
“Galvanisatie van de elektriciteitssector”

De borging van publieke belangen bij de liberalisering en privatisering van de elektriciteitssector in Nederland.



Door: Jacques Stuart, 180085js

Begeleiding: Mevr. Dr. Sandra van Thiel

Bestuurskunde aan de Faculteit Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit
Rotterdam.

Voorwoord

Ter afsluiting van mijn studie Bestuurskunde aan de Faculteit Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit Rotterdam heb ik stage gelopen en deze scriptie geschreven. Deze scriptie is tot stand gekomen door de medewerking van een aantal personen. Hiervoor wil ik met name bedanken:

Mevrouw dr. Sandra van Thiel voor de goede begeleiding en prof. dr. mr. E ten Heuvelhof voor het lezen en beoordelen van de scriptie;

Iedereen van EPPA NL en Public Matters voor de begeleiding tijdens mijn stage;

De respondenten, voor hun medewerking;

Mijn familie, met name mijn ouders die me al die jaren gesteund hebben bij het afronden van mijn studie; en

Myrthe voor haar niet aflatende steun.

Jacques Stuart

Januari 2004

Hoofdstuk 1 Samenvatting	5
Hoofdstuk 2 Inleiding	8
§ 2.1 Inleiding	8
§ 2.2 Aanleiding scriptie	8
§ 2.3 Relevantie bestuurskunde.....	10
§ 2.4 Afbakening onderwerp.....	11
§ 2.5 Uitleg opzet scriptie	13
Hoofdstuk 3 De elektriciteitssector in Nederland	14
§ 3.1 Inleiding	14
§ 3.2 Kenmerken van de elektriciteitssector	14
§ 3.3 Elektriciteit: Van productie tot consumptie	17
§ 3.3.1 Inleiding	17
§ 3.3.2 Productie	18
§ 3.3.3 Transport en Distributie	20
§ 3.3.4 Levering	22
§ 3.3.5 Klanten	22
§ 3.3.6 Import	23
§ 3.4 Ontwikkeling van de elektriciteitssector	23
§ 3.4.1 Inleiding	23
§ 3.4.2 Van begin tot elektriciteitswet 1998	23
§ 3.4.3 Huidige situatie	30
Hoofdstuk 4 Theorieën over publieke belangen	35
§ 4.1. Inleiding	35
§ 4.2 Twee paradigma's	35
§ 4.2.1 Het klassieke paradigma	35
§ 4.2.2 Het nieuwe paradigma.....	36
§ 4.2.3 Concurrentiemodaliteiten.....	36
§ 4.2.4 Problemen bij concurrentie	38
§ 4.3 Liberaliseren en privatiseren	41
§ 4.3.1 Begin liberalisering en privatisering	43
§ 4.3.2 Definitie van liberalisering.....	43
§ 4.3.3 Definitie van privatisering.....	45
§ 4.3.4 Effect van liberalisering en privatisering	46
§ 4.4 Publieke belangen	48

§ 4.4.1 Economische visie op publiek belang	48
§ 4.4.2 Bestuurskundige visie op publiek belang.....	50
§ 4.4.3 Juridische visie op publieke belang.....	52
§ 4.4.4 Verschil tussen de economische, bestuurskundige en juridische visie	54
§ 4.4.5 Publieke belangen binnen de elektriciteitssector	56
§ 4.5 Borgingsmechanismen	57
§ 4.5.1 Borging met concurrentie.....	58
§ 4.5.2 Borging met behulp van regels	58
§ 4.5.3 Institutionele borging	59
§ 4.5.4. Borging via hiërarchie onder leiding van een politiek bestuurder	60
§ 4.6 Conclusies	61
Hoofdstuk 5 Borging in de elektriciteitssector	63
§ 5.1 Inleiding	63
§ 5.2 Empirische verantwoording	63
§ 5.3. Voorzieningszekerheid en leveringszekerheid.....	65
§ 5.3.1 Voorzieningszekerheid en leveringszekerheid.....	65
§ 5.3.2 Voorzieningszekerheid en leveringszekerheid als publiek belang.....	68
§ 5.4 Borgingsmechanismen bij voorzienings– en leveringszekerheid	69
§ 5.4.1 Concurrentie bij voorzienings– en leveringszekerheid.....	69
§ 5.4.2 Wetten en regels bij voorzienings– en leveringszekerheid.....	72
§ 5.4.3 Institutionele borging bij voorzienings– en leveringszekerheid	76
§ 5.4.4 Hiërarchische borging bij voorzienings– en leveringszekerheid	80
§ 5.5 Problemen rond voorzienings– en leveringszekerheid	81
§ 5.5.1 Opties voor borging voorzienings– en leveringszekerheid.....	83
§ 5.6 Conclusies	85
Hoofdstuk 6 Conclusies en aanbevelingen.....	87
§ 6.1 Antwoord op deelvragen	87
§ 6.2 Antwoord op hoofdvraag	89
§ 6.3 Terugblik op theorie en onderzoek.	89
§ 6.4 Aanbevelingen.....	90
Literatuurlijst.....	92
Bijlage 1.....	97
Bijlage 2.....	98

Hoofdstuk 1 Samenvatting

Deze scriptie is gericht op de borging van publieke belangen bij de liberalisering en privatisering van de elektriciteitssector in Nederland. In deze scriptie is vooral aandacht besteed aan wat publieke belangen zijn en welke publieke belangen een rol spelen binnen de elektriciteitssector. Daarnaast is nagegaan hoe deze publieke belangen geborgd kunnen worden.

De elektriciteitssector heeft een lange ontwikkeling achter de rug en is sinds 1994 sterk veranderd onder invloed van liberalisering en privatisering. Voordat deze processen begonnen was de elektriciteitssector een nutsdienst. Deze nutsdiensten waren in handen van gemeenten en provincies. Het idee hierachter was dat de elektriciteitsvoorziening zo belangrijk was dat alleen de overheid dit kon regelen. Elektriciteitsvoorziening werd gezien als een natuurlijk monopolie dat alleen door de overheid beheerd kan worden. In de jaren tachtig van de vorige eeuw kwam daar verandering in. Er ontstonden inzichten dat marktwerking mogelijk was binnen de elektriciteitsvoorziening. Zo is er sprake van een netwerk en over dat netwerk kunnen verschillende partijen al concurrerend diensten leveren. Dit zou kunnen leiden tot een efficiëntere elektriciteitsvoorziening waarbij de prijzen voor afnemers zouden kunnen dalen. Dit nieuwe denken over de elektriciteitssector is ook kenmerkend voor andere sectoren. De elektriciteitssector is een netwerksector net als de gasector, telefoniesector, luchthavensector en de postsector. Een kenmerk van deze sectoren is dat scheiding kan worden aangebracht tussen de verschillende delen binnen de sector. Zo kan de elektriciteitssector worden opgedeeld in productie, transport en distributie en levering.

De liberalisering en privatisering van de elektriciteitssector heeft consequenties voor publieke belangen. Liberalisering is het introduceren van keuzevrijheid. Privatisering kan op verschillende manieren plaatsvinden, maar het komt er op neer dat de overheid geen directe zeggenschap heeft binnen de elektriciteitsbedrijven maar alleen over de condities van de markt. Liberalisering en privatisering vindt plaats in de verschillende delen binnen de elektriciteitssector.

Wat zijn publieke belangen?

Een tweetal belangrijke publieke belangen kan worden onderscheiden; de voorzieningszekerheid en de leveringszekerheid. De voorzieningszekerheid heeft betrekking op het aanbod van elektriciteit en met name de productie van elektriciteit. De leveringszekerheid heeft betrekking op de beschikbaarheid van elektriciteit en is nauw verbonden met de netten.

Om deze publieke belangen te kunnen borgen kan gebruik gemaakt worden van vier borgingsmechanismen. Dit zijn borging met concurrentie, borging met behulp van regels, institutionele borging en borging via hiërarchie onder leiding van een politiek bestuurder. Deze borgingsmechanismen vullen elkaar aan en zijn bedoeld om problemen bij de voorzieningszekerheid en leveringszekerheid te voorkomen. De vier borgingsmechanismen zijn binnen de elektriciteitssector aan te wijzen. Op de volgende pagina is een aantal voorbeelden gegeven van de verschillende borgingsmechanismen bij voorzieningszekerheid en leveringszekerheid.

Enkele problemen worden duidelijk. Zo is er geen sprake van een level playing field binnen Europa. Ook is een voldoende productiecapaciteit voor de langere termijn nog onzeker. Daarnaast hebben zich ook nog andere problemen zoals de code rood situatie in de zomer van 2003 en de onvoldoende administratieve afhandeling van facturen en switches voorgedaan. Onduidelijk is of de netten geprivatiseerd zullen worden en hierdoor bestaat er onzekerheid binnen de markt.

	Voorzieningszekerheid	Leveringszekerheid
Concurrentie	Rond de productie van elektriciteit is duidelijk concurrentie te herkennen. Wel zijn er maar vier grootschalige producenten aanwezig in Nederland.	Rond de netten is bijna tot geen concurrentie te herkennen. Wel is er duidelijk concurrentie tussen leveranciers aanwezig. De markt voor groene stroom is hier een duidelijk voorbeeld van
Institutioneel	Het platform versnelling energieliberalisering.	De norm NEN 50160.
Hiërarchie	Ministerie van Economische Zaken en TenneT.	DTe is de toezichthouder op de elektriciteitsmarkt heeft middelen om in te grijpen.
Wet en regelgeving	De OEPS en de MEP hebben o.a. betrekking op de voorzieningszekerheid.	De elektriciteitswet 1998 het duidelijkste voorbeeld van borging door wet en regelgeving.

Binnen de elektriciteitssector is het duidelijk dat leveringszekerheid en voorzieningszekerheid belangrijk zijn. Een versterking van beide kan worden gevonden in het vergroten van de mogelijkheden van import en export waardoor meer marktwerking kan optreden tussen landen. Voor de liberalisering van de kleinverbruikersmarkt moet er voldoende informatie komen over wat de gevolgen zijn van liberalisering. Dit versterkt de marktmacht van de afnemers en kan zo tot betere concurrentie leiden. Daarbij kan er gedacht worden aan het vaker meten bij klanten om bewustzijn van afname te vergroten. Verder zou een verzekering een mogelijkheid zijn om de kosten van stroomuitval te kunnen dekken.

Hoofdstuk 2 Inleiding

§ 2.1 Inleiding

Deze scriptie richt zich op de elektriciteitssector, waar de laatste jaren veel in is veranderd. Het betreft hier veranderingen binnen een markt die een basisbehoefte, een product levert: elektriciteit. Zonder elektriciteit zou de maatschappij waar we nu in leven ontwricht zijn. Het licht zal niet meer branden, treinen zouden niet rijden, airconditioning zou niet werken en communicatie zal zeer moeilijk verlopen.

De veranderingen zijn ingezet door een proces van liberalisering en privatisering van de elektriciteitssector. Dit heeft zowel voor bedrijven als voor consumenten voor veranderingen gezorgd. Consumenten kunnen nu bijvoorbeeld kiezen of ze groene stroom willen afnemen.

De veranderingen raken aan diverse belangen. Dit zijn bijvoorbeeld consumentenbelangen, milieubelangen, belangen van de sector, maar ook belangen van overheden en politiek. Deze belangen kunnen verschillen, maar kunnen ook overeenkomen.

Door onze grote afhankelijkheid van elektriciteit wordt dit product gezien als een basisbehoefte. Niemand kan zonder elektriciteit en onduidelijkheid of er in de toekomst elektriciteit voorhanden is, is onwenselijk. Het is dus een *publiek* belang dat de elektriciteitsvoorziening goed geregeld is.

In dit hoofdstuk zullen de volgende onderwerpen aan de orde komen. In paragraaf 2.2 wordt de aanleiding van het schrijven van deze scriptie verklaard. Vervolgens zal in paragraaf 2.3 de bestuurskundige relevantie van deze scriptie worden uitgelegd en in paragraaf 2.4 volgt de afbakening met daarbij de doelstelling en de deelvragen. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een uitleg over de opzet van deze scriptie.

§ 2.2 Aanleiding scriptie

Mijn interesse is altijd uitgegaan naar infrastructurele voorzieningen. Met name de realisatie hiervan en problemen die hierbij naar boven komen bij het maken van afwegingen. Zo valt de elektriciteitssector binnen mijn interesses.

Als afronding van mijn studie bestuurskunde aan de faculteit Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit Rotterdam heb ik van januari tot en met april 2003 stage gelopen bij EPPA NL en Public Matters. EPPA NL en Public Matters zijn gespecialiseerd in public affairs. Zij adviseren en begeleiden bedrijven, verenigingen en stichtingen bij het behartigen van hun belangen.

Tijdens mijn stage bij Eppa NL en Public Matters heb ik meer inzicht gekregen in de elektriciteitssector. Mijn aandacht is vooral uitgegaan naar de relaties tussen overheid, politiek en de elektriciteitssector. Hierdoor heb ik ook kunnen volgen welke thema's bij de liberalisering van de elektriciteitssector een rol spelen.

De liberalisering van de energiemarkt heeft al geruime tijd hun aandacht. Deze liberalisering is een ingewikkeld proces vanwege de vele belangen die er mee gemoeid zijn. Zo is er bijvoorbeeld vaak een conflict tussen belangen van de consument en de belangen van de leverancier en producent, maar ook tussen de belangen van verschillende producenten. Vaak wordt er vanuit de politiek gesproken over het borgen van publieke belangen bij de liberalisering van de energiesector. Mijn aandacht gaat uit naar hoe borging van publieke belangen kan plaatsvinden bij liberalisering in de elektriciteitssector.

Deze keuze wordt onder andere bepaald door:

- De aanwezigheid van elektriciteit in en de invloed van elektriciteit op het dagelijks leven van iedere burger. Elektriciteit is niet weg te denken en wordt beschouwd als een basisbehoefte.
- Dat tot enige jaren geleden de elektriciteitsvoorziening een publiek monopolie is geweest en dat er nu steeds meer aan de markt onder bepaalde voorwaarden wordt overgelaten.
- De media de laatste tijd veel aandacht hebben besteed aan problemen en ontwikkelingen binnen de energiesector. Met name de situaties waarbij de levering van elektriciteit tot problemen leiden zijn breed uitgemeten. Voorbeelden hiervan zijn stroomuitval in de regio Rijnmond en in delen van Amsterdam en ook de slechte administratieve afhandeling van elektriciteitsbedrijven.
- Liberalisering en privatisering zijn onderwerpen die binnen de studie Bestuurskunde ruime aandacht krijgen, omdat ze deel uitmaken van het inzicht krijgen in de organisatie en taken van overheden.

§ 2.3 Relevantie bestuurskunde

Dat deze scriptie past binnen de Bestuurskunde is van belang. Daarom zal ik aangeven waarom mijn scriptie bestuurskundig is en waarom hij relevant is.

Er zijn drie redenen voor de bestuurskundige relevantie:

1. De scriptie past binnen het object van studie van de bestuurskunde;
2. Liberalisering en privatisering is onderwerp van studie;
3. De borging van publieke belangen is een actuele discussie binnen de bestuurskunde.

Rosenthal e.a. (1996: hoofdstuk 2) geven een omschrijving van wat bestuurskunde inhoudt. Als object van studie wordt het openbaar bestuur in al zijn verschijningsvormen aangegeven. Daarbij kan een ruime opvatting van openbaar bestuur worden ingepast. Deze opvatting gaat ervan uit dat het studie-object niet alleen de overheidsbureaucratie en de politieke gezagsdragers inhoudt, maar ook semi-overheidsinstanties en allerlei particuliere organisaties met publieke taken. Dit wordt ook aangevoerd door Hakvoort (1996:1); *“Openbaar bestuur is een van de machtige instituties waardoor maatschappelijke veranderingen plaatsvinden. Het openbaar bestuur als een verzamelnaam voor een groot aantal instituties ‘dwingt’ de burgers om verplicht deel te nemen aan instituties als leerplicht, watervoorziening, energievoorziening en vakantiespreiding. Bestuurskunde is de wetenschap die zich bezighoudt met de werking van het openbaar bestuur.”*

Met deze opvatting is het mogelijk de liberalisering en privatisering van de elektriciteitssector als studie-object van de bestuurskunde te zien.

De bedrijven zoals Essent, Nuon en Eneco zijn ontstaan uit gemeentelijke en provinciale elektriciteitsbedrijven en zijn structuur-nv's geworden, met de gemeenten en provincies als aandeelhouders. Godfried Prieckaerts zegt (in Noud Köper, 2003:23) *“de elektriciteitsmaatschappijen van Brabant, Limburg en Overijssel zijn als particulier bedrijf begonnen Dat waren van oudsher N.V.'s waarin de politiek weliswaar een grote zeggenschap had, maar lang niet zoveel als in Rotterdam, Amsterdam of de kleinere bedrijven die nog rechtstreeks onder het provincie- of gemeentebestuur vielen”*.

Binnen de bestuurskunde wordt er veel aandacht besteed aan het ontdekken en verankeren van publieke belangen (WRR, 2000). Deze scriptie probeert een klein deel van deze belangen te omschrijven en te ontdekken of deze belangen goed geborgd worden.

§ 2.4 Afbakening onderwerp

Zoals hierboven aangegeven zal ik me richten op de liberalisering en privatisering van de elektriciteitssector. Binnen dit onderzoeksgebied zal ik proberen na te gaan hoe publieke belangen geborgd kunnen worden. Doel van dit onderzoek is een uiteenzetting te geven van manieren om tot borging van publieke belangen te komen. Verder wil ik nagaan in hoeverre bepaalde publieke belangen binnen de elektriciteitssector al geborgd zijn en hoe. Ook wil ik nagaan welke problemen zich kunnen voordoen bij de borging van publieke belangen. Aansluitend wil ik tot aanbevelingen komen die kunnen bijdragen aan een betere borging van publieke belangen bij de liberalisering en privatisering van de elektriciteitssector.

Voor het bereiken van dit doel stel ik mij de volgende vraag:

Hoe kunnen publieke belangen, zoals leveringszekerheid en de voorzieningszekerheid, geborgd worden bij de liberalisering en de privatisering van de elektriciteitssector in Nederland?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is het noodzakelijk dat eerst antwoord wordt gegeven op de onderstaande vragen:

1. Wat wordt verstaan onder liberalisering en privatisering en hoe verlopen die processen in de elektriciteitssector?
2. Welke problemen komen voor bij de liberalisering en privatisering van de elektriciteitssector en voor welke problemen wordt gevreesd?
3. Welke publieke belangen kunnen binnen de elektriciteitssector worden onderscheiden?
4. Op welke wijze kunnen publieke belangen worden geborgd binnen de elektriciteitssector?

De eerste vraag is van belang omdat bij discussies rond liberalisering en privatisering de begrippen herhaaldelijk voor hetzelfde worden aangezien. Ze zijn niet hetzelfde en hierdoor kan er onduidelijkheid ontstaan over wat er aan de hand is. De begrippen komen overigens niet alleen voor bij discussies rond de elektriciteitssector, maar ook bij andere sectoren die onderhevig zijn, of zijn geweest, aan deze processen. Voorbeelden hiervan zijn de telecomsector, de postsector en de zorgsector.

De vraag welke problemen voorkomen bij de liberalisering en privatisering van de elektriciteitssector en voor welke problemen wordt gevreesd, is noodzakelijk om aan te geven wat voor maatregelen er moeten worden getroffen. Verder kan het antwoord op deze vraag aangeven waarom welke borgingsinstrumenten worden gebruikt of worden overwogen.

De derde vraag stelt het begrip publiek belang aan de orde. Doel van deze vraag is dan ook een antwoord te geven op wat publieke belangen zijn. Daaropvolgend zullen deze publieke belangen binnen de elektriciteitssector moeten worden aangegeven. Als antwoord op de vraag is het herkennen en aanwijzen van publieke belangen binnen de elektriciteitssector.

De Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR), heeft in 2000 een rapport uitgebracht over het borgen van publieke belangen. Dit rapport is voor veel organisaties leidraad geweest bij het in kaart brengen van publieke belangen. In de verschillende rapporten worden verschillende dimensies gegeven waarin publieke belangen kunnen worden gerangschikt.

De laatste vraag moet een uiteenzetting van instrumenten geven die gebruikt kunnen worden voor het borgen van publieke belangen. De effectiviteit van instrumenten is belangrijk bij de keuze voor een bepaald instrument. Door het aanwijzen van problemen, die nu spelen of in de toekomst voorzien worden binnen de elektriciteitssector, is het mogelijk een oordeel te geven over de borging van publieke belangen. Mijn aanbevelingen volgen hier uit.

De titel “galvanisatie van elektriciteit” roept vragen op. Wat is galvanisatie en wat heeft het te maken met elektriciteit? Galvaniseren wordt in Kramers nieuw woordenboek Nederlands omschreven als “ een galvanische stroom voeren door” of als “door elektrolyse met een laagje metaal bedekken”. Deze laatste omschrijving sluit aan bij de borging van publieke belangen, waarin borging het laagje metaal is dat wordt aangebracht. Daarbij kan je je afvragen welk laagje metaal moet worden aangebracht, oftewel welk borgingsmechanisme het meest geëigend is.

§ 2.5 Uitleg opzet scriptie

De rest van deze scriptie is als volgt ingedeeld. Hoofdstuk 3 geeft een samenvatting van de ontwikkelingen binnen de elektriciteitssector en de daarbij behorende beleidsmaatregelen en beslissingen. Hoofdstuk 4 bevat een uiteenzetting van theorie en een formulering van het theoretisch kader. In hoofdstuk 5 worden de onderzoeksmethoden en de empirische verantwoording beschreven. Ook zullen de resultaten van het empirisch onderzoek worden gegeven. In hoofdstuk 6 volgen de conclusies en aanbevelingen.

Hoofdstuk 3 De elektriciteitssector in Nederland

§ 3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk is bedoeld om inzicht te geven in specifieke kenmerken van het product elektriciteit en de elektriciteitssector. Zo zullen alle schakels in de sector worden behandeld. Er zal een historische beschrijving volgen van de ontwikkelingen binnen de sector. Deze beschrijving is gericht op de relatie tussen overheid en de elektriciteitssector, omdat liberalisering en privatisering een andere relatie tot gevolg heeft. De nadruk zal hier liggen op de vormgeving van de elektriciteitssector. Dit hoofdstuk is daarom als volgt ingedeeld.

In §3.2 zullen specifieke kenmerken van elektriciteit worden beschreven. In §3.3 worden de verschillende stadia in de elektriciteitsvoorziening besproken. Hier gaat het om productie, transport, distributie en levering. Dit zal worden gevolgd door een historische beschrijving van de ontwikkelingen binnen de elektriciteitssector in §3.4. Op basis van deze informatie kan in hoofdstuk 4 en 5 een schets worden gegeven van de publieke belangen in de elektriciteitssector.

§ 3.2 Kenmerken van de elektriciteitssector

De elektriciteitssector heeft een aantal kenmerken die overeenkomen met andere sectoren, zoals de gassector, de telecommunicatiesector, drinkwatersector, afvalsector en postsector. Deze sectoren worden netwerksectoren genoemd. Aalbers e.a. (2002:7) geven de volgende karakteristieken van netwerksectoren aan:

- De aanwezigheid van (fysieke) infrastructuur waarover bedrijven producten en/of diensten leveren aan consumenten;¹
- De aanwezigheid van schaalvoordelen (in een bepaald onderdeel) van de netwerksector;
- De aanwezigheid van een natuurlijk of wettelijk monopolie (in een bepaald onderdeel) van de netwerksector. Binnen de elektriciteitssector is het netwerk een natuurlijk monopolie.²

¹ Aalbers e.a (2002:7) maken hierbij een kanttekening dat; “ *Geen enkele definitie van het begrip infrastructuur een exacte afbakening oplevert tussen netwerk- en niet-netwerksectoren. De aanwezigheid van leidingen is slechts een voldoende, maar geen noodzakelijke voorwaarde*”.

Deze kenmerken zijn vrij algemeen en kunnen per sector gespecificeerd worden. Ten Heuvelhof e.a (2001: 11) beschrijven nutsdiensten met de volgende kenmerken:

- Faciliteren van andere economische activiteiten;
- Nutsdiensten zijn essentieel voor het voeren van een comfortabel en hygiënisch verantwoord huishouden;
- Het belang van de nutsdienst vraagt om een universele dekking;
- Het grote belang dat de nutsdienst heeft voor de afnemer en de daaraan gekoppelde wenselijkheid dat eenieder de dienst daadwerkelijk afneemt, maakt het noodzakelijk dat de dienst voor alle afnemers betaalbaar is;
- Vanwege het grote belang van de dienst stelt de overheid hoge eisen aan de kwaliteit van de dienst en de continuïteit ervan;
- De productie van de nutsdiensten vergt in veel gevallen infrastructurele voorzieningen waarvan de aanleg hoge kosten met zich meebrengt. Bovendien zijn de verrichte investeringen voor een groot deel sunk costs: ze zijn zeer specifiek en niet bruikbaar voor andere doelen dan de productie van de nutsdienst; en
- Een additionele reden om genoeg te nemen met een netwerk is dat nutsbedrijven aanzienlijke schaalvoordelen kennen.

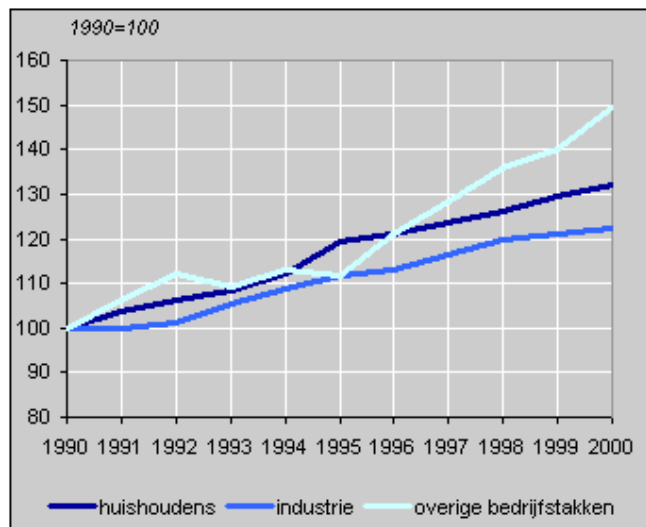
Binnen deze kenmerken komen de kenmerken van Aalbers e.a (2002:7) terug. Op welke wijze komen deze kenmerken ook terug in de elektriciteitssector? Het faciliteren van andere economische activiteiten komt duidelijk naar voren, bijvoorbeeld bij de stroomvoorziening van openbaar vervoerssystemen. Trams, metro's en treinen zijn voor het overgrote deel afhankelijk van elektriciteit. Er zijn nog heel veel voorbeelden te geven zoals fabrieken die elektriciteit afnemen om productielijnen te laten draaien, maar het is zeer duidelijk dat elektriciteit faciliterend werkt.

Het voeren van een comfortabel en hygiënisch verantwoord huishouden komt duidelijk naar voren bij het gebruik van elektrische apparaten. Wasmachines, verlichting, stofzuigers en keukenapparatuur zijn tegenwoordig niet meer weg te denken in een huishouden.

De afhankelijkheid van elektriciteit is aan het toenemen en dat vertaalt zich in een toename van het elektriciteitsverbruik (figuur 3.1). Per inwoner is het huishoudelijk

² Bij een natuurlijk monopolie is het te inefficiënt om een tweede gelijkwaardige markt te maken. Binnen de elektriciteitssector is er sprake van een natuurlijk monopolie van het netwerk, omdat een tweede gelijkwaardig netwerk te duur is. (Aalbers e.a., 2002:bijlage A)

elektriciteitsverbruik in de periode 1990-2000 gestegen met 24%. Dat komt doordat er per huishouden meer apparaten zijn gekomen. Wel worden de apparaten steeds zuiniger (CBS, 2001) In het capaciteitsplan 2003-2009 van TenneT wordt uitgegaan van een jaarlijkse groei van het elektriciteitsverbruik van 1.4% voor de jaren 2001-2003 en een groei van 2.6% voor 2004-2010.



