopolist beleverd wordt, wordt dus omgezet in een wettelijke.) Er is een landelijk dekkend stelsel van lokale monopolies voorzien. De Minister verleent vergunningen aan partijen die aan de leveringsverplichting kunnen voldoen (Art. 12) en vergunninghouders zijn beschermd omdat het anderen verboden is aan gebonden klanten te leveren (Art. 11). De vergunning wordt in principe eenmalig verstrekt en loopt tot 1 januari 2007, maar aanpassing van de termijn is mogelijk (Art. 13). Onder voorwaarden kan de vergunning worden ingetrokken (Art. 21).

Een gebonden klant is tegelijkertijd ook beschermd, beschermd tegen misbruik van de monopoliepositie die de vergunninghouder heeft. Daartoe worden aan de vergunninghouder verplichtingen opgelegd:

- (1) Leveringsplicht aan de beschermende afnemers in zijn gebied en wel tegen een tarief dat het door de Minister gestelde maximum niet overstijgt (Art. 15, 16).
- (2) Verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding voor gebonden afnemers (Art. 23).
- (3) Verplichting tot informatieverschaffing aan onze Minister en het meewerken aan geschillenprocedures (Art. 19, 24).
- (4) Verplichtingen m.b.t. leveringszekerheid. In dit kader moet op aanvraag van de Minister een overzicht gegeven worden van de raming van de vraag van

beschermde afnemers en van de vooronderstellingen die aan deze raming ten grondslag liggen; de vergunninghouder moet aangeven hoe hij in deze vraag kan voorzien (Art. 19). De Minister kan eisen dat beschermende afnemers met voorrang beleverd worden (Art. 20).

Zolang er gebonden klanten zijn, zal er sprake zijn van tariefstoezicht. De kosten van belevering van eindgebruikers bestaan uit: inkoopkosten, transportkosten en leveringen en servicekosten. De inkoopprijs wordt als gegeven beschouwd, deze is bepaald in het lange-termijn contract van de Gasunie dat door EZ werd goedgekeurd. De overige tarieven worden gereguleerd volgens “price-cap-regulation”. Daarbij wordt een formule voorgesteld volgens welke de prijsmarge op gas (de toegevoegde waarde per eenheid) in een bepaalde maand gelijk is aan de prijsmarge van de daaraan voorafgaande maand, gecorrigeerd met een factor welke rekening houdt met een wijziging van de consumentenprijsindex en met de opgelegde efficiëntiekorting. Deze efficiëntiekorting wordt door de Minister (op nader te bepalen wijze) voor een periode van 3 à 5 jaar bepaald. Merk op dat niet nagegaan wordt of de initiële tarieven redelijk zijn. Het toezicht op de belevering van gebonden klanten is, volgens het voorstel, eveneens een zaak van de Minister van Economische Zaken.

### 3.3 Evaluatie

Hoewel verwacht mag worden dat marktliberalisatie tot een algemene druk op de prijzen zal leiden, kan niet bij voorbaat uitgesloten worden dat, tengevolge van het wegvallen van mogelijkheden tot kruissubsidie, de prijzen voor bepaalde groepen van afnemers zullen stijgen. De vraag die zich dan vervolgens stelt is of een universele dienstverleningsplicht het beste instrument is om te garanderen dat het aanbod voor iedereen toegankelijk blijft. De verplichting tot universele dienstverlening grijpt aan bij de producentenzijde van de markt, een alternatief is aan te grijpen bij de consumentenkant: het gebruik van de dienst kan voor de betroffen consumentengroepen direct gesubsidieerd worden, bijvoorbeeld via een vouchersysteem. In het geval dat de betroffen groepen (diegene die niet zelfstandig in een betaalbaar aanbod kunnen voorzien) eenvoudig geïdentificeerd kunnen worden, hun gebruik eenvoudig te meten is, en als tevens misbruik van de subsidie (bijvoorbeeld door doorverkoop) kan worden uitgesloten, dan verdient zo'n alternatief beleid al snel de voorkeur omdat het met geringere efficiëntieverliezen gepaard gaat. In de gas- en elektriciteitssector is aan deze voorwaarden voldaan en, zoals we in sectie 2 gezien hebben, wordt in het Verenigd Koninkrijk in essentie voor deze oplossing gekozen. Politiek zou zo'n beleid van subjectgebonden subsidies echter tot problemen kunnen leiden (de kosten zijn direct zichtbaar en daarmee onderwerp van discussie) en dit zou ertoe kunnen leiden dat toch de voorkeur gegeven wordt aan het opleggen van leveringsplicht aan de productiekant.

