

**DE ROL VAN DE OVERHEID
IN EEN VRIJE ENERGIEMARKT**

**ADVIES AAN DE MINISTER VAN
ECONOMISCHE ZAKEN**

VASTGESTELD OP 6 DECEMBER 2001

Samenstelling Algemene Energieraad en Secretariaat

De Raad

- **Mevrouw ir. JM. Leemhuis-Stout, voorzitter**
- **Mevrouw A. van den Berg**
- **Ir. JM.H. van Engelshoven**
- **Mevrouw JA. Jbrritsma-van Oosten**
- **Ir. G.JM. Prieckaerts**
- **Ir. O.H.A. van Royen**
- **Ir. JP. van Soest**
- **Prof. dr. ir. P.Vellinga**
- **Prof. drs. P.JVos**
- **Mevrouw prof. dr. ir. M.PC. Weijnen**

Het secretariaat

- **Drs. B.JM. Hanssen, secretaris**
- **Ir. PW. Broekharst**
- **Mevrouw E.M.A. Bouwen**
- **Mevrouw E.A. de Groot**

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1. Waarom dit advies?	8
1.1. Aanleiding voor de Raad	8
1.2. Doel en afbakening van dit advies	10
2. Publieke belangen en borging in de energiesector	11
2.1. Publieke belangen in de energiesector	11
2.2. Borging van publieke belangen in de energiesector	13
3. Zienswijze AER op borging	17
3.1. Borging van publieke belangen	17
3.1.1. Borging van een goed functionerende markt	17
3.1.2. Borging van milieu	20
3.1.3. Borging van beschikbaarheid van energie	21
3.2. Naar een eenduidige borgingsfilosofie	23
3.3. Conclusies	26
Referenties	28

Samenvatting

Aanleiding

In een vrije energiemarkt blijft de rol van de overheid het behartigen van de publieke belangen. De Raad geeft in dit advies zijn visie op die publieke belangen. Tevens geeft de Raad aan hoe die belangen in het krachtenveld van een vrije markt verzekerd en geborgd kunnen worden. Zonder die borging is het immers niet zeker dat de vrije markt die publieke belangen adequaat behartigt.

Algemene borgingsfilosofie

De AER draagt bouwstenen aan voor een algemene borgingsfilosofie die gehanteerd zou moeten worden bij de verdere ontwikkeling van de energiemarkt, te weten:

1. een duidelijke visie van de overheid op de formulering van de publieke belangen;
2. een duidelijke visie van de overheid op haar eigen rol en de kaders die aan de vrije markt moeten worden gesteld;
3. een heldere keuze van de instrumenten om de borging te effectueren (zoals overleg, afspraken, financiële prikkels, ge- en verboden, vergunningen, eigendom):
 - a. wijze van inrichting van de instrumenten (gericht op middelen, doelen, flexibiliteit);
 - b. schaal waarop een instrument(enmix) wordt ingezet (regionaal, nationaal, internationaal);
 - c. manier waarop een instrument(enmix) aangepast wordt aan de omstandigheden.

De publieke belangen zijn helder, de borging (nog) niet

Ondanks het feit dat in het politieke debat over de rol van de overheid sprake is van een “terugtrekkende overheid”, blijven er belangrijke taken voor die overheid en concludeert de AER dat er in Nederland grote overeenstemming is over publieke belangen in de energiesector. Zowel politiek, bedrijfsleven als maatschappelijke organisaties zijn van mening dat de markt niet vanzelf het maatschappelijk belang tot stand laat komen van:

- een goed functionerende energiemarkt,
- een acceptabele natuur- en milieubelasting,
- en een ongestoorde beschikbaarheid van energie.

Op deze terreinen heeft de overheid dus een taak om deze publieke belangen te borgen door zich op een of andere wijze met de markt te bemoeien. De Raad vindt dat momenteel op alle drie terreinen onduidelijkheden in de borging aanwezig zijn.

Essentiële rol voor de overheid

Bij de keuze voor de rol van de overheid is de AER van mening dat de overheid de kaders moet stellen en de markt in beginsel voor de uitvoering moet zorgen. Deze kaders dienen zo helder te zijn, dat het toezicht orgaan deze eenduidig kan toetsen, waarbij inschakeling van de rechter slechts bij uitzondering nodig is. Dit is een beperkte, maar essentiële, rol waarbij de overheid zich verplicht om de publieke belangen goed te regelen, zonder vermenging van functies (uitvoerder, toezichthouder, maker van spelregels). Daarbij vraagt de AER aandacht voor realisme over wat de markt vanuit zichzelf wel en niet kan. Bovendien is een expliciete afweging tussen eventueel tegenstrijdige belangen (bijvoorbeeld tussen milieu en voorzieningszekerheid) noodzakelijk voor acceptatie door de samenleving.

Heldere criteria voor de toepassing van borgingsinstrumenten

Bij het bepalen van de instrumentenmix zullen heldere criteria moeten worden toegepast: naast de gebruikelijke algemene rechtsbeginselen, sociale rechtvaardigheid, doelmatigheid, doeltreffendheid en houdbaarheid, vraagt de Raad speciale aandacht voor uniformiteit (oftewel een level playing field), flexibiliteit, voorspelbaarheid en consistentie.

De inrichting van de instrumenten moet gericht zijn op het realiseren van doelen en niet op middelen. De Nederlandse overheid zal de instrumentenmix ook meer moeten afstemmen op die in andere EU-landen.

Een goed functionerende energiemarkt

Na een periode van drie jaar van opbouw van de energiemarkt, zal de overheid lering moeten trekken uit die periode en op een aantal terreinen duidelijkere kaders moeten stellen om de energiemarkt goed te kunnen laten werken. Daarmee kan ook de positie van de Dienst Toezicht Energie (DTe) worden verhelderd en inschakeling van de rechter worden beperkt.

Daarbij zal ook de reciprociteit ten opzichte van de andere EU landen in acht genomen moeten worden. De AER wil niet dat de liberalisering van de energiemarkt wordt vertraagd, wel vraagt hij initiatieven van de Nederlandse overheid voor een versnelde Europese inrichting van de energiemarkt om de marktimperfections in de overgangperiode tot een minimum te beperken. In dit verband zou moeten worden gestreefd naar de oprichting van een toezichthouder op Europees niveau.

Daarnaast moet de overheid meer doen om de transparantie van de markten te verbeteren door strategische informatie en door productinformatie, bijvoorbeeld door etikettering van elektriciteit. De Raad vraagt ook aandacht voor een goede bescherming van de feitelijk gebonden klanten bij warmtelevering.

Een acceptabele natuur- en milieubelasting

De energiemarkt is geliberaliseerd zonder dat “schone energie” gelijktijdig in voldoende mate is geïnternaliseerd. In principe kan de markt zeer goed milieudoelen realiseren mits de overheid duidelijk stuurt. De eerste taak voor de Nederlandse overheid is te zoeken naar EU maatregelen voor internationale milieuproblemen zoals het versterkte broeikas-effect; vooral voor de internationaal opererende industrie (inclusief de elektriciteitssector).

Maar als er onvoldoende internationale voortgang is, zal Nederland vooral milieu-instrumenten moeten toepassen in de energie-extensieve sectoren en ervoor moeten zorgen dat hier getroffen milieumaatregelen (bijvoorbeeld Warmte/Kracht) niet worden weggeconcentreerd door imperfecties in de in opbouw zijnde markt.

Een ongestoorde beschikbaarheid van energie

De markt kan zeer goed voor een goede voorzieningszekerheid zorgen, mits de overheden een stabiel investeringsklimaat scheppen en voor voldoende transparantie en informatie zorgen. Daarnaast dient de lange termijn energievoorzieningszekerheid een explicietere rol te spelen in beslissingen over de ontwikkeling en aanwending van inheemse voorraden, zoals de exploitatie van kleine gasvelden en de ontwikkeling van schone kolentechnieken.

1. Waarom dit advies?

1.1 Aanleiding voor de Raad

Dit is een ongevraagd advies van de Algemene Energieraad (AER) aan de Minister van Economische Zaken over publieke belangen en wijze van borgen in de energiesector.