Figuur 3.1 Elektriciteitsverbruik in Nederland Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek 2001.

Betaalbaarheid van elektriciteit is een eis, die terugkomt in het feit dat bepaalde tarieven worden vastgesteld door de Dienst uitvoering en toezicht Energie (DTe). Dit zijn tarieven voor netbeheer en leveringstarieven voor gebonden afnemers. In de reeds geliberaliseerde markten wordt de prijs voor een Kwh elektriciteit bepaald door marktwerking.

Vanwege het grote belang van de dienst elektriciteit stelt de overheid hoge eisen aan de kwaliteit van de dienst en de continuïteit ervan komt naar voren door de wet- en regelgeving die ze opstelt. De Elektriciteitswet is hier een voorbeeld van.

De infrastructurele voorzieningen die nodig zijn voor levering en productie van elektriciteit verschijnen in allerlei vormen. Zo kent iedereen wel de elektriciteitsmasten en grote koeltorens evenals windmolens die in het landschap staan. Verder liggen er vele kabels onder de grond die de distributie van elektriciteit faciliteren. Deze infrastructuur gaat gepaard met grote investeringen. Tot nu toe is de infrastructuur alleen toepasbaar voor de levering van elektriciteit. Zo investeert TeneT (persbericht, 6 oktober 2003) de komende jaren 400 miljoen euro in het

hoogspanningsnet om de capaciteit te vergroten. Een project van NUON (persbericht 5 mei 2003) van internet via het stopcontact is mislukt, omdat het technisch zeer moeilijk is te realiseren.

Schaalvoordelen vinden vooral plaats bij grootschalige productie van elektriciteit. Schaalvoordelen treden ook op bij de netwerken. Koppeling van de netwerken betekent dat deze netwerken makkelijker gebalanceerd kunnen worden. Als er op een bepaalde plaats opeens meer stroom afgenomen wordt, dan moet dit geleverd worden. Dit kan door meer elektriciteit te produceren, maar dat kan ook doordat op een andere plaats minder wordt afgenomen. De elektriciteit die dan als het ware overblijft, kan dan geleverd worden aan anderen. Als het aantal aansluitingen op een netwerk toeneemt, kan balanceren makkelijker plaatsvinden.

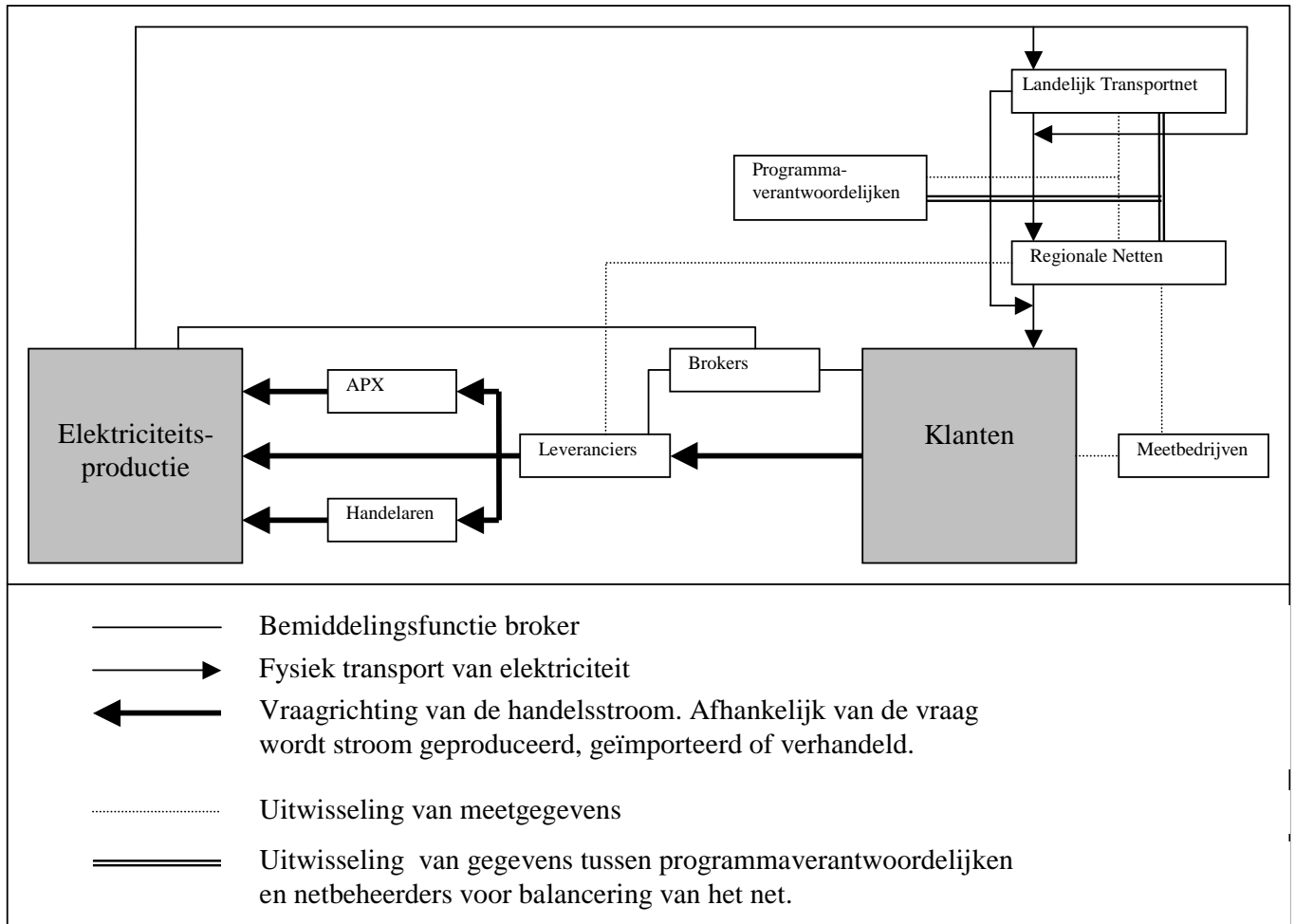
Conclusie: elektriciteit voldoet aan alle kenmerken en is dus een netwerksector.

§ 3.3 Elektriciteit: Van productie tot consumptie

§ 3.3.1 Inleiding

Deze paragraaf beschrijft de verschillende stadia in de keten van productie tot en met consumptie van elektriciteit. In figuur 3.2 wordt de keten vanuit de vraagrichting vormgegeven. Zo ontstaat er bij klanten een vraag naar elektriciteit richting leveranciers. De broker kan daar een bemiddelingsrol bij spelen. De leverancier kan op verschillende manier aan de vraag van de klant voldoen. Als eerste kan de leverancier zich direct richten tot de elektriciteitsproducenten en daar elektriciteit afnemen en laten doorvoeren naar het transport. Of via handelaren en de APX kan een leverancier elektriciteit afnemen. De APX is een beurs waar elektriciteit kan worden ingekocht. De prijzen kunnen hier van dag tot dag verschillen.

Vervolgens wordt de elektriciteit ingevoerd op het landelijk transportnet en vervolgens over de regionale netten. Vanaf deze regionale netten worden de klanten voorzien van de elektriciteit die ze afnemen. In figuur 3.2 is ook een aantal andere spelers bij de levering van elektriciteit aangegeven. Wat zij doen wordt in de volgende paragrafen verder behandeld.



Figuur 3.2 Organisatie van de elektriciteitsmarkt Bron: Energied (2002:22).

§ 3.3.2 Productie

Elektriciteit in Nederland komt uit drie verschillende bronnen. (1) Elektriciteit is afkomstig van grootschalige productie door enkele marktpartijen, (2) opwekking via warmtekrachtkoppeling en duurzame energie uit wind, water, zon en biomassa door diverse partijen en door (3) import via interconnectoren.

Grootschalige opwekking van elektriciteit gebeurt vooral door thermische productie en nucleaire productie. Onder thermische productie wordt de opwekking van elektriciteit uit kolen, gas en olie verstaan. Nucleaire productie vindt plaats in kerncentrales. In Borssele staat de enige kerncentrale voor grootschalige productie van elektriciteit van Nederland. Partijen die in Nederland beschikken over

grootschalige productiefaciliteiten zijn Essent, Electrabel, E-on en Nuon. De Amercentrale is een voorbeeld van grootschalige productie.

WKK staat voor Warmte-krachtkoppeling. WKK vertegenwoordigt een groot deel van het decentrale vermogen dat staat opgesteld in Nederland. Duurzame opwekking speelt een steeds belangrijkere rol bij de productie van elektriciteit. In Nederland is dit echter een zeer klein deel van de totale opwekking. Duurzame opwekking kan plaatsvinden op verschillende manieren. Zo is opwekking door middel van windturbine's en zonnepanelen het meest vertegenwoordigd.

Als laatste bron van elektriciteit is de import van elektriciteit vanuit het buitenland. Zo'n 15 à 20 procent van het Nederlandse verbruik is afkomstig van import. De import van elektriciteit gebeurt via zogenaamde interconnectoren. Dit is een verbinding van gas -of elektriciteitsnetwerken tussen twee landen. Deze interconnectoren hebben echter geen onbeperkte capaciteit. Op dit moment betekent dit dat opwekking in Nederland zal moeten plaatsvinden. De elektriciteit vanuit het buitenland kan natuurlijk op allerlei manieren worden geproduceerd. Een vorm van opwekking die in Nederland niet aanwezig is, is de opwekking met behulp van waterkrachtcentrales.

Het afgelopen decennium is de herkomst van de elektriciteit sterk veranderd (CBS, 2001). In 1990 was 73% afkomstig van de grote elektriciteitscentrales. Een verdere 15% kwam van decentrale productie-eenheden, grotendeels warmte-kracht installaties. Dat zijn productie-eenheden waar elektriciteit in combinatie met warmte wordt geproduceerd. Energetisch is dat zeer voordelig. Een klein deel van de decentrale eenheden bestaat uit windmolens en waterkrachtcentrales. Tenslotte kwam 12% uit invoer (minus een kleine uitvoer).

In 2000 was het aandeel van de grote elektriciteitscentrales afgenomen tot 52%, namen de decentrale eenheden 30% voor hun rekening en was het aandeel van de invoer opgelopen tot 18%. De toename van de invoer is een verschijnsel van de laatste vier jaar en hangt samen met de liberalisering van de elektriciteitsmarkt. Tot 1998 had de invoer steeds op ongeveer 12% gelegen, het niveau van 1990. Bij de productie door warmtekracht-installaties was er sprake van een gestage toename in de loop der jaren negentig. In 1995 bedroeg deze productie 22% van het verbruik.

Het aandeel van elektriciteit opgewekt door middel van zonne-energie, wind- en waterkracht was in 1990 nog zeer gering, circa 0,2% van het verbruik. In 2000 was

het aandeel van deze drie vormen van duurzame elektriciteit, vooral als gevolg van de toename van wind-energie, opgelopen tot 0,8% van het totale verbruik (CBS, 2001).

§ 3.3.3 Transport en Distributie

Na de productie van elektriciteit moet deze getransporteerd en gedistribueerd worden. Met de nadruk op moet, want elektriciteit heeft als kenmerk dat het niet opgeslagen kan worden. Hiervoor is een groot transportnetwerk ontwikkeld dat bestaat uit verschillende delen. Dat is het hoogspanningsnet, dat wordt beheerd door TenneT, en regionale netten. Deze zijn geschikt voor verschillende voltages. Het hoogspanningsnetwerk is het hoofdnetwerk dat zorgt voor de connectie tussen de verschillende netten. Een ander nadeel van het feit dat elektriciteit niet opgeslagen kan worden, is dat elektriciteit dan ook geconsumeerd moet worden. De vraag naar elektriciteit kan voorspeld worden en daarom moet de capaciteit die het netwerk heeft voor transport ook daar op afgestemd moeten worden. Het transport over het landelijk hoogspanningsnet wordt verzorgd door TenneT. TenneT verzorgt ook de overschrijdende verbindingen die import en export mogelijk maken. Dit gebeurt over de interconnectoren. Zie verder paragraaf 3.3.6.

TenneT beheert de infrastructuur van het Nederlandse 380- en 220 kV-net en de buitenlandverbindingen. Het beheer betekent: zorgen dat over de hoogspanningslijnen en in de stations stroomtransport onder vrijwel alle omstandigheden mogelijk is. Om dit te realiseren voert TenneT de volgende taken uit:

- Systeemdiensten. Als enige organisatie in Nederland heeft TenneT de taak ervoor te zorgen dat het elektriciteitssysteem voor heel Nederland goed werkt. TenneT is verantwoordelijk voor een veilig, betrouwbaar en doelmatig systeem. Kort gezegd komt dit neer op het handhaven en beschermen van de balans.
- Het handhaven van de balans in de elektriciteitsvoorziening gebeurt door op- en afregelen. Wijkt de onbalans echter af buiten bepaalde normen, dan zijn er ingrijpendere maatregelen nodig. TenneT moet de balans in die gevallen beschermen en herstellen. Bij dreigende overbelasting of onderbelasting gaat er een alarm af bij TenneT. TenneT heeft dan de afspraak met de buurlanden dat zij elektriciteit leveren aan TenneT. Deze situatie mag niet langer dan 15 minuten gebeuren.

-
- Transportdiensten. TenneT, de Nederlandse regionale netbeheerders en de buitenlandse netbeheerders in de grensgebieden hebben afspraken gemaakt die ervoor moeten zorgen dat het transport van elektriciteit goed verloopt. Bij de transportdiensten zijn de volgende criteria hierbij van belang: kwaliteit van het product en transparantie van de markt.
 - Tarieven
In de TarievenCode is vastgelegd welke soort tarieven door netbeheerders in rekening mogen worden gebracht bij de aangeslotenen op hun net. Het betreft de navolgende tariefsoorten:
 - Aansluittarieven;
 - Transporttarieven; en
 - Systeemdienstentarieef.

Alle vermelde tarieven worden door DTe vastgesteld.

- Programmaverantwoordelijkheid:
In Nederland zijn partijen vrij hun elektrische energie te kopen van of te verkopen aan wie ze maar willen. Voor deze transacties zullen partijen met elkaar contractuele koop- en verkooprelaties aangaan. Binnen deze partijen kunnen partijen dagelijks uitvoeringsafspraken maken (leveringsinstructies of afroeporders). Deze transacties leiden tot transport in het net. In de praktijk zullen de daadwerkelijke productie of het verbruik echter niet altijd volgens afspraken lopen. Daarom is er een systeem nodig om de verschillen tussen transacties en werkelijkheid te verrekenen. In Nederland is gekozen voor een systeem van Programmaverantwoordelijkheid.
Programmaverantwoordelijken stemmen de vraag en aanbod van elektriciteit voor de volgende dag op elkaar af om belasting van het transportnet te voorkomen. Zo kan er een balans worden gevonden voor het voorzieningssysteem.
- Internationaal stroomverkeer
TenneT en de buitenlandse Transmission System Operators (TSO's) zijn samen de balanceekeepers van Europa. Zij bewaken de balans tussen actuele vraag en aanbod in het elektriciteitssysteem.

De midden en laagspanningsnetten worden beheerd door netbeheerders. De regionale laagspanningsnetten zijn in handen van de regionale energiedistributiebedrijven. De

energiedistributiebedrijven bestaan uit een netbedrijf en een leveringsbedrijf. De netbedrijven zijn verantwoordelijk voor het fysieke transport van elektriciteit naar afnemers.

§ 3.3.4 Levering

Voor de levering van elektriciteit kunnen klanten terecht bij leveranciers die het commerciële en administratieve aanspreekpunt zijn voor de klant. Op dit moment zijn huishoudens en kleinzakelijke klanten voor gewone stroom aangewezen op de leverancier in hun regio. Voor groene stroom geldt dit bijvoorbeeld niet. Voor de levering van groene stroom zijn al verschillende nieuwe bedrijven op de markt gekomen. Ook de bedrijven die nu als enige gewone stroom mogen leveren concurreren met elkaar op markten die al zijn geliberaliseerd. Ook producenten kunnen optreden als leverancier, dit gebeurt bijvoorbeeld bij grootafnemers. Voorbeelden van nieuwe leveranciersbedrijven op de Nederlandse markt zijn bijvoorbeeld: Anode, E.ON Benelux, ANY-G, Electrabel Nederland. Tot voor kort was EnergyXS ook een nieuw bedrijf, maar dat is inmiddels failliet.

§ 3.3.5 Klanten

Er kan een aantal verschillende soorten klanten worden onderscheiden:

- Grootverbruikers;
- Klanten voor groene elektriciteit;
- Middelgrote (zakelijke) klanten; en
- Huishoudelijke en kleinzakelijke klanten.

De markt voor de laatste categorie klanten is nog niet vrijgegeven. Zij krijgen op 1 juli 2004 keuzevrijheid.

Als klanten elektriciteit afnemen moet dit ook geregistreerd worden. Dit wordt gedaan door middel van het plaatsen van een meter. Deze meter wordt niet geplaatst door de leverancier, maar de klant moet hier zelf voor zorgen. Er zijn twee soorten meters. De eerste meter is een meter die het totaal afgenomen elektriciteit registreert en geen onderscheid maakt tussen dag en nacht. De tweede soort meter kan dat wel en zo kunnen er twee verschillende tarieven worden gehanteerd. Meetbedrijven plaatsen

meters, verrichten onderhoud en zorgen soms voor het doorgeven van meterstanden aan de netbeheerders. In andere gevallen nemen netbeheerders zelf de meterstanden op. Zij geven dit door aan de leveranciers en de programmaverantwoordelijken.

§ 3.3.6 Import

De import en export van elektriciteit gebeurt via zogenaamde interconnectoren. TenneT beheert deze verbindingen en zorgt voor de verdeling van de capaciteit op deze verbindingen. Dit gebeurt door veilingen. Er zijn twee verbindingen naar België en drie naar Duitsland. Er zijn plannen op dit moment om meer import en export capaciteit aan te leggen, bijvoorbeeld naar het Verenigd Koninkrijk (Van Eck e.a., 2002:43). Importcapaciteit is absoluut noodzakelijk voor het dekken van de gemiddelde elektriciteitsvraag in Nederland tijdens de werkdag. Als prijzen in het buitenland lager zijn dan is de capaciteit de beperkende factor in het kunnen beschikken over goedkope elektriciteit. Niet alleen import en export, maar ook doorvoer wordt mogelijk gemaakt door deze verbindingen.

§ 3.4 Ontwikkeling van de elektriciteitssector

§ 3.4.1 Inleiding

De elektriciteitssector heeft een geschiedenis die teruggaat tot 1884. Sindsdien is er veel veranderd binnen deze sector. Deze veranderingen zullen hieronder worden omschreven. Hierbij wordt geen aandacht besteed aan de processen en discussies die hieraan vooraf zijn gegaan. Wel worden de uiteindelijke beslissingen verklaard. In de figuren 3.2 t/m 3.5 wordt de ontwikkeling van de interactie tussen de verschillende partijen binnen de elektriciteitssector weergegeven. De bedrijven die in deze figuren staan kunnen worden gezien als voorbeeld.

§ 3.4.2 Van begin tot elektriciteitswet 1998

De eerste elektriciteitsvoorziening was een particulier initiatief: *“De openbare elektriciteitsvoorziening in Nederland begon in 1884 toen de N.V.*

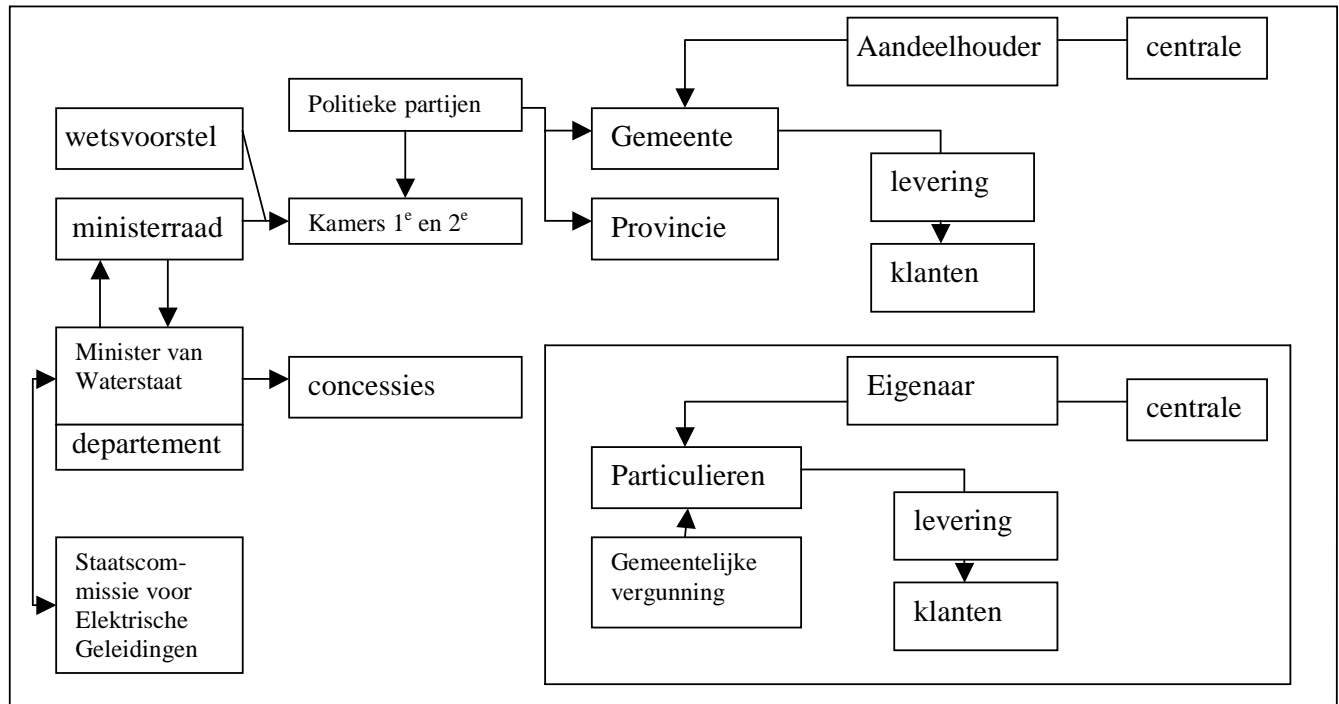
Electriciteitsmaatschappij Systeem de Khotinsky van het gemeentebestuur van Rotterdam vergunning kreeg elektriciteit te leveren ten behoeve van een blok percelen aan de Wijnhaven” (Vlijm, 2002:36).

In 1895 werd in Rotterdam het eerste gemeentelijke elektriciteitsbedrijf van Nederland opgericht. Dit was het begin van openbare elektriciteitsbedrijven waarbij gemeentelijke bedrijven (diensten) en particulieren naast elkaar bestonden. De gemeentelijke bedrijven werden opgericht omdat dit in het algemeen belang was.³ De rijksoverheid bemoeide zich niet met de elektriciteitsvoorziening. Wel moest er voor het aanleggen van een leidingnet een vergunning worden aangevraagd bij Provinciale Staten. De ontwikkeling van openbare elektriciteitsvoorziening heeft er toe geleid dat er in 1913 82 centrales waren, waarvan er 58 door particulieren geëxploiteerd werden en de andere door gemeentebesturen. Daarnaast bestonden vele distributiebedrijven.

Figuur 3.2 is een schematische weergave van verschillende partijen die bij de elektriciteitsvoorziening betrokken waren. Dat particulieren en gemeenten allebei elektriciteit leverden komt hierin naar voren. De gemeenten hadden zelf een centrale die elektriciteit leverde voor die gemeente en voor omliggende gemeenten. Dit gold ook voor particuliere eigenaren van centrales. De rijksoverheid hield zich lange tijd afzijdig van de elektriciteitsvoorziening. Alleen met de aanleg van het leidingnet bemoeide ze zich er mee. In 1911 werd de staatscommissie van IJsselsteyn ingesteld. Onder invloed van deze commissie kwam de opwekking en de distributie van elektriciteit voor een belangrijk deel in handen van de provincies.

Als reactie op deze commissie werd op 4 oktober 1913 de Vereniging van Directeuren van Elektriciteitsbedrijven in Nederland (VDEN) opgericht (Vlijm, 2002:67). De VDEN is een belangenbehartiger en is aangegeven in figuur 3.3.

³ Vlijm haalt hier J. van den Oort aan, die stelt dat het de voorkeur verdient bij de definiëring van de term algemeen belang niet alleen de baten, maar ook vooral de motieven centraal te stellen.



Figuur 3.2: interactie overheid en elektriciteitssector aan het begin van de twintigste eeuw. Bron: Vlijm (2002:66).

In 1915 liet de toenmalige minister van Waterstaat de zorg voor de elektriciteitsvoorziening over aan de provincies. De regering zou voldoende invloed kunnen uitoefenen door het verlenen van concessies aan de provincies. Zo ontstonden de provinciale elektriciteitsbedrijven in Nederland. In 1930 waren er in totaal 470 elektriciteitsbedrijven. Dit waren voor het overgrote deel alleen bedrijven die zich met distributie bezighielden; de rest was een combinatie van distributie en productie. Daarbij is het opvallend dat er verschillende soorten eigenaren waren. Eén was van het rijk, zeven van provinciale besturen, tien coöperatieve bedrijven en negen waren in particuliere handen.

In 1938 kwam de eerste Elektriciteitswet. De Elektriciteitswet van 1938 betekende niet dat de rijksoverheid ging ingrijpen in de organisatie van de elektriciteitsvoorziening. De doelstelling van de wet was het zeker stellen van de optimale beschikking over elektriciteit. Het is opmerkelijk dat het gedeelte van de wet dat overheidsinventie mogelijk maakte niet in werking trad. Wel kon worden vastgesteld dat een belangrijk doel van de overheid, namelijk een

elektriciteitsvoorziening tegen de laagste kosten door het bevorderen van samenwerking en concentratie, ook door de elektriciteitssector werd nagestreefd.

