Het publieke belang en de Europese elektriciteitsmarkt

Jules Theeuwes
SEO – UvA

Position paper voor de Algemene Energieraad

6 februari 2003

De publicatie van het WRR rapport over het 'borgen van publieke belang' in 2000 heeft zeker bijgedragen aan de omslag, die in de Nederlandse discussie over marktwerking en nadien in het marktwerkingbeleid is gemaakt, ten voordele van een grotere aandacht voor het publieke belang. Dit geldt ook voor de Nederlandse elektriciteitsmarkt. Wat betreft marktwerking op de elektriciteitsmarkt doen zich momenteel belangrijke ontwikkelingen voor. De Nederlandse en de Europese elektriciteitsmarkt zijn beiden 'in oprichting' en daarmee onderhevig aan turbulentie en veranderingen. Het één hangt met het ander samen en het is bedoeling dat de Nederlandse elektriciteitsmarkt geleidelijk ingroeit in een grote, vrije Europese elektriciteitsmarkt. Of op dit moment inderdaad de goede beslissingen worden genomen om aan dit uiteindelijke resultaat te bereiken is zeer de vraag. Deze zorg ligt ten grondslag aan dit position paper.

1 Marktwerking en publiek belang

Enerzijds zijn we nog bezig aan de voltooiing van de marktwerking op de Nederlandse markt. Hierbij doen zich marktordeningproblemen voor -zoals bijvoorbeeld het probleem van de vermenging van levering en distributienetten bij de eventuele privatisering van de distributiebedrijven - en er valt nog steeds een gebrek aan transparantie te constateren op de elektriciteitsmarkten[1]. Er zijn vragen omtrent de concentratie in productie en levering (vandaar de recente NMa (2002) notitie over dit onderwerp) en men maakt zich zorgen over de voorzieningszekerheid (op lange termijn) en leveringszekerheid (op korte termijn).

Anderzijds is de Europese elektriciteitsmarkt in wording en krijgt dit wat betreft de Nederlandse economie praktische vorm door het vergroten van de landsgrensoverschrijdende transportcapaciteit. Het Europese marktwerkingbeleid krijgt een vernieuwde impuls onder invloed van een nieuwe Europese Energierichtlijn (november 2002 goedgekeurd door EU ministers) en het streven om alle afnemers Europabreed vrij te maken in 2007. De grote bottleneck bij het totstandkomen van de Europese elektriciteitsmarkt

[1] Zie in dit verband het advies van The Dutch Market Surveillance Committee (2001) waarin een aantal aanbevelingen worden gedaan om de markttransparantie op de Nederlandse elektriciteitsmarkt te verbeteren.

momenteel is het faseverschil tussen de verschillende Europese landen in de introductie van marktwerking en het ongelijke internationale speelveld. Gegeven de ervaring uit het verleden is het nog maar zeer de vraag of de vernieuwde Europese impuls voldoende is om de faseverschillen op relatief korte termijn gelijk te trekken. Deze zorg was voor de AER aanleiding om de ECN en Strategy Academy (SA) opdracht te geven het tot stand komen van de Europese elektriciteitsmarkt te onderzoeken.

Wat betreft de elektriciteitssector zijn er vanuit het publiek belang drie belangrijke doelstellingen. In willekeurige volgorde zijn dat: economische efficiëntie, voorzieningszekerheid en milieukwaliteit. Dit position paper is geschreven in reactie op marktwerkingaspecten in ECN en SA papers[2]. Vandaar dat ik mij vooral zal concentreren op economische efficiëntie en voorzieningszekerheid. Deze zijn gerelateerd aan de korte en lange termijn verwachtingen voor wat betreft de resultaten van marktwerking (of het gebrek aan resultaten).

Zowel op nationaal niveau als op Europees niveau is het instrument van het marktwerkingbeleid voor de elektriciteitsmarkt het scheppen van de voorwaarden voor effectieve concurrentie tussen aanbieders en waar dat niet mogelijk is het opzetten van effectief toezicht. Het doel van het marktwerkingbeleid is dat eindgebruikers kunnen profiteren van de voordelen die meestal uit een goed werkende markt met effectieve concurrentie en effectief toezicht komen rollen, namelijk:

- Lagere prijzen;
- Goede kwaliteit (wat elektriciteit betreft is een belangrijke dimensie van de kwaliteit de leveringszekerheid, dwz zo weinig mogelijk storingen);
- Innovatie: waarschijnlijk is er qua productinnovatie weinig te verwachten (elektriciteit is een homogeen goed[3]). Maar wel innovatie mag worden verwacht van effectieve concurrentie, is in de aanwezigheid van meer gevarieerde tarievenstructuren en in de manier waarop diensten worden aangeboden (bijvoorbeeld meer keuzemogelijkheden en combinaties met andere nutsvoorzieningen zoals gas, water, warmte, onderhoud, etc). Van effectieve concurrentie mag ook meer procesinnovatie in de productie en het transport van elektriciteit worden verwacht.

[2] Het ECN paper is geschreven door Scheepers, Wals en Rijkers (2000) en gaat over de '*Position of Large Power Producers in Electricity Markets of Northwestern Europe*'. Ik zal in de tekst naar dat paper verwijzen als het ECN (2000) paper. Het paper van de Strategy Academy of Rotterdam is getiteld *European Energy Companies – An Industry in Search of its Future* en werd oktober 2002 gepubliceerd.