Liberalisering van de energiemarkten...

Binnen de energiesector zijn de afgelopen jaren ongekende veranderingen opgetreden. Ze zijn het gevolg van liberaliserings- en privatiseringsoperaties die de regeringen in de Westerse wereld ter hand hebben genomen. Een EU-richtlijn die is vastgesteld in 1999, bepaalt dat alle energiemarkten in de lidstaten 'geliberaliseerd' moeten worden. In Nederland is dat proces volop in gang. De overheid doet een stap terug ten gunste van marktpartijen. Dat betekent echter niet dat alles aan het vrije spel van de markt kan worden overgelaten. Daarvoor zijn spelregels en toezicht nodig. Bovendien is energie een goed met een bijzonder karakter, met een aantal aspecten die het private belang overstijgen. Denk bijvoorbeeld aan de voorzieningszekerheid, de natuur- en milieubelasting ten gevolge van het gebruik van fossiele brandstoffen. We betreden hier het domein van de publieke belangen; om die goed te borgen is en blijft er een rol voor overheden weggelegd. Maar welke? De situatie is immers ingrijpend gewijzigd; de rol van de overheid zal mogelijk even ingrijpend mee moeten wijzigen.

... vraagt om een nieuwe rol van de overheid.

De Algemene Energieraad (AER) ziet zich bij de voorbereiding van verschillende adviezen geconfronteerd met de vraag naar deze nieuwe rol van de overheid, of het nu gaat om continuïteit in en kwaliteit van de netwerken of de lange termijn voorzieningszekerheid. De overheid heeft veel aandacht besteed aan deze overgang en de publieke aspecten, maar in het overheidsbeleid lijkt een eenduidige filosofie voor het veiligstellen van publieke aspecten van de energievoorziening in een geliberaliseerde en geprivatiseerde situatie te ontbreken. Veeleer lijkt sprake te zijn van maatwerk per situatie en per energiedrager. Het komt de Raad bovendien voor dat de overheid vooral oog heeft voor het zorgen voor goede marktwerking, en andere belangen op het gebied van de energievoorziening - milieu, voorzieningszekerheid - in één moeite door denkt veilig te stellen met hetzelfde instrumentarium als waarmee ze goede marktwerking wil realiseren. Ook heeft de Raad de indruk dat Nederland zich bij het borgen van de eigen publieke belangen in EU-verband heeft laten verrassen door de verschillen tussen de EU-landen, bijvoorbeeld op het gebied

van de afweging tussen het belang van optimale marktwerking versus het bevorderen van het eigen bedrijfsleven. Van een level playing field op het gebied van energie is in Europa momenteel geen sprake.

Bovengenoemde punten op het gebied van het borgen van publieke belangen in de energiesector, ziet de Raad tevens als mogelijke knelpunten. Reden voor de Raad om zich meer in het algemeen de vraag te stellen: Wat zijn precies de publieke belangen rond energie? Is een eenduidige filosofie om deze te borgen, die nu nog lijkt te ontbreken, niet nodig? Is zo'n filosofie wel mogelijk? En zo ja, hoe zou deze eruit kunnen zien?

De keuze van de publieke belangen heeft een politiek karakter...

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) stelt in zijn advies van 1999 dat wat publieke belangen zijn een politieke vraag is, maar dat de vraag hoe deze publieke belangen geborgd moeten worden veel minder een politiek karakter heeft, omdat het hier, aldus de WRR, vooral zou gaan om 'de pro's en contra's van uitvoeringsmodaliteiten, om voor- en nadelen die zich wel laten objectiveren.'¹⁾

... maar dat geldt ook voor de borging van die publieke belangen.

De AER ziet de keuze voor een bepaalde borgingsfilosofie echter ook als een politieke. Als illustratie hier van willen we wijzen op de verschillende wijzen van toezicht op marktwerking (als borging voor optimale marktwerking) in enerzijds de VS en anderzijds Scandinavië. In de VS bestaat de historisch gegroeide cultuur om de overheid op afstand van het bedrijfsleven te houden. Hierdoor kent de VS al lange tijd private monopolies die moeten worden gecontroleerd. De rol van toezicht-houders in de VS is hierop afgestemd. In Scandinavië daarentegen heeft men vanouds een overleconomie. Daar heeft men gekozen voor toezicht-houders van beperkte omvang, ondergebracht bij de uitvoerende diensten van de betrokken ministeries.²⁾ Naast politieke factoren spelen sociaal-culturele aspecten naar de mening van de Raad ook een rol bij de voorkeuren voor een type borging. Bijvoorbeeld een overheid die burgers beschouwt als verantwoordelijke consumenten die vanzelf kiezen voor een schoon milieu, zal een ander type borging prefereren dan een overheid die van mening is dat in ieder een burger én een consument huizen die niet altijd beiden voor het milieubelang kiezen.

1) WRR-advies "Het borgen van publiek belang", 2000, p.9

2) Deloitte & Touche Bakkenist, 2001, p14

In zijn visie dat ook de inrichting van borging een politieke is, voelt de Raad zich gesteund door het Kabinet, dat in zijn reactie op het W RR-advies schrijft dat goede borging voldoet aan een aantal criteria – het Kabinet noemt algemene rechtsbeginselen, sociale rechtvaardigheid, doeltreffendheid, doelmatigheid en houdbaarheid als criteria - waartussen de afweging een politieke is.

Een bijdrage aan de gedachtevorming binnen de AER over publieke belangen en wijze van borgen is geleverd door een serie interviews met betrokkenen in de energiesector, gevoerd in de eerste helft van 2001. Daarnaast heeft de AER in oktober 2001³⁾ een discussiebijeenkomst georganiseerd over het thema 'publiek belang in de energiesector en wijze van borging'. Op deze bijeenkomst, waar vele genodigden aanwezig waren - betrokkenen bij de energiesector, de personen die in het voorbereidingstraject zijn geïnterviewd en andere deskundigen -, is onder leiding van de heer Dr. H.H.F.W. Jffels, voorzitter van de Sociaal-Economische Raad (SER), gediscussieerd over de wijze van borgen van met name die publieke belangen in de energiesector waar de introductie van marktwerking een verandering teweeg heeft gebracht.

1.2 Doel en afbakening van dit advies

De Raad heeft een aantal doelen met dit advies.

- De Raad wil zich beter equiperen met argumenten en inzichten als in komende jaren over verschillende deelonderwerpen wordt geadviseerd.
- De Raad wil een antwoord geven op de vraag wat publieke belangen zijn in de energiesector en wat voor borging nodig is om het publieke belang veilig te stellen.

De Raad beperkt zich tot die onderdelen van de energiesector waarbij sprake is van leidinggebonden energiedragers zoals gas, elektriciteit en warmte, met inbegrip van de primaire energiedragers, zoals kolen voor elektriciteitsproductie. Niet leidinggebonden energiedragers, zoals olieproducten, vallen buiten de reikwijdte van dit advies.

Ok wil de Raad een beperking maken op het gebied van de reikwijdte van publieke belangen. Het advies richt zich met name op die mogelijke publieke belangen in de energiesector, waar de energiesector zich wezenlijk onderscheidt van andere marktsectoren. Bijvoorbeeld het publieke belang 'volksgezondheid' krijgt om die reden geen expliciete aandacht, omdat de energiesector hierin niet wezenlijk verschilt van bijvoorbeeld de metaalsector of voedingsmiddelensector.

3) Door onderzoeksbureau Deloitte & Touche Bakkenist (DTB) in opdracht van de AER

2. Publieke belangen en borging in de energiesector

2.1 Publieke belangen in de energiesector

Voor de definitie van 'publiek belang' wil de AER graag aansluiten bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), die in zijn rapport 'Het borgen van publiek belang' (mei 2000) onderscheid maakt tussen maatschappelijke en publieke belangen: (p. 20) *"Belangen zijn maatschappelijke belangen als hun behartiging voor de samenleving als geheel gewenst is." (...) "Er is eerst sprake van een publiek belang indien de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt."*

Publieke belangen ontstaan bij falen van de markt.

