



Europese Commissie, Directoraat-Generaal Mededinging
Mevrouw drs. N. Kroes
B-1049 BRUSSEL

Woerden : 27 april 2006

onze ref. : 06291b01/HG-eb
doorkiesnr. : 0348 48 43 66
e-mail : hg@vemw.nl

onderwerp : Sector Inquiry under Article 17 of Regulation 1/2003 on the European gas and electricity markets, Preliminary Report, issued 16 February 2006

Excellentie,

Hierbij ontvangt u de zienswijze van VEMW, de belangenbehartiger van de zakelijke energie- en watergebruikers in Nederland, op het preliminary report met betrekking tot het sectoronderzoek naar de concurrentie op gas- en elektriciteitsmarkten dat door uw Directoraat-Generaal is opgesteld, en gepubliceerd op 16 februari 2006.

Onze zienswijze is opgedeeld in een reactie op de analyse in uw rapport (deel A) en een reactie op de door u aangedragen oplossingsrichtingen (deel B). In beide gedeelten behandelen we zowel de gasmarkt als de elektriciteitsmarkt.

A) REACTIE OP ANALYSE

VEMW heeft met grote belangstelling kennis genomen van het rapport van uw departement, dat een grondige analyse is van de problemen op de Europese energiemarkten. VEMW deelt de bevindingen van uw departement op hoofdlijnen. Aanvullend op die bevindingen vragen wij uw aandacht voor een aantal additionele belemmeringen voor een goede marktontwikkeling.

Met betrekking tot de gasmarkt stelt VEMW vast dat uw departement Nederland vrijwel uitsluitend ziet als gasproducent. Nederland heeft echter ook een gasmarkt die gekenmerkt wordt door een wezenlijk aantal tekortkomingen. Op een aantal hiervan gaan wij in de volgende paragrafen in.

1) Concentratie en marktmacht

Een opmerking van algemeen karakter betreft de totstandkoming van forward prijzen op de elektriciteitsmarkt. Dit onderwerp is volgens VEMW van groot belang, omdat de prijzen die energiegebruikers betalen volledig op forward prijzen zijn gebaseerd. VEMW is van mening dat uw departement onvoldoende aandacht heeft geschonken aan prijsvorming op de forward markten.

Meer specifieke opmerkingen betreffen:

Hèt kenniscentrum en de belangenbehartiger voor zakelijke energie- en watergebruikers

Houttuinlaan 8
Postbus 205
3440 AE WOERDEN

Telefoon 0348 48 43 50
Telefax 0348 48 43 90
E-mail desk@vemw.nl
Internet www.vemw.nl

Postbank 49 24 24
ABN-AMRO Bank 55 14 08 340
KvK Utrecht 30 14 70 22

1) Geconcentreerde marktstructuur

In het rapport komt voornamelijk de concentratie op groothandelsmarkten voor elektriciteit aan de orde. De analyse laat zien dat in Nederland veel partijen actief zijn, zowel aan de aanbod- als vraagzijde. In het rapport wordt echter onvoldoende onderkend dat de prijsvorming van forward producten gebaseerd is op de onderliggende "merit order" en dat de controle hierover bij een zeer klein aantal producenten ligt. De Nederlandse toezichthouder DTe geeft in haar rapportage over de monitoring in 2005 aan dat slechts 3 productie-eenheden gedurende 85% van de tijd de marginale centrale zijn, en dus de marktprijs bepalen¹. Het flexibele gasgestookte productiepark dat in Nederland prijsbepalend is, is zelfs grotendeels in handen van één partij. Het feit dat veel partijen op groothandelsmarkten actief zijn doet hier volgens VEMW niets aan af. Het is volgens VEMW cruciaal dat uw departement onderkent dat de controle over centrales in het deel van de "merit order" waar de prijs wordt bepaald, een zeer belangrijk instrument is voor producenten om de prijsvorming op forward markten te beïnvloeden.

De Nederlandse gasmarkt wordt gedomineerd door één speler, Gasunie Trade and Supply, die een vrijwel monopolistische positie heeft over de flexibiliteitsbronnen (het Groningenveld, de belangrijkste gasopslagen en andere bronnen behorend tot de zogenaamde kleine velden). De Nederlandse overheid, die tevens aandeelhouder is van Gasunie Trade and Supply, heeft jaren geleden het zgn. "Kleine Velden Beleid" ingesteld om de flexibiliteit van het Groningenveld zolang mogelijk in stand te houden. De producenten van kleine velden kennen in deze constructie geen andere prikkel dan het gas tegen een vastgestelde prijs te verkopen aan de dominante partij, Gasunie Trade and Supply. VEMW heeft niet zozeer bezwaren tegen het Kleine Velden Beleid als zodanig, maar wel tegen de gekozen constructie die in de praktijk de positie van de dominante marktpartij verder versterkt.