[3] Alhoewel groene en grijze stroom in de ogen van de (sommige) consument ook wel als gedifferentieerde producten kunnen worden gezien.

Lagere prijzen, goede kwaliteit en innovatie kunnen onder één noemer als het realiseren van '*economische efficiëntie*' worden gebracht. Elektriciteit betreft een basisbehoefte in de samenleving en het leveren van dit basisgoed tegen betere prijskwaliteit verhouding en met meer keuzemogelijkheden betekent dan ook een behoorlijke welvaartsverbetering. Deze goede resultaten van marktwerking zou men kunnen zien als een vorm van het realiseren van het publieke belang. Het realiseren van economische efficiëntie is in het belang van de burger.

In de vorige alinea opgesomde voordelen van marktwerking komen niet alleen toe aan de consumenten (dwz de huishoudens) maar ook aan de bedrijven en de instellingen. Grote en middelgrote bedrijven nemen trouwens het overgrote deel van de elektriciteit af. Lagere elektriciteitsprijzen voor bedrijven en instellingen vertalen zich in een daling van productiekosten en van afzetprijzen en vandaar in een verbetering van de concurrentiepositie van de Nederlandse economie. Daardoor verbeteren de inkomens en de werkgelegenheid. Dit is uiteindelijk ook weer ten voordele van de Nederlandse burgers.

Deze vruchten van prijs, kwaliteit en innovatie resulteren meestal uit een marktordening die te kenschetsen is als effectieve concurrentie. In paragraaf 2 (over marktwerking op de korte termijn) bekijken we hoe deze effectieve concurrentie tot stand komt op de huidige Nederlandse markt en in de loop van de tijd op de Europese markt. Waarbij we zullen stilstaan bij de vraag in hoeverre de voordelen van effectieve concurrentie sneller en beter worden gerealiseerd door de Europese markt ten opzichte van de Nederlandse markt.

Wat sinds de crisis in Californie steeds meer aandacht heeft gekregen (alhoewel deze doelstelling natuurlijk altijd reeds op zijn minst impliciet onderkend werd) is de *voorzieningszekerheid.* Hoe zeker zijn we dat er onder een regime van marktwerking voldoende geïnvesteerd wordt in de opbouw van toekomstige capaciteit zodat we er mogen van uit gaan dat we in de toekomst niet in 'Californische toestanden' zullen belanden. We komen hierop terug in paragraaf 3 over marktwerking op de lange termijn.

Een goede prijs/kwaliteit verhouding, innovatie en leveringszekerheid zijn niet de enige doelstellingen die we als samenleving hebben voor de elektriciteitssector. Het genereren van elektriciteit is belastend voor het milieu. Daarom behoren energiebesparingen en de ontwikkeling van duurzame energie tot het publiek belang. Cruciaal is hier de vraag of de inspanningen op het gebied van energiebesparingen en duurzame energie toereikend zijn voor het halen van de Kyoto-doelstellingen. Centraal daarbij is de noodzaak tot CO2-emissiereductie.

Het is niet zo dat marktwerking en het bereiken van milieudoelstellingen noodzakelijk tegenstrijdig zijn. Het is zelfs mogelijk om op marktconforme manier milieubeleid te voeren

(denk aan verhandelbare emissierechten). De problematiek van de milieudoelstellingen voor het tot stand komen van de Europese elektriciteitsmarkt zit niet zozeer in de milieudoelstelling zelfs als in de grote verschillen tussen de nationale milieuregimes die er voor zorgen dat de level playing field van de Europese markt niet wordt gerealiseerd. Ik zal deze problematiek nog even kort vermelden in het tweede onderdeel van de volgende paragraaf wanneer ik de overgang naar de Europese markt bespreek.

2 Marktwerking op korte termijn

Wat ik in deze paragraaf doe is kijken naar de realisaties van de huidige elektriciteitsmarkt in Nederland en de te verwachten ontwikkelingen op de korte termijn (de volgende jaren). Vervolgens ga ik in op de betekenis voor de Nederlandse markt van de huidige ontwikkelingen op de Europese markt. Ik houd me in deze paragraaf niet bezig met de lange termijn aspecten. Die komen aan bod in de volgende paragraaf. Dit is een korte termijn analyse die correspondeert met wat in de economische literatuur de statische efficiëntie wordt genoemd. Bij het beoordelen van statische efficiëntie wordt uitgegaan van het bestaande niveau van de productie- en transportcapaciteit en wordt gekeken of voldaan is aan de voorwaarden van effectieve concurrentie. De lange termijn analyse van de volgende paragraaf komt overeen met wat de dynamische efficiëntie wordt genoemd. Hierin komen de lange termijn resultaten van marktwerking aan bod, namelijk innovatie en capaciteitsinvesteringen.

2.1 De Nederlandse markt nu

Na de Elektriciteitswet van 1998 is de Nederlandse elektriciteitsmarkt gesplitst in productie, transmissie, levering en distributie (ontbundeling). Er zijn vier grootschalige productiebedrijven tot stand gekomen. Er zijn drie marktplaatsen ontstaan[4]: de OTC markt, de handel op de APX en de balansmarkt. Het transmissienet is in handen van Tennet (met de overheid als 100% aandeelhouder). De Dte is de toezichthouder voor de sector en houdt onder meer toezicht op de transporttarieven en op de prijzen aan gebonden klanten.