De vraag is wanneer een maatschappelijk belang een publiek belang wordt, wanneer borging door de overheid noodzakelijk is. Die situaties doen zich voor als er brede consensus is over het "falen van de markt". Op basis van de gangbare economische theorie⁴⁾, is een aantal situaties te noemen wanneer de markt faalt.⁵⁾

- er is sprake van **monopolievorming**: dit is altijd een bedreiging voor goed werkende markten die overheden via algemeen mededingingstoezicht proberen tegen te gaan; daarbij dient in toenemende mate de ontwikkeling op de Europese energiemarkten in het oog te worden gehouden, opdat geen scheve concurrentieverhoudingen ontstaan door machtsmisbruik van partijen. Ten gevolge van enorme investeringen in de infrastructuur van netwerken en schaalvoordelen kan echter ook van een natuurlijk monopolie sprake zijn, waarbij die organisatievorm ook voor de maatschappij als geheel de meeste voordelen biedt, mits er op wordt toegezien dat van die positie geen misbruik wordt gemaakt. Daarbij gaat het om non-discriminatoire toegang tot de netten, tarieftoezicht en onafhankelijke positionering van het netwerkbedrijf.

4) Zie bijvoorbeeld het paper Marktwerking en energie van prof. Theeuwes en prof. Velthuisen, opgesteld in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken (1999).

5) Wat overigens niet hetzelfde is als het falen van marktpartijen. Op markten kunnen namelijk ook overheden actief zijn. Dit is juist bij de energie-netwerksectoren in het verleden en ook nu nog het geval. Ook kunnen overheden falen in het realiseren van beleidsdoelen.

- er is sprake van een **publiek goed of merit goed**, dat niet automatisch door de markt tegen redelijke condities wordt geleverd en waar van de overheid vindt dat iedere burger en ieder bedrijf er in voldoende mate gebruik van moet kunnen maken zonder dat de kosten altijd volledig aan de individuele burger of bedrijf worden doorberekend. Daarbij gaat het om universele dienstverlening, aansluitplicht, leveringszekerheid, kwaliteit, innovatie en voorzieningszekerheid.
- er zijn **negatieve externe effecten**, die niet in het marktmechanisme zijn geïnternaliseerd. Een voorbeeld hiervan is de aantasting van natuur en milieu.
- er zijn **informatietekorten**, waardoor minderwaardige producten ontstaan. Deze tekorten zijn meestal te vinden bij de kleinere afnemers die zich tegenover grotere aanbieders gesteld zien.

De Raad wil zich concentreren op drie mogelijke thema's van publieke belangen.

Een publiek belang is plaats en tijdgebonden. Wat in Nederland als publiek belang gezien wordt, hoeft dat in de VS of in Senegal niet te zijn. Ook waren de publieke belangen in Nederland in de jaren '60 anders dan die in de jaren '80 of '90. Zoals genoemd in de paragraaf 'afbakening' wil de Raad zich in dit advies concentreren op die publieke belangen waarin de energiesector zich wezenlijk onderscheidt van andere sectoren. De meer algemene publieke belangen van 'volksgezondheid' en 'veiligheid' worden niet meegenomen. De Raad komt daarmee tot een focus op drie mogelijke thema's van publieke belangen.⁶⁾

- **goed functionerende energiemarkt**: universele dienstverlening, non-discriminatoire toegang tot netwerken, bescherming van (nog) gebonden klanten, scheppen gunstig innovatie en investeringsklimaat, behartigen nationale belangen;
- **milieu**: in den brede, dus inclusief duurzaamheid, natuur, efficiency, klimaat, etc;
- **beschikbaarheid van energie**: energiebronnen, transport en productie.

Marktwerking, een goed functionerende markt, is zowel een publiek belang als een mogelijk middel om andere publieke belangen mee te borgen.

De Raad laat in dit advies ook de bevordering van onderzoek als publiek belang buiten beschouwing, omdat de argumenten voor algemene innovatiestimulering niet anders zijn dan voor andere sectoren en omdat de specifieke onderzoeksstimulering afhangt van de mate van optimale marktwerking en de doelen van een zekere en schone energievoorziening. Aan het laatste is al uitgebreid aandacht besteed in het

6) Vergelijk: het kabinet noemt in zijn notitie "Publieke belangen en marktordening; Liberalisering en privatisering in netwerksectoren" (2000) als publieke belangen van de elektriciteitsvoorziening: universele dienstverlening, bescherming van (nog) gebonden afnemers, leveringszekerheid, kwaliteit, veiligheid, doelmatige marktordening, doelmatig toezicht en milieu.

7) "Energieonderzoek, de krachten gebundeld", AER, april 2001.

AER-advies⁷⁾ over energieonderzoek. In dat advies wordt ondermeer gesteld:

“In een situatie van volledig geliberaliseerde energiemarkten waarin de externe effecten in de energieprijzen zijn verdisconteerd, zal de noodzaak tot publieke financiering van specifiek energieonderzoek drastisch afnemen; dit geldt in elk geval voor het korte termijn onderzoek. De publieke financiering van het lange termijn energieonderzoek moet echter substantieel versterkt worden ten koste van het korte termijn energieonderzoek. Het eerste selectiecriteria voor specifiek lange termijn energieonderzoek is het publiek belang dat niet volledig door de markt is geborgd en dat concentreert zich op een duurzame energievoorziening en op de lange termijn voorzieningszekerheid. Speciale aandacht is ook nodig voor het onderzoek naar innovaties van energietransportnetten die een publiek monopolie zijn.”

2.2 Borging van publieke belangen in de energiesector

De overheid stelt de kaders vast; de uitvoering van de borging kan bij andere partijen liggen.

Het ‘zich aantrekken van de behartiging van een maatschappelijk belang’ wil niet zeggen dat de overheid ook zelf de borging moet uitvoeren. Kenmerkend voor borging is vooral dat de overheid de verantwoordelijkheid op zich neemt, actie onderneemt als het maatschappelijk belang onvoldoende wordt behartigd. De overheid moet de kaders vaststellen waarbinnen de markt kan opereren. De uitvoering van de borging kan bij andere partijen liggen: bedrijven, toezichhouders, lagere overheden. Een voorbeeld is dat de overheid aan een bedrijf een concessie verleent om gedurende een bepaalde periode een taak uit te voeren of dat de overheid spelregels bepaalt aan de hand waarvan marktpartijen ‘het spel’ kunnen spelen.

‘Borging’ is de manier waarop een publiek belang wordt zeker gesteld. De Raad ziet borging als een mix van een aantal ingrediënten:

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;
3. een heldere keuze van de instrumenten om de borging te effectueren (zoals overleg, afspraken, financiële prikkels, ge- en verboden, vergunningen, eigendom):
 - a) wijze van inrichting van de instrumenten (gericht op middelen, doelen, flexibiliteit);
 - b) schaal waarop een instrument(enmix) wordt ingezet (regionaal, nationaal, internationaal);
 - c) manier waarop een instrument(enmix) aangepast wordt aan de omstandigheden.

O ver de wijze van borging en de rol die de overheid daarbij zou moeten spelen zijn duidelijke ontwikkelingen gaande, deels geïnitieerd door de mondiale ontwikkeling van liberaliserende markten en de EU richtlijn op dit punt, deels door de ernst van de natuur- en milieuaantasting, onder andere tot uitdrukking komend in het Kyoto-protocol.

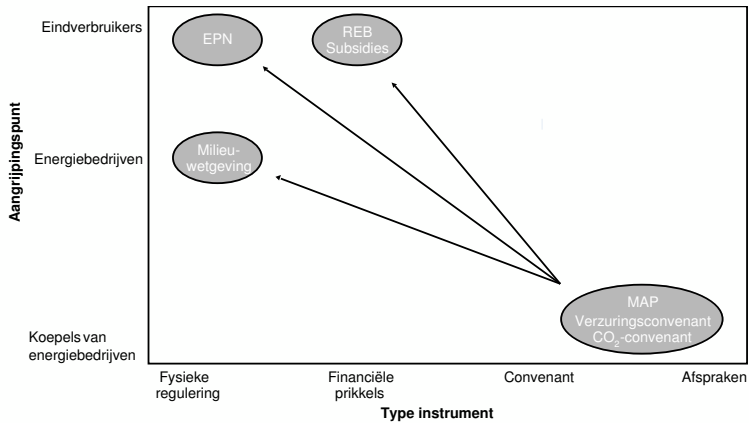
Daarvoor kan de overheid verschillende instrumenten gebruiken (instrumentenmix)...

