

Speaking notes mr. Chris Fonteijn
Nieuwjaarsbijeenkomst Koninklijke Vereniging van Gasfabrikanten in Nederland
Nieuwe of Litteraire Sociëteit de Witte, 23 januari 2013

– Alleen het gesproken woord telt –

Dames en heren,

Inleiding

Het is mij een genoegen u vandaag toe te mogen spreken op uw nieuwjaarsbijeenkomst. Ik heb begrepen dat uw vereniging fungeert als "het platform voor de gaswereld" en de relevante spelers uit de gasmarkt bijeenbrengt. Ik bevind mij daarmee in goed gezelschap om de visie van de toezichthouder op de Europese gasmarkt te presenteren.

In het komende half uur wil ik graag drie dingen met u bespreken:

1. De laatste ontwikkelingen rondom de oprichting van de Autoriteit Consument & Markt, waarin de NMa, OPTA en Consumententautoriteit zullen worden samengevoegd tot één nieuwe toezichthouder.
2. De relevante ontwikkelingen op de Europese gasmarkt en de rol die wij daarin als toezichthouder willen spelen.
3. Ten slotte wil ik alvast een tipje van de sluier oplichten over de aandachtsgebieden op de gasmarkt, waar de nieuwe Autoriteit Consument & Markt zich naar verwachting de komende jaren op zal gaan richten

Ontwikkelingen rondom de oprichting van de ACM

Zoals u waarschijnlijk bekend zouden de NMa, OPTA en de Consumentenautoriteit per 1 januari 2013 samengaan in de Autoriteit Consument & Markt, kortweg 'ACM'. Maar de wet waarmee deze nieuwe toezichthouder moet worden opgericht, de Instellingswet, is helaas nog niet door de Eerste Kamer aangenomen.

We zullen dus nog even moeten wachten op die nieuwe toezichthouder. Op 5 februari a.s. staat de wet op de agenda voor de plenaire behandeling in de Senaat. Daarna zal hopelijk zo snel mogelijk duidelijk zijn wanneer de ACM van start gaat.

Aan ons zal het in ieder geval niet liggen. We hebben er, in opdracht van de vorige Minister, voor gezorgd dat we meteen als ACM aan de slag kunnen zodra de Instellingswet is aangenomen. Alles is dus nu startklaar; de directeuren en de medewerkers per afdeling zijn bekend, de interne verhuizing, ICT-omgeving etc. Voor deze aanpak is gekozen om de voordelen van de samenvoeging van deze drie toezichthouder zo snel mogelijk te kunnen realiseren. Ook de samenstelling van de Raad van Bestuur voor de ACM ligt al vast. Ik ben verheugd dat Anita Vegter en Henk Don samen met mij de Raad van Bestuur van de ACM zullen vormen. Anita Vegter was tot voor kort rechter en plaatsvervangend president van de rechtbank Amsterdam. Vooruitlopend op de ACM is zij sinds 1 januari van dit jaar al lid van de Raad van Bestuur bij de NMa. Henk Don zit al sinds 2009 in de Raad van Bestuur en voor velen van u waarschijnlijk een bekend gezicht. Henk zal binnen de ACM energie in zijn takenpakket hebben. Vooruitlopend hierop draag ik per 1 maart a.s. deze portefeuille aan hem over. De Energiekamer zoals u die nu kent onder de NMa, wordt in de nieuwe toezichthouder omgedoopt tot Directie Energie. Remko Bos is benoemd tot directeur van deze directie, hij was voorheen directeur bij de OPTA.

Zodra de ACM formeel bestaat zult u dus een aantal nieuwe gezichten zien in de leiding. Maar welke plek krijgt de directie Energie binnen ACM? Laat ik voorop stellen dat het belang van het toezicht op de energiemarkten niet zal wijzigen. Wat wel gaat wijzigen is het takenpakket van de directie Energie. Zo zal het toezicht op de consumentenmarkt belegd worden bij de directie Consumenten.

Hoewel de verantwoordelijkheid voor consumentenbescherming en *customer empowerent* daarmee verlegd wordt, krijgt de directie Energie er ook een nieuwe taak bij: het toezicht op artikel 24 van de Mededingingswet, het artikel dat misbruik van een economische machtspositie verbiedt. Met deze verschuiving van taken in de nieuwe organisatie, zullen ook de meeste medewerkers die betrokken zijn bij het toezicht op de consumentenmarkt overgaan naar de directie Consumenten. Specialisten rondom het toezicht op artikel 24 zullen juist deel uitmaken van de directie Energie.