De grote en middelgrote eindgebruikers zijn reeds vrijgemaakt. Voor zover er cijfers beschikbaar zijn, geven die (met enige omzichtigheid) aan dat de prijzen voor deze vrijgemaakte groepen in de afgelopen jaren zijn gedaald[5]. Van het vrijmaken van de

4 Zie NMa (2002), p. 11-13

5 Zie bijvoorbeeld Berenschot/SEO (2003), paragraaf 4.3 over prijzen, p. 85-93. Het is goed om bij de positieve geluiden omtrent prijsdalingen met enige omzichtigheid te werk te gaan. De elektriciteitsprijs wordt in belangrijke mate bepaald wordt door de prijs van de brandstoffen en daarbij vooral in de Nederlandse context de gasprijs. Gunstige gasprijzen leiden ook tot gunstige elektriciteitsprijzen.

kleingebruikers (consumenten) wordt optimistisch verwacht dat een belangrijk aantal onder hen zal switchen en dat de markt zijn werk zal doen. Het optimisme over het switchgedrag op de markt voor consumenten wordt mede ingegeven door het relatief grote aantal consumenten dat van leverancier is gewisseld bij het vrijgeven van de markt voor groene stroom. Maar ook grote en middelgrote bedrijven stappen over. Dat afnemers daadwerkelijk hun keuzevrijheid benutten, blijkt uit hoge percentages switchgedrag en heronderhandeling van bestaande contracten met de huidige leverancier bij vrijgemaakte groot- en kleingebruikers (Ministerie van Economische Zaken (2002), p. 27). Het volume van de handel op de APX neemt in de loop der jaren toe en tegelijkertijd daalt de gemiddelde APX spotprijs (Ministerie van Economische Zaken (2002), p. 34).

Op het eerste zicht ziet de situatie er wat betreft economische efficiëntie gunstig uit op de Nederlandse elektriciteitsmarkt op dit moment. Wie het Energierapport 2002 van het ministerie van Economische Zaken en de in december vorig jaar gepubliceerde notitie over marktconcentratie van de NMa leest, ziet wat dat betreft geen grote zorgen. De NMa signaleert dat diverse marktpartijen zich zorgen maken over de invloed van de grote producenten op de prijsvorming op de Nederlandse markt, maar vindt tegelijk dat het bewijs hier niet voor wordt geleverd. Wel wordt met instemming de zorg van de Market Surveillance Committee (2001) over het gebrek aan transparantie op de markt geciteerd. Het gaat daarbij om ongelijke toegang voor marktpartijen tot gegevens omtrent de invoering van elektriciteit op het net, de export- en importstromen, de benutting van de interconnectiecapaciteit, geplande en niet-geplande productieonderbrekingen en de ontwikkeling van de vraag (NMa (2002), p. 15-16). Ongelijke toegang tot informatie creëert ongelijke marktverhoudingen en dat draagt niet bij aan effectieve concurrentie op de markt.

De Nederlandse groothandelsmarkt voor elektriciteit wordt in belangrijke mate beheerst door vier grote producenten met redelijk gelijke marktaandelen. De vraag kan gesteld worden of dit voldoende is om effectieve concurrentie (en daarmee economisch efficiënte resultaten) te behalen. Het antwoord op deze vraag kan op twee manieren worden benaderd. Er is de meer juridische structuurbenadering[6], die op basis van structuurkenmerken van de markt probeert uitspraken te doen over de mogelijkheden tot effectieve concurrentie. Vier grote gelijke concurrenten, in een markt met een homogeen goed zoals elektriciteit zijn

[6] Nobelprijswinnaar Reinhart Selten (1973) laat in een beroemd speltheoretisch artikel zien dat de kans op het ontstaan van een kartel één is op een markt met 4 bedrijven. Bij vijf bedrijven wordt die kans iets meer dan een vijfde en bij zes bedrijven is de kans kleiner dan een honderdste. Op basis van dit resultaat zou de NMa moeten ingrijpen op elke markt met vier bedrijven want daar ontstaat zeker een kartel. Met zes bedrijven is er geen vuiltje aan de lucht. Geen markteconoom die dat zou adviseren want daarvoor is het resultaat van Selten te veel afhankelijk van niet realistische veronderstellingen (lineaire vraagcurven, symmetrische marktaandelen, volledige informatie).

volgens deze benadering verdacht omdat onder deze omstandigheid aan een aantal voorwaarden is voldaan die gunstig zijn voor de vorming van een stilzwijgende collectieve dominantie op de markt. Dit is echter moeilijk hard te maken.

De andere benadering is de gedragsbenadering. Hierbij wordt benadrukt dat de intensiteit van mededinging vooral bepaald wordt door de manier waarop aanbieders op de markt op elkaar reageren. Stel dat er slechts twee aanbieders op de markt zijn met elk de helft van de markt. Volgens de structuurbenadering dreigt hier een groot gevaar voor collectieve marktbeheersing. Volgens de gedragsbenadering is het heel wel mogelijk dat beide concurrenten op prijs concurreren en dan is het marktresultaat ook met slechts twee mededingers vergelijkbaar met het resultaat van volledig vrije mededinging met meer mededingers. De structuur- noch de gedragsbenadering[7] geven een eenvoudig antwoord op de vraag bij welke marktconstellatie wel of geen effectieve mededinging tot stand komt. Het antwoord op de vraag naar de aanwezigheid van effectieve concurrentie kan alleen maar empirisch worden beantwoord door het observeren van marktgedragingen en marktuitkomsten.