Zoals we in het bovenstaande gezien hebben, wordt in Nederland, althans tot 2007, voor dit alternatief van ingrijpen aan de producentenkant gekozen. Daarbij wordt tevens gekozen voor het traditionele recept: een lokaal monopolie met mogelijkheid van kruissubsidies. Omdat dit recept gepaard kan gaan met substantiële welvaartsverliezen (minder sterke prikkels tot kostenminimalisatie en innovatie, allocatieve inefficiëntie ten gevolge van kruissubsidies), stelt zich de vraag naar de rechtvaardiging voor deze keuze. In de Memorie van Toelichting bij het ontwerp gaswet lezen we (bij Art. 18) het volgende argument vóór lokale monopolies: "Het tweede lid is bedoeld om aan te geven dat vergunninghouders niet onderling mogen concurreren door elkaars beschermende afnemers weg te lokken. Zou dat wel gebeuren, dan zou de controle op het waarborgen

van de leveringszekerheid bemoeilijkt kunnen worden. Bovendien zou hiermee het principe van geleidelijkheid in de veranderingen op de gasmarkt ondergraven worden”. Wij vinden beide argumenten niet overtuigend (geleidelijkheid en controle zijn geen doelen op zich) en pleiten, opnieuw, voor het loskoppelen van gebondenheid en bescherming. Bovendien merken we op dat dit argument eenzijdig is omdat het niet rept over de welvaartsverliezen die verbonden zijn aan dit traditionele UDV-recept (productieve, allocatieve en innovatieve inefficiëntie). Een goed systeem van regulering, gebaseerd op goede informatie, kan de bijbehorende welvaartsverliezen verkleinen. In de wetsvoorstellen zien we ook goede aanzetten daartoe (boekhoudkundige scheiding en tariefplafonds). Er moet echter vanuit worden gegaan dat het systeem van toezicht niet perfect kan zijn, dat de verliezen niet geëlimineerd kunnen worden, de toezichthouder zal immers een informatieachterstand blijven houden.

Omdat regulering een imperfect substituuut voor marktwerking is, komt de vraag naar hoe de welvaartsverliezen geminimaliseerd kunnen worden neer op de vraag naar hoe het marktmechanisme ingezet kan worden om deze verliezen te beperken. In het rapport “Universele dienstverlening; marktwerking ten bate van iedereen” worden daartoe verschillende mogelijkheden besproken. We laten een aantal daarvan de revue passeren.

Een voor de hand liggende gedachte is de universele dienst tot een echt *basispakket* te beperken. Daarmee wordt vermeden dat de kosten verbonden aan universele dienstverlening nodeloos hoog oplopen. Verder is het van belang zich te realiseren dat universele dienstverlening niet noodzakelijk synoniem is met uniforme dienstverlening; het feit dat niet alle kostenverschillen aan de klant mogen of kunnen worden doorberekend impliceert niet dat helemaal geen kostenverschillen mogen worden doorberekend.

Deze overwegingen zijn vooral daarom van belang omdat de UDV-houder de universele dienstverleningsplicht kan gebruiken om zijn monopolie te rechtvaardigen: hij zou kunnen argumenteren dat, vanwege de belemmeringen die hij ondervindt, toetreding belemmerd zou moeten worden. Inderdaad geldt dat ongelijke concurrentievoorwaarden ertoe kunnen leiden dat inefficiënte toetreding (“creamskimming”) plaats kan vinden, echter de mogelijkheid van “creamskimming” impliceert niet noodzakelijk dat alle

toetreding inefficiënt zou zijn en dat de markt dus moet worden afgeschermd<sup>15</sup>. Voorkomen moet worden dat de UDV-plicht wel in het belang is van de UDV-houder, maar niet in het belang van de consument. Het is daarom in het algemeen te prefereren de UDV-houder niet te zwaar te belasten, de markt voor toetreding te openen en de UDV-houder de mogelijkheid tot reactie op toetreding te bieden.