In Nederland komt een secundaire gasmarkt niet van de grond doordat re-entry van gas in het gasnet door afnemers niet mogelijk is. De zogenaamde gasontvangststations zijn slechts een exitpunt, een afleverpunt, maar geen marktplaats. Afnemers hebben niet de mogelijkheid om eigenstandig gas te verhandelen op een marktplaats, zoals de OTC, de APX en het TTF. Naast de onmogelijkheid van re-entry speelt het zogenaamde exclusieve shippermodel een marktbelemmerende factor. Een afnemer kan slechts via een shipper gas transporteren en verhandelen. Dit belemmert in ernstige mate een actieve rol van afnemers op de markt.

2) Dominant gedrag

Niet alleen de structuur van de elektriciteitsmarkt, maar ook het gedrag van partijen is van belang in de analyse. Het rapport schiet naar het oordeel van VEMW ook op dit punt tekort. Het vragen van prijzen, veel hoger dan de verwachte marginale systeemkosten, gebeurt in Nederland continu, voornamelijk in forward markten. De spark spread en de dark spread blijken in Nederland zeer volatiel te zijn, ondanks onveranderde vraag – aanbod verhoudingen. Dit aspect, dat mogelijk wijst in de richting van gedrag van dominante partijen, dient in de analyse betrokken te worden. Ook het niet inzetten van productiecapaciteit op spotmarkten, de timing van onderhoud en het amoveren van eenheden in Nederland zou nader door uw departement onderzocht dienen te worden. Tenslotte zijn de "dispatch" van eenheden en handelsactiviteiten bij de Nederlandse producenten zeer sterk geïntegreerd, waardoor prijzen oneigenlijk beïnvloed kunnen worden. Ook dit aspect ontbreekt in de analyse van uw departement.

¹ Marktmonitor, ontwikkeling van de groothandelsmarkt voor elektriciteit 2004 – 2005, resultaten en aanbevelingen, p.40, DTe, juli 2005

3) Oneerlijke prijzen

In het rapport wordt geen aandacht geschonken aan de vraag of, en in welke mate, forward prijzen op de elektriciteitsmarkt afwijken van concurrerende prijzen die uit de gegeven merit order zouden moeten volgen. Een dergelijke analyse is volgens VEMW essentieel voor een adequaat onderzoek van marktmacht in Nederland en het effect op forward prijzen.

2) **Verticale marktmacht**

De Nederlandse gasmarkt wordt gedomineerd door Gasunie Trade and Supply. Gasunie Trade and Supply is actief in de upstream markt en de downstream markt. In de upstream markt heeft Gasunie Trade and Supply exclusieve toegang tot vrijwel alle Nederlandse gasbronnen, waarvan het Groningenveld het belangrijkste is als commodity- en flexibiliteitsleverancier. Daarnaast heeft Gasunie Trade and Supply door middel van lange termijn contracten een dominante positie met betrekking tot gas uit importbronnen. Dit impliceert dat downstream players in hun sourcing niet om Gasunie Trade and Supply heen kunnen. Door deze positie op zowel de upstream als de downstream markt controleert Gasunie Trade and Supply de Nederlandse gasmarkt.

3) **Marktintegratie**

VEMW deelt de mening van uw departement dat marktintegratie veel te beperkt is en dat dit in zeer belangrijke mate marktwerking belemmert. Volgens VEMW negeert uw departement echter een belangrijke oorzaak van dit probleem. De oorzaak is niet per sé dat er onvoldoende fysieke elektriciteits-transmissiecapaciteit is, of dat er te weinig in capaciteit wordt geïnvesteerd. Volgens VEMW behouden TSO's het grootste deel van de fysieke capaciteit (vaak onbenut) in reserve. Ook voor de gasmarkt geldt dat congestie veeleer een commercieel probleem is (boeking) dan een fysiek probleem. Een gebrek aan transparantie en een in de praktijk niet-werkend use-it-or-lose-it allocatiemechanisme versterken dit probleem en houden het in stand.