De naar de mening van de Raad belangrijkste instrumenten zijn weergegeven in de hierna volgende tabel. Hierbij is discussie mogelijk over hardheid omdat deze vaak afhangt van de vormgeving en intensiteit waarmee het instrument wordt ingezet en gehandhaafd.

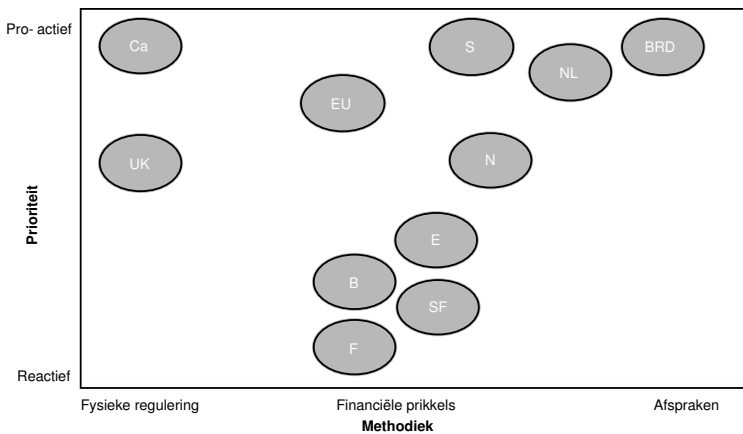
Instrument	Toelichting
Voorlichting en Kennisoverdracht	bijvoorbeeld groenlabels
Institutionele waarden	bijvoorbeeld certificering
O verleg	bijvoorbeeld tussen netbeheerders en afnemersorganisaties
Convenanten	bijvoorbeeld convenant glastuinbouw
Financiële prikkels	bijvoorbeeld regulerende heffingen, subsidies, verhandelbare emissierechten
Concessieverlening	bijvoorbeeld het verlenen van het recht om een energienetwerk te exploiteren voor bepaalde tijd en onder bepaalde voorwaarden
Concurrentie	bijvoorbeeld uitbesteding, concessieverlening na mededinging van diverse partijen
Fysieke regulering	ge- en verbodsbepalingen met sanctioneringsmogelijkheid, vergunningen
Eigendom	bijvoorbeeld de overheid is eigenaar van een energienetwerk

Een andere dimensie bij de keuze van de instrumentenmix is de flexibiliteit en de mate van gedetailleerdheid van de te bereiken doelen. Nog meer dan voor de hardheid geldt hierbij dat dit sterk afhangt van de inrichting van het instrumentarium. Een financiële prikkel of voorschrift kan bijvoorbeeld gericht zijn op de stimulering van een specifieke techniek, maar kan ook gericht zijn op de stimulering van een bepaalde functie of kwaliteit, zoals een minimale emissie per eenheid.

In Nederland wordt op dit moment bij de borging van de publieke belangen ‘milieu’ en ‘beschikbaarheid van energie’ de hele range aan instrumenten ingezet.⁸⁾ Wel is een accentverschuiving gaande van afspraken maken en convenanten sluiten, naar financiële prikkels en fysieke regulering (een illustratie daarvan is weergegeven in figuur 1).



Figuur 1: Verschuiving instrumentmix voor ‘milieu’ in Nederland (bron: DTB)



Figuur 2: Typering landen naar borgingsfilosofie voor ‘milieu’ (bron: DTB)

In figuur 2 is geïllustreerd hoe de landen in Europa en Californië op milieugebied onderling geïllustreerd zijn aan de hand van het gekozen borgingsinstrument en de intensiteit waarmee de borging wordt ingezet.

8) Dit blijkt bijvoorbeeld uit de studie van DTB in opdracht van de AER.

... en kan de overheid zich verschillende rollen toe-eigenen

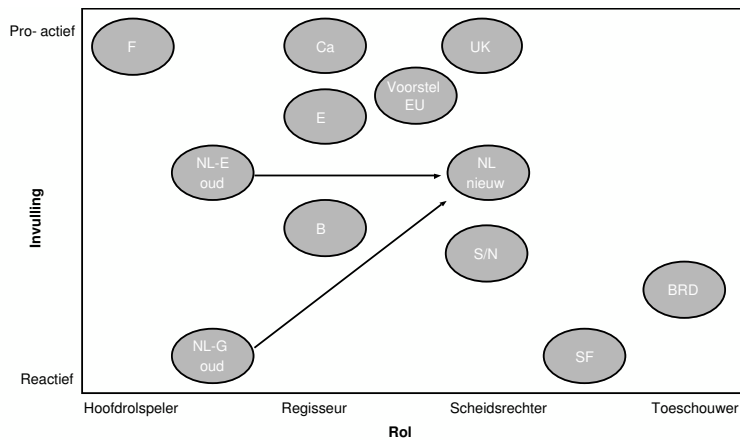
Voor het borgen van 'optimale marktwerking' levert een vergelijking op basis van borgingsinstrumenten weinig onderlinge verschillen op: dit gebeurt met name met fysieke regulering. In de praktijk zijn er echter grote verschillen tussen de landen. Deze verschillen zijn hier vooral te constateren op het gebied van de rol die de overheid kiest en de invulling van die rol.

Naar analogie van de DTB-voorstudie onderscheidt de AER vier verschillende overheidsrollen:

- hoofdrolspeler;
- regisseur;
- scheidsrechter;
- toeschouwer.

Aan deze rollen wordt een extra dimensie toegevoegd in de vorm van 'invulling van de rol': reactief of pro-actief (alhoewel de rollen van zichzelf deze dimensie al enigszins in zich dragen; bijvoorbeeld de rol van regisseur is moeilijk te combineren met een reactieve houding).

In figuur 3 is de wijze van borgen van marktwerking in de verschillende landen geïllustreerd aan de hand van de dimensies 'overheidsrol' en 'invulling van de rol'. Hieruit blijken duidelijke onderlinge verschillen.



Figuur 3: Typering landen naar borgingsfilosofie voor 'optimale marktwerking' (bron: DTB)

3. Zienswijze AER op borging

3.1 Borging van publieke belangen

Er bestaat grote overeenstemming over de publieke belangen bij energie.

Op basis van de analyses uit hoofdstuk 2.1 heeft de AER zich uitgebreid georiënteerd op de visies van betrokkenen bij de energiesector. Op grond daarvan concludeert de AER dat er in Nederland grote overeenstemming is over de publieke belangen in de energiesector. Zowel politiek, bedrijfsleven als maatschappelijke organisaties zijn van mening dat de markt onder de huidige omstandigheden niet vanzelf het maatschappelijk belang van een goed functionerende energiemarkt, van acceptabele natuur- en milieubelasting en van beschikbaarheid van energie tot stand laat komen. Er is een rol van de overheid noodzakelijk om het maatschappelijke belang te borgen, oftewel deze drie thema's zijn publieke belangen. Marktwerking, een goed functionerende markt, is zowel een publiek belang als een mogelijk middel om andere publieke belangen mee te borgen. Bij de afweging tussen de publieke belangen milieu, beschikbaarheid van energie en goed functionerende markt moet goed in de gaten gehouden worden waar deze elkaar versterken dan wel tegenwerken.

Aan de hand van de meer algemene beschouwingen over borging uit hoofdstuk 2.2 heeft de Raad zich vervolgens meer specifiek gebogen over de wijze van borging van deze drie thema's. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van verschillende publieke belangen in de energiesector zoals die in de gaswet respectievelijk elektriciteitswet zijn geborgd.

In discussies met betrokkenen is het de AER gebleken dat de visies over de meest wenselijke methoden van borging op een aantal punten uiteen lopen. De Raad heeft de knelpunten geïnventariseerd en van een eigen visie voorzien. Deze komen hierna allereerst per thema aan de orde, waarbij ook enkele opmerkingen worden gemaakt over de afweging tussen die thema's. In de slotparagraaf formuleert de AER conclusies voor de totstandkoming van een eenduidige borgingsfilosofie voor het energiebeleid.