In het geval van elektriciteit en gas moet onderscheid gemaakt worden tussen distributie en levering. Voor zover wij kunnen zien is levering met geringe schaaffecten verbonden, het is dus een competitieve activiteit. Iedere klant kan in principe een individueel leveringscontract afsluiten, marktwerking is dus mogelijk. De overheid kan in deze markt volstaan door, indien nodig, een prijsplafond vast te stellen. Leveranciers concurreren dan om het recht een individuele kleinverbruiker tegen een prijs die het plafond niet overstijgt te beleveren. Zoals boven reeds gesteld, kan de universele dienst het best via subjectgebonden subsidies gerealiseerd worden. Het ligt anders bij distributie; hier is immers sprake van een netwerk en dus van schaaffecten. Ons principe is concurrentie daar waar mogelijk. Om concurrentie bij leverantie mogelijk te maken pleiten wij dus voor scheiding van leverantie en distributie. Naast het recht een individuele klant te mogen beleveren is er dus ook het recht in een bepaald gebied de distributie te mogen verzorgen. We kunnen ons voorstellen dat de schaaffecten dusdanig zijn dat voor lokale distributie monopolies gekozen wordt. De vraag is dan hoe universele distributie te garanderen.

Een idee dat in het rapport “Universele dienstverlening: marktwerking kan beter voor iedereen” wordt uitgewerkt is dat de kosten verbonden aan een universele dienstverleningsplicht geminimaliseerd kunnen worden door *de vergunning* (het recht de universele distributie te mogen uitvoeren) te *veilen*, of via een ander competitief proces toe te wijzen. Het hoeft geen automatisme te zijn de universele dienstverleningsplicht aan de (voormalig) monopolist toe te wijzen. In een symmetrische situatie zal een veiling er normaal gesproken toe leiden dat de meest efficiënte potentiële aanbieder geselecteerd wordt; hij zal tegen lage kosten (gemiddeld genomen gelijk aan die van de op een na efficiëntste aanbieder) de universele dienst kunnen uitvoeren. Een voordeel van zo'n veiling is dat de kosten die aan de universele dienst verbonden zijn expliciet worden

---

<sup>15</sup> Vergelijk ons bovenstaande commentaar op de toelichting bij Art. 18 van de Gaswet.

gemaakt. Het zou zelfs kunnen blijken dat aan de plicht tot universele dienstverlening helemaal geen kosten verbonden zijn. Bijzondere aandacht verdient in dit geval de vormgeving van de veiling. Zo hoeft een UDV-plicht wellicht niet als pakket geveild te worden, verschillende onderdelen uit het pakket zouden afzonderlijk kunnen worden toegewezen. Ook het vereiste minimumkwaliteitsniveau hoeft niet volledig te worden voorgeschreven, dit zou endogeen in de veiling bepaald kunnen worden. Tenslotte is van belang dat bij een “level playing field” de concurrentie intenser is, de biedingen dus dichter bij de echte kosten zullen liggen en het winnende bod (de vereiste subsidie waaronder men bereid is de vergunning te accepteren) dus lager. Hieruit volgt dat het in het belang van de overheid is zo’n “level playing field” te creëren en te handhaven, zeker moet voorkomen worden dat sommige partijen een informatievoorsprong hebben op andere.

Het rapport “Universele dienstverlening: marktwerking ten bate van iedereen” sluit af met een *stappenplan* met behulp waarvan bepaald kan worden hoe marktregulering het best vorm kan krijgen om aan de gewenste sociale doelstellingen te voldoen. Als samenvatting van het bovenstaande formuleren we nu de volgende “organising questions” die ook in dat stappenplan voorkomen:

- (i) is ingrijpen in de markt nodig?
- (ii) wat verdient de voorkeur: ingrijpen aan de vraagkant (middels gerichte subsidies), of aan de aanbodkant (via een universele dienstverleningsplicht?)
- (iii) wat moet in de universele dienstverleningsplicht worden opgenomen?
- (iv) moeten de verplichtingen aan alle aanbieders worden opgelegd (concurrentie onder symmetrische regelgeving) of is het efficiënter als aan één aanbieder speciale plichten worden opgelegd?
- (v) kan de UDV-aanbieder via een competitief proces geselecteerd worden? Hoe moet dit proces dan worden vormgegeven?
- (vi) is het noodzakelijk de UDV-houder te compenseren, zo ja, hoe hoog moet deze compensatie zijn, wie moet aan deze compensatie bijdragen en op welke grondslag?