In Nederland is de fysieke grenscapaciteit voor elektriciteit minimaal 8.500 MW, maar dit zou ook nog meer kunnen zijn². Transparantie hieromtrent is zeer beperkt. De aan de markt ter beschikking gestelde capaciteit is slechts 3.500 MW, en wordt vastgesteld in ondoorzichtige bilaterale overleggen tussen de betreffende TSO's. De reserves die worden aangehouden worden voornamelijk gebruikt om loop flows op te vangen. Deze loop flows worden geweten aan toenemend windvermogen in Noord-Duitsland en de onvoldoende capaciteit van transportverbindingen in Duitsland tussen Noord en Zuid.

Volgens VEMW kunnen deze flows eenvoudig worden opgevangen met een systeem van "re-dispatching". TSO's kunnen productie in Noord-Duitsland afregelen en in Zuid-Duitsland opregelen, waardoor loop flows verminderen. Daardoor kan de reserve op de grens afnemen, en de voor de markt beschikbare capaciteit toenemen. TSO's maken dus inefficiënte beslissingen, die het functioneren van de Noord-Westeuropese markt ernstig verstoren. Dit gaat ten koste van de belangen van alle energiegebruikers in deze regio.

Deze situatie is volgens VEMW ontstaan omdat TSO's niet de juiste prikkels krijgen. TSO's in Duitsland zijn verticaal geïntegreerd met grote productiebedrijven die profiteren van een gesegmenteerde markt met hoge prijzen. Ook ontvangen TSO's hierdoor hogere inkomsten uit capaciteitsveilingen. Tenslotte is er geen enkele positieve prikkel voor TSO's om interconnectiecapaciteit beschikbaar voor de markt te maximaliseren. VEMW vraagt de Commissie het huidige proces van beslissingen door Nederlandse en Duitse TSO's en prikkels om efficiënte beslissingen te maken nader te onderzoeken.

² Kwaliteits- en Capaciteitsplan 2006-2012, p.21, TenneT, december 2005

4) CO₂-emissiehandelsysteem

Het rapport laat zien dat er een verband bestaat tussen de CO₂-prijs en de stijgende elektriciteitsprijzen. Het rapport is echter onduidelijk over de mate van doorwerking van de CO₂-prijs. Volgens VEMW is dit probleem in Nederland zeer duidelijk. De toezichthouder DTe³ en het onderzoeksbureau ECN⁴ hebben dit in uitvoerige studies aangetoond. Windfall profits bedragen volgens deze rapportages alleen al in Nederland jaarlijks ongeveer 500 miljoen Euro. Daarnaast heeft minister Brinkhorst van Economische Zaken in een brief aan de Tweede Kamer op 21 maart 2006 erkend dat het probleem van windfall profits aanzienlijk is. Ook heeft hij aangekondigd, voor zover mogelijk binnen Europese regels, dit probleem aan te willen pakken. VEMW is van mening dat ook uw departement het probleem van windfall profits onder ogen moet zien, en zo mogelijk een (Europese) oplossing voorstellen.

B) REACTIE OP OPLOSSINGSRICHTINGEN

1) Mededingingswetgeving

VEMW is van mening dat het huidige systeem van mededingingswetgeving onvoldoende is voor adequaat toezicht op de elektriciteitssector. Elektriciteit heeft een status aparte: het kan niet worden opgeslagen, de vraag is zeer inelastisch, variabele productiekosten variëren sterk per aanbieder en/of technologie en het transport is leidinggebonden. Het huidige wetgevingskader biedt onvoldoende middelen aan mededingingsautoriteiten om effectief de concurrentie te bewaken. In Nederland bleek dit in de casus waarbij Nuon de productie-eenheden van Reliant overnam. De NMa wilde deze overname alleen goedkeuren onder voorwaarde van enkele remedies⁵. Op grond van de mededingingswetgeving bleek de NMa niet in staat de gewenste remedies te realiseren. Een VPP van 900 MW voor 5 jaar werd gereduceerd naar een VPP van 200 MW voor 1 jaar. Ook op de gasmarkt faalt het mededingingstoezicht. Dit bleek onder andere uit het onderzoek van de NMa naar het CDS-prijssysteem van Gasunie. VEMW vraagt uw departement de toereikendheid van het systeem van mededingingswetgeving – zowel Europees als nationaal – voor de energiesector te onderzoeken. Dit moet leiden tot aanpassingen in de mededingingswetgeving zodat energiegebruikers voldoende beschermd zijn tegen de marktmacht van energiebedrijven.