3.1.1 Borging van goed functionerende energiemarkten

De energiemarkten zijn sterk in beweging, waarbij de overheid de initiële kaders heeft gesteld,

De laatste jaren is het functioneren van de energiemarkt mede door ingrijpen van

de overheid sterk veranderd. Ten gevolge van de Europese richtlijn over liberalisering van de energiemarkt is de elektriciteitswet ingrijpend aangepast en is een gaswet ingevoerd. Opvallend is dat warmtelevering geen onderdeel uitmaakt van deze liberalisering. Enerzijds is deze markt van oorsprong geen monopolie markt, anderzijds zijn afnemers sterk gebonden aan hun leverancier.

De overheid heeft de energiemarkt ingericht, en heeft daarbij de kaders bepaald. Daarbij is voor elektriciteit een ander stramien gekozen dan voor gas. De Dienst Toezicht Energie (D Te) is voor het creëren en handhaven van marktwerking (op basis van de gas- en elektriciteitswetten) in het leven geroepen. De rol die D Te op dit moment vervult met betrekking tot het product energie zal te zijner tijd door de N Ma overgenomen kunnen worden. Er zal dan wel een rol blijven voor D Te voor het toezicht op het beoogde vergunningstelsel voor levering van energie aan kleinverbruikers en voor die zaken die gekoppeld zijn aan het specifieke karakter van infrastructuur (vrije non-discriminatoire toegang tot de netwerken voor alle producenten en leveranciers en waarborgen dat deze op orde blijven).

... maar die kaders kunnen nu exacter worden bepaald.

De wijze waarop de energiemarkt is geliberaliseerd waarbij een toezichthouder is gecreëerd vergt van de overheid een duidelijk kader waarbinnen de toezichthouder opereert. Het is belangrijk dat betrokken partijen vooraf weten waar zij aan toe zijn en dat de overheid voorspelbaar en consistent is. De Raad is van mening dat de rol van de toezichthouder nog beter moet worden ingevuld nu er drie jaar ervaring is met de nieuwe elektriciteitswet. Daarbij gaat het niet om kritiek op de afgelopen periode waarin de markt is opgebouwd; niet alles is voorspelbaar. Er kunnen nu lessen getrokken worden uit deze periode, zodat in de komende tijd als de markt is uitgekristalliseerd duidelijke kaders van toepassing zijn. Met de kennis en ervaring van de afgelopen jaren moet het mogelijk zijn dat de overheid die kaders thans wel exacter bepaalt en de D Te het toezicht binnen die kaders uitvoert. Naar de mening van de Raad moet zoveel mogelijk worden voorkomen dat controversen tussen de toezichthouder en de producenten/leveranciers door de rechter moeten worden beslecht, omdat de overheid de kaders onvoldoende duidelijk heeft gesteld. Bij de evaluatie van de gas- elektriciteitswet in 2002 zal de overheid zich op de verheldering van de kaders moeten richten. Voorbeelden van onduidelijkheden zijn:

- moeten gasopslaginstallaties wel of niet gereguleerd worden,
- vallen verbruiksmeters wel of niet onder de competentie van de netwerkbedrijven,
- in welke mate moeten transporttarieven ruimte geven voor de financiering van netinnovaties,
- beschikt de elektriciteitsnetbeheerder wel over voldoende bevoegdheden om de transportcapaciteit te plannen
- zijn bevoegdheden nodig om de lange termijn productiecapaciteit beter te waarborgen?

Ook zal bij de evaluatie beoordeeld moeten worden of de verschillen in opzet van gas- en elektriciteitswet gehandhaafd moet blijven, op basis van een geactualiseerde analyse van de verschillen en overeenkomsten bij gas en stroom.

Strategische transparantie en etikettering is nodig voor een goed functionerende markt,...

Een onderdeel van de borging moet zijn dat de overheid zorgt voor voldoende strategische transparantie in de energiemarkt om daarmee de markt goed te kunnen laten functioneren. De Raad vindt dit onderdeel op dit moment onvoldoende geborgd. 'Strategische transparantie' gaat om inzicht in de lange termijn voorraden van energie (vooral olie, gas), inzicht in de transportcapaciteit (ook grensoverschrijdend) en het opgestelde elektriciteitsproductievermogen. Daarover zal in het twee jaarlijkse energiebericht helderheid moeten worden gegeven. Daarnaast dient de overheid er voor te zorgen dat de markt – naar analogie van groene stroom - een etiketteringssysteem ontwikkelt van goede productinformatie, waartoe ook de opwekmethode van alle elektriciteit behoort.

... en versnelling van de Europese invulling van de energiemarkt is dringend nodig.

Tenslotte wijst de Raad op het belang van reciprociteit op de Europese energiemarkt. De AER heeft de indruk dat op een aantal terreinen de verhoudingen op die markt nog onvoldoende evenwichtig zijn, waardoor de Nederlandse spelers ten opzichte van de buitenlandse concurrenten ten onrechte in een achterstandssituatie worden geplaatst met alle risico's van dien voor die bedrijven en voor de Nederlandse economie als geheel. Daarbij denkt de Raad met name aan de verschillende voorwaarden die binnen de EU gelden voor scheiding van netbedrijven en handelsbedrijven (unbundling), verschillen in milieuwetgeving en aan de ongelijke toetredingsmogelijkheden tot elkaars markten. Voor wat betreft dat laatste klemt nog extra dat fusies door de NMa op de Nederlandse schaal worden beoordeeld. Een voortvarende aanscherping van de Europese richtlijnen en een consequente toepassing van de (Europese) mededingingsregels is dan ook urgent.

De AER wil niet dat de liberalisering van de energiemarkt wordt vertraagd, maar wil wel initiatieven van de Nederlandse overheid om te komen tot een versnelde Europese inrichting van de energiemarkt om de marktperfectionering in de overgangperiode tot een minimum te beperken. In dit verband zou moeten worden gestreefd naar de oprichting van een toezichthouder op Europees niveau. Naast een toezichthoudende taak zou deze autoriteit belast moeten worden met het doen van voorstellen aan de Commissie voor de verdere ontwikkeling van de markt en de daartoe benodigde maatregelen, waaronder de inrichting van adequate Europese energienetwerken.

Gebonden warmteafnemers moeten worden beschermd.

De levering van warmte aan kleinverbruikers is meer dan gas en elektriciteit

gebonden aan lokale of regionale distributienetten, zonder keuzevrijheid van afnemers. Toch heeft de overheid tot nu toe gemeend dat deze vorm van energielevering buiten een expliciet borgingskader kan blijven. De AER acht het wenselijk dat deze gebonden klanten gelijk behandeld worden als de kleinverbruikers van gas en elektriciteit, met name wat betreft het toezicht op de tarieven. Dit gebeurt niet automatisch door de NMa.

3.1.2 Borging van milieu

Milieubescherming vraagt interventie van de overheid...

De markt is niet zonder interventie van de overheid, die kaders stelt en/of prikkels uitdeelt, in staat om dilemma's op te lossen met betrekking tot het gebruik van onze leefomgeving en zal dus niet autonoom de milieubelasting tot maatschappelijk aanvaardbare niveaus terugdringen. De vraag is dan welke borgingsinstrumenten het meest geëigend zijn om het milieubelang (en de diverse elementen waaruit dit bestaat) te borgen. Hierbij is ook de vraag aan de orde hoe 'fundamentele' veranderingen (systeemsprongen), die een complexe omschakeling en grote investeringen vergen, kunnen worden geborgd als deze nodig zijn om zeer ambitieuze bestuurlijk bepaalde milieudoelen te bereiken.

... gericht op doelen om de innovatiekracht van de markt te kunnen benutten...

Bij het realiseren van milieudoelen is het belangrijk een onderscheid aan te brengen tussen de doelen en de middelen. De overheid zal milieudoelen moeten vaststellen en vervolgens met prikkels en/of wet- en regelgeving een level playing field moeten creëren voor producenten, leveranciers en gebruikers om de doelen te realiseren die haalbaar zijn en waarbij Nederland niet in een uitzonderingspositie wordt gezet.