Indien elektriciteit een normale grondstof, een 'commodity' zou zijn, dan zouden de marktresultaten die we in het begin van deze paragraaf betreffende dalende prijzen en switchgedrag bij vrijgemaakte afnemers voldoende zijn om geruststellend te besluiten dat er in elk geval op dit moment een tendentie is tot effectieve concurrentie op de Nederlandse elektriciteitsmarkt. Maar elektriciteit is geen 'commodity'. De belangrijkste reden hiervoor is dat het niet opgeslagen kan worden. Cruciaal wordt nu het antwoord op de vraag wat de relevante markt is. Is er op dit moment (even los van de ingevoerde elektriciteit) sprake van één Nederlandse elektriciteitsmarkt of zijn er meerdere markten te onderscheiden naar termijn (lang en korte termijn, dagmarkt, uurmarkt; basislast, pieklast en super pieklast) en kan aanbod op de ene submarkt worden ingeperkt ten koste van een aantree submarkt? Kan het niet kunnen opslaan van elektriciteit door het beperkt aantal aanbieders worden gebruikt om kunstmatig schaarste op een submarkt (bijvoorbeeld op de hele korte termijn, of bij de piek) te creëren, waardoor excessieve prijzen en winsten kunnen worden gerealiseerd? Het ECN (2000) paper suggereert op basis van de vergelijking die wordt gemaakt tussen de korte termijn marginale aanbodcurve (SRMC) en het prijspeil dat dit wel het geval is. Helemaal sluitend is hun bewijs niet omdat de door hen op basis van vereenvoudigende veronderstellingen berekende marginale aanbodcurve slechts een benadering is voor de echte

[7] De Europese aanpak van de mededinging, waarbij het hebben of creëren van een dominante positie op de relevante markt een belangrijke rol speelt, zou men als een structuuraanpak kunnen kenschetsen. Terwijl de Amerikaanse aanpak, waarbij gedragingen die leiden tot *"a substantial lessening of competition"* eerder als een gedragsaanpak kunnen worden beschouwd.

marginale aanbodcurve. Ze wijzen echter op een potentieel gevaar dat bijzonder nefast zou zijn voor het realiseren van effectieve marktwerking en daarom nader onderzoek verdient.

Dat de prijs boven de marginale kosten ligt op de korte termijn is vanuit het perspectief van effectieve marktwerking een ongewenst resultaat, maar voor de lange termijn en het voorzieningenbeleid kan er een andere visie op worden gegeven. We komen hierop in de volgende paragraaf (3) over dynamiek terug.

2.2 Op weg naar de Europese markt

Op dit moment bedraagt de invoer ongeveer 14% van de totale markt in Nederland (NMa (2002), p. 8). Dit is niet voldoende voor de NMa om te concluderen dat er sprake is van een Europese markt. De NMa beperkt de relevante geografische markt dan ook de Nederlandse markt. Als er echt sprake is van een Europese markt, en de relevante markt heel Europa of in elk geval West Europa zou zijn, dan zou dat ingrijpende consequenties hebben voor onze kijk op de concentratie van aanbieders. Op een dergelijke grote geografische markt zijn de Nederlandse aanbieders gewoon hele kleine marktpartijen.

Maar op dit moment is de invoer en dus de Europese dimensie van de elektriciteitsmarkt binnen Nederland nog zeer beperkt. Er wordt veel minder geïmporteerd dan er wordt gevraagd en deze schaarse invoer wordt geveild. TenneT is verantwoordelijk voor de expansie van de connectoren en plant een uitbreiding van de capaciteit in de volgende drie jaren (in elk geval tot 2005, zie NMa (2002), p. 18). In zekere zin wordt de Europese markt geleidelijk op de Nederlandse markt binnengehaald. Maar wat verwachten we daar dan van? Zal dat de realisatie van de voordelen van de effectieve markt die we nu bij benadering hebben (zie paragraaf 2.1), nog verder verbeteren? Ik denk dat door de Nederlandse eindgebruikers en producenten op een verschillende manier tegen de mogelijkheden van de Europese markt wordt aangekeken.

Voor wat de eindgebruikers betreft heeft de opening van de Europese markt natuurlijk als voordeel dat er meer aanbod komt en dat zal een neerwaartse invloed hebben op de prijs en bijdragen aan de realisatie van de economische efficiëntie. In een perfect werkende Europese markt zouden nationale prijsverschillen door arbitrage[8] kunnen worden weggewerkt (of in elk geval teruggebracht tot een verschil gelijk aan de transportkosten). Dit lijkt me op dit moment vrij utopisch. Maar de geleidelijke ontsluiting van de Europese markt kan wel voordelig zijn voor de eindgebruikers. Er zijn twee vragen die daarbij kunnen worden gesteld. Wat is de achterliggende reden voor de lagere prijs waaronder buitenlandse

[8] Met arbitrage wordt hier prijsarbitrage bedoeld: handelaren kopen in het land waar de elektriciteitsprijs laag is en verkopen in het land waar hij hoog is. Door deze arbitragehandel worden de elektriciteitsprijs internationaal gelijk getrokken.

producenten ten opzichte van binnenlandse producenten kunnen leveren? En hoe ziet de aanbodcurve er uit in een geïntegreerde (West) E uropese markt.