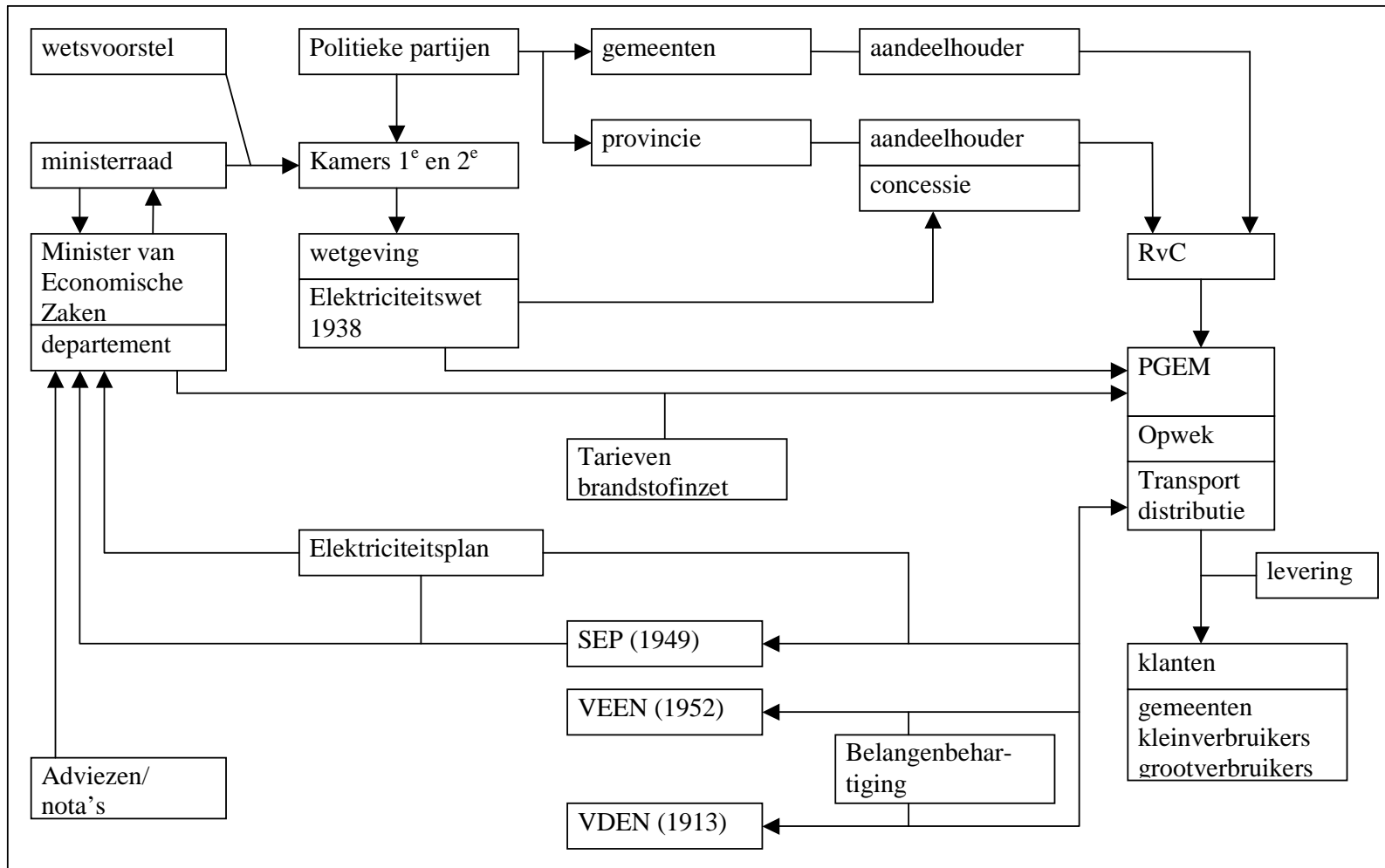
Tot aan de Tweede Wereldoorlog was de elektriciteitssector zodanig georganiseerd dat ingrijpen van de rijksoverheid niet nodig was. Elektriciteitsbedrijven konden zich, op provinciaal en gemeentelijk niveau, ontwikkelen tot bedrijven die de hele verticale bedrijfskolom (opwek, transport, distributie en levering) in handen hadden. Het concessiestelsel was niet wettelijk geregeld. Het was echter alleen aan provinciale elektriciteitsbedrijven toegestaan om binnen de provinciale grenzen hun product aan de man te brengen. Dit heeft de monopoliepositie van de provinciale bedrijven in de hand gewerkt.

Tot aan de Tweede Wereldoorlog was er van enige samenwerking tussen de elektriciteitsbedrijven nauwelijks sprake (Vlijm, 2002:75). Maar na lange onderhandelingen vond in juni 1949 de oprichting van de samenwerkende Elektriciteits-Productie (SEP) plaats (zie figuur 3.3). De SEP kreeg als taak de elektriciteitsproductie te coördineren. De SEP kreeg ook als taak de levering naar en het betrekken van elektriciteit uit het buitenland te organiseren. Verder deed de SEP ook de planning. Dit houdt in dat de SEP naging hoeveel elektriciteit er in de komende jaren nodig was. Hieruit werd een elektriciteitsplan opgesteld waarin stond wanneer er nieuwe centrales werden gebouwd. In 1952 werd de Vereniging van Exploitanten van Elektriciteitsbedrijven (VEEN) opgericht. De voorloper van deze vereniging was de Vakgroep Elektriciteitsbedrijven die door de sector opgericht was als onderdeel van een nieuw organisatie-model voor de gehele Nederlandse industrie met als opdracht de haar productie en organisatie te reorganiseren.

In 1970 werd door de 11 productiebedrijven en de SEP een *Algemene overeenkomst van samenwerking* ondertekend. In deze overeenkomst was met name de gang van zaken met betrekking tot het jaarlijks vast te stellen landelijke plan voor uitbreiding van het productievermogen geregeld en daarmee verband houdende onderlinge verrekening van vermogen en elektriciteit.

Tot het begin van de jaren vijftig was de invloed van de rijksoverheid op de elektriciteitsvoorziening beperkt. In 1945 was een Rijksdienst voor de Elektriciteitsvoorziening ingesteld die o.a. verantwoordelijk was voor de koleninkoop. Vanaf 1939 was de hoogte van de elektriciteitsstarieven gereld door de *Prijsopdriving en Hamsterwet*. Vanaf dat moment mochten de elektriciteitsbedrijven alleen hun

tarieven verhogen met toestemming van de minister van Economische Zaken. In 1951 trof de regering een regeling die de tarieven op een bedrijfseconomisch en sociaaleconomisch niveau verzekerde. Tot de jaren zeventig vonden er een aantal veranderingen plaats in de soort brandstoffen die werden gebruikt voor de productie van elektriciteit. De productiesector was niet alleen afhankelijk meer van steenkool, maar aardolie en aardgas boden zich aan als alternatief hiervoor. Dit werd veroorzaakt door een tekort aan kolen binnen de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, zodat import uit de Verenigde Staten moest plaatsvinden. De vondst van de aardgasbel bij Slochteren had een gunstige ontwikkeling op de elektriciteitsprijs.



Figuur 3.3: interactie overheid, aandeelhouders, PGEM en de Branche (1955) Bron: Vlijm (2002:83)

In 1967 werd 73 % van het elektriciteitsverbruik geleverd door 17 productie -en distributiebedrijven, terwijl slechts 27% werd geleverd door 95 distributiebedrijven (Vlijm, 2002: 82).

De oliecrisis van 1973 had een enorme invloed op de energiesituatie in Nederland. De afhankelijkheid van buitenlandse energiebronnen werd duidelijk en dit kon worden gebruikt als politiek drukmiddel. Dit was aanleiding voor de overheid om meer grip te krijgen op de elektriciteitsproductie.

In 1974 presenteerde de minister van Economische Zaken, R.F.M. Lubbers, een Energienota waarin een opzet van het Energiebeleid in de toekomst werd vastgelegd. Vlijm (2002) citeert uit deze Energienota *'Een gewaarborgde voorziening van de vraag naar energie die uit een zo efficiënt mogelijk verbruik resulteert, tegen de laagst mogelijke maatschappelijke kosten; vraag en aanbod dienen te passen in een op meer evenwicht gericht systeem van internationale arbeid en inkomensverdeling en moeten zijn afgewogen tegen de eisen, die de ecologische inpasbaarheid, de veiligheid en de werkgelegenheidssituatie stellen'*.

Vanaf 1975 zou de minister van Economische Zaken zijn goedkeuring mogen verlenen aan het Elektriciteitsplan dat daarvoor werd vastgesteld door de Raad van Commissarissen van de SEP. Dit hield in dat er ook parlementaire controle mogelijk was over de elektriciteitsproductie. Verder wilde de regering ook meer controle krijgen over de ontwikkeling van de infrastructuur. Het ging hierbij niet alleen om de infrastructuur in de productie maar ook in de distributie van elektriciteit. Voor de oliecrisis had de overheid alleen controle op de tarieven en de brandstoffeninzet.

Op 8 juni 1978 werd de *Commissie Concentratie Nutsbedrijven (CoCoNut)* ingesteld die de mogelijke concentratie in de nutssectoren en naar een effectief energiebeleid onderzoek ging verrichten (Vlijm, 2002:140). Dit leidde tot een langdurige discussie hoe de elektriciteitsproductiesector in de toekomst moest worden vormgegeven. Uiteindelijk heeft dit geleid tot de elektriciteitswet van 1989. Dit lange traject is te verklaren door het feit dat er een voortdurende discussie tussen de sector en de minister van Economische Zaken was over hoe de elektriciteitssector een zo'n optimale efficiency kon bereiken.

De productie werd teruggebracht van 15 productiebedrijven naar 4 productiebedrijven.⁴ Dit veroorzaakte dat er weer een scheiding werd aangebracht tussen productie en distributie.

De SEP werd in 1986 omgevormd tot een coördinerend naar een dirigerend lichaam. De SEP werd de organisatie die met de minister van Economische Zaken onderhandelde over nieuw te bouwen productievermogen, brandstoffeninzet en het landelijke basistarief dat bij de distributiebedrijven in rekening mocht worden gebracht.

Het aantal distributiebedrijven werd tot aan het begin van de jaren negentig teruggebracht van 66 in 1980 tot 31 in 1994 (Vlijm, 2002:176).

§ 3.4.3 Huidige situatie

In tabel 3.1 wordt een onderscheid gemaakt tussen juridisch eigendom en exploitatie oftewel economische eigendom. Het economisch eigendom is het meest interessant, omdat dit in tegenstelling tot het juridisch eigendom mogelijkheden geeft om winst te genereren uit de exploitatie. Een verschil tussen de elektriciteitswet van 1998 en die van 1989 is dat bedrijven zijn opgesplitst, unbundled. Dit is een verticale unbundling. Distributiebedrijven hebben niet meer het economisch eigendom over de regionale netten en producenten hebben geen economisch eigendom meer over het landelijk hoogspanningsnet.

⁴ Het was eerste de bedoeling om te komen tot een grootschalig productiebedrijf, maar dat is er niet gekomen. Dit vooral door verschillen tussen de toenmalige productiebedrijven en door politieke overwegingen (Koper, 2003:24).

Tabel 3.1 Eigendom en exploitatie onder het regime van de Elektriciteitswetten van 1989 en 1998.

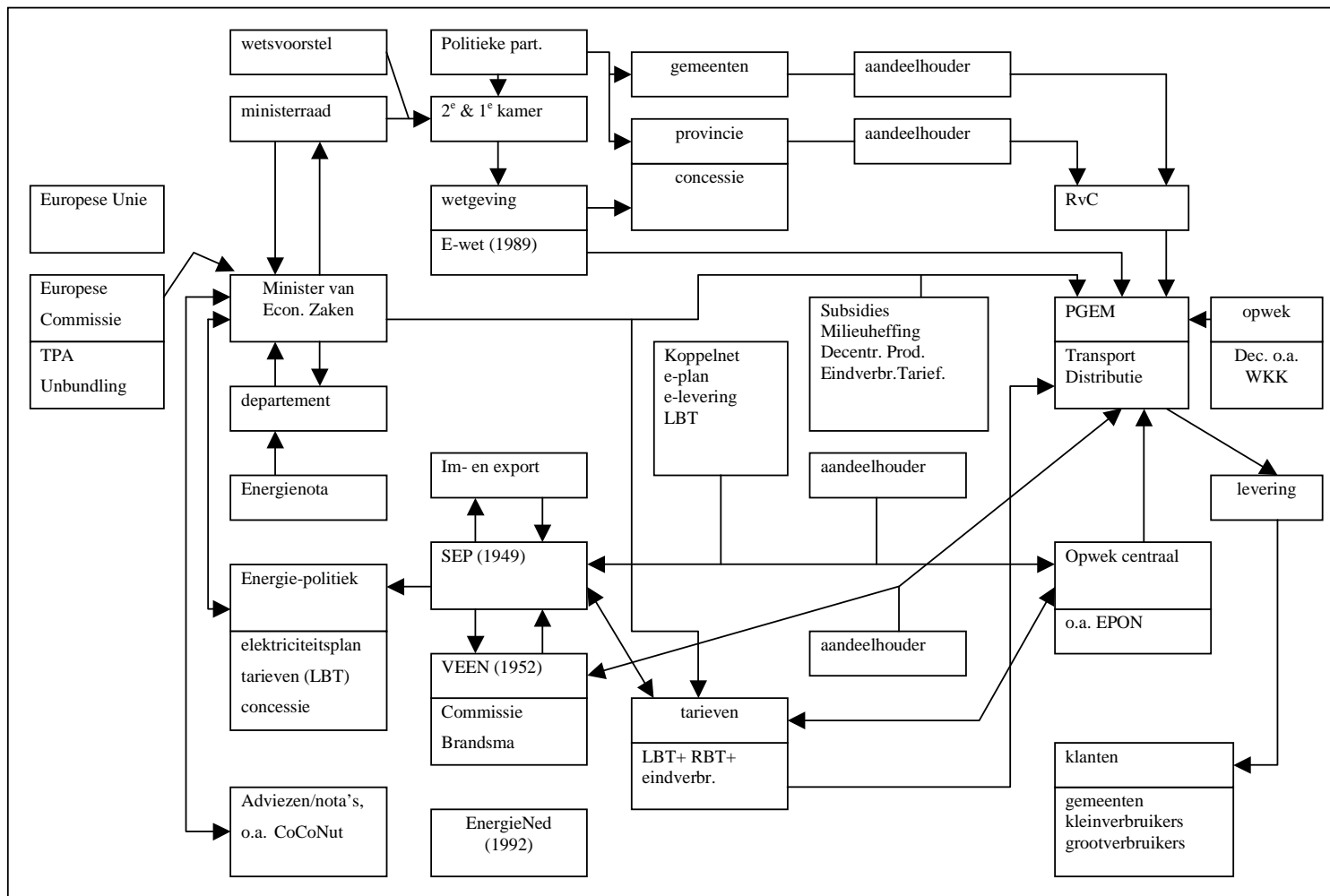
Onderdeel infrastructuur	Elektriciteitswet 1989		Elektriciteitswet 1998	
	Juridisch eigendom	Exploitatie	Juridisch eigendom	Exploitatie
Grootschalige opwekking	Afzonderlijke elektriciteitsproducenten	Gezamenlijke elektriciteitsproducenten, samenwerkend in de nv Sep(EPON,EPZ,UNA,EZH)	Afzonderlijke elektriciteitsproducenten	Afzonderlijke elektriciteitsproducenten in een geliberaliseerde markt
Kleinschalige opwekking	Verschillende partijen(WKK)	Verschillende partijen	Verschillende partijen	Verschillende partijen
Landelijk hoogspanningsnet	nv Sep	nv Sep	TenneT BV	TenneT BV
Subtransportnetten en distributienetten	Distributiebedrijven	Distributiebedrijven	Elektriciteitsbedrijven	Regionale Netbedrijven

Bron: Ten Heuvelhof e.a. 2001:53

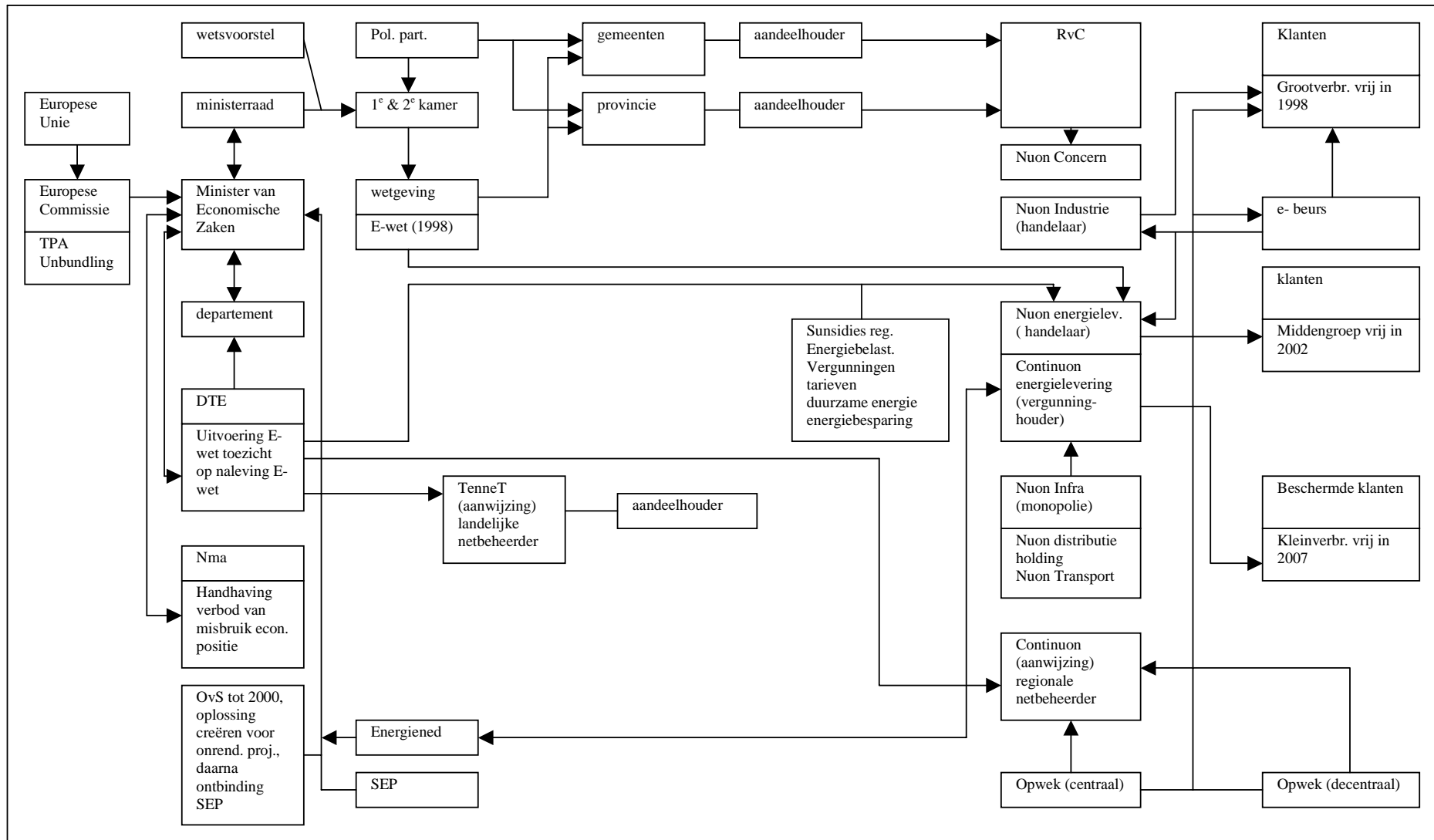
Maar er zijn meer veranderingen (zie figuur 3.4 en 3.5). Het verschil tussen figuur 3.4. en 3.5 is vooral de komst en het verdwijnen van een aantal organisaties. Zo is de SEP verdwenen en zijn TenneT en de DTe ontstaan. Nu regelt TenneT de import en de export. Ook is er horizontale integratie opgetreden en PGEM is gefuseerd met andere bedrijven en daaruit is NUON ontstaan. Ook Essent en Eneco komen voort uit fusies. Binnen NUON is duidelijk te zien dat er sprake is van unbundling. Het netbedrijf van NUON is netbeheerder geworden en niet NUON zelf. Verder is een e-beurs ontstaan waar elektriciteit verhandeld kan worden op een spotmarket. Deze spotmarket is de Amsterdam Power eXchange (APX).

Ook de afnemers zijn verdeeld in verschillende groepen, omdat er per groep afnemers er een andere datum is van liberalisering. In figuur 3.5 bestaat EPON niet meer en is de markt voor productie geprivatiseerd. Hierbij is ook het elektriciteitsplan verdwenen waarin werd besloten waar nieuwe centrales werden gebouwd en hoeveel. Ook de tarieven die voor elektriciteit moeten worden betaald zijn verdwenen, dit is nu een marktconforme prijs geworden. Wel zijn er subsidies verschenen zoals de Regulerende Energie Belasting (REB). Figuur 3.5 geeft de complexiteit van de elektriciteitssector schematisch weer. Enkele partijen zoals milieugroeperingen en consumentenorganisaties zijn hier buitengelaten. Zij proberen invloed uit te oefenen en hebben interactie met verschillende partijen aangegeven in figuur 3.5.

In het volgende hoofdstuk komen theorieën over publieke belangen aan bod en in dit hoofdstuk worden redenen gegeven van alle veranderingen.



Figuur 3.4: Interactie overheid, aandeelhouders, PGEM en de Branche (1995) Bron: Vlijm (2002:174)



Figuur 3.5: interactie overheid, aandeelhouders, Nuon en de branche (1999) Bron: Vlijm (2002:263)

Hoofdstuk 4 Theorieën over publieke belangen

§ 4.1. Inleiding

In hoofdstuk 3 is een uiteenzetting gegeven van ontwikkelingen binnen de elektriciteitssector. Ook is er aandacht besteed aan de specifieke kenmerken die het product elektriciteit met zich meeneemt. In dit hoofdstuk volgt een uiteenzetting van begrippen en theorieën die rond liberalisering, privatisering en publieke belangen naar voren komen. In § 4.2 wordt aandacht besteed aan twee paradigma's rond de netwerksectoren en dus ook de elektriciteitssector. In § 4.3 worden liberalisering en privatisering verklaard. § 4.4 is gewijd aan publieke belangen en § 4.5 gaat in op verschillende manieren voor borging van publieke belangen. §4.6 eindigt dit hoofdstuk met de veranderende rollen die overheid, consumenten en bedrijven ondergaan, als gevolg van liberalisering en privatisering.

§ 4.2 Twee paradigma's

Liberalisering van de elektriciteitssector is te verklaren door een verandering in het denken over infrastructuurvoorzieningen als de elektriciteitssector. De inrichting van de elektriciteitssector kan worden verklaard worden vanuit een tweetal paradigma's, het klassieke en het nieuwe paradigma.

§ 4.2.1 Het klassieke paradigma

De publieke sector heeft lange tijd de elektriciteitsvoorziening in handen gehad en gecontroleerd. Daarbij stond de idee van het natuurlijke monopolie centraal. Ten Heuvelhof e.a. (2001:17) beschrijven dit klassieke paradigma als volgt: "Er is een productiekolom die nutsdiensten produceert. In het hart bevindt zich infrastructuur in een groot aantal gevallen een netwerk. Het is economisch niet verantwoord dit netwerk te dupliceren en daarom spreken we van een monopolie. De diensten die op de infrastructuur worden geproduceerd en geleverd, worden beschouwd als een directe afgeleide van de infrastructuur. De infrastructuur en de diensten op de

infrastructuur zijn sterk verweven en daarom is het een kleine stap om de gehele sector als een monopolie te ordenen.” Als gevolg hiervan is het makkelijk te stellen dat een monopolie zich beter in handen van publieke organisaties kan bevinden dan in de handen van een op winst gedreven private markt. Vanuit het klassieke paradigma was regulering van de nutsbedrijven nodig om een efficiënte verdeling van middelen te verkrijgen. Hierbij werd er in de elektriciteitssector als middel prijsbeleid toegepast op de vaak publieke nutsbedrijven. Tegenover dit klassieke paradigma staat het nieuwe paradigma.

§ 4.2.2 Het nieuwe paradigma

In het nieuwe paradigma worden niet de partijen in markt gereguleerd maar de markt zelf. Daarbij zijn twee vormen van regulering mogelijk. Een zwakke vorm waarin regulering gebaseerd is op antitrust regels en een sterkere variant waarin eigendomsbeperkingen worden opgeworpen, zoals beperking van verticale integratie van bedrijven. Essentieel voor het nieuwe paradigma is de unbundling (opsplitsing) van de schakels in de productiekolom (Ten Heuvelhof e.a., 2000:18). Het nieuwe paradigma ziet mogelijkheden voor concurrentie, waarbij concurrentie kan plaatsvinden op verschillende manieren (Weijnen e.a., 2000:91):

1. Concurrentie met de infrastructuur;
2. Concurrentie om de infrastructuur;
3. Concurrentie op de infrastructuur; en
4. Concurrentie tussen infrastructuren.

§ 4.2.3 Concurrentiemodaliteiten

Van concurrentie met de infrastructuur is sprake als een niet-infrastructuurgebonden alternatief concurreert met de bestaande infrastructuur. Binnen de elektriciteitssector zijn dit alternatieven zoals windmolens, zonnecollectoren en warmtekrachtkoppeling. Deze alternatieven concurreren binnen de elektriciteitssector met grootschalige opwekking door bijvoorbeeld kolencentrales.

Bij concurrentie om de infrastructuur zoekt de eigenaar periodiek een proces waarin een aantal partijen een gooi doet naar het recht om de infrastructuur een zekere

periode te exploiteren. Vaak is deze vorm gekoppeld aan een aanbestedingsprocedure gevolgd door een concessieverlening. Een voorbeeld hiervan is het vrijgeven van de UMTS-frequenties voor mobiele telefonie. Dit gebeurde in Nederland via een veiling. Deze procedure komt ook voor in de afvalsector. Het ophalen van huishoudelijk afval is vaak geregeld via aanbestedingsprocedures en concessieverlening. Als laatste kan de keuze voor een dienstenverlener op de HSL-Zuid als voorbeeld gelden. Een partij krijgt de concessie om voor bepaalde tijd de treinverbinding op het traject aan te bieden. Andere partijen kunnen in die periode geen toegang krijgen tot het traject van de HSL-Zuid.

Concurrentie tussen infrastructuren ontstaat als het mogelijk is om via een andere infrastructuur hetzelfde product of dienst aan te bieden of een substituuat daarvoor. Zo kan het gasnetwerk worden gezien als concurrent van het elektriciteitsnet. Zeker als micro-warmtekrachtinstallaties die in huizen kunnen worden gebruikt voor levering van warmte en elektriciteit verder ontwikkeld worden. Zo zijn bijvoorbeeld lijndiensten van grote passagiersschepen naar New York verdwenen, omdat vliegen een beter alternatief bleek te zijn. Hier is sprake van concurrentie tussen zeehavens en luchthavens.

Bij concurrentie op de infrastructuur gaat het erom dat meer dienstenexploitanten tegelijkertijd en naast elkaar gebruik maken van de infrastructuur en met elkaar concurreren om de gunst van de consument. Zo wordt de productiekolom van opwekking, transport, levering en distributie opgedeeld. Van belang is dat er bij deze vorm van concurrentie sprake is van unbundling. Verticale integratie belemmert het ontstaan van een level playing field en daarmee concurrentie. Er is sprake van een level playing field als iedereen de kosten betaalt die men zelf veroorzaakt, het kostenveroorzakingsprincipe (Aalbers e.a., 1999:12). De gedachte hierachter is dat in de vrije markt marktpartijen gelijke kansen moeten hebben. Dit zal op de termijn leiden tot een minimalisatie van de maatschappelijke kosten.

Toegang tot het netwerk voor andere partijen moet ook mogelijk gemaakt worden. Daarvoor kunnen verschillende instrumenten worden gebruikt, zoals negotiated (Third Party) Access (nTPA) en regulated (Third Party) Access (rTPA) (kabinetsnotitie publieke belangen en marktordening, 2000:23).

Onder nTPA wordt verstaan het door partijen zelf laten bepalen van tarieven waarop producenten gebruik kunnen maken van het netwerk. Er kan een publicatieverplichting gelden en/of de verplichting voor alle gebruikers een zelfde op kosten gebaseerd nettatarief te rekenen. Indien de netwerkbeheerder en de dienstenaanbieder er in een bepaald geval onderling niet uitkomen kan de toezichthouder het geschil beslechten. Over het algemeen weegt een uitspraak van een toezichthouder zwaar bij het vaststellen van de tarieven die marktpartijen in een later stadium onderling vaststellen.