Bij het borgen van milieu zal terdege uitgegaan moeten worden van de nieuwe situatie waarin de markt is geliberaliseerd en geprivatiseerd. Dit maakt een aantal instrumenten, zoals het MAP dat in de jaren 90 succesvol was, niet meer mogelijk. Daarentegen kunnen nieuwe instrumenten, mits op de goede wijze ingezet, zeer krachtig zijn (emissiehandel, uniforme subsidiëring van milieureducties, e.d.) omdat ze effectief zijn en innovaties kunnen ontlokken.

Marktwerving kan een goed instrument zijn om de door de overheid gewenste milieudoelen zo doelmatig en doeltreffend mogelijk te halen waarbij door sturen op doelen in plaats van op middelen, de dynamiek en de innovatiekracht van de markt kan worden gebruikt.

Bij onderdelen van het energiegebruik waar de energiekosten (bijvoorbeeld door het zeer lage aandeel daarvan in de totale kosten) geen effectieve prikkel is om alternatieven te ontwikkelen en/of aan te schaffen, zoals bij huishoudelijke apparaten, auto's en nieuwbouw kunnen voorschriften het meest effectieve middel zijn. Maar ook daar zijn doelvoorschriften te verkiezen boven middelvoorschriften.

... bij voorkeur op Europees niveau, vanwege het level playing field.

Op dit moment ziet de AER dat een gebrek aan level playing field de oorzaak is dat de markt onvoldoende goed werkt. Om daadwerkelijk voortgang op het terrein van schone energie te bereiken dienen de externe milieueffecten in de prijs te worden opgenomen via normen, heffingen of verhandelbare emissierechten tot stand te komen. Bij milieuproblemen die zich op een internationale schaal voordoen, dient die internalisering ook bij voorkeur op dat schaalniveau tot stand te komen, zeker waar deze wezenlijk ingrijpt in de internationale handel. De mondiale klimaatproblematiek is daarvan een extreem voorbeeld. Zeker waar de EU toegroeit naar een interne markt voor elektriciteit en voor gas dienen de internaliseringssystemen tenminste op het niveau van de EU te worden vastgesteld. Op dit moment zijn de afspraken tussen de EU-lidstaten om de Kyoto-verplichtingen te realiseren ontoereikend om voor bijvoorbeeld de elektriciteitsmarkt een evenwichtige concurrentie op het terrein van broeikasgasemissies te creëren. Daarvoor dient een oplossing te worden gevonden, bijvoorbeeld door een etikettering voor elektriciteit op EU-niveau.

Tenslotte houdt bovenstaande benadering in dat waar onvoldoende voortgang met de internationale afstemming van doelen en instrumenten kan worden bereikt, voortgang in Nederland vooral bereikt moet worden in de energie-extensieve sectoren en ervoor moeten zorgen dat hier getroffen milieumaatregelen (bijvoorbeeld W K) niet worden weggeconcentreerd door imperfecties in de in opbouw zijnde markt. Voor de energie-intensieve sectoren zal terdege rekening gehouden moeten worden met de internationale concurrentieverhoudingen. Hiervoor zullen dan instrumenten, die minder hard zijn en meer van positieve prikkels uitgaan, zoals convenanten en subsidies, moeten worden ingezet.

3.1.3 Borging van beschikbaarheid van energie

De publieke belangen die onder de algemene noemer 'beschikbaarheid van energie' vallen zijn:

- zekerheid van toevoer van voldoende brandstoffen;
- zekerheid van voldoende capaciteit van energieproductie;
- zekerheid van voldoende capaciteit van energietransport.

De beschikbaarheid van voldoende brandstoffen moet worden veiliggesteld, ...

De recente gebeurtenissen in de Verenigde Staten van Amerika (Californië, New York) beïnvloeden de discussie over wat de publieke belangen op deze onderdelen zijn en onderstrepen die belangen bovendien nog eens. De afhankelijkheid van energiebronnen gelegen in politiek gevoelige regio's beïnvloedt in sterke mate de

zekerheid van toevoer van voldoende grondstoffen. De vormgeving van de markt en milieuregels kan verkeerd uitpakken voor voorzieningszekerheid. Duidelijk wordt dat er omstandigheden denkbaar zijn waar de markt geen rekening mee houdt en waar de overheid voor borging moet zorgen.

Bij de wijze van borging speelt een inschatting van wat de markt wel en niet kan een belangrijke rol. Particuliere investeerders zijn ook in de energiesector in staat om op lange termijn investeringen te doen. Voorbeelden hiervan zijn investeringen in gas- en olievelden die vaak pas na lange tijd na de eerste investeringen tot exploitatie worden gebracht. Daarbij is consistentie en betrouwbaarheid van het overheidsbeleid essentieel. De overheid heeft de taak om in Europees verband een goed investerings- en handelsklimaat in de regio's waar zich de gas- en olievoorraden bevinden, te bevorderen. Het doel hiervan is uiteraard de aanvoerspreiding van fossiele brandstoffen uit zoveel mogelijk regio's.

Tenslotte dient het beleid op het ontwikkelen en exploiteren van inheemse voorraden meer dan tot nu toe door voorzieningszekerheidsargumenten te worden ingegeven. Het gaat daarbij in het bijzonder om de exploitatie van kleine gasvelden, ook in natuurgebieden maar uiteraard onder zeer stringente eisen. De Raad beveelt in combinatie daarmee aan het hanteren van een productieplafond en importen van de eventueel grotere behoefte om het Slochterenveld langer beschikbaar te houden. De overheid dient aan te geven op welke wijze de binnenlandse gasvoorziening is zekergesteld en voor welke periode (bijvoorbeeld 25-30 jaar). De voorzieningszekerheidsargumenten gelden ook voor het tot ontwikkeling brengen van de winning van onconventionele inheemse voorraden (enhanced gas- and oil recovery, coalbed methane), waarvoor de overheid R, D & D moet ondersteunen.

... er dient voldoende productiecapaciteit te zijn, ...

De verwachting van de AER is dat de markt voor voldoende elektrisch productievermogen kan zorgen. Goede monitoring, informatieverzameling en transparantie op strategisch niveau is de basis voor goed beleid, zowel voor het functioneren van de markt als voor voorzieningszekerheid. Daarvoor kan het nodig zijn de informatie van marktpartijen wettelijk te regelen. Naast informatie is uiteraard sturing van belang. De overheid dient de huidige wetgeving op energiegebied tevens vanuit voorzieningszekerheid te beoordelen op de mogelijkheden om bij te sturen. De AER acht het in dat verband niet de taak van de overheid om in een dreigend geval van "onvermogen" zelf te gaan investeren. Het feit dat deze optie zou bestaan, kan de markt op een ongewenste manier verstoren.

... en voldoende transportcapaciteit voor energie.

De AER heeft de indruk dat op dit moment het transport van energie voldoende is

geborgd voor zowel gas als elektriciteit. Hij vraagt zich wel af of de elektriciteitsnetbeheerder wel over voldoende informatie kan beschikken om de transportcapaciteit te plannen, met name waar deze samenhangt met de toekomstige productiecapaciteit. Bovendien heeft de Raad in zijn advies over energieonderzoek reeds aandacht gevraagd voor voldoende ruimte in de nettarieven voor innovatie.

Strategische transparantie is ook voor voorzieningszekerheid belangrijk.

In het voorgaande is monitoring en informatie diverse malen genoemd. De AER is van mening dat de overheid dit niet alleen vanuit het publiek belang van het borgen van een goed functionerende energijmarkt, maar ook vanuit het belang van voorzieningszekerheid moet initiëren en coördineren. Het betreft in eerste instantie de productie- en transportcapaciteit. Daarnaast is het ook van toepassing op de geopolitieke situatie (analyse, voorraadsituatie, marktinitiatieven), het functioneren van de energijmarkten, informatie over de andere energievragende blokken (VS, Azië), verbruiksscenario's. Deze informatievoorziening is niet alleen van belang voor goede marktwerking, maar ook nodig voor de afweging met 'schoon' en 'betaalbaar', met mijnbouwbeleid e.d. Deze informatie is nu slechts verbrokkeld beschikbaar of soms zelf helemaal niet en al helemaal niet in een samenhangende rapportage.