Wat betreft de oorzaken van de prijsverschillen: daarvoor is er ofwel een economische reden ofwel een 'institutionele reden'.

Een belangrijke economische reden zou kunnen zijn dat de Nederlandse producenten gegeven de beperkte omvang van de Nederlandse markt op een te kleine schaal produceren en dat de grotere Europese markt bijzonder geschikt is om de schaalvoordelen tot hun recht te laten komen. Dat zou kunnen betekenen dat aanvankelijk de grote Duitse en Franse producenten schaalvoordelen kunnen vertalen in lagere prijzen. In dat geval beginnen de Nederlandse producenten met een achterstand als de Europese markt open gaat. Maar die voorsprong moet in een Europese elektriciteitsmarkt met een level playing field om den duur verdwijnen. Want de Nederlandse producenten kunnen dan ook op de grote West Europese markt leveren en zijn niet meer gebonden aan de Nederlandse landgrenzen. De Europese eindverbruiker heeft altijd een voordeel. Als er echt schaalvoordelen zijn, zal de eindgebruiker bij effectieve concurrentie hiervan in de vorm van lage prijzen profiteren.

Deze mogelijke schaalvoordelen zijn eventueel af te lezen van uit het ECN (2000) paper. Stel dat Duitsland, Frankrijk, België en Nederland één aansluitende elektriciteitsmarkt vormen: wat is dan de relevante aanbodcurve[9]? Als we deze aanbodcurve dan confronteren met de geaggregeerde Europese marktvraag afkomstig van de eindgebruikers in deze vier landen? Wordt de Europese prijs dan hoger of lager dan de huidige prijs in Nederland? Het antwoord zou ja kunnen zijn want we profiteren dan eventueel in heel West Europa van de schaalvoordelen en we profiteren met zijn allen van het gebruik van goedkope energiebronnen zoals hydro en nucleaire energie[10]. Het antwoord zou ook neen kunnen zijn. Want uiteindelijk wordt de gemiddelde elektriciteitsprijs voor een belangrijk deel mede bepaald door hoe snel we op deze internationale markt in het gebied van (super) piek[11] komen en wat de marginale kosten van de laatste eenheid in het gebied van de (super) piek zijn. Het is moeilijk om nu te zeggen of die piekvraag voor de West Europese markt al dan niet sneller wordt bereikt en hoger of lager ligt dan in de landen afzonderlijk.

9 Is de Europese aanbodcurve (SRMC curve) de aggregatie van de aanbodcurven (SRMC curven) van België, Frankrijk, Duitsland en Nederland en dus te benaderen als de horizontale som van de figuren 3.1; 3.3; 3.5; 3.7 in het ECN (2002) paper?

10 Het 'goedkoop' slaat hierbij op de private productiekosten en niet op de maatschappelijke kosten (inclusief milieukosten) die voor beide productievormen wel hoog kunnen zijn.

11 Dat zijn in de figuren 3.1; 3.3, 3.5 en 3.7 van het ECN (2002) paper de scherp stijgende delen van aanbodcurven.

De vraag kan in dit verband worden gesteld wat de optimale geografische omvang is voor een Europese elektriciteitsmarkt? Is de optimale geografische elektriciteitsmarkt geheel Europa van Palermo tot Göteborg? Of zijn de schaalvoordelen beperkter en bestaat Europa uit een aantal regionale deelmarkten? Afgaande op de organisatie van de elektriciteitsmarkten in de VS zal eerder sprake zijn van regionale deelmarkten.

Maar er kunnen ook 'institutionele redenen' zijn waarom een ander land goedkoper kan produceren dan de Nederlandse bedrijven. Bijvoorbeeld omdat in het ene land nucleaire energieproductie wel is toegestaan en grootschalig wordt toegepast, terwijl dat in Nederland niet het geval is. Of de milieubelasting drukt meer op de elektriciteitsproductie in het ene land dan in het andere. Om die institutionele redenen kan bij opening van de Europese markt de Nederlandse eindgebruiker dan profiteren van de lagere buitenlandse prijzen. Maar dit gaat dan weer ten koste van de Nederlandse producent. De Europese markt wordt dan niet gekenmerkt door een level playing field en dat is nadelig voor de Nederlandse producenten en misschien daarmee ook voor de lange termijn voorzieningszekerheid in Nederland.

De institutionele verschillen (met name het faseverschil in de liberalisering, de verschillende toezichtregimes, niet economische verschillen in transporttarieven, geen unbundling, gebrek aan transparantie van tarieven, marktmacht van bestaande productiebedrijven) zijn trouwens de belangrijkste barrière voor het op korte en zelfs middellange termijn tot stand komen van effectieve marktwerking op de Europese markt. Bij de geleidelijke opening van de Nederlandse elektriciteitsmarkt voor de Europese markt moeten we de voordelen die dit biedt voor de Nederlandse eindgebruiker (op de korte termijn) goed afwegen tegen de nadelen voor de Nederlandse producenten en aanbieders.

3 Marktwerking op de lange termijn

Een zeer belangrijke baat van het creëren van effectieve concurrentie is het prikkelen van innovatie. Dat wordt bijvoorbeeld in de telecommunicatiesector zeer duidelijk geïllustreerd. In ECN (2002) wordt hier niet zoveel aandacht aan gegeven. Met uitzondering van overigens interessante alinea over productie op kleine schaal (pag. 39).