Bij rTPA beïnvloedt de overheid direct de nettatarieven die producenten moeten betalen om gebruik te kunnen maken van het netwerk. Dit kan worden vormgegeven door price cap regulering en rate of return regulering.

Price cap regulering houdt in dat voor enkele jaren de maximale nettatarieven worden vastgesteld. Dit prikkelt de investeringen in efficiëntieverbeteringen, omdat efficiëntie wordt beloond met meer winst.

Rate of return bepaalt welk rendement een monopolist mag behalen. Als permanente vorm van prijstoezicht is deze optie minder geschikt omdat de netwerkbeheerder alle kosten kan doorberekenen en geen prikkel voelt tot een efficiënte bedrijfsvoering. “Gold plating” kan een gevolg van dit alles zijn; de monopolist wordt niet geremd in het uitbreiden en oppoetsen van zijn netwerk, ongeacht of de markt hier om vraagt.

§ 4.2.4 Problemen bij concurrentie

Aalbers e.a. (2002:135) beschrijven factoren die de oorzaak kunnen zijn van marktmacht. Er is sprake van marktmacht als marktpartijen in staat zijn om invloed uit te oefenen op de prijs. Zij scheiden dit in eigenschappen van de vraagkant en eigenschappen van de aanbod kant. Marktmacht aan de vraagkant kan ontstaan door:

- Informatie-asymmetrie tussen consumenten en producenten. Informatie-asymmetrie kan op verschillende manieren optreden. Een voorbeeld van informatie-asymmetrie is dat consumenten niet volledig geïnformeerd zijn over de producten en prijzen van aanbieders;
- Overstapkosten. Overstapkosten zijn kosten waarmee een afnemer te maken krijgt bij het overstappen van de ene aanbieder naar een andere aanbieder;

-
- Netwerkeffecten. Als meer mensen gebruik maken van een bepaald netwerk en daardoor de waarde van het goed en/of dienstverlening toeneemt is er sprake van netwerkeffecten. Hiervan kan zeker sprake zijn al er tussen aanbieders geen afspraken worden gemaakt om verbindingen tussen netwerken aan te leggen. Hiervan kan ik geen bestaande voorbeelden geven, aangezien vele netwerken met elkaar gekoppeld zijn. Het zou in de telecommunicatiesector kunnen voorkomen als de netwerken van mobiele telefonie van verschillende aanbieders niet met elkaar gekoppeld zouden zijn; en
 - Een van markt tot markt verschillende relatieve machtspositie van consumenten. De machtspositie van de consument en/of afnemer hangt ook af van de machtspositie van de leverancier van een goed of dienst. Het vormen van meer marktmacht van de vraagkant kan gebeuren door bijvoorbeeld het vormen van een inkoopconsortium.

Marktmacht aan de aanbodkant kan ontstaan door:

- Absolute toetredingsbarrières. Absolute toetredingsbarrières zijn bijvoorbeeld de toegang tot een netwerk of goedkope grondstoffen.
- Strategische toetredingsbarrières; Een strategische toetredingsbarrière is bijvoorbeeld het opbouwen van overcapaciteit waardoor de dreiging van toetreding door een andere partij op de aanbodkant kan leiden tot een prijzenoorlog;
- Voorsprongpositie; een voorsprongpositie is als klanten een bestaande leverancier kennen. Toetreders zullen daarom meer moeten besteden aan het verwerven van naamsbekendheid;
- Roofzuchtige prijzen. Roofzuchtige prijzen zijn prijzen die onder de marginale kosten liggen. Dit kan toetreding van een andere aanbieder verhinderen of uittreding van een nieuwe aanbieder bevorderen; en
- Eisen ten aanzien van ruimtelijke ordening. Speciale eisen rond ruimtelijke ordening kunnen ook beperkend werken. Zo kan het naast elkaar bestaan van concurrerende netwerken en een toename van elektriciteitsmasten voor transport en distributie van elektriciteit onwenselijk zijn op het gebied van ruimtelijke ordening.

Als gevolg van toenemende concurrentie zullen mogelijkheden tot kruissubsidiëring⁵ wegvallen. Bij liberalisatie van de markt zullen de prijzen dalen waar concurrentie is en kunnen ze stijgen, zonder flankerend beleid, in andere marktsegmenten. Daarom is regulering van de gebonden afnemers noodzakelijk (Van Damme en Hancher, 2000: D6).

Ervaringen in sectoren en landen die reeds verder in het liberalisatieproces gevorderd zijn laten zien dat, daar waar nieuwe toetreders betere of goedkopere diensten leveren dan de voormalige monopolist, consumenten niet snel en automatisch van dit betere aanbod gebruik maken. Er blijken substantiële “switching” kosten te bestaan. Dit kunnen echte kosten zijn verbonden met het wisselen van aanbieder, of gepercipieerde, die resulteren uit het reputatienadeel van de nieuwkomer en de naamsbekendheid van de gevestigde aanbieder (Van Damme, 2000:D6). Over reputaties zeggen Bovenberg en Teulings (1999:364) het volgende: *“Het reputatiemechanisme vereiste een zekere mate van concurrentie. Klanten moeten kunnen uitwijken naar een concurrent wanneer een leverancier zijn reputatie te grabbel gooit omdat hij de klanten onderbedeelt of zich niet houdt aan beloftes. De geloofwaardige dreiging van de burger om met de voeten te stemmen (de exit optie) disciplineert de aanbieder”*. Dit sluit aan bij de verantwoordelijkheden die bedrijven bijvoorbeeld nemen bij de verbetering van de milieukwaliteit door eigen processen beter in te richten. Zij kunnen hier ook hun voordeel mee doen. Dit kan bijdragen aan de reputatie van de onderneming. Een duidelijk voorbeeld van de exit optie is de consumentenboycot van Shell ten tijde van de Brent Sparr affaire. Een ander voorbeeld is de commotie die ontstaan is rond de salarissen van de top van multinationals zoals Ahold en KPN.

Volgend op de switching kosten kan het zijn dat gevestigde aanbieders te maken hebben met kosten die voor liberalisering zijn voortgekomen uit het feit dat de afzet verzekerd was. Lange termijncontracten worden een probleem als de liberalisering sneller gaat dan bij het afsluiten van deze contracten voorzien was. Dit kan leiden tot ‘stranded costs’. Berenschot en SEO (2003:38) geven voorbeelden in de elektriciteitssector van stranded costs en schrijven: *“Voor sprake was van liberalisering, hebben productiebedrijven, verenigd in de SEP, in nauwe samenspraak*

⁵ Kruissubsidiëring is het subsidiëren van verliesgevende activiteiten met winstgevende activiteiten.

met de overheid niet-marktconforme investeringen gedaan, die in een geliberaliseerde markt niet kunnen worden terugverdiend. Deze niet-marktconforme investeringen worden ook wel ‘bakstenen’ genoemd. Onder de bakstenen vallen de kosten van de stadsverwarmingsprojecten, de kolenvergasser van Demkolec, en vijf langlopende contracten met Duitse, Franse en Noorse leveranciers van gas en stroom”.

Nieuwe toetreders tot de markt kunnen naast het reputatieprobleem ook te maken krijgen met een moeilijke toegang tot de consument. Als alle consumenten voor een lagere termijn aan de gevestigde aanbieder gebonden zijn, heeft toetreding geen zin en zal concurrentie niet tot stand komen. Hierbij kan nog een probleem naar voren komen en dat is als de overheid zowel regelgever als speler is. Dan is het risico van de toetreders om te worden geconfronteerd met een strategische reactie van de bestaande aanbieders nog groter en daarom kan er van worden afgezien om toe te treden. Dit is een argument om tot privatisering over te gaan.

Probleem in de Nederlandse elektriciteitssector is dat vaak grote buitenlandse elektriciteitsbedrijven als toetreders opereren. Als die partijen op hun thuismarkt een verzekerde afzet hebben, kunnen ze meer risico's nemen en bestaande bedrijven beconcurreren. Als gevolg hiervan kunnen gevestigde bedrijven marktaandeel verliezen en zo ook minder waard worden. Dit kan bijvoorbeeld betekenen bij privatisering dat bedrijven sneller overgenomen worden en er minder inkomsten in de kas van de voormalige eigenaar zal belanden. Dit zijn in Nederland voor het merendeel gemeenten en provincies.

§ 4.3 Liberaliseren en privatiseren

Er is een aantal redenen om aan te geven waarom primair overheden nutsdiensten zouden moeten leveren. Als eerste hebben nutsdiensten een merit good karakter (Ten Heuvelhof e.a., 2000:16). Merit-good diensten hebben als kenmerk dat hun afzet op een te laag niveau ligt indien hun kostprijs volledig doortelt in de vraagprijs. Het niet volledig doorberekenen is een zwaar en kostbaar besluit dat in het algemeen goed onderbouwd zal moeten worden. Ten tweede is de voorziening of het netwerk een natuurlijk monopolie. Verder gaat de productie van een aantal nutsdiensten gepaard met grote, negatieve externe effecten. De kosten van het verzachten van deze effecten zullen geen plaats vinden in contracten die in de markt tot stand komen. Verder is

standaardisatie vereist om te volden aan het criterium van doelmatigheid. Dit zouden redenen kunnen zijn voor een planmatige voorziening van nutsdiensten.⁶

Uiteindelijk is het voor deze scriptie niet van belang om aan te tonen of een markt of publieke monopolie beter is voor de voorziening van het product elektriciteit. Wel is het van belang om aan te geven dat concurrentie mogelijk is. Er is immers gekozen voor het liberaliseren van de elektriciteitssector.

De beslissing tot overgaan naar liberalisering en privatisering van een specifieke sector wordt bepaald door verschillende argumenten en standpunten. De keuze voor het overgaan tot liberalisering van de elektriciteitssector in Nederland werd vastgelegd binnen de Europese Unie, in Richtlijn 96/92/EC van het Europees parlement en de Raad van Ministers. Deze richtlijn werd ontworpen nadat was gebleken dat in Noorwegen en Engeland concurrentie binnen de elektriciteitssector mogelijk was. Een argument voor de liberalisering was dat prijzen van elektriciteit zouden dalen en dat dit de concurrentiepositie van de Europese Unie zou kunnen verbeteren. Deze doelstelling werd in Nederland verwoord door de Derde Energienota die door het eerste Kabinet Kok in 1995 naar de Tweede Kamer werd verzonden. Doelstelling van de Derde Energienota was het volledig liberaliseren van de elektriciteitssector. Ook beoogde het een betere energie-efficiënte en een groter aandeel van duurzame energiebronnen. Dit sluit ook aan bij het voornemen binnen de Europese Unie. In het Groenboek over een Europese strategie voor een continue energievoorziening staat dat: *” de strategie op lange termijn voor het verzekeren van de energievoorziening van de Europese Unie erop gericht moet zijn om, zowel in het belang van de burgers als ten behoeve van het goed functioneren van de economie, te zorgen voor de permanente materiele beschikbaarheid van energieproducten tegen prijzen die betaalbaar zijn voor alle afnemers (particulieren en bedrijven); daarbij moet de nodige zorg voor het milieu aan de dag worden gelegd en moet worden gestreefd naar de duurzame groei die als doelstelling is opgenomen in het Verdrag betreffende Europese Unie (artikelen 2 en 6)”*.

⁶ Met de invoering van eigendomsrechten kunnen de argumenten worden weerlegd. Volgens het Coase-Theorema zou de oplossing van negatieve externe effecten geen probleem zijn als er geen transactiekosten zouden bestaan. Eigendomsrechten kunnen door een prijsmechanisme op een markt worden verhandeld (Hazeu, 2000:43).

§ 4.3.1 Begin liberalisering en privatisering

Aan het eind van de jaren zeventig kwamen Thatcher in het Verenigd Koninkrijk en Reagan in de Verenigde Staten aan de macht. Zij initieerden een beweging die was gebaseerd op de ideeën van o.a. Milton Friedman en Friederich von Hayek. Kern van hun ideeën was dat de verhouding tussen publiek en privaat het best tot zijn recht kwam door marktwerking en keuzevrijheid. Dit impliceerde dat zoveel mogelijk aan de markt overgelaten moest worden of dat er zoveel mogelijk volgens principes vanuit de markt gewerkt moest worden en dit werd herkenbaar in de term “new public management”. Dit had als gevolg dat Thatcher en Reagan overheidstaken gingen afstoten door middel van liberalisering en privatisering. Bijkomend voordeel was dat kosten omlaag konden en dat door de verkoop van aandelen de overheidstekorten konden worden gedekt. Dit werd in het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw overgenomen door het eerste kabinet Lubbers en de daaropvolgende kabinetten. Pollit en Bouckaert, (2000:245) schrijven hierover; ” *it is clear that the first Lubbers government, which came to power as a centre-right coalition in 1982, was influenced by the right-wing Anglo-American neo-liberal governments of the time. It adopted a rhetoric which was pro-privatization and in favour in of slimming central state. Over time emphasis became somewhat diluted, especially when the third Lubbers’ administration (1989-94) included the social democrats as major partners. Simultaneously, however, the Social Democrats muted their previous ideological resistance to various forms of business-like practices being introduced in the public sector.*”

De begrippen liberalisering en privatisering zijn nu al een aantal keren genoemd. De begrippen zijn geen synoniemen, maar worden wel vaak als synoniemen gebruikt. Wat houden deze begrippen in?

§ 4.3.2 Definitie van liberalisering

In het Energierapport 2002, (2002:67) wordt onder liberalisering verstaan het creëren van keuzevrijheid voor afnemers. De Algemene Energieraad en de Raad voor Verkeer en Waterstaat (2003:6) omschrijven liberalisering als het teweegbrengen van veranderingen in de marktdimensie monopolie versus concurrentie. Een andere

definitie is het opgeven van de dominante positie van de overheid en ruimte scheppen voor marktwerking en daarmee voor andere aanbieders (notitie Tweede-Kamerfractie PVDA, publieke belangen in de markt, 2001:4). Voor alle definities is wat te zeggen. Aangezien de eerste definitie een duidelijke en werkbare definitie is zal hier onder liberalisering het creëren van keuzevrijheid voor afnemers worden verstaan. Bij de tweede definitie is het moeilijk om aan te geven wanneer de overheid een dominante positie heeft of niet. De eerste definitie gaat uit van aanbieders. Aangezien deze scriptie zich richt op publieke belangen is een perspectief vanuit afnemers een betere keuze (zie ook verderop in paragraaf 4.4.5).

Hieronder volgen een aantal voorbeelden van liberalisering.

De telecommunicatiemarkt is al langere tijd geliberaliseerd. Tegenwoordig kan iedereen kiezen uit een aantal aanbieders van mobiele en vaste telefonie en communicatiediensten. Concurrentie is hier opgetreden in alle vier de verschijningsvormen zoals omschreven in § 4.2.3. Zo kan men bijvoorbeeld kiezen uit Vodafone, KPN en T-mobile voor mobiele telefonie. Hier vindt concurrentie plaats tussen netwerken. Voor vaste telefonie kan men kiezen uit verschillende aanbieders zoals KPN en Tele2. Zij concurreren op het vaste net, waarbij de netbeheerder KPN is. Met netwerken vindt ook concurrentie plaats zoals concurrentie tussen kabeldiensten en de vaste telefonie. Zeker als het gaat om internet aansluitingen. Concurrentie om netwerken heeft plaatsgevonden bij de veiling van UMTS-frequenties. Deze frequenties zijn essentieel om een netwerk te kunnen bouwen. Binnen de telecommunicatiesector vindt tegenwoordig concurrentie plaats op, met, om en tussen de netwerken.

De markt voor groene stroom is ook al geliberaliseerd. Iedereen kan tegenwoordig kiezen welke leverancier van groene stroom men wil. Zo leveren bedrijven zoals Nuon, Essent en Eneco groene stroom overal in Nederland. Ze zijn niet meer gebiedsgebonden. Ook grootverbruikers hebben al langere tijd de mogelijkheid hun eigen leverancier van elektriciteit te kiezen. Hier vindt concurrentie plaats op het netwerk, aangezien er alleen sprake is van een netwerk en een netbeheerder.

Ook in de afvalsector heeft liberalisering plaatsgevonden. De inzameling van huishoudelijk afval is onderhevig aan concurrentie. Gemeenten hebben de zorgplicht voor het inzamelen van huishoudelijk afval. De uitvoering van deze taak kan worden uitbesteed. Zodoende is er concurrentie om de markt.

§ 4.3.3 Definitie van privatisering

Privatisering kan tegelijkertijd optreden als liberalisering, maar dat hoeft niet. Privatisering kan omschreven worden als publieke instellingen of bedrijven waarin de overheid een meerderheidsaandeel heeft, geheel of grotendeels in handen laten komen van private partijen (Energierapport 2002, 2002:68). Ook kan het worden omschreven als het overdragen van de operationele verantwoordelijkheid voor het behartigen van publieke belangen aan private actoren, commerciële bedrijven of non profit instellingen (Derksen, 2000:437). Privatisering van netwerken kan worden omschreven als het overgaan van aandelen van de netwerkbedrijven in handen komen van anderen dan gemeenten en provincies. Privatisering kan op vier verschillende manieren plaatsvinden (Bailey, 1995:307):

1. Door emissie van aandelen op een aandelenbeurs;
2. Het bedrijf verkopen aan een ander bedrijf of consortium;
3. Het bedrijf overdoen aan investeerders; en
4. Een bedrijfsovername door werknemers of het management.

De eerste definitie is het meest algemeen en daarom zal deze worden toegepast. Dit vindt meestal plaats in de vorm van verkoop van aandelen van een overheidsbedrijf. Dit is het geval geweest bij voormalig Nederlands staatsbedrijf P.T.T. Hiervan zijn de aandelen in fasen van verkocht. Tegenwoordig is de staat geen grootaandeelhouder meer en is het bedrijf opgesplitst in KPN en TPG. Ook bedrijven zoals Hoogovens (nu Corus) en DSM waren ooit staatsbedrijven, maar zijn nu al geruime tijd private bedrijven waarvan de aandelen verhandeld worden, bijvoorbeeld via de AEX.

De NS wordt ook vaak aangehaald als een bedrijf dat geprivatiseerd zou zijn. Dat is niet het geval. De NS is verzelfstandigd en de aandelen van dit bedrijf zijn voor 100% in bezit van de Nederlandse Staat.

Privatisering heeft ook al binnen de elektriciteitssector plaatsgevonden (Vlijm, 2002:298). Zo heeft het Amerikaanse energiebedrijf Reliant in 1999 voor 5,5 miljard gulden energiecentrales van de gemeenten Amsterdam en Utrecht en de provincie Noord-Holland gekocht. Deze zijn inmiddels door Nuon weer gekocht van Reliant. Zo kocht het Duitse RWE de elektriciteitscentrales van EZH en Epon ging over in de handen van het Belgische Electrabel.

De begrippen liberalisering en privatisering zijn nu omschreven. Van Damme en Hancher (2000:D6) wijzen echter op de transitievraagstukken die moeten worden opgelost bij een overgangsfase van een volledig in overheidshanden zijnde nutssector naar een ordening waarbij zoveel mogelijk van marktwerking gebruik wordt gemaakt, zoals de bescherming van de consument, het creëren van een ‘level playing field’ tussen bestaande en nieuwe aanbieders en de invulling van de rol van de toezichthouder. Volgens Newberry (2002:93) moet er voor succesvol liberaliseren van elektriciteitsmarkten voldaan worden aan drie voorwaarden:

1. Potentiële leveranciers aan de markt moeten toegang hebben tot het netwerk. Dit kan het beste worden gerealiseerd door scheiding van productie, transport en distributie;
2. Er moet een voldoende en betrouwbare voorziening van elektriciteit zijn: Het netwerk moet voldoende en betrouwbaar zijn, er is voldoende productiecapaciteit en voldoende beschikbaarheid van brandstoffen; en
3. Er moet goed toezicht worden georganiseerd.

§ 4.3.4 Effect van liberalisering en privatisering

Liberaliseren en privatiseren heeft als gevolg dat verschillende partijen een andere rol zijn gaan spelen of zullen gaan spelen bij de elektriciteitsvoorziening. Zo is de rol van de overheid veranderd en ook de elektriciteitsbedrijven hebben vele veranderingen ondergaan. De consument heeft inmiddels al de mogelijkheid om voor groene stroom te kiezen. Hieronder zal ik de gevolgen voor de rol van de overheid, elektriciteitsbedrijven en consument beschrijven.

In de kabinetsnotitie over publieke belangen en marktordening (2000) wordt aangegeven dat de discussie over liberalisering en privatisering in netwerksectoren in het licht gezien dient te worden van de geleidelijke veranderingen die de laatste decennia hebben plaatsgevonden in de taakopvatting en het functioneren van de overheid. De overheid moet zoals Teisman (2000:D30) aangeeft meer gericht zijn op competition management. Daaronder vallen o.a. het opdelen van bedrijven, het creëren van nieuwe ondernemingen, het tot stand brengen van “conflictfähige counterfailing powers” en van krachtige toezichthoudende instanties. Voorbeeld

hiervan is de DTe als toezichthouder en Tennet dat een nieuw opgerichte onderneming is met dochters die verschillende functies vervullen in de markt.

Aangezien consumenten nu meer mogelijkheden krijgen voor hun elektriciteitsvoorziening verandert ook hun rol. Zoals eerder aangegeven kunnen consumenten nu gaan winkelen. Ze zijn niet meer afhankelijk van het oude nutsbedrijf. Consumenten kunnen eisen stellen en meer marktmacht creëren door bijvoorbeeld samen elektriciteit in te kopen. Op dit moment zijn de kleinverbruikers van grijze stroom nog beschermd, maar op 1 juli 2004 niet meer. Dit betekent dat ze als consument bij wantoestanden in eerste instantie bij de bedrijven moeten zijn en zelf voor controle moeten zorgen. Consumentenorganisaties vervullen die rol, zoals de consumentenbond en de VEMW de belangenbehartiger voor de zakelijke energiegebruikers, als ook het MKB. Zij vertegenwoordigen allerlei soorten consumenten of afnemers.

Bedrijven hebben verantwoordelijkheden die bijvoorbeeld zijn vastgelegd in wetgeving. De bedrijven moeten zorgen voor een goede elektriciteitsvoorziening. Hier is niet veel aan veranderd in de tijd. Maatschappelijk verantwoord ondernemen⁷ is een mogelijkheid om zich te onderscheiden van andere bedrijven. Dit kan bijvoorbeeld door alleen elektriciteit te leveren die duurzaam opgewekt is. Welke verantwoordelijkheden bedrijven nemen zullen we zien in hoofdstuk 5 waarin borging in de praktijk wordt besproken. Dit geldt ook voor de rol van de overheid en consumenten.

Liberalisering en privatisering zijn ten dele geïmplementeerd in de elektriciteitssector, maar welke publieke belangen moeten worden geborgd? Hieronder volgen enkele visies op wat publieke belangen zijn en hoe deze geborgd kunnen worden.

⁷ Een bedrijfsvoering die rekening houdt met de maatschappelijke aspecten en gevolgen (ongeacht tijd en plaats) van het handelen van de onderneming en het afleggen van verantwoording daarover (Triple Value Strategy Consulting, 2002:13).

§ 4.4 Publieke belangen

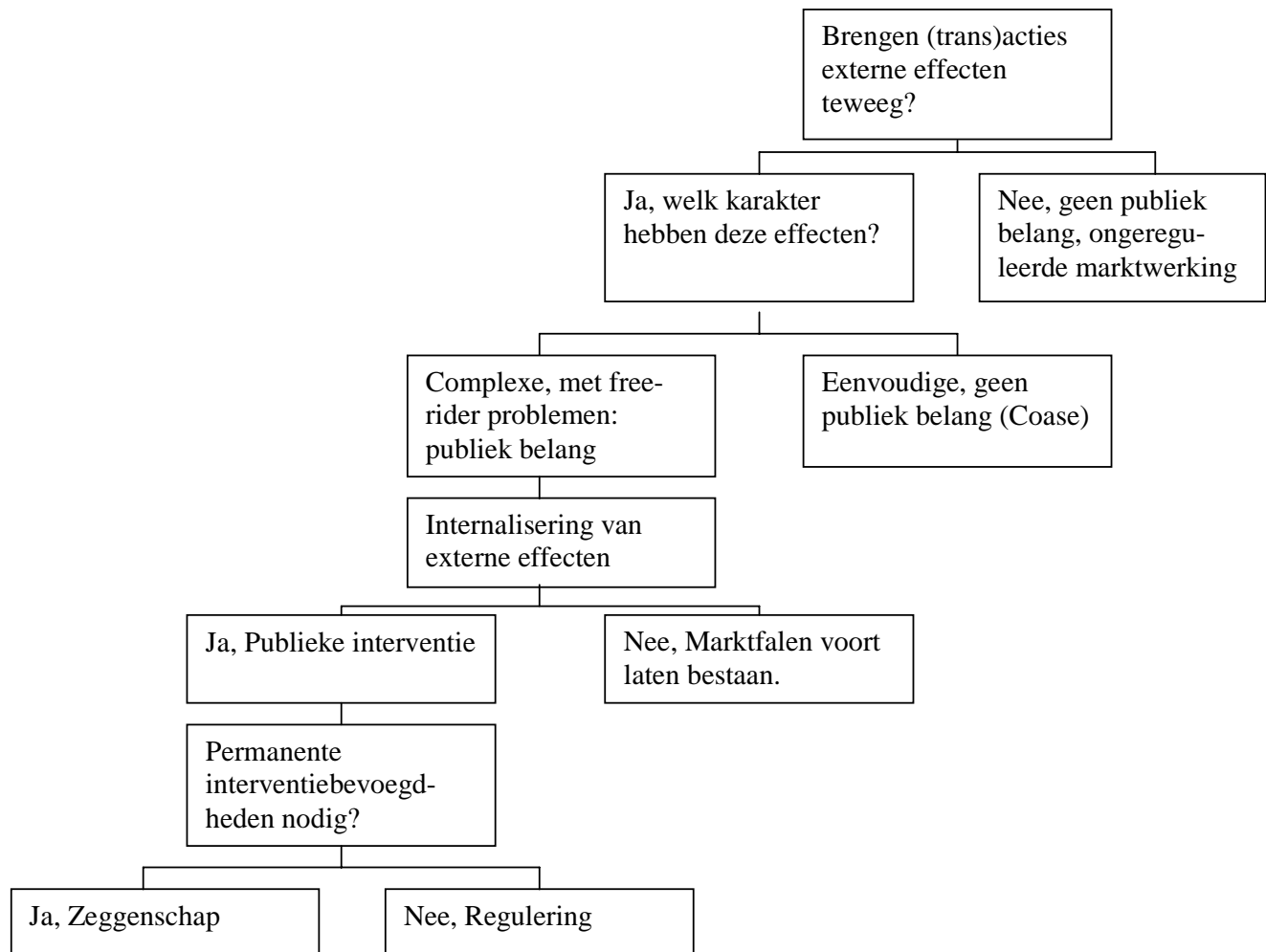
In discussies over publieke belangen worden verschillende begrippen gebruikt. Zo worden termen als maatschappelijk belang en consumentenbelang gebruikt en daarbij is het opmerkelijk dat vaak vanuit een bepaald standpunt gewezen wordt op deze belangen. Is het publiek belang hetzelfde als maatschappelijk belang of consumentenbelang of misschien wel het belang van een individu?

Om inzicht te krijgen in de term “*publieke belangen*” is het noodzakelijk een richting te kiezen bij de bespreking van dit begrip. Vanuit verschillende wetenschappelijke disciplines zijn definities van publiek belang gegeven. Dit kan betekenen dat er ook verschillende instrumenten van borging kunnen worden onderscheiden. Hieronder volgen economische, bestuurskundige en juridische definities.