De ervaringen in het Verenigd Koninkrijk en in Noorwegen laten zien dat kleinverbruikers wel degelijk keuze hebben, maar dat tegelijkertijd de concurrentie om de

kleinverbruiker niet altijd even intensief is. Zittende aanbieders behouden langere tijd een groot marktaandeel. Er is sprake van een zeer geleidelijke transitie, niet van een drastische overgang naar een perfect competitieve markt. Om de markt goed te kunnen laten functioneren moet de transitie begeleid worden. Het antwoord op de eerste vraag uit het stappenplan is dus ja, naast regulering van de toegangsproblematiek zal bij liberalisering ook toezicht op de eindgebruikerstarieven nog noodzakelijk blijven. Het toezicht kan wegvallen op het moment dat de markt voldoende competitief is, dit is niet noodzakelijk het geval op het moment dat de gebondenheid wegvalt. Wij pleiten dus voor het ontkoppelen van bescherming en gebondenheid. Tevens pleiten we voor het ontkoppelen van distributie en levering. Universele levering wordt, op basis van theoretische argumenten en zoals de ervaringen in het Verenigd Koninkrijk laten zien, het best via ingrijpen aan de vraagkant gerealiseerd. Om de kosten van universele distributie te minimaliseren kan het distributiecontract geveild worden. De veiling maakt de kosten zichtbaar en geeft aan of de distributeur gecompenseerd moet worden. Daarmee zijn de eerste twee “organising questions”, en ook de vierde, beantwoord. De derde vraag betreft een politieke keuze en de resterende vragen kunnen alleen op basis van meer gedetailleerde informatie beantwoord worden. De buitenlandse ervaringen laten echter zien dat er veel te winnen is bij een snelle transitie naar een competitieve markt. Vandaar dat we in het onderstaande nader ingaan op de vraag hoe de overheid een snelle transitie naar een competitieve situatie kan bevorderen.

#### **4. Effecten van liberalisering**

Liberalisering is in de eerste plaats een instrument van de overheid om haar efficiency-doelstelling te bewerkstelligen. Wil dit instrument echter effectief zijn, dan moet het samengaan met innovatie, zowel op technologisch gebied als op organisatorisch gebied. De effecten hiervan worden hier aangeduid.

##### **4.1 Technologische innovatie: miniaturisering**

Volgens McKinsey<sup>16</sup> zijn, op de elektriciteitsmarkt, binnenkort een aantal technologische vernieuwingen te verwachten die liberalisering bevorderen. Op de eerste plaats geeft CCGT (combined-cycle gas turbine) opwekking nieuwkomers in de productiemarkt aanmerkelijke voordelen in kosten en flexibiliteit. Lagere minimumniveaus van efficiënte schaalomvang zullen de noodzaak van megafusies tussen opwekkingsbedrijven verminderen.

In de komende vijf tot zeven jaar zijn een aantal potentiële doorbraken te verwachten welke alle aantrekkelijke eigenschappen hebben, zoals kleinschalige efficiency en milieuvriendelijkheid. Genoemd worden:

- Brandstofcellen (Fuel cells), welke elektriciteit opwekken zonder de traditionele verbrandingsprocessen, met toepassingen in transport en verwarming. Door de grote efficiency kan de vraag naar electriciteit dramatisch dalen.
- Micro-cogen, kleine gas-generatoren die in huis en in werkplaatsen kunnen worden geïnstalleerd en bedoeld zijn om warmte te produceren, met elektriciteit als nevenproduct. Deze maken de capaciteitsbehoefte voor nationale transmissienetten en voor grote opwekkingssystemen kleiner.
- Kleinschalige lpg-faciliteiten, waardoor gas naar nieuwe generatoren vervoerd kan worden zonder grote infrastructurele investeringen.

Deze en andere innovaties zullen de traditionele verhoudingen in de energiesector ingrijpend wijzigen.

---

<sup>16</sup> K. Leslie, D. Kausman, and G. Bard, "European power: managing through deregulation", *The McKinsey Quarterly*, 1999 Number 1, 38-51.

## **4.2 Organisatorische innovatie: transactiekosten**

Naast technische vooruitgang is organisatorische innovatie een uiterst effectief middel om overheidsdoelen te realiseren. De structurele verandering met betrekking tot disintegratie van de bedrijfskolom en de ontwikkeling van nieuwe markten behoort hiertoe. Enkele aspecten die het consumentenbelang rechtstreeks raken zijn de volgende.