Maar het meest relevant voor de marktwerking op de lange termijn is de voorzieningszekerheid. Onderscheid dient te worden gemaakt tussen voorzieningszekerheid (= de mate van zekerheid die er is over de beschikbaarheid van voldoende primaire brandstoffen (zoals kolen en gas) en secundaire energie nu en in de toekomst) en leveringszekerheid (=de mate waarin afnemers onder voorzienbare omstandigheden feitelijk

kunnen rekenen op levering)[12]. Volgens het ministerie van Economische Zaken (2002) scoort Nederland internationaal bijzonder goed wat betreft het jaarlijks aantal storingsminuten (p. 22- 23). Dit valt onder de positieve berichten over de effectieve marktwerking van de Nederlandse elektriciteitsmarkt die ook hierboven in paragraaf 2.1 werd benadrukt.

Op dit moment is er ruime overcapaciteit op de Nederlandse markt. De NMa (2002) en het ministerie van Economische Zaken verwijzen in dit verband naar 26% reservecapaciteit. Beiden citeren TenneT die heeft uitgerekend dat Nederlandse opwekking plus gegarandeerde import, gedeeld door de maximale vraag in Nederland thans ongeveer 1,26 bedraagt[13]. Ook in de meeste andere Europese landen is er voldoende extra capaciteit. Er zijn dus niet onmiddellijk crisis situaties te verwachten bij een vraag op het hoogste piekniveau. De zorg gaat eerder om de noodzakelijke vervanging van reservecapaciteit voor de toekomst. Er zijn twee redenen voor zorg

- de financiering: wat de financiering betreft dienen de bedrijven als het ware hun grote investeringen in capaciteit terug te verdienen. Voor de korte termijn vereist effectieve marktwerking dat de prijs gelijk is aan de marginale kosten. Maar indien die marginale kosten lager zijn dan de gemiddelde kosten dan maakt de producent verlies en kan hij niet genoeg verdienen om zijn vaste investeringskosten goed te maken. Uit metingen (zie Newbery (2002)) blijkt dat de gemiddelde marginale kosten onder de gemiddelde totale kosten blijven op de Europese elektriciteitsmarkten. De investeringen worden dus niet terugverdiend. Hier ontstaat een conflict tussen de korte en de lange termijn efficiëntie van de elektriciteitsmarkt. In zijn artikel suggereert Newbery (2002) een aantal oplossingen voor deze problematiek. Per definitie wijken deze oplossingen af van de vereisten van effectieve concurrentie (prijs = marginale kosten) wat er meteen op neerkomt dat de goede werking op lange termijn van de elektriciteitssector een toezichthouder met grote bevoegdheden vereist (meer dan die waarover de Dte momenteel beschikt). In ECN (2002) wordt benadrukt dat de prijs groter is dan de marginale kosten. De interpretatie daarvan zou kunnen zijn dat de aanbieders op die manier toch proberen om hun gemiddelde kosten (inclusief voorzieningen voor vervanging van en investeringen in capaciteit) te dekken.
- het afdekken van de grote risico's: er bestaat grote onzekerheid over de toekomstige ontwikkeling van de vraag naar elektriciteit, over de nationale en internationale reguleringskader en over de leveringszekerheid van de brandstoffen (vooral gas). Dit betekent dat bedrijven deze onzekerheid zullen willen afdekken. Dit is in de

12 Definities volgen Ministerie van Economische Zaken (2002), p. 15
13 Ministerie van Economische Zaken (2002), p. 24 en NMa (2002), p. 15.

elektriciteitssector nog niet zo goed mogelijk. Grotere onzekerheid leidt tot grotere voorzichtigheid en dit leidt weer tot minder investeringen. Een manier om meer zekerheid te creëren voor incumbents is de toetreding tot de markt voor nieuwe toetreders te belemmeren. In dit verband wordt door ECN (2002) gewezen op de mogelijkheid van prijsmanipulatie door de aanbieders om toetreding te ontmoedigen. Ook dat zou weer kunnen gezien worden als een manier voor de aanbieders op hun investeringen in capaciteit veilig te stellen.

Wat de bovenstaande argumentatie over de enigszins bijzondere situatie in verband met investeringen in reservecapaciteit (en dus voorzieningszekerheid) betreft, beklemtoont Newbury in zijn artikel[14] uit 2002 dat de afwijking van wat normaal van effectieve concurrentie wordt verwacht (prijs = marginale kosten) ten voordele van het treffen van voorzieningen voor investeringen alleen maar kan worden getolereerd onder een toezichthouder met voldoende instrumenten om de moeilijke balans tussen korte en lange termijn effectieve marktwerking te realiseren. Het is een politieke keuze of men de toezichthouder van voldoende sterke instrumenten wil voorzien om dit probleem aan te pakken. Tegelijk is het ook voor een goed uitgeruste toezichthouder niet altijd even makkelijk om voldoende informatie te verzamelen om een goede afweging tussen korte termijn prijszetting en lange termijn investeringen te maken.

Noteer dat de bovenstaande problemen grotendeels worden veroorzaakt door de massaliteit van de investering in grootschalige productiecapaciteit. Indien in de toekomst onder invloed van technologische vernieuwing het genereren van elektriciteit eerder in kleinschalige productie-eenheden plaatsvindt, dan worden de bovenvermelde problemen financiering en grote risico's in verhouding ook minder.