§ 4.4.1 Economische visie op publiek belang

De economische benadering drukt publieke belangen bijvoorbeeld uit in maatschappelijke welvaart. Aalbers e.a. (2002:9) drukken dit als volgt uit. “...Voor- en nadelen als gevolg van een bepaalde verandering – van bijvoorbeeld regulering- worden in termen van maatschappelijke welvaart tegen elkaar afgewogen. Er wordt bepaald wat de omvang en de verdeling van de maatschappelijke welvaart is....We kunnen dan ten aanzien van de omvang van de maatschappelijke welvaart de volgende drie dimensies onderscheiden: het consumentensurplus, het producentensurplus en de overheidsinkomsten. Naast de omvang van de maatschappelijke welvaart is ook de verdeling van de maatschappelijke welvaart van belang”. Verder geven Aalbers e.a. (2002:9) aan dat de economische theorie geen uitsluitsel geeft over de vraag op welke wijze deze drie dimensies en de verdeling daarvan, tegenover elkaar moeten worden afgewogen.

Teulings e.a. (2003:165) beschrijven publieke belangen als: “complexe externe effecten die niet kunnen worden geïnternaliseerd door vrijwillige privaatrechtelijke transacties vanwege *free-rider* gedrag. Deze externe effecten vragen daarom om de toepassing van *publiekrechtelijke dwang*”. Zij geven dit weer in de onderstaande figuur.



Figuur 4.1 Borging van Publiek belang Bron: Teulings e.a.(2003:28)

Volgens Teulings e.a. (2003:24) zijn complexe externe effecten het gevolg van marktfalen door:

- collectieve goederen en externaliteiten. Collectieve goederen kunnen we onderscheiden in zuiver collectieve goederen en semi-collectieve goederen. Er is sprake van een semi-collectief goed als producenten individuele consumenten van consumptie kunnen uitsluiten en/of individuele consumenten zich aan consumptie kunnen onttrekken, terwijl er sprake is van niet-rivaliserende consumptie (Dietz e.a., 1996:20). Externaliteiten zijn positieve of negatieve externe effecten en deze vinden plaats als buiten de markt om werkende positieve of negatieve invloed, die als nevengevolg van

economische handelingen ongevraagd uitgaat op de productievoorzwaarden of het behoeftebevestigingspeil van andere, niet bij die handelingen betrokken huishoudens (Dietz e.a., 1996:629);

- schaalvoordelen, hetgeen in marktmacht kan resulteren (Dietz e.a., 1996:247). Productie op grote schaal heeft meer voordelen dan de mogelijkheid tot verdergaande arbeidsverdeling. Zo kunnen kostenvoordelen worden behaald bij de inkoop van grondstoffen en halffabrikaten en zijn de verkoopkosten per eenheid eindproduct, bij een gelijkblijvend assortiment, lager. Grote ondernemingen realiseren op deze wijze schaalvoordelen die hen op de markt een sterke concurrentiepositie verschaffen. We hebben eerder gezien dat als men de prijs kan beïnvloeden dat er dan sprake is van marktmacht (zie § 4.2.4);
- asymmetrische en incomplete informatie. Het beschikken over informatie is vaak ongelijk verdeeld over partijen en ook de capaciteiten om er mee om te gaan. We spreken dan van asymmetrische informatie (Hazeu, 2000:13). Incomplete informatie is het niet beschikken over alle informatie die nodig is bij het nemen van een beslissing; en
- fundamentele onzekerheid.

Teulings e.a. (2003:165) beschrijven publieke belangen als: “complexe externe effecten die niet kunnen worden geïnternaliseerd door vrijwillige privaatrechtelijke transacties vanwege *free-rider* gedrag. Deze externe effecten vragen daarom om de toepassing van *publiekrechtelijke dwang*.”

Onder free-rider gedrag verstaan zij dat belanghebbenden die weigeren bij te dragen aan het resultaat, niet van dat resultaat kunnen worden uitgesloten. Er is dan altijd wel iemand die weigert zijn bijdrage te leveren, er op speculerend dat het resultaat ook zonder zijn bijdrage wel tot stand komt. Daarom moet er publiekrechtelijke dwang plaatsvinden. Dit is volgens Teulings e.a (2003:19) de toegevoegde waarde van de politiek.

§ 4.4.2 Bestuurskundige visie op publiek belang

In “Het borgen van publiek belang” maakt de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR, 2000) onderscheid tussen drie verschillende belangen:

individuele belangen, maatschappelijke belangen en publieke belangen. Maatschappelijke belangen worden door de WRR omschreven als belangen waarvan de behartiging als geheel voor de samenleving gewenst is. Publieke belangen zijn maatschappelijke belangen waarvan de overheid zich de behartiging aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed van de grond komt. Deze definitie is overgenomen in het Energierapport 2002, dat is opgesteld door het Ministerie van Economische Zaken en dient als toekomstgericht document voor de energiesector. Over publieke belangen zegt de WRR ook dat “ het zich aantrekken van maatschappelijke belangen als publiek belang betekent derhalve dat de overheid het tot de doelstelling van haar beleid maakt om dit belang te behartigen” (2000: 21).

Het is moeilijk aan te geven wat wordt verstaan onder maatschappelijk belang. Dit kan ook per periode verschillen. De politiek maakt uiteindelijk een keuze wat tot de publieke belangen gaat behoren. Voor deze scriptie is het niet relevant om aan te geven wat de overwegingen van politieke partijen zijn om bepaalde belangen te gaan behartigen. Van belang is dat er keuzes worden gemaakt. Vanuit deze keuzes worden er eisen gesteld. Deze definitie lijkt te impliceren dat er overeenstemming bestaat over de publieke belangen die gewaarborgd moeten worden. Dat is in de praktijk niet zo, alleen al omdat politieke partijen van mening verschillen wat belangrijk is of niet. Aangezien in Nederland geen enkele partij de meerderheid zal behalen, zal de formulering van publieke belangen een compromis vormen tussen verschillende maatschappelijke belangen. Dit kan ook betekenen dat publieke belangen met elkaar kunnen conflicteren en zo de borging van deze belangen elkaar kan tegenwerken.

In de kabinetsnotitie Publieke Belangen en Marktordening, liberalisering en privatisering van netwerksectoren (Kabinet, 2000:26), staat over publieke belangen:” *Om de publieke verantwoordelijkheid vorm te geven kunnen in de concessievoorwaarden bepalingen worden opgenomen voor de universele dienstverlening, de bescherming van gebonden klanten, de leveringszekerheid(investeringsverplichtingen) en (wanneer het beheer van het netwerk afzonderlijk wordt besteed) het gebruik van het netwerk. De andere in hoofdstuk 2 genoemde publieke belangen (kwaliteit, milieu, veiligheid en volksgezondheid) kunnen door specifieke wetgeving en kwaliteitstoezicht worden gereguleerd en gehandhaafd*”. Mijn aandacht gaat vooral uit naar de zin “ de andere in hoofdstuk 2 genoemde publieke belangen”. Het lijkt alsof hier een onderscheid wordt gemaakt tussen twee soorten publieke belangen. Kwaliteit, milieu, veiligheid en

volksgezondheid lijken meer op eisen waar de eerste set “*publieke belangen*” aan moeten voldoen. Eisen kunnen in de tijd veranderen en zeker als eisen door politieke partijen worden omschreven. Onderscheid maken tussen wat een publiek belang is en wat een publiek belang niet is, is waarschijnlijk moeilijk.

Dicke en De Bruijn (2003:478) bespreken het concept publiek belang en stellen dat publieke belangen relatief zijn en elkaar beconcurreren. Tussen verschillende publieke belangen bestaat een trade off. Omdat publieke belangen relatief zijn en altijd een afweging vergen impliceert dat het oordeel over deze afwijking vaak subjectief is. Verschillende partijen kunnen tot een verschillende trade-off komen. Het is niet altijd duidelijk wat publieke belangen zijn. Ze zijn vaak om die reden vaak op een hoog abstractieniveau geformuleerd. Het probleem is dat deze belangen een concrete operationalisatie vergen, maar uiteraard nooit eenduidig zijn te operationaliseren. Omdat de operationalisatie tot stand komt in een context van sterke afhankelijkheden is het resultaat sterk afhankelijk van onderhandelingen. Dit kan plaatsvinden tussen cliënten, overheden en aanbieders van diensten en netbeheerders. Er is sprake van een *negotiated public value*.

§ 4.4.3 Juridische visie op publieke belang

In Regelmaat (2002/1:7) worden Stout en Bergamin aangehaald die onder publieke belangen niet alleen de bevordering van de welvaart verstaan, maar ook de realisatie van publieke waarden die specifiek van toepassing zijn op de betreffende nutsdienst. Zij beschrijven algemene beginselen van een behoorlijke nutsvoorziening. Daarbij kunnen materiële eisen en formele eisen worden onderscheiden. Materiële eisen betreffen de geleverde voorziening. Formele eisen hebben betrekking op het leveringsbedrijf, in het bijzonder de wijze waarop het bedrijf zich gedraagt in het maatschappelijk verkeer.

Tabel 4.1 Catalogus van algemene beginselen van behoorlijke nutsvoorziening

Materiële eisen	Formele eisen
Eis van zekerheid	Eis van vrije keuze van leveringsbedrijf
Eis van beschikbaarheid	Eis van publieke verantwoordelijkheid
Eis van kenbaarheid	Eis van transparantie

Eis van kwaliteit

Eis van consultatie

Eis van duurzaamheid

Eis van klantgerichtheid

Bron: Stout & Bergamin, 2001

De realisatie van deze publieke belangen is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de serviceproviders. Deze organisaties vormen de verbindende schakel tussen de productiekolom die resulteert in de nutsdienst en de consument. De serviceprovider is gedeeltelijk afhankelijk van bedrijven die boven hen zitten in de productiekolom. Als we de publieke belangen waarop de serviceprovider wordt aangesproken aanduiden als de primaire publieke belangen, dan zijn de voorwaarden waaraan de infrastructuurexploitant moet voldoen de ‘secundaire publieke belangen’. Deze dienen om de serviceprovider in staat te stellen zijn publieke verantwoordelijkheid te nemen. Twee secundaire publieke belangen zijn van eminent belang voor de verwerking van de primaire belangen. Nauwkeurig geformuleerd: de primaire belangen kunnen slechts worden gerealiseerd onder de voorwaarde dat deze twee secundaire belangen een bepaald niveau bereiken. De twee secundaire belangen zijn de prijs-kwaliteitverhouding van de infrastructuur die aan de serviceprovider wordt aangeboden en, in het geval er meerdere serviceproviders zijn, een gelijke behandeling door de infrastructuurexploitant van de serviceproviders (Regelmaat 2002/1: 7-8).

Bij de elektriciteitsvoorziening komen beide eisen duidelijk naar voren in de Elektriciteitswet 1998. In de Elektriciteitswet 1998 staat: *“dat het wenselijk is, mede ter uitvoering van richtlijn nr. 96/92/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 19 december 1996 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit (PbEG 1997, L 27), de mogelijkheden voor opwekking, levering en in- en uitvoer van elektriciteit en voor het gebruik van leidinggebonden elektriciteitswerken te verruimen, en daarvoor met inachtneming van het belang van het betrouwbaar, duurzaam, doelmatig en milieuhygiënisch verantwoord functioneren van de elektriciteitsvoorziening een nieuwe regeling tot stand te brengen met betrekking tot de productie, het transport en de levering van elektriciteit;”*

Bij deze omschrijving is het niet duidelijk of het belang in kwestie een publiek belang is of een ander belang. Wel worden er vier eisen aan gesteld en dat zijn:

-
- Betrouwbaarheid;
 - Duurzaamheid;
 - Doelmatigheid; en
 - Milieuhygiënisch verantwoord functioneren.

Wetgeving is er a-priori om publieke belangen te waarborgen. Voorwaarden stellen aan het borgen van publieke belangen zijn hier geformuleerd als eisen. De eisen hebben betrekking op drie sectoren van de elektriciteitsvoorziening: productie, levering en het transport.

§ 4.4.4 Verschil tussen de economische, bestuurskundige en juridische visie

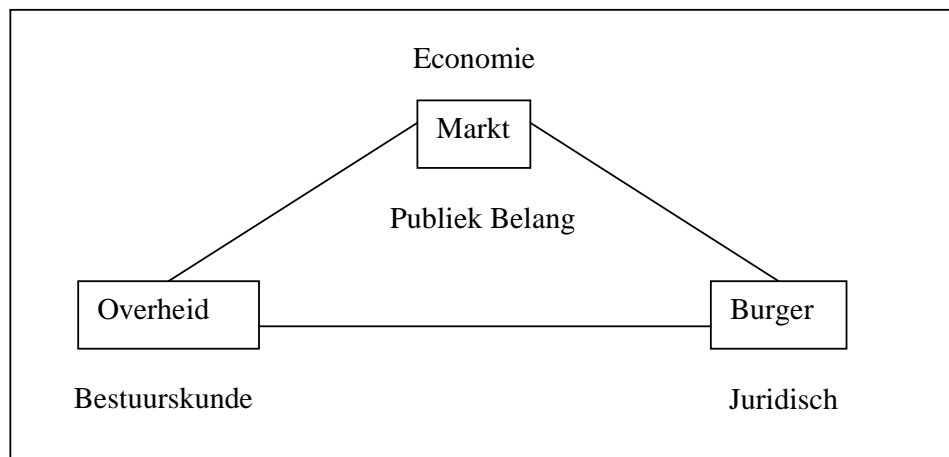
De economische, bestuurskundige en juridische visie op wat publieke belangen zijn maken gebruik van verschillende benaderingen. Zo valt op dat het moment van ingrijpen van de overheid verschilt in de verschillende visies. In de economische visie is dat moment als er sprake is van complexe externe effecten en deze geïnternaliseerd kunnen worden. De economische benadering gaat uit van een rationele benadering. Aan de hand van een stappenplan kan bepaald worden welke complexe externe effecten plaatsvinden. Dit staat in contrast met de bestuurskundige visie. Daar bepaalt de politieke aandacht voor maatschappelijke belangen het moment van ingrijpen. Zo kan het zijn dat complexe externe effecten vanuit een ideologie niet als problematisch kunnen worden bestempeld. Ook kunnen simpele externe effecten tot complexe externe effecten gaan behoren.

De juridische visie kijkt vanuit een wettelijke basis wanneer er ingegrepen mag worden. Dit heeft effect op de formulering van wat publieke belangen zijn. De juridische visie is vooral een ex ante benadering van formulering van publieke belangen. De economische visie en de bestuurskundige visie verschillen hier met de juridische visie. De eerste twee kunnen toekomstige belangen formuleren en aanwijzen als publieke belangen. Daarbij maakt de bestuurskundige visie een afweging hoe in te grijpen door overheid en de economische kijkt of de markt het kan borgen en als dat niet kan laat het de borging over aan de publieke sector. Zo zijn er verschillende perspectieven waaruit wordt geredeneerd.

Zo redeneert de economische visie vanuit de markt, de bestuurskundige visie redeneert vanuit de overheid en de juridische visie vanuit de burger. Voor alle drie de perspectieven geldt dat ze een verschillend antwoord geven op wat publieke belangen zijn en hoe ze geborgd moeten worden. Een keuze maken welke visie het beste werkt, is mogelijk maar een combinatie geeft een betere weergave van processen die invloed hebben op de formulering van publieke belangen. Zo zegt Heertje dat het rapport van de WRR over het borgen van publiek belang ‘gespeend is van iedere economische theorie’ (Fd 16 jan 2003 Pvda worstelt met dosering van de markt).

Op de vraag wat economen en juristen elkaar te bieden hebben antwoordt Van Damme: “economen denken na over hoe de wereld in elkaar zit en hoe deze idealiter in elkaar zou moeten zitten. Maar in het laatste geval houden ze weinig rekening met allerlei beperkingen, zoals instituties. Belangrijke instituties zijn wetten en rechtsregels. Zo kun je je afvragen wat de taak van de overheid is. Hoe loopt de scheidslijn tussen het publieke en private domein? Welke regels en marktordening zijn er nodig opdat het publieke belang gegarandeerd blijft. Ook al trekt de overheid zich terug?” (Staatscourant 18 maart Economen en juristen moeten hun kennis vaker gaan bundelen).

Deze opmerkingen geven aan dat de formulering van publieke belangen wordt beïnvloedt door de verschillende visies. Dit kan worden uiteengezet in een model, zie figuur 4.2.



Figuur 4.2 Perspectieven en visies op publiek belang

Deze verschillende visies op wat publieke belangen zijn en hoe ze tot stand komen resulteren ook in verschillende visies op borging van publieke belangen. Zo richt de economische visie zich op concurrentie en verbetering van marktwerking. De juridische visie richt zich op regels. De bestuurskundige visie verenigt deze twee en richt zich daarbij ook nog op de hiërarchie en institutionele borging. In § 4.5 komen verschillende manieren van borging aan bod.

§ 4.4.5 Publieke belangen binnen de elektriciteitssector

Eerder is aangegeven dat Dicke en De Bruijn (2003) publieke belangen omschrijven als negotiated public values. Deze komen tot stand door onderhandeling tussen verschillende partijen. Dit kan gekoppeld worden aan het doel van liberaliseren en privatiseren. Het doel van liberaliseren is om de afnemer meer keuzevrijheid te geven en de markt efficiënter en doelmatiger te laten werken met als gevolg lagere prijzen. Verder is al eerder aangegeven dat elektriciteit een basisbehoefte is. Elektriciteit is onmisbaar voor heel veel processen in de maatschappij. Om belangrijke publieke belangen binnen de elektriciteitssector te bepalen heb ik daarom gekozen voor een perspectief vanuit de afnemer.

De formulering van publieke belangen moet aansluiten bij de onmisbaarheid van elektriciteit. Daarom kunnen er twee vragen worden gesteld. Van welk goed/dienst moet voldoende aanwezig zijn en hoe kan iedereen beschikken over betreffende goed of dienst? Bij de eerste vraag moet eerst een definitie van voldoende worden gegeven. Voldoende kan worden omschreven als de vraag naar een goed of dienst gelijk is aan het aanbod van het goed of de dienst. Als er geen sprake is van een evenwicht situatie zal òf de vraag moeten worden aangepast òf het aanbod. Het borgen van een publiek belang is in eerste instantie dat vraag en aanbod op elkaar afgestemd moeten worden. Hoe dit moet is een andere vraag waar ik later een antwoord op zal geven.

De tweede vraag gaat over de beschikbaarheid van het goed of dienst. Dit betekent dat een systeem van verspreiding moet plaatsvinden. Binnen de elektriciteitssector betekent dat dat er transportsystemen aanwezig moeten zijn. Dat elektriciteit niet opgeslagen kan worden, betekent dat er netwerken zijn aangelegd. Bij gas is er ook

sprake van leidingen, maar verspreiding kan ook plaatsvinden door distributie van gasflessen die geschikt zijn voor opslag van gas.

Als we dit kort samenvatten, kunnen we concluderen dat twee belangrijke publieke belangen binnen de elektriciteitssector vanuit het perspectief van afnemers zijn:

1. Voldoende aanbod van elektriciteit, dat zich vertaalt in voldoende productiecapaciteit. Dit wordt in de elektriciteitssector voorzieningszekerheid genoemd.
2. Iedereen moet over elektriciteit kunnen beschikken. Dit wordt binnen de elektriciteitssector leveringszekerheid genoemd.

Hieronder worden verschillende manieren van borging van publieke belangen aangegeven.

§ 4.5 Borgingsmechanismen

De Algemene Energieraad (AER) stelt in een advies aan de minister van Economische Zaken over de rol van de overheid in de vrije energiemarkt (AER, 2001:13) dat borging een mix van instrumenten is. Deze wordt voorafgegaan door:

1. Een duidelijke visie van de overheid op de formulering van de publieke belangen;
2. Een duidelijke visie van de overheid op de aan de vrije markt te stellen kaders en op haar eigen rol; en
3. een heldere keuze van de instrumenten om de borging te effectueren (zoals overleg, afspraken, financiële prikkels, geboden en verboden, vergunningen, eigendom):

Dicke en De Bruijn (2003) stellen dat de relatie tussen overheid en private partijen hiërarchische elementen kent, maar ook elementen van een netwerk en van een markt. Daarom moeten borgingsmechanismen voldoen aan twee eisen. Namelijk redundantie en netwerk-contingent en markt-contingent. Dicke en De Bruijn (2003) onderscheiden drie typen borgingsmechanismen:

1. hiërarchie: het regelen van publieke waarden;
2. netwerk: interactie over publieke waarden; en
3. markt: het concurreren met publieke waarden.

Deze verschillen met borgingsmechanismen van de WRR (2000). De WRR stelt dat publieke belangen wel duidelijk zijn. Dat leidt tot een onderscheidt van vier mechanismen om publieke belangen te waarborgen:

1. Borging met concurrentie;
2. Borging met behulp van regels;
3. Institutionele borging; en
4. Borging via hiërarchie onder leiding van een politiek bestuurder.

Deze worden hierna uitgewerkt, omdat voorzieningszekerheid en leveringszekerheid zijn aangewezen als publieke belangen.

§ 4.5.1 Borging met concurrentie

Concurrentie is een manier om een markt te ordenen. In § 4.2.3 is al aangegeven dat concurrentie op verschillende manieren kan plaatsvinden. Dit is concurrentie op, om, tussen en met netwerken. Concurrentie kan plaatsvinden op een markt waar de markt zorgt voor de productie van een goed. Er kan ook concurrentie plaatsvinden als de markt niet de productie van een goed op zich neemt maar het toch een maatschappelijk belang is. De overheid kan dan zelf levering organiseren door uitbesteden, nadat concurrentie de beste aanbieder heeft opgeleverd. Hierbij verzorgt de markt dus de borging.

§ 4.5.2 Borging met behulp van regels

Publieke belangen kunnen ook geborgd worden door regels. Dit kan in de vorm van wettelijke voorschriften of contracten. Regulering door de overheid kan betrekking hebben op vier aspecten van de marktordening: externe organisatie, concurrentievorm, de tarieven en het eigendom (Blokland en Van Zijp, 2002/01:23).

De overheid kan de externe organisatie van een netwerksector beïnvloeden door het horizontaal splitsen en/of verticaal scheiden van bedrijven. Bij horizontale splitsing komen er meerdere bedrijven op een dezelfde markt en bij verticaal scheiden worden bedrijven verdeeld in bedrijven die elkaar in de bedrijfskolom elkaar opvolgen. Deze unbundling heeft al plaats gevonden binnen de elektriciteitssector.

Tariefregulering betekent dat een toezichthouder regels stelt waarmee een bedrijf rekening moet houden bij het vaststellen van zijn bedrijfsstructuur. Dit kunnen we

onderscheiden in price-cap regulering en rate-of-return regulering. De eerste houdt in dat er regels worden gesteld omtrent de prijzen die een bedrijf in rekening mag brengen. De rate-of return regeling stelt regels met betrekking op het rendement van het bedrijf. Blokland en Van Zijp (2002/1:23) stellen verder dat er duidelijkheid moet bestaan over wie het eigendom bezit, publiek of privaat. Hier is bij de het proces van liberalisering en privatisering van de elektriciteitssector voor een aantal onderdelen nog geen keuze gemaakt. Wel is er mogelijkheid tot privatisering binnen de productiekant in de sector.

Bij deze vorm van borging is het woord toezichthouder al genoemd. Voor regulering van een markt is een toezichthouder nodig. De toezichthouder binnen de elektriciteitssector is de DTe. De doelstelling van de DTe luidt; " De Dienst uitvoering en toezicht Energie, DTe, reguleert op basis van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet de toegang tot de energietransport- en distributienetten en bevordert waar mogelijk de concurrentie op de energiemarkten. DTe heeft de doelstelling te streven naar een efficiëntie en kwaliteit, ten behoeve van consumenten. Het leidende principe is: waar mogelijk marktwerking stimuleren en waar nodig de effecten van marktwerking simuleren". Het is duidelijk dat regels al worden gebruikt.

§ 4.5.3 Institutionele borging

Hierbij gaat het om het versterken van normen en waarden van organisaties ten aanzien van de aard van het publiek belang dat in het geding is. Hiervoor zijn tal van instrumenten beschikbaar, zoals interne en externe kwaliteitstoetsen, interprofessionele toetsing en zelfs tuchtrecht. Zelfregulering en de verantwoording aan de eigen doelgroep kan ook worden versterkt. Zelfs het naar de beurs brengen kan in bepaalde gevallen als een vorm van institutionele borging worden beschouwd. Door het introduceren van aandeelhouders wordt de marktgerichtheid van de organisatie versterkt. Verantwoording moet worden afgelegd aan deze aandeelhouders die verschillende redenen kunnen hebben om deel te nemen in een onderneming. Zo heeft Greenpeace in het verleden aandelen Shell aangeschaft om vragen te kunnen stellen tijdens een aandeelhoudersvergadering van Shell.

§ 4.5.4. Borging via hiërarchie onder leiding van een politiek bestuurder

Met inachtneming van de relevante wetgeving heeft de minister het voor het zeggen binnen het departement. Hij heeft de mogelijkheid in te grijpen op elk moment dat hij dat wenst; ambtenaren worden geacht conform zijn aanwijzingen te handelen. Dit mechanisme, dat hier wordt geduid onder de naam ‘hiërarchie’, geeft in theorie een grote flexibiliteit.

Belangrijker is dat het overheidshandelen hiermee ook democratisch gelegitimeerd is. De zeggenschap blijft immers liggen bij de politiek gelegitimeerde bestuurders, die door de volksvertegenwoordiging ter verantwoording kunnen worden geroepen (WRR 2000:91). Deze hiërarchische borging is ook een element van decentrale overheden. Wethouders en gedeputeerden kunnen hun ambtenaren ook aansturen.

Bij de liberalisering en privatisering van de elektriciteitssector is het belangrijk vast te stellen waar de minister zeggenschap over heeft en welke organisaties dit betreft. Over overheidsorganisaties schrijft de WRR (2000:92) het volgende: *“De professionaliteit van de overheidsorganisatie is inmiddels sterk toegenomen. Wanneer men zich de uitvoerende diensten van de overheid voorstelt als bureaucratische organisaties die de regels uitvoeren volgens nauwkeurig bepaalde procedures, dan ontstaat een beeld dat nooit juist is geweest, maar dat tegenwoordig nog verder van de werkelijkheid afstaat dan vroeger. Het openbaar bestuur is doordrongen geraakt van moderne wetenschappen en hun representanten (ingenieurs, economen, bestuurskundigen, juristen). Aan de wetenschap ontleende eisen van zuiverheid van argumentatie en bewijsvoering zijn hierdoor steeds in conflict gekomen met de eisen van de hiërarchie. Daar komt bij dat de overheidsorganisatie een steeds grotere behoefte heeft aan professionals. Door informatie- en communicatietechnologie is routinematige arbeid aanzienlijk teruggedrongen, terwijl de toegenomen gecompliceerdheid van de overheidstaak en de grotere dynamiek van de maatschappelijke ontwikkelingen een veel minder op routine gerichte instelling van ambtenaren vergen. Een dergelijke organisatie vergt een ander management, dat eerder voorwaarden schept voor deskundigheid en creativiteit dan rechtstreeks en gedetailleerd aangeeft wat de ambtenaren moeten doen”*.