De Raad beveelt aan om het aspect van voorzieningszekerheid zoveel mogelijk te kwantificeren, ook in termen van kosten en baten, teneinde tot een meer evenwichtige afweging te komen tussen de drie onderdelen van de energiedoelstelling.

In het recent uitgebrachte advies over voorzieningszekerheid⁹⁾ is uitgebreider ingegaan op deze overwegingen en aanbevelingen.

Tenslotte wil de Raad aandacht vragen voor een goede regeling van de aansprakelijkheid bij gebrekkige levering of onderbreking in de levering aan verbruikers. De Raad overweegt om daarover een advies op te stellen.

3.2 Naar een eenduidige borgingsfilosofie

Uit deze drie thema's kunnen criteria gestedilleerd worden waaraan een algemene borgingsfilosofie, die de AER gehanteerd zou willen zien bij de verdere ontwikkeling van het borgen van publieke belangen in de energievoorziening, zouden moeten voldoen.

'Borging' is de manier waarop een publiek belang wordt zeker gesteld. De Raad ziet borging als een mix van een aantal ingrediënten:

9) Zorgen voor de energie van morgen, AER, oktober 2001.

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;
3. een heldere keuze van de instrumenten om de borging te effectueren, zoals overleg, afspraken, financiële prikkels, ge- en verboden, vergunningen en eigendom;
 - a. wijze van inrichting van de instrumenten (gericht op middelen, doelen, flexibiliteit);
 - b. schaal waarop een instrument(enmix) wordt ingezet (regionaal / nationaal / internationaal);
 - c. manier waarop een instrument(enmix) aangepast wordt aan de omstandigheden.

Ad.1 Er zijn drie publieke belangen voor energie

Als publieke belangen in de energiesector zijn naar de mening van de AER drie thema's te benoemen: goed functionerende energiemarkt; milieu; beschikbaarheid van energie. De AER concludeert dat hierover grote overeenstemming is in Nederland. Er dient wel helderheid te komen over de meer precieze doelen.

Ad.2 De overheid moet de (heldere) kaders stellen; de uitvoering moet zoveel mogelijk aan de markt worden toevertrouwd

Bij het bepalen van de eigen rol van de overheid is de visie van de AER dat de overheid de kaders moet stellen waarbinnen de vrije markt kan functioneren en dat uitvoering in principe moet worden overgelaten aan de markt. Dit vermindert de kans dat de overheid strijdige rollen krijgt (formulering van doelen, spelregels vaststellen, deze uitvoeren en de uitvoering controleren). Voor strijdige rollen van de overheid is een goede functiescheiding tot stand komt. Door functiescheiding kan de borging goed controleerbaar en doeltreffend zijn. De kaders dienen zo helder te zijn dat het toezicht deze eenvoudig kan toetsen, waarbij inschakeling van de rechter slechts bij uitzondering nodig is. De overheid is dan, in de terminologie van paragraaf 2.2, een pro-actieve regisseur (regering) en scheidsrechter (D Te).

Daarnaast biedt een juiste prikkeling van de markt de mogelijkheid van innovatie en zodoende een doelmatige realisering van de borging. Wel vereist inschakeling van de markt (of beter gezegd marktpartijen) voorspelbaarheid en consistentie van beleid zodat investeringen met een redelijke mate van zekerheid kunnen worden terugverdiend.

Ad.3a Een heldere keuze van instrumenten is belangrijk. Daarbij gelden meerdere criteria, ...

Bij de inrichting van de instrumentenmix gelden meerdere criteria. Naast de instrumenten die het Kabinet noemt in haar reactie op het W RR-advies, te weten:

- algemene rechtsbeginselen
- sociale rechtvaardigheid
- doelmatigheid
- doeltreffendheid en
- houdbaarheid

.. waaraan de AER er enkele toevoegt, ...

- uniformiteit, oftewel een level playing field
- flexibiliteit
- voorspelbaarheid en consistentie
- expliciete afweging tussen eventueel tegenstrijdige criteria en belangen, noodzakelijk voor acceptatie door de samenleving.

Ad.3b ... die alle op het juiste schaalniveau moeten worden ingezet ...

Instrumenten moeten op de juiste schaal worden ingezet. Decentrale overheden moeten niet regelen wat centrale overheden beter kunnen regelen, maar omgekeerd geldt ook dat centrale overheden niet moeten willen regelen wat op decentraal niveau kan worden afgewogen. Bovendien geldt dat bijvoorbeeld beperking van broeikasgassen op een zo groot mogelijk overheidsschaal (Europees/mondiaal) geborgd moeten worden om een level playing field te kunnen bereiken. De rol van de EU zal daarom belangrijker moeten worden voor het borgen van de meeste publieke belangen in de energiesector.

Ad.3c ... en die voorspelbaar, maar toch flexibel moeten zijn.

Bij de inrichting van de instrumentenmix verlangen marktpartijen een voorspelbare overheid, maar wel één die niet rigide, zonder aanpassingsvermogen beleid voert. Helderheid vooraf is dan van groot belang. Zo zal in het geval de overheid wil beginnen met een pakket van zachte instrumenten (totdat die hun maximale effect hebben gesorteerd) en dit daarna wil aflossen met een set van hardere instrumenten, de overheid er direct al in de eerste fase voor moeten zorgen dat marktpartijen weten dat deze volgorde gehanteerd wordt en ook het kader moeten scheppen om de harde borging te kunnen toepassen.

Dit is bijvoorbeeld gebeurd op het vlak van duurzame elektriciteit: nu geldt een regime van vrijwilligheid waarbij de overheid de mogelijkheid achter de hand houdt om een percentage duurzame elektriciteit verplicht te stellen. Deze mogelijkheid is gecreëerd met al bestaande wetgeving (de Elektriciteitswet).

3.3 Conclusies

Beperkte, maar essentiële rol van de overheid

De AER is van mening dat de overheid de drie genoemde publieke belangen zal moeten borgen. Hierbij kiest de AER voor een overheidsrol die beperkt is en die is gericht op het stellen van heldere kaders, zodanig dat marktpartijen goed kunnen functioneren en tegelijkertijd de publieke belangen worden gerealiseerd. De Raad vraagt daarbij aandacht voor realisme over wat de markt vanuit zichzelf wel en niet kan, gezien de concurrentiepositie waarin wordt gefunctioneerd.

In dit hoofdstuk is een aantal voorbeelden gegeven waarbij duidelijk blijkt dat aanvullende instrumenten en bevoegdheden nodig zijn om de markt te kunnen laten werken. Hiervoor moet de overheid zich continu rekenschap geven van het functioneren van de markt en toetsen of de publieke belangen daadwerkelijk worden gerealiseerd. Zie bijvoorbeeld hiervoor het gestelde ten aanzien van de blijvend gebonden kleinverbruikers van warmte. Als dat onvoldoende blijkt te zijn zal de overheid de kaders moeten bijstellen, maar zeker niet andere rollen zoals die van uitvoerder op zich moeten gaan nemen.

De wisselwerking en afweging tussen de publieke belangen scherp bewaken

Bij de afweging tussen de publieke belangen milieu, beschikbaarheid van energie en goed functionerende markt moet goed in de gaten gehouden worden waar deze elkaar versterken dan wel tegenwerken. Beschikbaarheid van (bepaalde soorten) energie heeft deels positieve effecten op milieu, deels negatieve. Bijvoorbeeld duurzame energie is een optie die goed is voor beide, want zon en wind zijn energiebronnen die in principe overal aanwezig zijn (zij het dat de mate waarin verschilt). Een andere optie die positief is voor beschikbaarheid van energie in Europa, maar nadelig is voor het milieu, is de inzet van de mondiale kolenvoorraad. Voor zover beperkingen opgelegd worden aan de benutting van de relatief voorzieningszekere energiedragers kolen en kernenergie, moet het aspect van de lange termijn voorzieningszekerheid wel voldoende zijn meegewogen. Dit kan (deels) opgelost worden door hier een milieuraandvoorwaarde aan te koppelen: schone kolen. Overheidsstimulering van R, D & D naar ondermeer kolenvergassing (en CO₂ opslag) is dan ook van belang.