In ECN (2002) wordt onder meer in de conclusies gesuggereerd dat grote producenten er voordeel bij hebben om commercieel gedrag te vertonen waardoor ze bijvoorbeeld door het achterhouden van productiecapaciteit de prijzen kunnen manipuleren en hogere prijzen kunnen realiseren die boven de korte termijn marginale kosten uitstijgen. Hoge prijzen leidt tot korte termijn hoge winsten. Hoge winsten in een bedrijfstak maakt het aantrekkelijk voor nieuwe toetreders om toe te treden. Om deze toetreding te ontmoedigen laten de zittende producenten hun bestaande oudere productiecapaciteit langer meegaan. Ze bouwen voorlopig geen nieuwe capaciteit maar verlengen de levensduur van hun oudere installaties (ECN (2002), p. 32-33). Hierdoor kunnen ze de marktprijs onder de lange termijn marginale kosten houden waardoor toetreding (en capaciteitsuitbreiding met nieuwe productie-eenheden) niet interessant wordt. Dit is maar voor een beperkte tijd vol te houden, want de

[14] En ook tijdens de EZ meeting on concentration in the EU Electricity market op 9 januari 2003.

mogelijkheden om de levensduur te verlengen zijn niet eindeloos, maar ondertussen lukt volgens ECN toch wel goed om de markt af te sluiten en extra winst te maken. Dergelijk commercieel gedrag is niet toegestaan door de mededingingswet. Even los van het feit dat het voor de mededingingsautoriteit moeilijk zal zijn om dit gedrag onomstotelijk hard te maken, blijft het in principe zo dat dergelijk commercieel gedrag mocht het zich in de praktijk echt voordoen te kenschetsen is als collectief misbruik van marktmacht. Het onder bewust onder de lange termijn marginale kosten houden van de marktprijs staat bekend als 'limit pricing' en is een vorm van toetredingsbelemmering die eveneens niet is toegestaan door de mededingingswet. Het commerciële gedrag dat in de conclusies van ECN wordt gesuggereerd zou in principe kunnen worden aangepakt door de Nma.

Tenslotte dient te worden benadrukt voor wat betreft voorzieningszekerheid dat er in de toekomst op Europees niveau een steeds sterker wordende afhankelijkheid mag worden verwacht van de invoer van gas en olie. De Europese Commissie voorziet voor de komende 20 a 30 jaar een forse stijging van de energie-importen in de Unie tot ca 70% van de energievraag in Europa (Ministerie van Economische Zaken (2002), p. 16). Nederland beschikt binnen de EU over veruit de grootste voorraden gas. Maar deze zijn niet eindeloos. Belangrijk voor de toekomstige ontwikkeling van de elektriciteitsmarkt en onze voorzieningszekerheid is wat er gebeurt op de internationale gasmarkt. Gas is een belangrijke brandstof voor de piek en superpiekproductie van de elektriciteitsmarkt. De piekproductie is op zijn beurt weer belangrijk voor de voorzieningszekerheid.

4 Conclusies

Voor wat betreft de borging van de publieke belangen op de elektriciteitsmarkt concentreer ik mij in dit position paper op de doelstellingen economische efficiëntie (korte termijn) en voorzieningszekerheid (lange termijn). Er wordt gekeken naar effectieve concurrentie op de Nederlandse markt nu en naar het ingroeien van de Nederlandse markt in de Europese markt en wat daarvan de gevolgen voor het realiseren van economische efficiëntie en voorzieningszekerheid.

De volgende issues worden in dit position paper besproken.

- Op de korte termijn wordt geconstateerd dat er blijkbaar sprake is van prijsdalingen voor de vrijgemaakte afnemers wat als een gunstig resultaat kan worden omschreven. Er zijn wel terechte zorgen over het gebrek aan transparantie van de markt.
- De vraag kan gesteld worden of de concentratie van de aanbieders op de Nederlandse elektriciteit wel optimaal is. De structuur- noch de gedragsbenadering geven een

eenvoudig antwoord op de vraag bij welke marktconstellatie wel of geen effectieve mededinging tot stand komt. Het antwoord op de vraag naar de aanwezigheid van effectieve concurrentie kan alleen maar empirisch door het observeren van marktgedragingen en marktuitkomsten worden beantwoord.

- Het ECN (2000) paper suggereert op basis van de vergelijking die wordt gemaakt tussen de korte termijn marginale aanbodcurve (SRMC) en het prijspeil dat op korte termijn geen sprake is van economische efficiëntie (dit vereist immers dat de marktprijs gelijk is aan de marginale kosten). Helemaal sluitend is hun bewijs niet omdat de door hen op basis van vereenvoudigende veronderstellingen berekende marginale aanbodcurve slechts een benadering is voor de echte marginale marginale aanbodcurve. Ze wijzen echter op een potentieel gevaar dat bijzonder nefast zou zijn voor het realiseren van effectieve marktwerking en daarom nader onderzoek verdient.

- Voor wat de eindgebruikers heeft de opening van de Europese markt als voordeel dat er meer aanbod komt. Dit zal dan leiden tot een lagere elektriciteitsprijs en bijdragen aan de realisatie van de economische efficiëntie.