Voorbeelden van dit soort organisaties binnen de overheid zijn bijvoorbeeld Prorail en Tennet. Deze organisaties behoren tot de overheid en hebben een bepaalde taakstelling met zich meegekregen. Zo beheert Prorail het spoornet. Dit doen ze naar

eigen inzicht en wordt bepaald door specialistische kennis aanwezig binnen de organisatie. Tennet is de beheerder van het hoogspanningsnet en is een organisatie die voor 100% in bezit is van de rijksoverheid. Hoe Tennet zijn taken uitvoert bepaald het tot zekere hoogte zelf. Uiteindelijk vallen deze organisaties onder de verantwoordelijkheid van ministers. Zo is er borging via hiërarchie mogelijk.

Nu zijn mogelijkheden voor borging aangegeven met een aantal instrumenten. Niet onbelangrijk hier bij te melden is dat deze borgingsmechanismen ook zwakheden kennen. Deze zwakheden komen naar voren in het vertrouwen dat er is in de verschillende borgingsmechanismen. Daarom is het verstandig bij vormgeven van borging te kiezen voor meerdere manieren die bij elkaar aansluiten.

§ 4.6 Conclusies

Na deze theoretische uiteenzetting kunnen enkele conclusies worden getrokken. Als eerste is het duidelijk dat er verschillende visies over publieke belangen bestaan. Dit resulteert in verschillende definities van publieke belangen. Uit deze theoretische uiteenzetting zijn verder de voorzieningszekerheid en leveringszekerheid voortgekomen als belangrijke publieke belangen binnen de elektriciteitssector.

De borging van publieke belangen kan plaatsvinden op vier verschillende manieren waarbij borging door middel van concurrentie uitgebreid aan bod is gekomen. Dit past ook bij een liberaliserende en geprivatiseerde markt. Dan is concurrentie noodzakelijk voor de borging van publieke belangen. Andere vormen van borging zijn hiërarchische borging, borging met behulp van regels en institutionele borging. Er kan niet worden gezegd welke het meest effectief is. De borgingsmechanismen vullen elkaar aan. Verder is het nieuwe paradigma van invloed op de borgingsmechanismen. Zo is concurrentie als borgingsmechanisme binnen de elektriciteitssector alleen verklaarbaar door het nieuwe paradigma dat concurrentie benadrukt.

Liberalisering wordt omschreven als het introduceren van keuzevrijheid voor afnemers. Privatisering kan op verschillende manieren plaatsvinden maar het komt er op neer dat de overheid geen directe zeggenschap heeft binnen de elektriciteitsbedrijven, alleen over de condities van de markt waarin deze bedrijven opereren. Dit betekent dat de overheid andere middelen zal moeten toepassen om

uiteindelijk publieke belangen te borgen. Zo is borging met behulp van regels een sterk borgingsmechanisme geworden. Institutionele borging is niet afhankelijk van overheid of de elektriciteitsbedrijven. Institutionele borging is subtieler maar hoeft daarom niet minder effectief te zijn.

Wat betekent dit nu voor het empirisch onderzoek? In hoofdstuk 5 zal aandacht worden besteed aan de verschillende borgingsmechanismen rond voorzieningszekerheid en leveringszekerheid. Dit wordt voorafgegaan door na te gaan of voorzieningszekerheid en leveringszekerheid wel publieke belangen zijn, volgens de verschillende betrokken partijen in de elektriciteitssector.

Hoofdstuk 5 Borging in de elektriciteitssector

§ 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt nagegaan hoe in de praktijk publieke belangen in de elektriciteitssector worden geborgd. Daarvoor zal in § 5.2 aandacht worden besteed aan de empirische verantwoording van het onderzoek. Dit wordt gevolgd door een omschrijving wat er onder voorzieningszekerheid en leveringszekerheid wordt verstaan in §5.3. Daarna zal in §5.4 aandacht worden besteed aan de verschillende borgingsmechanismen die in §4.5 onderscheiden zijn voor voorzieningszekerheid en leveringszekerheid. Daarna zullen problemen die een rol spelen bij de voorzienings- en leveringszekerheid worden besproken en mogelijke oplossingen voor die problemen worden aangegeven. In § 5.6 volgen conclusies.

§ 5.2 Empirische verantwoording

Om na te gaan hoe de publieke belangen die zijn aangegeven in hoofdstuk 4 in de praktijk worden geborgd, heb ik onderzoek verricht. Tevens heb ik onderzoek verricht naar welke borgingsmechanismen aanwezig zijn en welke problemen zich voordoen bij de liberalisering en privatisering van de elektriciteitssector.

Voor dit onderzoek heb ik gebruik gemaakt van verschillende technieken. Ten eerste kwalitatieve interviews, met verschillende respondenten. De respondenten zijn allen betrokken bij de elektriciteitssector. Dit heb ik gedaan om na te gaan wat de meningen zijn van verschillende organisaties in de elektriciteitssector. De respondenten vertegenwoordigen de volgende organisaties of functies (zie Bijlage 2 voor de vragen die zijn gesteld en de namen van de respondenten):

- Lid Tweede Kamer der Staten-Generaal, omdat de politiek betrokken is in het wetgevingsproces. Daarbij heeft de Tweede Kamer een controlerende taak. Verder verwoorden leden van de Tweede Kamer standpunten uit de maatschappij;
- EnergieNed; EnergieNed Federatie van Energiebedrijven in Nederland is de brancheorganisatie voor alle bedrijven die in Nederland actief zijn in productie, transport, handel of levering van gas, elektriciteit en/of warmte

(www.energiened.nl). Energiened wordt actief betrokken of betreft zich bij de liberalisering en privatisering van de elektriciteitssector. Een voorbeeld hiervan is de brief over de opening van de energiemarkt die de Staatssecretaris van Economische Zaken aan Energiened heeft gestuurd (Brief kenmerk EZ ,ME/EM/03007601).

- Ministerie van Economische Zaken; Het ministerie van Economische Zaken is het ministerie dat vanuit de rijksoverheid gaat over de liberalisering en privatisering van de elektriciteitssector, met name het directoraat-generaal voor Marktordening en Energie bij Ministerie van Economische Zaken.
- Essent; Eén van de drie grote Nederlandse spelers op de Nederlandse elektriciteitsmarkt. Essent ondervindt de gevolgen van liberalisering en privatisering. Als grote marktpartij waarbij zij een aantal taken vervult, heeft Essent een bepaalde verantwoordelijkheid die op allerlei manieren kan worden ingevuld.
- DTe; De uitvoering van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet en het toezicht op de naleving van deze wetten is opgedragen aan de Dienst uitvoering en toezicht Energie (DTe). DTe is een dienst die ressorteert onder de Minister van Economische Zaken en als kamer is ondergebracht bij de Nederlandse mededingingsautoriteit (NMa). Hierdoor is sprake van een effectieve synergie tussen DTe en de andere directies van de Nma (DTe, 2003). De DTe kan bij de uitvoering van hun taak stuiten op bepaalde problemen.
- Een Public Affairs adviseur is al lange tijd betrokken bij de liberalisering en privatisering van de elektriciteitssector en kan een goede beschrijving geven van de liberalisering en privatisering van de elektriciteitssector.⁸
- Onafhankelijk onderzoeker en wetenschapper. Een onafhankelijk onderzoeker is geïnterviewd om na te gaan of bepaalde ideeën en standpunten geen incompleet beeld geven.

Daarnaast heb ik diverse documenten bestudeerd. De verschillende borgingsmechanismen brengen met zich mee dat verschillende bronnen moeten worden

⁸ De public affairs adviseur is bij Eppa voor langere tijd betrokken bij onderwerpen rond de elektriciteitssector. Tijdens mijn stage en daarna tijdelijke werkzaamheden hebben vaak discussies plaatsgevonden over onderwerpen in de elektriciteitssector. Op deze manier heb ik ook informatie over de sector verzameld.

geraadpleegd voor mijn inhoudsanalyse. Allereerst de relevante wet- en regelgeving die voor borging kan worden gebruikt. Voor informatie over borging met concurrentie kunnen verschillende bronnen worden gebruikt onder andere rapporten, brochures, reclame van verschillende organisaties en discussies, op televisie of in kranten. Deze bronnen zijn ook gebruikt bij onderzoek naar institutionele borging. Hierbij is het wel belangrijk te erkennen dat wat er geschreven of gezegd wordt niet altijd datgene is wat mensen doen. Daarom moeten meerdere bronnen naast elkaar gelegd worden. Normen en waarden kunnen ook worden vastgelegd door middel van certificering of normen zoals ISO-normen. Hier kunnen organisaties mee aangeven dat ze een bepaald doel nastreven. Alle soorten bronnen zijn gebruikt.

Tenslotte, correspondentie tussen de minister van Economische Zaken en de kamercommissie Economische Zaken geeft informatie over welke wetgeving gaat komen of waar eventueel aan gedacht wordt. Voor een overzicht van gebruikte bronnen verwijs ik naar de literatuurlijst.

§ 5.3. Voorzieningszekerheid en leveringszekerheid

In § 5.3.1 worden resultaten van de inhoudelijke analyse gegeven, over wat wordt verstaan onder publieke belangen binnen de elektriciteitssector. De mate van overeenkomstigheid is hierbij van belang. Verschillende partijen moeten dezelfde publieke belangen erkennen. Ook de kwalitatieve interviews hebben een antwoord gegeven op de vraag wat de publieke belangen zijn.

§ 5.3.1 Voorzieningszekerheid en leveringszekerheid

Uit de inhoudsanalyse komt naar voren dat de voorzieningszekerheid en de leveringszekerheid de twee belangrijkste publieke belangen zijn. Aan deze twee publieke belangen worden vaak andere belangen gekoppeld. Hieronder volgen een aantal voorbeelden waarin de voorzieningszekerheid en leveringszekerheid als essentieel worden gekenmerkt.

De Minister van Economische Zaken stuurde op 3 september 2003 een brief aan de Tweede Kamer over de voorzienings- en leveringszekerheid energie (Kamerbrief, kenmerk ME/ESV/3048488). Deze uitgebreide brief, met 5 bijlagen, begint met te stellen dat een betrouwbare energievoorziening van essentieel belang is voor de

samenleving. In deze brief worden de termen leveringszekerheid en voorzieningszekerheid gedefinieerd. Leveringszekerheid betreft de mate waarin consumenten en andere afnemers onder voorzienbare omstandigheden feitelijk kunnen rekenen op levering van energie (Kamerbrief kenmerk ME/ESV/3048488 Bijlage 2, 2003:1).

Voorzieningszekerheid vormt, naast milieukwaliteit en economische efficiëntie, één van de drie pijlers van het energiebeleid. Het begrip voorzieningszekerheid omvat hierbij twee elementen: de lange termijn beschikbaarheid van energiebronnen; en het voorkomen van internationale crises en de gevolgen daarvan (Bijlage 1, 2003:1). In de brief wordt aandacht besteed aan:

- De lange termijn beschikbaarheid van energiebronnen;
- De energieproductie, waarbij eerst wordt ingegaan op het investeringsklimaat van de lange termijn elektriciteitsproductie en vervolgens op gasproductie; en
- Het internationale crisisbeleid.

Voor deze scriptie is alleen het investeringsklimaat van de lange termijn elektriciteitsproductie van belang. De andere twee punten zullen niet worden behandeld.⁹

Niet alleen het Ministerie van Economische Zaken heeft recentelijk aandacht besteed aan de voorzieningszekerheid en leveringszekerheid. Energiened besteedt in een rapport (2003) over condities voor een betrouwbare energievoorziening aandacht aan de twee zekerheden.

Energiened (2003:4) geeft aan dat voorzieningszekerheid verschillende aspecten kent:

1. Beschikbaarheid van primaire brandstoffen. De beschikbaarheid van primaire brandstoffen is van belang voor de productie van energie;
2. Leveringszekerheid. De leveringszekerheid heeft betrekking op de beschikbaarheid van voldoende productiecapaciteit ten opzichte van de vraag en is met name een zaak van marktpartijen; en
3. Betrouwbaarheid. De betrouwbaarheid heeft betrekking op de beschikbaarheid van transportcapaciteit en is een zaak van de netbeheerders en van de transportbedrijven.

⁹ De bijlage 2 van de brief (Kamerbrief ,kenmerk ME/ESV/3048488) stelt dat voor de lange termijn voldoende voorraden aanwezig zijn om de verwachte energievraag te dekken. Het internationale crisisbeleid richt zich op een dialoog tussen energieproducerende en energieconsumerende landen.

De voorzieningszekerheid van energie nu en in de toekomst is afhankelijk van de ontwikkeling van deze drie elkaar beïnvloedende factoren. Daarbij is een tweedeling aan te brengen en die tweedeling is de productie van elektriciteit en de levering via de netten van elektriciteit. Betrouwbaarheid is belangrijk. Iedereen moet er op kunnen rekenen dat er voldoende elektriciteit wordt geproduceerd en ten alle tijden beschikbaar is. “De inzet en ontwikkeling van productievermogen ten opzichte van de vraag is van cruciaal belang. Met de permanente aanwezigheid van voldoende reservecapaciteit aan inzetbaar productievermogen op de internationale markt is essentieel voor een stabiele, ongestoorde elektriciteitsvoorziening” (Energiened, 2003:4).

Volgens Kema (2002:4) wordt de kwaliteit van het product elektrische energie gekenmerkt door drie factoren. Ten eerste commerciële kwaliteit. Hieronder wordt de kwaliteit van de relatie tussen netbeheerder en netgebruiker verstaan. Dit betreft aspecten als snelheid van realiseren van aansluitingen, afhandeling klachten, bereikbaarheid, kwaliteit van rekeningen etc. Ten tweede onderbrekingen. Deze betreffen het tijdelijk niet aanwezig zijn van de spanning; het licht gaat uit, processen vallen stil, informatie op computers gaat verloren, etc. Deze vorm van kwaliteit wordt veelal aangeduid met de term betrouwbaarheid of, specifieker, met beschikbaarheid van de levering. Ten derde, Power Quality. Dit heeft betrekking op de kwaliteit van spanning en frequentie.

In de richtlijn 2003/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van Ministers gaat artikel 4 die gaat over toezicht op de voorzieningszekerheid. Dit toezicht moet gericht zijn op het evenwicht tussen vraag en aanbod op de nationale markt, het niveau van de verwachte toekomstige vraag, geplande of in aanbouw zijnde extra capaciteit die wordt overwogen, en de kwaliteit en het niveau van het onderhoud van de netten, alsmede maatregelen in geval van piekbelasting of in gebreke blijven van een of meer leveranciers. Artikel 9 lid a van richtlijn 2003/54/EG stelt dat elke transportnetbeheerder de taak heeft ervoor te zorgen dat het net op lange termijn kan voldoen aan de redelijke vraag naar transmissie van elektriciteit. De kamerbrief van Minister Brinkhorst van Economische Zaken en het rapport van Energiened aangehaald in de voorgaande paragraaf zijn ook voorbeelden van het aanwijzen van het primaire belang van de voorzieningszekerheid en de leveringszekerheid. In het

algemeen overleg van de vaste kamercommissie economische zaken met de minister van Economische Zaken op 1 oktober 2003 refereren alle leden van die commissie direct en indirect naar de voorzieningszekerheid en de leveringszekerheid.

§ 5.3.2 Voorzieningszekerheid en leveringszekerheid als publiek belang

De afhankelijkheid van elektriciteit en daarmee het belang van elektriciteit voor een maatschappij is overduidelijk. Bij de elektriciteitsvoorziening spelen een heleboel belangen een rol. Maar wat zijn nu belangrijke publieke belangen binnen de elektriciteitssector? In hoofdstuk 4 is hier al een theoretisch antwoord op gegeven; voorzieningszekerheid en leveringszekerheid.

Uit de interviews komt naar voren dat er veel belangen een rol spelen bij de elektriciteitsvoorziening in Nederland. Dit wordt duidelijk als belangen in geld worden uitgedrukt. Zo worden investeringen gedaan om bijvoorbeeld een bepaald rendement te halen en is de focus op de prijzen voor consumenten duidelijk. Alle respondenten geven aan dat de voorziening elektriciteit aanwezig moet zijn en dat te allen tijde afnemers moeten kunnen beschikken over elektriciteit.

Hieraan worden wel verschillende belangen gekoppeld. Dat wordt duidelijk als de milieukwaliteit van de elektriciteitsproductie aan bod komt. Hierover kan worden gezegd dat duurzame elektriciteit wel mogelijk is, maar dit brengt vele complicaties met zich mee. Een belangrijke complicatie is dat duurzame opwekking erg duur is vergeleken met opwekking uit fossiele brandstoffen. Nog lange tijd zal duurzame opwekking niet kunnen voldoen aan de volledige vraag van elektriciteit. Elektriciteit uit fossiele brandstoffen zal voor langere tijd nodig blijven.

Uit de antwoorden van de respondenten blijkt dat er onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende belangen. Tussen die belangen moeten keuzes worden gemaakt, die niet altijd aansluiten bij de keuzen van andere partijen. Binnen verschillende belangen zijn ook overeenkomsten te vinden.

De belangen zijn eerder ingedeeld in primaire publieke belangen en secundaire publieke belangen. Primaire publieke belangen hebben een zekere mate van robuustheid in de tijd en er is redelijke consensus over. In hoofdstuk 3 is een uiteenzetting gegeven van de ontwikkelingen binnen de elektriciteitssector. Al vanaf het begin zijn er maatregelen genomen om te zorgen dat iedereen te allen tijde kon beschikken over elektriciteit. De primaire publieke belangen binnen de

elektriciteitssector zijn de voorzieningszekerheid en leveringszekerheid. Alle actoren betrokken bij de elektriciteitssector stellen dit voorop.

Secundaire publieke belangen hebben vooral betrekking op onderdelen van de voorzieningszekerheid en leveringszekerheid. Bij voorzieningszekerheid speelt de elektriciteitsproductie bijvoorbeeld een voornamelijk rol. Er moet voldoende capaciteit zijn om te allen tijde te kunnen voldoen aan de vraag naar elektriciteit. Aan de productie worden bijvoorbeeld eisen gesteld als duurzaamheid en veiligheid. Deze eisen worden ook gesteld aan andere primaire belangen en zijn daarom niet specifiek genoeg. Nu voorzieningszekerheid en leveringszekerheid zijn aangewezen als publieke belangen volgen hieronder de borgingsmechanismen die betrekking hebben op voorzieningszekerheid en leveringszekerheid.

§ 5.4 Borgingsmechanismen bij voorzienings- en leveringszekerheid

In deze paragraaf worden de vier aangewezen borgingsmechanismen (concurrentie, wet en regels, institutionele borging en hiërarchische borging) bij voorzieningszekerheid en leveringszekerheid besproken. Eerst wordt nagegaan of de borgingsmechanismen aanwezig zijn en vervolgens worden voorbeelden gegeven van de borgingsmechanismen. Om een vergelijking te kunnen maken tussen de verschillende mechanismen worden ze per onderdeel van voorzieningszekerheid en leveringszekerheid besproken: de binnenlandse grootschalige elektriciteitsproductie, de netten (transport, koppel en distributienetten) en de leveranciers. Dit zijn de belangrijkste schakels in de elektriciteitsvoorziening.

§ 5.4.1 Concurrentie bij voorzienings- en leveringszekerheid

Concurrentie kan plaatsvinden op, met, om en tussen netwerken. Bij grootschalige elektriciteitsproductie in Nederland zijn vier private bedrijven betrokken. Dat zijn Electrabel, E-on benelux, Nuon en Essent. Zij beschikken als enige over grootschalige productie binnen Nederland. Concurrentie vindt hier vooral plaats op het netwerk, want het product gaat via de bestaande netten naar de afnemers.

Eén van de verwachtingen van liberalisering en privatisering is dat prijzen zullen dalen. Door de invloed van concurrentie zullen efficiëntieverbeteringen moeten worden doorgevoerd om te kunnen concurreren. Een aanduiding voor concurrentie binnen de elektriciteitsproductie is dan ook de prijs per eenheid (MWh) die betaald wordt. Van Eck e.a (2002:14) komen tot de conclusie dat anders dan bedoeld liberalisering en privatisering slechts tot een geringe prijsdaling leiden. Tijdens daluren blijft de prijs structureel laag, overdag is op termijn echter een forse prijsstijging te verwachten. Alleen de grote energiebedrijven kunnen hun risico's voldoende spreiden.

De prijs van elektriciteit kan op een aantal manieren tot stand komen. Periodecontracten kunnen meestal voor één jaar worden afgesloten. Lange termijn contracten en een deel van de elektriciteit wordt verhandeld via de APX (Amsterdam Power eXchange). Aangezien een groot deel van de elektriciteit geïmporteerd wordt vanuit het buitenland, kan de capaciteit van de interconnectoren uitgedrukt worden in een prijs. Als de prijs per eenheid lager ligt in het buitenland en producenten leveren op basis van periodecontracten dan kan het interessant zijn om goedkopere elektriciteit te importeren. Hierbij moeten de kosten van de ingekochte capaciteit op de interconnectoren lager zijn dan het verschil tussen de prijs van de geproduceerde elektriciteit en de geïmporteerde elektriciteit. Van invloed op de prijs is het aanbod.

De netten in Nederland kunnen niet concurreren met elkaar. Er wordt minimaal geconcurrereerd om de netten. Remu was een netbeheerder en leverancier en is overgenomen door Eneco (persbericht NMa 26 februari 2002). Tennet geeft aan in zijn jaarverslag van 2002 dat het heeft afgezien van een bod op de netten van Remu “dit in samenspraak met de aandeelhouder” (Tennet jaarverslag, 2002:12). De aandeelhouder is de rijksoverheid en daarom zou het mogelijk kunnen zijn om geen bod te doen. De overheid verstoort de markt op deze wijze. Een andere reden kan zijn dat de prijs te hoog is. Daarbij is Tennet vooral geïnteresseerd in de hoogspanningsnetten en niet in de distributienetten.

Netbeheerders zijn aangewezen die onder bepaalde voorwaarden voor de netten moeten zorgen. Dit heeft te maken met het “natuurlijk monopolie” dat op de netten van toepassing is. TenneT, 100% in handen van de staat, beheert het transportnet. Het investeert ook in dit net.

Enige concurrentie heeft kunnen plaatsvinden bij de verkoop van TZH door de aandeelhouders de gemeenten Rotterdam, Dordrecht, Den Haag, Leiden en Delft en de provincie Zuid-Holland (www.tennet.org). Het feit dat TZH in handen was van deze gemeenten en de provincie Zuid-Holland brengt met zich mee dat Tennet een dermate bod heeft moeten uitbrengen om TZH te verkrijgen. Concurrentie vond hier eigenlijk plaats tussen de aandeelhouders en Tennet.

In de politiek is nu een discussie gaande over de privatisering van de netten. Als privatisering wordt toegestaan, kan er concurrentie gaan plaatsvinden om de netten, omdat de netten in handen van andere partijen kunnen komen. Op dit moment is het niet duidelijk of dit gaat gebeuren. Politiek gezien is de stemming nu dat de netten in overheidshanden moeten blijven (verslag algemeen overleg 28982 nr:6, 28 okt 2003). Maatstafconcurrentie wordt nu genoemd om de netten van een bepaalde kwaliteit te voorzien. Dit geschiedt op basis van een benchmark. Respondenten hebben aangegeven dat dit vergelijkbaar zal zijn met de x-factor. Deze zijn bedoeld om gold plating te voorkomen. De kwaliteit zal in een q-factor worden uitgedrukt en moet zorgen voor een goede kwaliteit van de netten. De benchmark gebeurt door het vergelijken van verschillende netbedrijven en wordt uitgevoerd door de DTe.

Tussen leveranciers is concurrentie duidelijk zichtbaar. Concurrentie is nu toegestaan op alle markten, behalve op de markt voor grijze stroom voor kleinverbruikers. De datum van de opening van deze markt is nu vastgesteld op 1 juli 2004 (brief min EZ, 8 september 2003). Voor de kleinverbruikers is de markt van groene stroom vrij (per 1 juli 2001). Aan het eind van 2002 heeft ongeveer 1.4 miljoen kleinverbruikers gekozen voor groene stroom, waarbij 8% procent gekozen heeft voor een andere leverancier (Energiened, 2002:9). Een element van concurrentie is dat faillissementen kunnen voorkomen. Binnen de elektriciteitssector in Nederland is dat gebeurd met Energy XS. Gevolg hiervan was dat afnemers die met Energy XS een contract hadden een noodleverancier kregen toegewezen door de netbeheerders. Binnen een korte termijn, verschillend per soort afnemer, konden afnemers op zoek gaan naar een andere leverancier en een nieuw contract sluiten. In hoeverre marktmacht van andere partijen een rol bij dit faillissement heeft gespeeld, is onduidelijk. Onderzoek van de DTe wijst hier niet op (DTe persbericht, 15 oktober 2003). Bij het faillissement van EnergyXS spelen ander borgingsmechanismen ook een rol en daarom zal dit

voorbeeld bij de andere borgingsmechanismen weer worden gebruikt. Een laatste voorbeeld van concurrentie tussen leveranciers is de overname van Remu door Eneco. Remu is niet alleen leverancier maar ook netbeheerder. Andere partijen hebben ook een bod gedaan op Remu.

Concurrentie kan ook vanuit de vraagkant worden gestimuleerd. Het creëren van inkoopkracht is hier een voorbeeld van. Aedes, de verenging van woningcorporaties, heeft in 2002 samen met een aantal corporaties een apart inkoopcollectief, woonenergie, opgericht (www.aedes.nl).

Uit antwoorden van de respondenten blijkt dat de investeringen in productiecapaciteit in Nederland op de korte termijn niet nodig zijn. Daarbij wordt wel aangegeven dat op de lange termijn Nederland niet teveel van het buitenland afhankelijk mag worden. Elektriciteit uit Duitsland en Frankrijk is goedkoper. In Duitsland is bruinkool een brandstof die toegestaan is bij de opwekking van elektriciteit. In Frankrijk wordt het overgrote deel opgewekt in kerncentrales. Beide vormen van elektriciteitsopwekking zijn goedkoop. Daarbij komt nog dat de markt in Frankrijk bijna niet geopend is. In Duitsland zijn E-on en RWE twee zeer grote spelers die de markt bepalen. Elke respondent geeft aan dat een grote buitenlandse dominantie, meer dan 50%, op de Nederlandse markt niet wenselijk is. Tot nu toe is het niet mogelijk voor bedrijven zoals Essent en Nuon om te fuseren, omdat ze op de Nederlandse markt een te groot aandeel op de markt hebben. Aangegeven wordt dat er geen “level playing field” bestaat in Europa.

§ 5.4.2 Wetten en regels bij voorzienings- en leveringszekerheid

De borging via wetten en regels is zeer uitgebreid. De belangrijkste wetten en regels die van invloed zijn op de voorzieningszekerheid en leveringszekerheid zullen hier worden besproken. Uit deze wet –en regelgeving zullen voorbeelden worden gehaald die betrekking hebben op de elektriciteitsproductie, netten en leveranciers.