Voor de transportsector geldt iets dergelijks. Het ontwikkelen van alternatieve motorbrandstoffen is goed voor milieu én maakt de transportsector minder afhankelijk van olieproducten (dus positief vanuit voorzieningszekerheid). Ook hier is ondersteuning van R, D & D door de overheid belangrijk.

In de overgangperiode mag geen achterstand worden opgelopen

De indruk van de AER is dat in deze overgangperiode naar een liberalisering en privatisering Nederlandse bedrijven onterecht op achterstand worden gezet, omdat in het internationale krachtenveld onvoldoende gewicht wordt gegeven aan een level playing field. Voorbeelden daar van zijn de verschillende eisen in de EU voor

unbundling, verschillen in milieueisen, verschillende toegangsmogelijkheden tot elkaars markten en verschillende fusie-eisen. Daarover dient binnen de EU snel een oplossing te worden gezocht. De Nederlandse overheid kan hier een initiërende rol bij spelen.

Internationale context

De AER wil wijzen op de internationale dimensie van de publieke belangen en van de energiemarkten. De energiemarkt is snel tempo een Europese markt geworden, de hardnekkige milieuproblemen gerelateerd aan de energievoorziening zijn mondiaal en de voorzieningszekerheid is ook steeds meer een Europese aangelegenheid. Daarom zal de Nederlandse overheid zowel medevormgever moeten zijn voor een versnelde Europese inrichting van de energiemarkt en bij de uitwerking van de nationale instrumentenmix sterk moeten letten op de wijze waarop in andere Europese landen de markt wordt vormgegeven en de publieke belangen worden geborgd.

Referenties

Deloitte en Touche Bakkenist (2001).

Overheid en een private energiesector in een vrije internationale energiemarkt. [in opdracht van de AER]

JM.Theeuwes, JM. en Velthuisen JW. (1998; verschijningsdatum 21 januari 1999)

Marktwerking en energie, paper in het kader van het eerste energierapport. [in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken]

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000).

Het borgen van publiek belang

Kabinetsnota (2000),TK. 27018, nr. 1.

Publieke belangen en marktordening; Liberalisering en privatisering in netwerksectoren

Kabinetsnota (2001),TK. 27771, nr. 1.

Borging van publieke belangen

Voorgaande adviezen

Van 1977-1985 functioneerde de Raad als voorlopig adviesorgaan. In die periode werden 22 adviezen uitgebracht. Na instelling bij wet in 1986 zijn de volgende adviezen verschenen.

1986	Energiebesparing ook na 1986	ISBN 90 346 0869 7
	Kanttekeningen bij het Energiebeleid in 1986*	
	Uitgangspunten nationaal onderzoek- programma kolen (NOK)*	ISBN 90 346 0989 8
	* in één kft gepubliceerd	
1987	Advies over het Elektriteitsplan 1987-1996	ISBN 90 346 1082 9
	Advies over het warmte/krachtbeleid	ISBN 90 346 2282 7
	Jaaradvies 1987	ISBN 90 346 1383 6
	Energieonderzoek en lange termijn energiebeleid	ISBN 90 346 1384 4
	Elektriteitsbesparing	ISBN 90 346 1429 9
1988	Commentaar bij de studie Duurzame Energie, een toekomstverkenning	ISBN 90 346 1643 6
	Energie en 1992	ISBN 90 346 692 4
	Commentaar op het voorontwerp Wet Energiedistributie	ISBN 90 346 1693 2
	Jaaradvies 1988	ISBN 90 346 1812 9
	Elektriteitsplan 1989-1998	ISBN 90 346 1828 5
1989	Kernenergie	ISBN 90 346 1991 5
	Energie en duurzame ontwikkeling: Deel I: het Brundtland-rapport	ISBN 90 346 2056 5
	Deel II: het Nationaal Milieubeleidsplan	
1990	Advies over de concept-hoofdlijnen van het Beleidsplan Energiebesparing en Stromingsenergie	ISBN 90 346 2224 X
	Advies over het Elektriteitsplan 1991-2000	ISBN 90 346 2276 2
	Advies over de nota Energiebesparing en het NMP-plus	
	Jaaradvies 1990 'Het woord aan de praktijk'	ISBN 90 346 2437 4
1991	Commentaar op de opzet van het onderzoek naar regulerende heffingen	
	Wijziging Elektriteitsplan 1991-2000	ISBN 90 346 2481 1
	De meerjarenonderzoekprogramma's energie- besparing en duurzame energie	ISBN 90 346 2599 0
	Ontwikkelingen in het gasbeleid	ISBN 90 346 2728 4
	Advies over energiebesparing bij ruimteverwarming	ISBN 90 346 2729 2

1992	Regulerende energieheffingen	ISBN 90 74357 01 6
	Structuurschema elektriciteitsvoorziening	ISBN 90 74357 02 4
	Elektriciteitsplan 1993-2002	ISBN 90 74357 03 2
1993	Advies inzake koel- en vriesapparatuur	ISBN 90 74357 04 0
	Jaaradvies 1992 'Is meten ook weten?	ISBN 90 74357 05 9
	Hoofdlijnennotitie Energiebesparing	ISBN 90 74357 06 7
1994	Advies naar aanleiding van het dossier kernenergie	ISBN 90 74357 07 5
	De Vervolgnota Energiebesparing	ISBN 90 74357 08 3
	Het Elektriciteitsplan 1995-2004	ISBN 90 74357 09 1
	Bezuinigingen energiesubsidies	ISBN 90 74357 10 5
1995	Nieuwe verhoudingen in de Nederlandse elektriciteitswereld	ISBN 90 74357 11 3
	Advies naar aanleiding van het wetsvoorstel inzake een regulerende energiebelasting	ISBN 90 74357 13 1
	Nederlands gasbeleid	ISBN 90 74357 13 X
1996	Nederlands energiebeleid op de drempel van de 21e eeuw	ISBN 90 74357 14 8
	Energie-onderzoek in Nederland	ISBN 90 74357 15 6
	Naar een nieuwe elektriciteitswet	ISBN 90 74357 16 4
1997	Nutskarakter Elektriciteitssector en Privatisering	ISBN 90 74357 17 2
	Optimale Lokale Energievoorziening	ISBN 90 74357 18 0
1998	Liberalisatie van de Gassector	ISBN 90 74357 19 9
	Advies Voorbereiding Nota Energiebesparing	ISBN 90 74357 20 2
	De Kyoto-afspraken	
	Gevolgen voor Nederland op Energiegebied	ISBN 90 74357 21 0
	Opzet Energierapport	—
	Oliecrisisbeleid Tussen Risico en Realiteit	
	ISBN 90 74357 22 9	
1999	Advies Duurzame Energie	ISBN 90 74357 23 7
	Overheidsbeleid voor de Lange Termijn	
	Energievoorziening	ISBN 90 74357 24 5
	Energie en Wegverkeer	—
2000	Advies naar aanleiding van het Energierapport 1999	ISBN 90 74357 25 3
	Briefadvies Verantwoordelijkheden energiebesparingsbeleid	—
	Energie en Ruimtelijke Ordening	ISBN 90 74357 26 1
2001	Energieonderzoek, de krachten gebundeld	ISBN 90 74357 27 X
	Briefadvies Energieonderzoek	—
	Zorgen voor de Energie van Morgen	ISBN 90 74357 28 8

Exemplaren van deze uitgaven zijn te bestellen bij de Algemene Energieraad.
Maak € 5,- (Hfl 11,-) per exemplaar over op postbankrekening 58.59.866 t.n.v.
Algemene Energieraad, Den Haag. Vermeld a.u.b. het ISBN nummer en het aantal.

**Algemene Energieraad
Prinsessegracht 23
Postbus 11723
2502 AS 's-Gravenhage
tel. 070 3924001
fax 070 3652836**

**e-mail: info@algemene-energieraad.nl
Internet: www.algemene-energieraad.nl**