### **4.2.1 Markttransparantie**

De consument kan alleen dan een goede keuze uit het aanbod maken als dat aanbod transparant is. De markt is echter niet automatisch transparant. In Noorwegen en Zweden klaagden kleinverbruikers over ondoorzichtige rekeningen en hebben toezichthouder en mededingingsautoriteit hogere transparantie afgedwongen. Dit kan door te eisen dat de rekeningen gestandaardiseerd zijn. Daardoor wordt het aanbod beter vergelijkbaar en kan de consument eenvoudiger zien welke aanbieder voor hem de meest gunstige is. Op deze manier wordt de markt competitiever.

Ook de Nederlandse telecommarkt laat zien dat de markttransparantie afneemt naarmate meer concurrenten op de markt actief zijn. Vanuit economisch oogpunt is dit ook verklaarbaar. Het gaat om een relatief homogeen product waarbij de vaste, verzonken, kosten hoog zijn. Bedrijven realiseren zich dat het risico van intensieve prijsconcurrentie dreigt en zij pogen het aanbod te differentiëren en moeilijker vergelijkbaar te maken. In zo'n situatie kan de overheid een belangrijke rol spelen als leverancier van informatie. Met moderne technologie kan dat eenvoudig. Zo zou de overheid bijvoorbeeld een website kunnen opzetten waar de consument zijn verbruiksgegevens invoert en de computer vervolgens de goedkoopste aanbieders selecteert.

## **4.2.2 Omschakelkosten**

De relatief korte ervaring met liberalisatie is het Verenigd Koninkrijk en in Noorwegen lijkt uit te wijzen dat zelfs als de consumenten van aanbieder kunnen wisselen en als dat wisselen voor hen voordelig is, zij dit vaak niet doen: een relatief grote groep blijft trouw aan de gevestigde aanbieder. Consumenten profiteren niet van het meest gunstige aanbod op de markt, althans niet op korte termijn. In de overgangsfase kan daarom regulering gewenst zijn om de consument “tegen zichzelf te beschermen”. In het Verenigd Koninkrijk is er daarom voor gekozen de consumenten langer te beschermen dan ze gebonden zijn. Deze asymmetrie (meer rechten dan plichten) lijkt ook voor de Nederlandse situatie aantrekkelijk.

## **4.2.3 Reguleringscondities ter bescherming van kleingebruikers**

De artikelen die betrekking hebben op levering aan beschermde klanten hebben een tijdelijke werking. Voorzien is immers dat alle klanten op 1 januari 2007 vrij zullen zijn. Artikel 1 (2e lid) van de wet laat echter de mogelijkheid toe dat de termijn waarbinnen afnemers beschermd worden verlengd wordt. Naar onze mening is het verstandig deze flexibiliteit in te bouwen, maar nog meer flexibiliteit gewenst zou zijn. Immers, er is geen strikte noodzaak de termijn waarbinnen kleinverbruikers beschermd zijn identiek te laten zijn met de termijn waarbinnen zij gebonden zijn. Men kan zich zeer goed voorstellen dat tarieftoezicht zich over een langere periode uitstrekt dan de keuzebelemmering van de consumenten. Inderdaad zijn daar goede argumenten voor te geven, en wordt ook in het buitenland (bijv. in het Verenigd Koninkrijk) een dergelijk asymmetrisch systeem gehanteerd. Zoals in de paragraaf over het Verenigd Koninkrijk wordt betoogd zijn er allerlei redenen waarom de markt voor kleinverbruikers niet zo goed kan functioneren. Tarieftoezicht is daarom op zijn plaats omdat diegene die de kleinverbruikers belevt marktmacht heeft. Dit impliceert echter niet dat het recht om kleinverbruikers te mogen beleveren tegen gereguleerde tarieven bij de zittende aanbieder moet worden neergelegd. Daarmee wordt immers een kunstmatig monopolie gecreëerd

met de mogelijke verstoringen van dien. Er zijn twee alternatieven waarbij marktwerking nog steeds een rol speelt:

- (i) Elke leverancier heeft het recht te leveren tegen de gereguleerde tarieven,
- (ii) Het recht om tegen de gereguleerde tarieven te mogen leveren kan (tijdelijk) in competitie worden toegewezen (veiling).

Bij scheiding van distributie en levering (dat is detailhandel), zijn met levering geen grote schaalvoordelen verbonden zodat het niet noodzakelijk is om optie (ii) te kiezen, vrije levering is een mogelijkheid. Inderdaad is dit de optie die in het Verenigd Koninkrijk gekozen wordt.