- In een perfect werkende Europese markt zouden nationale prijsverschillen door prijs arbitrage kunnen worden weggewerkt (of in elk geval teruggebracht tot een verschil gelijk aan de transportkosten). Dit lijkt me op dit moment vrij utopisch. Maar de geleidelijke ontsluiting van de Europese markt kan wel voordelig zijn voor de eindgebruikers.

- De Europese markt wordt dan niet gekenmerkt door een gelijk speelveld en dat is nadelig voor de Nederlandse producenten. De institutionele verschillen (met name het faseverschil in de liberalisering, de verschillende toezichtregimes, niet economische verschillen in transporttarieven, geen unbundling, gebrek aan transparantie tarieven, marktmacht van bestaande productiebedrijven) zijn de belangrijkste barrière voor het tot stand komen van een effectieve marktwerking op Europese markt.

- Bij de geleidelijke opening van de Nederlandse elektriciteitsmarkt op de Europese markt moeten we de voordelen die dit biedt voor de Nederlandse eindgebruiker (op de korte termijn) goed afwegen tegen de nadelen voor de Nederlandse aanbieders.

- Op dit moment is er ruime overcapaciteit op de Nederlandse markt. Ook in de meeste andere Europese landen is er voldoende extra capaciteit. Er zijn dus niet onmiddellijk crisis situaties te verwachten bij een vraag op het hoogste piekniveau. De zorg gaat eerder om de noodzakelijke vervanging van reservecapaciteit voor de toekomst.

- Een zeer belangrijke baat van het creëren van effectieve concurrentie is het prikkelen van innovatie. Dat wordt bijvoorbeeld in de telecommunicatiesector zeer duidelijk geïllustreerd. In ECN (2002) wordt hier niet zoveel aandacht aan gegeven

- Voor de korte termijn vereist effectieve marktwerking dat de prijs gelijk is aan de marginale kosten. Maar indien die marginale kosten lager zijn dan de gemiddelde kosten dan maakt de producent verlies en kan hij niet genoeg verdienen om zijn vaste investeringskosten goed te maken. Uit metingen blijkt dat de gemiddelde marginale kosten onder de gemiddelde totale kosten blijven op de Europese elektriciteitsmarkten. De investeringen worden dus niet terugverdiend. Hier ontstaat een conflict tussen de korte termijn efficiëntie van de elektriciteitsmarkt en de lange termijn efficiëntie. De oplossingen die hiervoor mogelijk zijn wijken per definitie af van de vereisten van effectieve concurrentie. Er is een conflict tussen de realisatie van marktwerking op de korte en op de lange termijn. Dit vereist voor de controle op de werking van de elektriciteitsmarkt als we zo wel op de korte als de lange termijn het publiek belang willen borgen een toezichthouder met grote bevoegdheden dan die waarover de Dte momenteel beschikt. Het is een politieke beslissing om een toezichthouder met deze grotere bevoegdheden uit te rusten.

- Het ECN (2002) rapport suggereert dat het mogelijk is dat de grote producenten op de korte termijn op basis van collectieve marktdominantie het aanbod zodanig beperken dat de prijs en daarmee de winst hoger zijn dan in een situatie van effectieve concurrentie. Op dat moment wordt toetreding door nieuwe concurrenten aantrekkelijk. Om toetreding tot de markt te beperken houden de zittende producenten de prijs onder de lange termijn marginale kosten (door de levensduur van hun oude productiecapaciteit te verlengen). Dit is een vorm van limit pricing. Collectieve marktdominantie en limit pricing kunnen in principe door de NMa op basis van de Mededingingswet worden aangepakt.

- Tenslotte dient te worden benadrukt voor wat betreft voorzieningszekerheid dat er in de toekomst op Europees niveau een steeds sterker wordende afhankelijkheid mag worden verwacht van de invoer van gas en olie. Deze afhankelijkheid zou voor de voorzieningszekerheid wel eens problematischer kunnen zijn dan effectieve concurrentie op een Europese elektriciteitsmarkt.

Referenties

Berenschot/SEO (2003) '*Spanning op de markt: Resultaten van marktwerking in de elektriciteitssector*', Onderzoek in opdracht van het ministerie van Economische Zaken. Januari 2003.

Market Surveillance Committee (2001), *Towards more transparency in the Dutch electricity market*, 25 October 2001.

Ministerie van Economische Zaken (2002) '*Investeren in energie, keuzes voor de toekomst*', Energierapport 2002. Februari

Newbery, D.M. (2002) '*Regulatory Challenges to European Electricity Liberalisation*", Paper prepared for and presented at the conference *Regulatory Reform – Remaining Challenges for Policy Makers* arranged by the Economic Council of Sweden in Stockholm, June 10, 2002.

NMa (2002) '*Notitie concentraties in de energiesector*', december.

Scheepers, M., A. Wals en F. Rijkers (2002) '*Position of Large Power Producers in Electricity Markets in North-western Europe*', ECN Discussion Paper for the Algemene Energieraad on the Electricity Markets in Belgium, France, Germany and The Netherlands. December. Draft

Selten, R. (1973) '*A simple model of imperfect competition where four are few and six are many*', International Journal of Game Theory, 2, 141 – 201.

Strategy Academy of Rotterdam (2002), *European Energy Companies – An Industry in Search of its Future*, Discussion Document for the Algemene Energieraad, Rotterdam, October.

WRR (2000) '*Het borgen van publiek belang*', SDU Uitgevers, Den Haag.