Richtlijn 2003/54EG van het Europees parlement en de Raad van de Ministers vervangt de richtlijn 96/92EG. Deze richtlijn is opgesteld om een aantal doelen na te streven. Zo wordt aangegeven dat *“in het belang van de voorzieningszekerheid moet het evenwicht tussen vraag en aanbod in de afzonderlijke lidstaten worden bewaakt,*

waarbij verslag moet worden uitgebracht over de situatie op het niveau van de Gemeenschap, met inachtneming van de interconnectiecapaciteit tussen de verschillende regio's. Met dergelijk toezicht moet tijdig genoeg een begin worden gemaakt, zodat passende maatregelen kunnen worden genomen indien de voorzieningszekerheid in gevaar komt. Bouw plus onderhoud van de noodzakelijke netwerkinfrastructuur, met inbegrip van interconnectiecapaciteit, dient ertoe bij te dragen dat een stabiele elektriciteitsvoorziening gewaarborgd is. De aanleg en onderhoud van de nodige infrastructuur, waaronder koppelingcapaciteit en gedecentraliseerde elektriciteits-opwekking, zijn belangrijke elementen voor het waarborgen van een stabiele elektriciteitsvoorziening” (richtlijn 2003/54/EG, 23). In de richtlijn is een aantal artikelen opgenomen die betrekking hebben op de voorzienings- en leveringszekerheid. Voorbeelden hiervan zijn o.a. artikel 4 (toezicht op voorzieningszekerheid), artikel 6 (vergunningsprocedure voor productie), artikel 9 (taken voor transportnetbeheerders) en artikel 14 (taken van distributienetbeheerders). Artikel 4 behoort tot de algemene regels voor de organisatie van de sector. Binnen deze regel wordt de nadruk gelegd op universele dienstverlening. Dat wil zeggen dat huishoudelijke afnemers het recht hebben op levering van elektriciteit van een bepaalde kwaliteit tegen redelijke, eenvoudig en duidelijk vergelijkbare en doorzichtige prijzen op hun grondgebied.

Niet alleen in de richtlijn 2003/54/EG komen elementen van waarborging rond voorzienings- en leveringszekerheid voor. Ook Nederlandse wetgeving heeft betrekking op de voorzienings- en leveringszekerheid. In de Elektriciteitswet 1998 liggen de regelingen rond de voorzieningszekerheid en leveringszekerheid verankerd. Hieronder volgen een paar voorbeelden van artikelen die voor voorzieningszekerheid en leveringszekerheid van belang zijn. Artikel 11 van de Elektriciteitswet geeft aan dat leveranciers en producenten geen netbeheerder kunnen zijn. Nu kan het voorkomen dat binnen een holding een netbeheerder en een leverancier aanwezig zijn. Dan moet een scheiding worden aangebracht tussen deze twee bedrijven, de zogenaamde Chinese Walls (artikel 79 Elektriciteitswet).

In Artikel 16 van de Elektriciteitswet 1998 worden verscheidene taken toegewezen aan de netbeheerder:

- a. de door hem beheerde netten in werking te hebben en te onderhouden;

-
- b. de veiligheid en betrouwbaarheid van de netten en van het transport van elektriciteit over de netten op de meest doelmatige wijze te waarborgen;
 - c. de netten aan te leggen, te herstellen, te vernieuwen of uit te breiden;
 - d. voldoende reservecapaciteit voor het transport van elektriciteit aan te houden;
 - e. op de grondslag van artikel 23 derden te voorzien van een aansluiting op de netten en hun desgevraagd een meter ter beschikking te stellen;
 - f. op de grondslag van artikel 24 ten behoeve van derden transport van elektriciteit uit te voeren;
 - g. het bevorderen van de veiligheid bij het gebruik van toestellen en installaties die elektriciteit verbruiken;
 - h. op verzoek van een producent vast te stellen of diens productie-installatie geschikt is voor de opwekking van duurzame elektriciteit dan wel of sprake is van een installatie voor warmtekrachtkoppeling met een bij ministeriële regeling vast te stellen mate van reductie van de uitstoot van kooldioxide, alsmede of de meetinrichting geschikt is voor de meting van de elektriciteit die met de productie-installatie wordt opgewekt en op een net of een installatie ingevoerd; en
 - i. de hoeveelheid elektriciteit te meten die afkomstig is van een productie-installatie voor duurzame elektriciteit of klimaatneutrale elektriciteit of van een installatie voor warmtekrachtkoppeling.

Binnen deze taken staat niet aangegeven tot op welk niveau ze zouden moeten plaatsvinden. Hiervoor is aanvullende borging via regels nodig.

Onder borging door wetten en regels kunnen we ook bepaalde besluiten plaatsen die door de DTe zijn vastgesteld. Voorbeelden hiervan zijn de technische codes en de tarieencode. Onder technische codes vallen de systeemcode, netcode en de meetcode (www.dte.nl). De Technische codes beschrijven de wijze waarop netbeheerders zich onderling en jegens andere aangeslotenen gedragen, onder meer op het gebied van het in werking hebben van de netten, het meten en uitwisselen van gegevens en de systeemdiensten. Een voorstel tot wijziging van de Technische codes kan worden gedaan door de gezamenlijke netbeheerders of door de Directeur van de DTe. De besluiten waarmee de codes worden gewijzigd, worden genomen door de Directeur DTe en gepubliceerd in de Staatscourant en op de website van de DTe (zie DTe, besluit Nummer: 100804-119).

De procedure voor de totstandkoming van codewijzigingen staat beschreven in de artikelen 31 tot en met 39 van de Elektriciteitswet 1998 (www.dte.nl).

De elektriciteitswet kan als een raamwerk worden gezien voor regelingen die voor de borging van de leveringszekerheid en de voorzieningszekerheid van belang zijn. Op bepaalde gebieden is andere wetgeving te vinden die betrekking heeft op de elektriciteitsproductie. Zoals de wetten Overgangswet Elektriciteitsproductiesector (OEPS) en de Wijzigingswet Elektriciteitswet 1998, stimulering milieukwaliteit elektriciteitsproductie (MEP).

De OEPS heeft als doel: *“dat het wenselijk is in verband met de liberalisering van de elektriciteitsproductie te voorzien in regels voor de verdeling van rechten en verplichtingen bij de beëindiging van de overeenkomst van samenwerking van de elektriciteitsproductiesector, voor de tegemoetkoming in de daarmee verband houdende kosten van die sector en voor de overgang van de meerderheid van de aandelen van de vennootschap die is aangewezen als netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet naar de Staat”* (Overgangswet Elektriciteitsproductiesector, 19 augustus 2003).

De MEP heeft als doel: *“dat het wenselijk is de doelstelling van een duurzame en milieuhygiënisch verantwoorde elektriciteitsvoorziening in de Elektriciteitswet 1998 vorm te geven door aan de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet de taak te geven te bevorderen dat in Nederland geïnvesteerd wordt in productie-installaties voor duurzame elektriciteit en klimaatneutrale elektriciteit alsmede te bevorderen dat installaties voor warmtekrachtkoppeling op rendabele wijze kunnen worden geëxploiteerd”*.

Andere wetgeving is niet specifiek voor de elektriciteitssector, maar heeft wel invloed op de elektriciteitssector. Dit zijn bijvoorbeeld de Algemene Wet Bestuursrecht, de Colportagewet en het Burgerlijk Wetboek. De Algemene Wet Bestuursrecht richt zich vooral op hoe de overheid zich moet gedragen in algemene zin ten opzichte van personen. De Colportagewet bevat onder meer bepalingen inzake oneerlijke praktijken. Hierdoor worden consumenten beschermd. Het Burgerlijk Wetboek boek 6 art. 236 en 237 regelen o.a. waar algemene voorwaarden aan moeten voldoen.

§ 5.4.3 Institutionele borging bij voorzienings- en leveringszekerheid

Het versterken van normen en waarden is een vage omschrijving van het begrip institutionele borging. Daarom moet er aangegeven worden hoe deze normen en waarden tot uiting komen. Veenswijk (1993:247) beschrijft basisassumpties die de kern vormen van een cultureel systeem en de meer concrete oriëntaties en de waardenpatronen in specifieke organisatieverbanden determineren. Door hun veelal onbewuste en impliciete karakter kunnen basisassumpties slechts indirect en via meer oriëntaties en waardenpatronen worden geconstrueerd. Dit komt tot uiting in communicatie en interactiepatronen.

Uitingen van organisaties die betrokken zijn bij de liberalisering en privatisering van de elektriciteitssector kunnen dus institutionele borging aangeven. Hierbij is communicatie mogelijk via allerlei wegen zoals televisie, radio, kranten, internet en brochures. Interactie kan ook plaatsvinden door bijvoorbeeld belangenbehartiging, bijeenkomsten en bilaterale gesprekken met een andere actor. Resultaten hiervan kunnen zijn kwaliteitstoetsen, interprofessionele toetsing, tuchtrecht zelfregulering en verantwoording aan de eigen doelgroep. Hieronder zullen voorbeelden worden gegeven van institutionele borging.

Om te zorgen voor een soepele overgang naar een vrije energiemarkt is het Platform Versnelling Energieliberisering (PVE) opgericht. In dit platform zijn de overheid, de energiebranche, het bedrijfsleven en andere relevante partijen vertegenwoordigd. Het platform is officieel geïnstalleerd door de minister van Economische Zaken op 22 juni 2000 (www.energieliberisering.nl). Voor het realiseren van een soepele overgang naar een geliberaliseerde energiemarkt moest een groot aantal organisatorische en technische werkzaamheden worden uitgevoerd. Het Platform Versnelling Energieliberisering heeft het programma voor al deze activiteiten gefaseerd in:

- vaststelling marktprincipes;
- uitwerking van de principes in regelingen en vastlegging daarvan in bestuurlijke besluiten en contracten; en
- vastlegging in IT-berichten en bedrijfsprocessen.

Taken en bevoegdheden van spelers in de markt - netbeheerders, handelaren en grote klanten zijn door het PVE vastgelegd in een Marktmodel, evenals hun onderlinge

relaties en de uit te wisselen berichten. Het gaat om basisregels die minimaal nodig zijn om een markt voor grote volumes te laten functioneren. Zo'n marktmodel bestaat al en functioneerde al voor elektriciteit toen het PVE werd ingesteld. Spelregels die bepalen hoe klanten van leverancier kunnen wisselen, hoe meetgegevens worden uitgewisseld of welke procedures worden toegepast bij verhuizen van klanten, zijn vastgelegd in het Retail Model (PVE, 2000). Verbruikersprofielen vormen een speciaal onderwerp binnen het Retail Model. Het is een techniek om via bestaande jaarmeting bij klanten toch tot sluitende contractuele afhandeling van de fysieke levering te komen, ook als een klant midden in het jaar van leverancier wisselt. De Groene Energie Markt is te zien als een verbijzondering van het Marktmodel en Retail Model voor elektriciteit. Aanvullende afspraken zijn nodig om te waarborgen dat energie die als groen verkocht wordt ook groen is geproduceerd. Hiertoe is een certificatenstelsel ontwikkeld. EnerQ, een dochter van TenneT, controleert of de groene stroom daadwerkelijk op duurzame wijze is opgewekt en geeft hiervoor groencertificaten af. Een leverancier koopt stroom op de elektriciteitsmarkt en certificaten via EnerQ. Hij meldt de certificaten bij de belastingdienst en daarmee krijgt hij de gedeeltelijke vrijstelling van de Regulerende Energie Belasting (REB) voor de ingekochte stroom. De certificaten zijn daarmee vernietigd (Energiened, 2003:74).

Levering vindt plaats onder een aantal voorwaarden, maar in ieder geval is er sprake van een relatie tussen de afnemer en de leverancier. Een contract legt de voorwaarden vast waaronder geleverd moet worden. Bij dit contract horen algemene leveringsvoorwaarden. Op verzoek van partijen wordt per branche een Overleggroep in het leven geroepen. Aan alle Overleggroepen wordt deelgenomen door de Consumentenbond, in een aantal gevallen bijgestaan door een categorale consumentenorganisatie. Het secretariaat van de SER ondersteunt het voorwaardenoverleg. Dit overleg vindt plaats tussen EnergieNed en VEWIN, de Consumentenbond waarbij MKB-Nederland als waarnemend lid optreedt (www.ser.nl).

Voordat een contract gesloten wordt zal een afnemer gaan bekijken welke leverancier hij wil hebben. Leveranciers moeten daarom kenbaar maken dat ze bestaan. Dit gebeurt vaak door reclame. In die reclame spreken leveranciers vaak uit welke kwaliteiten ze bezitten. Ook hier is misleiding een probleem dat zich voor kan doen. De verstrekte informatie door aanbieders (leveranciers) moet betrouwbaar en volledig

zijn. Een klacht over vermeende misleiding kan worden voorgelegd aan de Reclame Code Commissie (Brief Min EZ, 6 oktober 2003).

Het voorbeeld van het faillissement van Energy XS kan ook bij institutionele borging naar voren worden gehaald. Energy XS heeft als leverancier de inning van de transporttarieven op zich genomen. Wettelijk is het mogelijk dat een leverancier dit doet. De transporttarieven zijn echter inkomsten voor de netbeheerders. De leverancier moet de transporttarieven die hij bij zijn afnemers geïnd heeft, betalen aan de netbeheerder. Bij het faillissement van Energy XS zijn deze tarieven niet betaald aan verschillende netbeheerders. Elke afnemer is aangesloten op het net van de netbeheerder en is eerst verantwoordelijke dat de transporttarieven worden betaald. Eneco netbeheer b.v. heeft klanten van Energy XS na het faillissement daarom een rekening gestuurd voor niet betaalde transportkosten. Dit terwijl afnemers van Energy XS dit aan Energy XS hadden overgelaten. Essent en Nuon hebben geen rekening gestuurd naar afnemers van Energy XS.

Bij het factureren aan consumenten onder het vergunningensysteem wordt uitgegaan van het leveranciersmodel, waarbij de facturatie van transportkosten via de leverancier verloopt. Dit model gaat er tevens van uit dat ook het incasso-risico voor de transportdienst bij de leverancier komt te liggen. Eventuele claims in geval van wanbetaling blijven de verantwoordelijkheid van de oude leverancier. Andere vormen van facturatie van transportkosten zijn mogelijk: indien de klant zijn eigen transportovereenkomst met de netbeheerder wil, kan dit op eigen kosten en eigen risico (Platform versnelling energieliberalisering, 2000:4).

Op dit moment zijn er voor de energiebranche twee geschillenregelingen van kracht (Platform versnelling energieliberalisering, 2001:9). Die van de Geschillencommissie Openbare Nutsbedrijven (GON, ondergebracht bij de Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken) voor huishoudelijke klanten en de Geschillencommissie Zakelijke Klanten (GZK, een gezamenlijk activiteit van de vereniging van Kamers van Koophandel en EnergieNed) voor zakelijke elektriciteitsklanten. In onderstaand schema is voor de huidige situatie weergegeven waar de verschillen tussen de klantengroepen zitten.

Klantengroepen retailmarkt	Geschillencommissie	Met betrekking tot:
Huishoudelijk klanten	→ GON	Netbeheer Algemene voorwaarden voor aansluiting en transport voor huishoudelijke klanten
		Levering Algemene voorwaarden voor de levering aan huishoudelijke klanten
Kleinzakelijke klanten en Overige zakelijke klanten	→ GZK	Netbeheer Algemene voorwaarden voor aansluiting en transport voor zakelijke klanten (niet zijnde producenten)
		Levering Beschermden klanten: Algemene voorwaarden voor de levering aan zakelijke klanten Vrije klanten: Kan per contract verschillen.

Figuur 5.1 Geschillencommissies Bron: PVE 2001:9

Iso-normen en NEN-EN normen zijn ook manieren om te voldoen aan voorwaarden die worden gesteld aan activiteiten binnen de elektriciteitssector. Vaessen (2003:17) geeft hier voorbeelden van.

Er zijn (nog) geen normen voor de betrouwbaarheid (beschikbaarheid) van de elektriciteitsinfrastructuur voorhanden. Het Nederlands (langjarig) gemiddelde of de actuele huidige (bedrijfs)waarde wordt door netbeheerders nu, evenals in het verleden, vaak gehanteerd als streven voor de betrouwbaarheid van de levering.

Binnen de netcode is o.a. NEN-EN 50160 als norm opgevoerd. De netcode is niet 100% dekkend (met name voor spanningsdips) en “streng” voor bepaalde kwaliteitsaspecten volgens een aantal netbeheerders. Netbeheerders zeggen dat zij voldoen aan de norm, hierbij wordt gerefereerd aan het Power Quality Monitoring project van EnergieNed/KEMA. Dit is een methode waarbij steekproefsgewijs gedurende een week op 150 punten (verdeeld over laag-, midden- en hoogspanning) in het land gemeten wordt, waardoor de uitspraak van het voldoen aan deze norm echter zeer twijfelachtig is.

Bij aanleg en onderhoud van elektriciteitsnetten werken alle netbeheerders volgens de geldende wetten, codes en NEN voorschriften (onder andere NEN 3840) en hanteren een intern kwaliteitshandboek. Verder gebruikt men procedures op het gebied van kwaliteit, ARBO, milieu en veiligheid (VCA) en de bedrijfsinstructie hoogspanning (BIH), alsmede inbedrijf- en uitbedrijfname procedures. De gehanteerde wetten, codes en voorschriften die van toepassing zijn op aanleg en onderhoud van netten zijn reeds lang bekend en ingevoerd bij de netbeheerders. Wel is het plannen en uitvoeren van onderhoud moeilijker geworden. Anders dan in het verleden worden nu door enkele netbeheerders aanvullend interne asset beslisregels gebruikt bij het afwegen van investeringen in aanleg en onderhoud. Dit om de door de regulering opgelegde korting te kunnen behalen (Vaessen, 2003:17).

Publicaties zoals PReSSent en Prospekt van respectievelijk Essent en Eneco geven een beeld van de discussies die plaatsvinden binnen de elektriciteitssector. Daarin worden ook standpunten van de bedrijven geplaatst. Ook Energiened brengt een magazine uit, Energie Nederland, waarin verschillende partijen aan het woord komen, zoals politici en bestuurders van elektriciteitsbedrijven.

§ 5.4.4 Hiërarchische borging bij voorzienings- en leveringszekerheid

Van belang bij de hiërarchische borging is de ministeriele verantwoordelijkheid. De Minister van Economische Zaken is verantwoordelijk voor zijn ministerie en de taken die het uitvoert. Ook voor de toezichthouder DTe en TenneT waarvan de Staat 100% aandeelhouder is het ministerie verantwoordelijk.¹⁰ Ook bedrijven zoals Nuon, Essent en Eneco hebben aandeelhouders. Dit zijn provincies en gemeenten. Zij kunnen alleen beperkt invloed uitoefenen op de bedrijven.

De hiërarchische borging is vanaf 1994 sterk afgenomen. De overheid kan nu niet meer bepalen dat er eenheden voor elektriciteitsproductie worden bijgebouwd. Binnen de Elektriciteitswet staat omschreven welke middelen de minister heeft. Vergunningverlening is hier een duidelijk voorbeeld van. Artikel 95a t/m Artikel 95j van de Elektriciteitswet 1998 geven de voorwaarden omtrent een leveringsvergunning aan (Elektriciteitswet 1998, 19 augustus 2003).

¹⁰ Het ministerie van Financiën is het beherend ministerie over TeneT. Het ministerie van Economische Zaken is daarentegen het vakministerie dat zich bezighoudt met de taken en bevoegdheden van TenneT (Brief 28165 nr: 12 aan de Tweede Kamer, Deelnemingenbeleid rijksoverheid).

Verandering van eigendom van de netten behoeft toestemming van de Minister. De voorwaarden hieromtrent zijn geregeld in artikel 93 Elektriciteitswet 1998 (Elektriciteitswet 1998, 19 augustus 2003). Dit is van belang omdat de discussie rond privatisering van de netten op dit moment plaatsvindt. De minister bepaalt of een overgang van aandelen in de netten toegestaan is. Respondenten hebben aangegeven dat de privatisering van de netten nog een discussie is waarvan de uitkomst nog onzeker is. Meer is hier nog niet over te zeggen. Wel is duidelijk dat dit een zeer belangrijke discussie is, omdat de netten de basis vormen voor de leveringszekerheid. Rondom deze discussie is van belang dat de netten kwalitatief zeer goed moeten zijn en dat dit investeringen met zich meebrengt. Als de netten geprivatiseerd worden, moet er sprake zijn van een bepaald rendement op deze netten om investeringen terug te verdienen. De minister krijgt in de toekomst meer mogelijkheden voor hiërarchische borging door een nieuw wetsvoorstel. De Interventie en Implementatiewet geeft de mogelijkheid voor de minister om in te grijpen in de netten als netbedrijven weigeren te voldoen aan de voorwaarden. Ook krijgt de DTe een boete-instrument waarbij boetes kunnen oplopen tot 10% van de omzet.

§ 5.5 Problemen rond voorzienings- en leveringszekerheid

In 2003 hebben zich een aantal voorvallen voorgedaan binnen de elektriciteitssector die zeer veel aandacht hebben gekregen. Als eerste zijn er stroomstoringen opgetreden. De oorzaken van deze stroomstoringen zijn divers. Zo ook de veroorzakers. Ook de code-rood situatie in de zomer van 2003 heeft veel aandacht gekregen. Oorzaak was te weinig koelwater en daarbij kwam dat de stroomafname werd versterkt door inschakeling van airconditioning installaties.

Ook de stroomuitval in delen van de Verenigde Staten en Italië hebben de aandacht gevestigd op de elektriciteitsvoorziening.

Verder zijn er problemen rond de administratieve handelingen die bedrijven binnen de elektriciteitssector moeten verrichten. Zeker als het gaat om een goede factuur verzenden en switching soepel te laten verlopen. Een grote rol bij problemen rond de administratie is weggelegd voor de hoeveelheid en soort aan informatie die over en weer gaat.

Een level playing field is niet aanwezig binnen de Europese elektriciteitssector, volgens de respondenten. Dit kan men constateren maar wat betekent dat voor de voorzieningszekerheid en leveringszekerheid? Om dit te kunnen duiden, is onderscheid tussen de netten en de productie noodzakelijk.

Keuzevrijheid houdt in dat er verschillende soorten van elektriciteit worden aangeboden en dat er verschillende soorten contracten kunnen worden aangeboden. Certificering kan hier mee verbonden worden. Als afnemers kunnen kiezen voor verschillende soorten elektriciteit kan er concurrentie ontstaan tussen deze verschillende soorten elektriciteit. Elektriciteit heeft als eigenschap dat elektriciteit opgewekt in kerncentrales niet te onderscheiden is van elektriciteit opgewekt door windmolens. Certificering kan een oplossing zijn om aan te tonen waar elektriciteit is opgewekt.

Prijzontwikkelingen krijgen nadrukkelijk de aandacht. Na de opening van de kleinverbruikersmarkt worden prijzen niet meer gereguleerd. Dit kan gevolgen hebben voor de prijzen. Producenten kunnen productielocaties uitschakelen om zo het aanbod te verminderen met als doel de prijzen te laten stijgen. Hierover zijn vragen gesteld in de Tweede Kamer (Gerkens 17 november 2003) en (Crone 19 augustus 2003), (Vendrik 15 augustus 2003). De politiek volgt de ontwikkelingen in de elektriciteitssector zeer nadrukkelijk. Problemen in het heden kunnen dan beslissingen in de toekomst vormgeven zeker als het gaat om privatiseren.

Respondenten hebben aangegeven dat de elektriciteitssector een aantal turbulente jaren achter zich heeft. Als resultaat hiervan wordt aangegeven dat investeringen risicovoller worden en daarom soms worden uitgesteld. Bedrijven stellen nu alles in het werk om voor de opening van de kleinverbruikersmarkt hun administraties op orde te hebben ter voorkoming van problemen zoals dubbele facturen, foute facturen en helemaal geen facturen. Dit is afgesproken met de Minister van Economische Zaken (Kamerstuk 2003-2004, 28982, nr. 9, Tweede Kamer).

De onzekerheid over toekomstige wet- en regelgeving wordt ook gezien als probleem voor de voorzieningszekerheid en leveringszekerheid. Zo wordt er in Prospekt verwezen naar een onderzoek van PricewaterhouseCoopers waarin naar voren komt dat *“de voortdurende politieke discussies over de wenselijke regelgeving voor de energiemarkten als een van de grote belemmeringen voor de verdere ontwikkeling van de sector is”* (Prospekt 5 jaargang 9, 2003:12). Als het gaat om duurzame energie zegt Hoff (2003/14, 8): *“De overheid moet een klimaat scheppen om toepassingen van*

duurzame energie te stimuleren. De langetermijnvisie is er, alleen schort het nog te vaak aan consistent beleid.”

§ 5.5.1 Opties voor borging voorzienings- en leveringszekerheid

Voor een betere voorzieningszekerheid en leveringszekerheid worden een aantal oplossingen aangedragen. Als het gaat om voldoende productiecapaciteit, binnen de voorzieningszekerheid, worden enkele voorstellen gedaan. Deze voorstellen gaan met name over reservecapaciteit. Om te garanderen dat er op piekmomenten voldoende productiecapaciteit is zouden elektriciteitsproductiebedrijven verplicht moeten worden een vast percentage reservecapaciteit aan te houden.

Een voorstel van een van de respondenten is op de APX een beurs voor reservecapaciteit aan te houden. Door deze beurs zou het voor productiebedrijven interessant kunnen zijn om reservecapaciteit aan te houden. Ook is er voorgesteld om reservecapaciteit door de overheid te laten bouwen. Dit heeft alleen als nadeel dat dit marktversturend kan werken. Bedrijven zien geen prikkel meer om reservecapaciteit aan te houden. Andere voorstellen om op de langere termijn de voldoende elektriciteit te kunnen beschikken richt zich vooral op de interconnectiecapaciteit. Willy Bosmans, CEO Electrabel n.v., heeft tijdens het symposium van Energiened (16 mei 2003) een presentatie gehouden waarin hij oplossingen aandraagt.¹¹ Dit zijn o.a. nieuwe interconnecties, betere en meer transparante informatieuitwisseling tussen Transmission System Operators en harmonisering van regels binnen de Europese energiemarkt. Zo zou er tussen landen meer interconnectiecapaciteit moeten zijn om zo een grotere markt te creëren voor elektriciteitsproductiebedrijven, maar ook voor handelaren en leveranciers.

Een bijkomend voordeel is dat de reservecapaciteit zich niet meer beperkt tot één land, maar er spreiding kan plaatsvinden over meerdere landen waartussen de interconnectiecapaciteit toeneemt.

Een aantal bedrijven heeft voorgesteld zelf te gaan voorzien in hun eigen elektriciteitsbehoefte door een kolencentrale te bouwen op de Maasvlakte. Deze bedrijven verbruiken 9 % van de capaciteit in Nederland (Financieel dagblad, 1 december 2003).

¹¹ Als activiteit voor mijn scriptie heb ik dit symposium bezocht. Symposium Energiened, 16 mei 2003, Conditie voor een betrouwbare energievoorziening, Den Haag Congresgebouw.

Het is nog niet duidelijk hoe er meer geïnvesteerd gaat worden in voldoende elektriciteitsproductie. Monitoring van de elektriciteitsproductie kan een beter beeld geven hoeveel capaciteit er in Nederland aanwezig is. Dit kan beslissingen tot investeringen voor nieuwe elektriciteitsproductie beter onderbouwen, omdat het bepaalde risico's beter weergeeft.

Een probleem bij de elektriciteitsvoorziening is de bepaling wanneer er een betrouwbare elektriciteitsvoorziening is. Bovendien zal moeten worden bepaald in hoeverre afnemers bereid zijn om voor een bepaalde betrouwbaarheid te betalen. Informatie hierover is essentieel. Hierbij is monitoring van de storingen cruciaal. Zonder goede cijfers over betrouwbaarheid is het namelijk moeilijk discussiëren over gewenste betrouwbaarheid.

Sturing van het aanbod is belangrijk maar ook de vraag kan worden beïnvloed. Een instrument om de mogelijkheden van de kleinverbruikersmarkt kenbaar te maken aan de kleinverbruiker is gerichte voorlichting. Dat zou ook de aankondiging van het openstellen van de markt en advisering daaromtrent moeten inhouden. Dit kan een versterkende vraagkant van de markt genereren. Concurrentie kan zo worden bevorderd.