Of de markt zal functioneren hangt af van de vraag of er leveranciers zijn die bereid zijn tegen de gereguleerde tarieven te leveren. Zolang het prijsplafond niet al te laag is, zal dit het geval zijn. Zoals de situatie in het Verenigd Koninkrijk laat zien is eigenlijk het enige probleem dat de gereguleerde tarieven voor sommige consumenten te hoog zouden kunnen zijn. Met andere woorden, de problemen hangen samen met inkomensverdeling. Inkomenspolitiek is daarom een beter instrument om het probleem op te lossen dan het verstoren van marktwerking. Indien voor sommige consumenten het aanbod onbetaalbaar dreigt te worden, dan ligt directe inkomstensteun voor de hand. In Nederland zijn voldoende instrumenten voorhanden.

Tot slot nog een paar opmerkingen van meer algemene aard. De vraag is waarom het nodig is het stelsel van gebonden klanten in te voeren. Nu wordt immers iedereen beleverd zonder dat de leveringsplicht geldt. Art. 15.2 biedt overigens een ontsnappingsmogelijkheid: levering dient niet plaats te vinden als dit niet in redelijkheid kan worden geëist. Merk ook op dat er geen aansluitplicht geldt. Het argument voor tijdelijke gebondenheid is dat dit systeem nodig is om de leveranciers voldoende tijd te geven zich op de nieuwe markt voor te bereiden en te voorkomen dat de concurrentie om de grote klanten gevoerd wordt op kosten van de kleinverbruiker. (Gasstromen, blz. 5.) We zijn er niet van overtuigd dat dit argument valide is. Immers ook hier kan men zich een asymmetrisch systeem voorstellen: wel bescherming, geen gebondenheid. Door beide aan elkaar te koppelen wordt grotere druk gelegd op de toezichthouder en bestaat nog steeds de kans dat de kosten worden afgeschoven op de gereguleerde markt, dat de kleinverbruiker bijgevolg de prijs van liberalisering betaalt. Samengevat, wij pleiten voor

een asymmetrische behandeling waarbij de kleinverbruikers wel beschermd worden (door tarieftoezicht) maar tegelijkertijd keuzevrijheid van leverancier hebben.

#### **4.2.4 Institutionele vernieuwing**

Het valt te betwijfelen of in 2007 de techniek al zover gevorderd zal zijn dat de markt van elektriciteitsproducten bestemd voor kleine gebruikers competitief is. Bovendien kunnen tegen die tijd andere aspecten een rol spelen die de toegang van individuele personen tot deze lokale markt bemoeilijken. Of kunnen consumenten duurzame energie willen bevorderen op een karakteristieke wijze. Om deze redenen kunnen consumentencoöperaties van kleine vragers in een oligopolistische aanbodmarkt uiterst heilzaam werken<sup>17</sup>. Een naadloze overgang van vergunninghouders naar deze coöperaties zou wettelijk bevorderd moeten worden en geen ongewisheid behoeven in te houden voor het beleid na het jaar 2007.

---

<sup>17</sup> Zie in dit verband ook “Vakbond FNV sluit stroomleverantie in toekomst niet uit”. EnergieNederland, 18 mei 1999.

## 5. Conclusies

De analyses gemaakt in dit *position paper* vatten wij samen in de volgende conclusies en aanbevelingen.

- (1) Het is evident dat elk transportnetwerk een (lokaal) natuurlijk monopolie vormt dat gereguleerd dient te worden om *universele toegang tot het betreffende net* te garanderen. Universeel wil zeggen dat iedere partij op vergelijkbare condities door de netbeheerder behandeld dient te worden. In de wet is deze plicht goed omschreven voor de beheerder van het landelijk net, maar deze plicht dient uitgebreid te worden tot de beheerder van elk net met aansluitingen in Nederland. Dit betreft dus ook lokale netten en beschermt daarmee bedrijven met warmtekrachtinstallaties. Op een net mogen geen regionale of lokale verschillen in toetredingskosten gehanteerd worden.
- (2) Gegeven de traagheid waarmee het liberaliseringproces in de detailhandel van energie gerealiseerd zal worden ligt een tijdelijke *bescherming* van de consument na 2007 in de rede. Deze bescherming heeft betrekking op voorzieningszekerheid en betaalbaarheid en is tot 2007 afdoende geregeld in de wet door toezicht van de regulator op vergunninghoudende leveranciers (distributeurs). De wetsvoorstellen laten de mogelijkheid toe dat de termijn waarbinnen afnemers beschermd worden verlengd wordt. Naar onze mening is het verstandig deze flexibiliteit in te bouwen, maar zou nog meer flexibiliteit gewenst zijn. In het bijzonder pleiten we voor het ontkoppelen van de periode van gebondenheid en de periode van bescherming.
- (3) Het is van groot belang dat de markt voor de detailhandel in energie zich snel en goed ontwikkelt. Het gevaar bestaat dat de huidige aanbieders hun huidige, kunstmatige monopoliepositie zullen trachten te versterken, gebruik makend van de inertie van de consument, van hoge omschakelkosten en van geringe transparantie. De *gedwongen binding* van de kleingebruiker aan een distributiebedrijf is daarom niet doelmatig. Tarieftoezicht is dus op zijn plaats omdat de distributeur die kleinverbruikers bedient (belevt) marktmacht heeft.