2) Regulering

VEMW is van mening dat de concentratie in lidstaten structureel moet worden aangepakt met reguliere inzet van “power release programs” door bijvoorbeeld VPP. In Nederland dient dat instrument gericht te worden op de beperking van marktmacht van enkele producenten die prijsbepalende eenheden controleren (de bovengenoemde drie eenheden die volgens de DTe 85% van de tijd de prijs bepalen). Dit kan volgens VEMW leiden tot meer concurrerende prijsvorming. Hierbij is het van belang dat randvoorwaarden aan het VPP-product gesteld worden, opdat dit doel zo goed mogelijk bereikt wordt. De looptijd van het product moet volgens VEMW tenminste langer zijn dan de producten die reeds op de groothandelsmarkt verkrijgbaar zijn. Dominante producenten moeten worden uitgesloten van deelname en deelname door anderen moet worden vergemakkelijkt. Aanpassing van Europese regulering is essentieel om toepassing ervan in Nederland te kunnen realiseren. Dit blijkt uit de Nederlandse ervaring in de casus Nuon – Reliant zoals hierboven beschreven.

³ CO₂ trading and its influence on electricity markets, Final report for DTE, Frontier Economics, February 2006

⁴ CO₂ price dynamics: The implications of EU emissions trading for the price of electricity, ECN, september 2005

⁵ Besluit van de NMa, 8 december 2003, zaak 3386 / Nuon – Reliant Energy Europe

Ook is volgens VEMW Europese regelgeving nodig om de benutting van grensoverschrijdende transportcapaciteit te verbeteren. Het re-dispatch systeem dat TSO's in hun eigen land gebruiken, dient op regionale schaal te worden toegepast. Hiervoor is verbeterde samenwerking tussen TSO's in de betreffende regio onontbeerlijk. De veilinggelden die TSO's ontvangen voor congestiemanagement kunnen mede hiervoor gebruikt worden. Daarnaast moeten TSO's duidelijke prikkels krijgen om de voor de markt beschikbare capaciteit te maximaliseren en zodoende de markt te faciliteren. Reserveringen van fysieke capaciteit voor andere doeleinden moeten volgens VEMW worden verantwoord met een economische analyse en worden goedgekeurd door een toezichthoudende instantie. Ook is volgens VEMW in dit kader additionele regelgeving nodig om samenwerking en informatie-uitwisseling tussen toezichthouders te verbeteren.

De Europese regelgeving ten aanzien van het CO₂-emissiehandelssysteem dient te worden aangepast. De Commissie dient volgens VEMW zo spoedig mogelijk over te stappen op een "performance standard rate" systeem met ex-post aanpassingen. Hiermee worden de windfall profits vermeden omdat het element van "opportunity costs" verdwijnt. Daarnaast worden dan investeringen in schone technologie daadwerkelijk beloond en wordt toetreding van nieuwkomers niet meer belemmerd.

Ook de Europese regelgeving met betrekking tot de gasmarkt dient te worden aangepast. Het verlenen van TPA ontheffingen (artikel 22) dient tot een absoluut minimum beperkt te worden. De flexibiliteitsmarkt dient te worden opengesteld door uitvoering te geven aan de GGSSO, onder meer door vergroting van de transparantie. De regelgeving dient het markttoegangsregime, met name voor afnemers, te verbeteren door facilitering van zaken als re-entry, directe toegang tot marktplaatsen en directe beschikking over exitcapaciteit op elk gewenst punt (hub, beurs, GOS, etc.). Tenslotte dient er een marktconform interconnectie allocatiesysteem te komen dat marktpartijen gelijke toegangsmogelijkheden biedt en de beschikbare fysieke capaciteit optimaal benut.

3) Volledige structurele ontvlechting

Zoals hierboven genoemd, leidt verticale integratie tot segmentering van markten met te hoge prijzen tot gevolg. TSO's treden niet op als marktfacilitator door grensoverschrijdende capaciteit te maximaliseren. VEMW is daarom van mening dat structurele ontvlechting van TSO's essentieel is om tot een goed functionerende Europese elektriciteits- en gasmarkt te komen.

Voor de gasmarkt pleit VEMW, naast een ontvlechting van productie-, transport- en leveringsactiviteiten, voor een ontvlechting van de upstream- en downstream markt(partijen). Hierbij dienen upstream partijen verplicht te worden hun gas aan te bieden op openbare marktplaatsen om zodoende het sourcing-probleem van downstream partijen op te lossen.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Desgewenst zijn wij te allen tijde bereid onze zienswijze nader toe te lichten.

Hoogachtend,


dr. H. Grünfeld,
algemeen directeur