Het gebrek aan een Europees level playing field wordt door alle respondent genoemd als een van de grote problemen voor de elektriciteitssector in Nederland. Hoe een level playing field kan worden bereikt is evenwel niet duidelijk. Nuon en Essent speculeren over een fusie maar dit wordt niet toegestaan omdat ze dan te groot zijn voor de Nederlandse markt. Daarentegen zijn beide bedrijven te kleine spelers op de Europese markt.

Voor de leveringszekerheid zijn de netten van groot belang. Al eerder is gewezen op de x-factor die bij de netten worden gebruikt om gold plating te voorkomen. Een kwaliteitsfactor (q) is voorgesteld om de kwaliteit van de netten te handhaven.

Op dit moment kunnen de netten niet worden geprivatiseerd, maar dat zou wel een mogelijkheid in de toekomst zullen zijn. Dit betekent niet dat er geen problemen zijn rond de netten. Vooral de storingen die voorkomen hebben vaak betrekking op de netten. Door graafwerkzaamheden kunnen kabels worden kapot getrokken en dit leidt dan tot stroomuitval.

Dat privatisering een optie is brengt met zich mee dat er geïnvesteerd moet worden in voldoende capaciteit. Deze investeringen hebben een laag rendement maar lopen over een zeer lange periode. Daardoor zouden private investeringen interessant kunnen

zijn. Banken en andere grote investeerders zouden hun risico kunnen spreiden door te investeren in de netten. Binnen hun portefeuille zouden netten dan een defensieve investeringen zijn.

§ 5.6 Conclusies

Alle borgingsmechanismen zijn in het voorgaande verduidelijkt met verschillende voorbeelden. Het is moeilijk om te bepalen welke manier van borging het sterkst vertegenwoordigd is. Wel is duidelijk dat verschillende vormen van borging elkaar aanvullen. Daarbij moet een goede balans worden gevonden tussen de verschillende mechanismen. Hierbij moet vooral een focus op de lange termijn plaatsvinden. Ook moet met de Europese context rekening worden gehouden, omdat op de lange termijn alle elektriciteitsmarkten open moeten zijn. Dan kan de buitenlandse invloed op de Nederlandse voorzieningszekerheid en leveringszekerheid wel eens groter worden dan gewenst is.

Institutionele borging kan een sterk instrument zijn. Dit kan door de overheid worden gestimuleerd. Institutionele borging was ook al sterk aanwezig binnen de sector, omdat lange tijd de sector zelf bepaalde wat er moest gebeuren. Dit hoeft niet te botsen met borging door middel van concurrentie. Elektriciteitsbedrijven kunnen zich niet alleen onderscheiden door prijs maar ook met de kwaliteit van de dienstverlening. De hiërarchische borging is vooral een drukmiddel dat kan worden gebruikt bij versterking van andere borgingsmechanismen. Hiërarchische borging valt samen met wet- en regelgeving als borgingsinstrument, omdat hierin staat wie welke verantwoordelijkheden heeft. Maar niet alles staat in wet- en regelgeving en daarom moet er een combinatie zijn van alle borgingsmechanismen. Daarbij is het zo dat verschillende vormen van borgen invloed hebben op verschillende zaken. Een duidelijk voorbeeld hiervan is de Elektriciteitswet 1998 die op de voorzieningszekerheid én de leveringszekerheid invloed heeft. Hieronder is een overzicht gegeven van de verschillende vormen van borging bij de voorzieningszekerheid en de leveringszekerheid.

	Voorzieningszekerheid	Leveringszekerheid
Concurrentie	Rond de productie van elektriciteit is duidelijk concurrentie te herkennen. Wel zijn er maar vier grootschalige producenten aanwezig in Nederland.	Rond de netten is bijna tot geen concurrentie te herkennen. Wel is er duidelijk concurrentie tussen leveranciers aanwezig. De markt voor groene stroom is hier een duidelijk voorbeeld van
Institutioneel	Het platform versnelling energieliberalisering.	De norm NEN 50160.
Hiërarchie	Ministerie van Economische Zaken en TenneT.	DTe is de toezichthouder op de elektriciteitsmarkt heeft middelen om in te grijpen.
Wet en regelgeving	De OEPS en de MEP hebben o.a. betrekking op de voorzieningszekerheid.	De elektriciteitswet 1998 het duidelijkste voorbeeld van borging door wet en regelgeving.

Figuur 5.2 Voorbeelden van borgingsmechanismen van voorzieningszekerheid en leveringszekerheid.

Hoofdstuk 6 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden antwoorden gegeven op de vragen die zijn gesteld in hoofdstuk 2. Eerst wordt in §6.1 per deelvraag een antwoord gegeven. In §6.2 wordt de hoofdvraag beantwoord en zal er een conclusie worden getrokken. Vervolgens zal er een terugkoppeling plaatsvinden naar de theorie (§6.3). Dit hoofdstuk wordt afgesloten met aanbevelingen (§6.4).

§ 6.1 Antwoord op deelvragen

De eerste deelvraag luidde wat wordt verstaan onder liberalisering en privatisering en hoe verlopen die processen in de elektriciteitssector? Binnen de elektriciteitssector worden deze begrippen duidelijk onderscheiden. Liberalisering is het introduceren van marktwerking waarbij afnemers keuzevrijheid krijgen en andere marktpartijen toegang krijgen tot de markt. Daarbij is duidelijk dat liberalisering voor alle afnemers is geïntroduceerd behalve de beschermde afnemers van grijze stroom. Deze afnemers krijgen op 1 juli 2004 keuzevrijheid. Dan zijn alle markten binnen de elektriciteitssector in Nederland geliberaliseerd. Allerlei marktpartijen zullen elektriciteit leveren aan afnemers. Dit kunnen private marktpartijen zijn, maar ook marktpartijen zijn die in handen zijn van overheden. Privatiseren is het overgaan van bedrijven in publieke handen naar bedrijven in private handen. Dit is binnen de elektriciteitsproductie het geval.

De tweede deelvraag vroeg welke problemen voorkomen bij de liberalisering en privatisering van de elektriciteitssector en voor welke problemen wordt gevreesd. In § 5.5 is aandacht besteed aan problemen bij de liberalisering en privatisering van de elektriciteitssector. Hieruit blijkt dat liberalisering en privatisering van de elektriciteitssector omgeven is met een heleboel onzekerheden. Het ontbreken van een level playing field binnen Europa is wel de belangrijkste. Ook bestaat er onzekerheid over toekomstige regelgeving. Verder is het nog steeds niet duidelijk of de netten geprivatiseerd gaan worden of niet. Voor de korte termijn is er voldoende productiecapaciteit, maar voor de langere termijn is dit niet duidelijk. Hier is de

afhankelijkheid van andere landen zeer groot en invloed en standpunten van politici cruciaal.

Welke publieke belangen kunnen binnen de elektriciteitssector worden onderscheiden?

In hoofdstuk 4 zijn drie visies op wat publieke belangen zijn en hoe ze tot stand komen naar voren gebracht in antwoord op de derde deelvraag. In Hoofdstuk 5 is gebleken dat publieke belangen maatschappelijke belangen zijn die verwoord door politiek tot publieke belangen bestempeld kunnen worden. Een combinatie van drie visies, (juridisch, economisch en bestuurskundig) is van belang. Voorzieningszekerheid en leveringszekerheid zijn aangewezen als belangrijke publieke belangen. Deze zijn onderhevig aan verschillende invloeden. Daar zijn het level playing field en de politiek belangrijke factoren in. Maar ook de opstelling van bedrijven ten aanzien van de leveringszekerheid en de voorzieningszekerheid is zeer belangrijk. Er kan geconcludeerd worden dat alle actoren binnen de elektriciteitssector deze belangen vooropstellen.

Partijen verschillen in hun voorkeur voor borgingmechanismen voor deze publieke belangen, evenals de eisen die aan de publieke belangen worden gesteld.

De vierde en laatste deelvraag luidde: op welke wijze kunnen publieke belangen worden geborgd binnen de elektriciteitssector? Het nieuwe paradigma beschreven in § 4.2.2 speelt hierbij een invloedrijke rol. Concurrentie is hierin een kernbegrip en dit is dan ook een van de borgingsmechanismen die gebruikt kunnen worden. Dit kan plaatsvinden op verschillende manieren. Concurrentie vindt vooral plaats op de netwerken en met netwerken in de elektriciteitssector. Verder is wet- en regelgeving een zinvol borgingsmechanisme omdat spelregels ermee kunnen worden vastgelegd voor spelers binnen de elektriciteitssector. Een nadeel hiervan is dat het lang kan duren voordat er veranderingen in optreden. Institutionele borging is ook een goed mechanisme, dat wet- en regelgeving sterk kan aanvullen zeker als het invloed heeft op de inhoud van wet- en regelgeving.

Hiërarchische borging is in een omgeving van privatisering en liberalisering een minder sterk aanwezig mechanisme. Wel kan het een drukmiddel zijn voor versterking van ander borgingsmechanismen.

§ 6.2 Antwoord op hoofdvraag

Hoe kunnen publieke belangen, zoals leveringszekerheid en de voorzieningszekerheid, geborgd worden na de liberalisering en de privatisering van de elektriciteitssector in Nederland? Als eerste is het goed om na te gaan wat precies de publieke belangen zijn en welke eisen hier aan worden gesteld. Dit is niet een taak van de overheid of politici alleen. Bij processen van liberalisering en privatisering is het belangrijk vast te stellen wat andere actoren die nauw betrokken zijn bij de sector zien als publiek belang. Hierbij is het zaak de juiste vragen te stellen en na te gaan wat cruciaal is en wat niet. Tot op zekere hoogte kunnen leveringszekerheid en voorzieningszekerheid in Nederland geborgd worden met concurrentie, wet- en regelgeving, institutionele borging en hiërarchische borging. Tijd en veranderingen in de omgeving van de Nederlandse elektriciteitssector maken de voorzieningszekerheid en leveringszekerheid op de lange termijn onzeker.

§ 6.3 Terugblik op theorie en onderzoek.

In hoofdstuk 4 zijn enkele theoretische concepten behandeld. Allereerst de termen liberalisering en privatisering. Dat er een verschil tussen beide termen is, zal duidelijk zijn, maar de invulling van beide termen volgens theorie kan in de praktijk leiden tot verwarring, omdat marktwerking in beide gevallen aanwezig is. Ook het beschrijven van publieke belangen is belangrijk. Dit is op drie verschillende manieren gedaan. Een goede theoretische definitie van publiek belang volgens de drie visies is moeilijk, maar kunnen wel richtingen aangeven. Verder is de theorie rond liberalisering niet zozeer gericht geweest op problemen die zich voordoen bij liberalisering en privatisering. Het handelen van actoren is niet aan bod gekomen, maar kan wel misschien meer verklaren waarom voor verschillende borgingsmechanismen wordt gekozen. Daarom zou binnen de theorieën van borging meer aandacht aan dit soort processen moeten worden besteed.

Het doen van onderzoek voor deze scriptie is een goede ervaring geweest. Het zelf formuleren van de vraag is met niet zoveel kennis van de elektriciteitssector een hele

lastige. De vraag is achteraf gezien steeds actueler geworden en daarom des te leuker om te beantwoorden, maar ook des te moeilijker.

Het aantal respondenten had wellicht groter kunnen zijn, maar de respondenten zijn naar mijn mening een goede vertegenwoordiging. Daarbij komt dat discussies op mijn stageplek mij veel hebben opgeleverd. Ook het symposium van Energiened heeft een bijdrage geleverd aan beeldvorming rond vraagstukken binnen de elektriciteitssector.

§ 6.4 Aanbevelingen

Praktijk

Allereerst wil ik benadrukken dat deze aanbevelingen misschien niet allemaal nieuw zijn, maar wel nog steeds belangrijk. Als eerste zou ik aanbevelen dat de elektriciteitsmarkt zichzelf eerst moet gaan bewijzen na 1 juli 2004. Daarnaast moet er goed gemonitord worden welke ontwikkelingen er plaatsvinden. Dit om meer rust te creëren in de markt. Concurrentie kan meer vorm krijgen en de vraagkant kan meer marktmacht gaan creëren. Zeker als afnemers veel switchen.

Een andere aanbeveling is om regelmatig te gaan meten bij de kleinverbruikers. Dit zou per maand, kwartaal of per half jaar kunnen zijn. Hierdoor kunnen meer gegevens worden verkregen over de vraag per afnemer en kunnen afnemers sneller zien hoe hun verbruik eruitziet. Hierop kunnen elektriciteitsbedrijven meer verschillende contracten aanbieden voor kleinverbruikers. Dit kan switching en bewustzijn bij kleinverbruikers stimuleren. Dit kan invloed hebben op de voorzieningszekerheid, omdat concurrentie versterkt wordt op de kwaliteit van de geleverde diensten.

De interconnectiecapaciteit vergroten is een verbetering van de elektriciteitsvoorziening. Daarbij moet wel een keuze worden gemaakt met welke landen dit tot stand moet komen. Daarbij mogen de netten niet overbelast raken. Dus de stroom van de elektriciteit is hierbij van belang. Zo kan de concurrentie tussen productie verbeterd worden. Daarbij zou misschien bepaalde interconnectiecapaciteit bestemd kunnen worden voor alleen duurzame elektriciteit.

Voor de netten is het afwachten of deze geprivatiseerd kunnen worden of niet. Wel wil ik aanbevelen dat voor storingen verzekeringen zouden kunnen worden afgesloten om schade door stroomuitval beter te dekken.

Wetenschap

De problemen aangegeven in § 5.5 leidden tot nieuwe onderzoeksvragen. Op deze vragen zullen antwoorden moeten worden gegeven. Een eerste vraag is welke effect of effecten ontstaan door verschillende tempo's in liberalisering binnen de Europese Unie? Voor een bestuurskundige is interessant om te zien hoe overheden invloed uitoefenen op publieke belangen en wat de gevolgen zijn voor deze publieke belangen bij wisselingen van politieke kleuren of regeringen.

Ook is het interessant om te weten wanneer aandeelhouders van netbedrijven kunnen overgaan tot verkoop van hun aandeel? Is dat meteen na privatisering of moet er een ander geschikt moment worden gevonden? De meeste aandeelhouders zijn provincies en gemeenten. Ze kunnen hierdoor inkomsten genereren en investeren in andere projecten. Onderzoek zou kunnen bijdragen aan betere beslissingen hierover.

Literatuurlijst

Aalbers, R.F.T., Dijkgraaf, E. Varkevisser, M. en Vollebergh H.R.J., 2002, *Welvaart en de regulering van netwerksectoren*, Den Haag ministerie van Economische Zaken.

Aalbers, R.F.T., Bressers, D.L.F., Dijkgraaf, E., Hoogendoorn, P.J. en Klerk S.C. de, 1999, *Een level playing field op de Nederlandse elektriciteitsmarkt; een tariefstructuur voor het netgebruik*, 9905, OCFEB Erasmus University Rotterdam

Algemene Energieraad, 2001, *De rol van de overheid in een vrije energiemarkt, advies aan de minister van Economische Zaken*, Den Haag Algemene Energieraad.

Algemene Energieraad en de Raad voor Verkeer en Waterstaat, 2003, *Zorgvuldig omgaan met de introductie van marktwerking rond vitale infrastructurele voorzieningen*, Den Haag Algemene Energieraad en de Raad voor Verkeer en Waterstaat.

Bailey, Stephen J, 1995, *Public Sector Economics, Theory, policy and Practice*, Houndsmills, MACMILLAN PRESS LTD.

Berenschot en SEO Stichting voor economisch onderzoek der Universiteit van Amsterdam, 2003, *Spanning op de markt, resultaten van marktwerking in de elektriciteitssector*, Den Haag, Ministerie van Economische Zaken.

Blokland, D.A. en Zipp R. van, 2002, Afgewogen reguleren: regulering van netwerksectoren, *Regelmaat 2002/1*, 20-29.

Bosmans, Willy, 2003, *Hoe de bedrijfszekerheid garanderen in een open Europese markt?* Energiened Symposium, 16 mei 2003.

Bovenberg, A.L. en Teulings, C.N., 1999, Concurrentie als alternatief voor rechtsprincipes, *Economisch Statistische Berichten*, 84^e jaargang, nr:4204, 364.

Damme, E.E.C. van en Hancher, L., 2000, Netwerksectoren in transitie, *Economisch Statistische Berichten*, 85^e jaargang, nr 4261, D6.

Derksen, W. en Hoefnagel, F.J.P.M, 2000, Het borgen van publiek belang, *Economisch Statistische Berichten*, 85^e jaargang nr 4257. p. 437.

Dicke, Willemijn en Bruijn, Hans de, 2003, De borging van publieke belangen in de nutssectoren, *Bestuurswetenschappen 2003 nr: 6*, pp. 474-493.

Dietz, F.J., Heijman, W.J.M. en Kroese, E.P., 1996, *Micro-economie*, Houten Stenfert Kroese.

Eck, T. van, Rödel, J.G. en Verkooijen, A.H.M., 2002, Binnenlands vermogen biedt onvoldoende zekerheid, Zonder import slechts zeven procent reserve, *Energietechniek 9 september 2002*, pp. 40-43.

NV Eneco Energie, *Ontwikkelingen bij energiebedrijven in Europa en de Verenigde Staten, Onduidelijke regelgeving blijft energiesector parten spelen*, Prospect jaargang 9 nr. 5 augustus 2003.

Energiened, 2002, *Energie in Nederland 2002*, Arnhem Energiened.

Energiened, 2003, *Conditie voor een betrouwbare energievoorziening, Eerste bevindingen waarborgen voorzieningszekerheid*, Arnhem Energiened.

Energiened, 2003, *Energie in Nederland 2003*, Arnhem Energiened.

Europese Commissie, 2001, *Groenboek, Op weg naar een Europese strategie voor een continue energievoorziening*, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen.

Hakvoort, J.L.M., 1995, *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*, Delft, Eburon.

Haje, Alexander, Interview duurzaam, Ton Hoff, Directievoorzitter Energieonderzoek Centrum Nederland, *Energie Nederland jaargang 6 nr. 14*, p.8.

Hazeu, Cock A., 2000, *Institutionele economie, een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*, Bussum, Uitgeverij Coutinho.

Heuvelhof, Ernst ten, Koolstra, Kasper en Stout, Helen, 2001, *Capaciteitsmanagement in de elektriciteitssector*, Utrecht uitgeverij LEMMA BV.

Heuvelhof, E.F. ten, Kuit, M. en Stout, H.D., 2002, Monopoloïde infrastructuur: inrichting capaciteitsmanagement belangrijker dan wel of niet privatiseren, *Regelmaat, 2002/1*, pp. 2-10.

Kabinetsnotitie, 2000, *Publieke belangen en marktordening, Liberalisering en privatisering in netwerksectoren*, Den Haag.

Kema, 2002, Betrouwbaarheid van elektriciteitsnetten in een geliberaliseerde markt, Den Haag, in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken

Köper, Noud, 2003, *Tegenpolen, de liberalisering van de Nederlandse energiemarkt*, Het Spectrum.

Ministerie van Economische Zaken, 2002, *Investeren in Energie, keuzes voor de toekomst, Energierapport 2002*, Den Haag, ministerie van Economische Zaken.

Ministerie van Economische Zaken, 2003, *Spanning op de markt, Resultaten van marktwerking in de elektriciteitssector*, Den Haag Ministerie van Economische Zaken.

Newberry, D.M., 2001, Economic reform in Europe: integrating and liberalizing the market for services, *Utilities Policy, 10, 2001*, pp. 85-97.

-
- Nma en DTe, *Jaarverslag 2002*, Den Haag Nma en DTe.
- Platform Versnelling Energieliberalisering, 2000, *Retailmodel Nederlandse Elektriciteits- en Gasmarkt*, Arnhem, Platform Versnelling Energieliberalisering.
- Platform Versnelling Energieliberalisering, 2001, *Opening Retailmarkt, de positie van de kleinverbruiker*, Arnhem, Platform Versnelling Energieliberlaiserling.
- Pollitt, Christopher en Bouckaert, Geert, 2000, *Public Management Reform, A comparative analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- Rosenthal U., Ringeling, A.B., Bovens, M.A.P., Hart, P. 't en M.J.W. van Twist, 1996, *Openbaar bestuur, Beleid, organisatie en politiek*, Alphen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Slootweg, Han, 2001, *Capaciteitsmanagement in de elektriciteitssector*. In: Ernst ten Heuvelhof, Kasper Koolstra en Helen Stout, *Capaciteitsmanagement Beslissen over capaciteit van infrastructuur*, Utrecht uitgeverij LEMMA BV.
- Stout, Helen en Bergamin, Ruud, 2001, *Recht op spanning. De rechtspositie van de kleinverbruiker in de geliberaliseerde elektriciteitsmarkt*, Utrecht, Lemna.
- Teisman, G., 2000, Overheden zijn nog lang niet klaar voor het managen van competitie, *Economisch Statistische Berichten*, 85^e jaargang, nr 4261, D30.
- Tennet, 2002, *Capaciteitsplan 2003-2009*, Arnhem TenneT.
- Tennet, *Jaarverslag 2002*, Arnhem TenneT.
- Teulings, C.N., Bovenberg, A.L. en van Dalen, H.P., 2003, *De Calculus van het publiek belang*, Rotterdam/Tilburg/Rotterdam Kenniscentrum voor ordeningsvraagstukken. Rapport geschreven in opdracht van het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van Financiën.
- Triple Value Strategy Consulting, 2002, *Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen statusrapport 2002*, Den Haag Ministerie van Economische Zaken.
- Tweede-Kamerfractie PVDA, notitie publieke belangen in de markt, 2001
- Vaessen, P.T.M., 2003, *Aanvullende studie betrouwbaarheid elektriciteitsnetten in een geliberaliseerde markt* 14 februari met bijdragen van G.A. Bloemhof en P.J. Groen in 't Woud KEMA T&D Consulting Pagina 17
- Veenswijk M., en Kickert, W.J.M., 1993, *Departementale Cultuur*, In: W.J.M. Kickert, *Verandering in management en organisatie bij de rijksoverheid*. Alphen aan den Rijn , Samsom H.D. Tjeenk Willink, pp. 237-253.
- Vlijm, W., 2002, *De interactie tussen de overheid en de elektriciteitssector in Nederland, De ontwikkeling van het nutsbedrijf PGEM naar de energieonderneming Nuon (1916-2001)*, Arnhem, Nauta en Haagen b.v.

Weijnen, Prof. Dr. Ir. M.P.C., 2000, *Vergelijking nutssectoren, Eindrapportage* Ministerie van Economische Zaken, Den Haag Ministerie van Economische Zaken.

Wetenschappelijk Raad voor Regeringsbeleid, 2000, *Rapporten aan de regering nr. 56, Het borgen van publiek belang*, Den Haag SDU Uitgevers.

Nma, persbericht 26 februari 2002.

DTe, persbericht, 15 oktober 2003.

NUON, persbericht 5 mei 2003.

Tennet, persbericht, 6 oktober 2003.

Dienst uitvoering en toezicht Energie, besluit Nummer: 100804-119, Betreft: Besluit tot wijziging van de tariefstructuren, bedoeld in artikel 36 Elektriciteitswet 1998.

Elektriciteitswet 1998, 19 augustus 2003

Overgangswet elektriciteitsproductiesector, 19 augustus 2003.

Richtlijn 2003/54/EG van het Europees parlement en de raad van de Europese Unie , 26 juni 2003, betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en houdende intrekking van Richtlijn 96/92EG.

Wijziging Elektriciteitswet 1998, stimulering milieukwaliteit elektriciteitsproductiesector, 19 augustus 2003

Metaalbedrijven willen zelf stroom opwekken. Financieel Dagblad, 1 december 2003.

Pvda worstelt met de dosering van de markt. Financieel Dagblad, 16 januari 2003.

Economen en juristen moeten hun kennis vaker gaan delen. Staatscourant, 18 maart 2003.

www.aedes.nl

Centraal Bureau voor de Statistiek, webmagazine 11 juni 2001.
www.cbs.nl/nl/publicaties/artikelen/algemeen/webmagazine/artikelen/archive/artikel.asp?jr=2001&id=0789k&dt=11-6-2001

www.dte.nl/nl/Over-DTe/default.asp, 15 november 2003

www.energiened.nl, 15 november 2003

www.energieliberalisering.nl

www.ser.nl

www.tennet.org/wat/...

www.tennet.org/transport/.....

Verslag algemeen overleg vaste kamercommissie Economische Zaken Tweede Kamer, 28 oktober 2003, kamerstuk 2003-2004 28982 nr:9.

Brief Minister van Economische Zaken, 8 september 2003, datum opening kleinverbruikersmarkt.

Brief Minister van Economische Zaken, 3 september 2003, voorzieningszekerheid en leveringszekerheid energie, kenmerk ME/ESV/3048488

Brief Staatssecretaris van Economische Zaken, over de opening van de energiemarkt, kenmerk ME/EM/03007601.

Brief 28165 nr: 12 aan de Tweede Kamer, Deelnemingenbeleid rijksoverheid.

Kamervragen 2002-2003 C.Vendrik nr. 1833, 15 augustus 2003.

Kamervragen 2003-2004 F.Crone, vraagnr. 2020315960, 19 augustus 2003.

Kamervragen 2003-2004 A.Gerkens, vraagnr. 2030403180, 17 november 2003.

Symbool op voorkant afkomstig van:

www.splaat.com/children/competition/electricity.gif

Bijlage 1

Respondenten:

Drs.P.Rietkerk, Public Affairs adviseur, Eppa Nederland.

Drs.ing.P.M.G. Bartholomeus, Public Affairs Energiened

Drs. H. Huigen, Public Affairs Essent nv

Prof. dr.mr.E. ten Heuvelhof, Hoogleraar TU Delft

Drs. P.de Krom, lid Tweede Kamer VVD-fractie

Drs.J.L. de Ridder, Senior beleidsmedewerker Directie energiemarkt, Directoraat-
Generaal voor Marktordening en Energie.

Mevr. Mr. D.Haenen, Clustermanager, Dienst uitvoering en toezicht Energie.

Activiteit:

Symposium Energiened, 16 mei 2003, Conditie voor een betrouwbare
energievoorziening, Den Haag Congresgebouw.

Bijlage 2

Vragenlijst respondenten.

De respondenten zijn allemaal op de hoogte gebracht van het onderwerp van deze scriptie. Van tevoren is uitgelegd dat het gesprek een open gesprek zou zijn van maximaal een uur. Sommige van deze gesprekken hebben beduidend langer geduurd. De onderstaande vragen zijn in open gesprekken aan de orde gekomen. Sommige vragen zijn niet gesteld omdat de respondent zelf het onderwerp naar voren bracht. Dit omdat het onderwerp van de scriptie bij de respondenten bekend was. Sommige vragen zijn meer gespecificeerd. Tijdens de gesprekken zijn ook voorbeelden gegeven om vragen te verduidelijken of om te kijken of er niet verschillende antwoorden komen op dezelfde vraag. Hieronder staan de vragen die aan de orde zijn geweest bij de gesprekken.

Welke functie heeft u?

Wat verstaat u onder liberalisering en privatisering? Niet gevraagd aan DTe is wel zijdelings ter sprake gekomen.

Wat verstaat u onder publieke belangen?

Welke belangen zijn voor uw organisatie van belang? Deze vraag is specifiek gesteld aan respondenten van Essent en Energiened.

Welke problemen spelen er rond deze publieke belangen? En wat zouden oplossingen voor deze problemen kunnen zijn?

Hoe kunnen deze geborgd worden?

Met wie heeft u contacten over deze onderwerpen?

Wie is verantwoordelijk voor wat?

Hoe vindt toezicht plaats en welke problemen komen daar bij voor? DTe