Dit impliceert echter niet dat het recht om kleinverbruikers te mogen bedienen (beleveren) tegen gereguleerde tarieven bij de zittende aanbieder moet worden neergelegd. Daarmee wordt immers een kunstmatig monopolie gecreëerd met de mogelijke verstoringen van dien. Het verdient aanbeveling om elke distributeur (leverancier) het recht te geven om een kleingebruiker te leveren tegen de gereguleerde tarieven. Hiermee vervalt ook de gedwongen binding van kleingebruikers.

- (4) De verwachting dat enkele technologische doorbraken in elektriciteitsopwekking zullen plaatsvinden betekent dat in de toekomst een differentiatie van energieproducten verwacht kan worden die groot genoeg is om alle typen kleingebruikers van energie te doen voorzien. De afhankelijkheid van de grootverbruikers, en op termijn wellicht ook van de kleingebruiker, van het net en van de distributeur wordt hierdoor kleiner. In feite houdt elektriciteit dan op een netwerksector te zijn. Op de lange termijn vervalt bij elektriciteit *voorzieningszekerheid* voor kleingebruikers wettelijk te regelen. Ook bij elektriciteit is aandacht voor het transitieproces nodig. Bij gas zijn dergelijke ontwikkelingen niet te verwachten.
- (5) In het verleden werd ingrijpen op de energiemarkten ook gerechtvaardigd uit overwegingen van zelfvoorziening, d.w.z. onafhankelijkheid van het buitenland. Ook in de toekomst kan internationale schaarste, hoewel onwaarschijnlijk, tot de mogelijkheden behoren. Dit zal dan gepaard gaan met een algemene stijging van het prijsniveau van energie en kan daardoor het probleem van de *betaalbaarheid van energie* voor kleingebruikers met lage inkomens oproepen. In dat geval kan ook een sectoraal consumentenbeleid weinig helpen en zal een specifiek inkomensbeleid aan de betreffende groepen kleingebruikers soulaas moeten bieden.
- (6) Liberalisering van de energiemarkten en het wegvallen van kruissubsidies kan wel gepaard gaan met een grotere, op kosten gebaseerde *prijsdifferentiatie* voor verschillende typen van kleingebruikers. Indien de oorzaak een te geringe concurrentie op de Nederlandse detailhandelsmarkt is, is er sprake van prijsdiscriminatie en ligt er een taak van de NMa. Maar ook als dat niet het geval

is, kan energie voor bepaalde gebruikers met lage inkomens onbetaalbaar worden. Gezien de hoge transactiekosten van sectorale regulering en de starheid die deze bij het aanbod oproept, zijn wij van mening dat ook hier een specifiek inkomensbeleid in deze de voorkeur heeft boven sectorspecifieke maatregelen.

- (7) Het is op dit moment moeilijk te voorspellen op welke wijze en welk type kleingebruiker *kwetsbaar* zal blijken te zijn voor ontwikkelingen na 2007. Wij bevelen daarom aan om nu reeds niet-territoriaal gebonden gebruikercoöperaties, naast de bestaande distributiebedrijven, de mogelijkheid te bieden om als vergunninghoudende afnemer in de markt voor kleingebruikers op te treden. Dit zal tevens een soepele overgang van de huidige situatie, namelijk een afwezige markt en een systeem van monopolistische distributeurs met gebonden en beschermde kleingebruikers, naar een goed functionerende detailhandelsmarkt van energie bevorderen.