Over het doel van ACM valt veel te vertellen. In de memorie van toelichting bij de instellingswet is vastgelegd dat ACM de effectiviteit en de efficiëntie van het markttoezicht in Nederland moet vergroten. Door de fusie kan ACM bijvoorbeeld flexibel en integraal inspelen op nieuwe ontwikkelingen zoals internationalisering, veranderende, integrerende markten en marktontwikkelingen. Als ik voor u het doel van ACM mag samenvatten, dan wil ik u de volgende boodschap meegeven: ACM bevordert kansen en keuzes voor bedrijven en consumenten. Deze missie is van toepassing op ons gehele taakgebied, zo ook het toezicht op de energiemarkten.

Handelswijze van ACM

ACM gaat dus kansen en keuzes bevorderen voor bedrijven en consumenten. Hoe gaat ACM daarbij te werk? Allereerst door meer dan voorheen probleemoplossend te werk te gaan. We willen niet aan symptoombestrijding doen, maar onze pijlen richten op het achterliggende probleem in de markt. In dit streven zal de ACM volgens haar drie kernwaarden handelen: onafhankelijk, professioneel en open. We zullen daarbij streven naar een constructieve dialoog met onze omgeving, zowel op nationaal als Europees niveau. Voor mij vormen de sectorbijeekomsten die de NMa geregeld organiseert om relevante Europese dossiers door te spreken een treffend voorbeeld hiervan. Ook de Raad van Bestuur zal regelmatig de dialoog aangaan met de markt, onder andere door vaker rondetafels over belangrijke thema's te organiseren.

De ACM zal in de toekomst dus als een probleemoplossend en dialooggerichte toezichthouder opereren, gericht op maximaal resultaat. Voorzover iemand nu denkt 'wat een softe club wordt dat'; u zal ik uit de droom helpen. Ik kan u verzekeren dat de ACM ondernemingen én hun leidinggevenden die de spelregels overtreden en de markt schade toebrengen, hard aanpakken. In dit verband wijs ik op de boete die de NMa enige tijd geleden heeft opgelegd aan enkele leveranciers in verband met het overtreden van de colportage spelregels. Ook zal de ACM niet schuwen om aan bestuurders die feitelijk leiding hebben gegeven aan de overtreding een persoonlijke boete op te leggen.

Relevante Europese ontwikkelingen

Dames en heren, ik hoop dat u met deze uitleg weer helemaal bij bent bij de laatste ontwikkelingen rondom de ACM. Met deze nieuwsflits achter de rug wil ik graag overschakelen naar het tweede deel van mijn bijdrage; de relevante ontwikkelingen in de Europese gasmarkt, en de rol die de ACM voor zich zelf ziet in die ontwikkelingen. Omdat ik een optimistisch mens ben en met vertrouwen uitkijk naar de plenaire behandeling in de Eerste Kamer op 5 februari a.s., spreek hier al van de ACM, en niet langer van de NMa.

Introductie van het derde energiepakket

Laat ik beginnen met te stellen dat er de afgelopen 10 jaar belangrijke maatregelen zijn geïntroduceerd om te verzekeren dat burgers de vruchten kunnen plukken van de interne energiemarkt. Met deze maatregelen is het functioneren van de markt veranderd en zijn er nieuwe marktkansen gecreëerd. Tegelijkertijd zijn er ook nog diverse tekortkomingen in de energiemarkt geconstateerd.

In 2007 concludeerde de Commissie in zijn sector inquiry bijvoorbeeld dat er sprake was van beperkte concurrentie op de consumentenmarkt, verticale afscherming als gevolg van beperkte ontvlechting van energiebedrijven en een beperkte marktintegratie. De uitkomsten van de sector inquiry hebben mede aan de basis gestaan van een nieuwe Europese wet- en regelgeving: het zogenoemde energiepakket.

Er valt veel te zeggen over dit pakket. Zoals altijd is er lof, maar is er ook commentaar. In deze laatste categorie schaar ik kritiek op de spelregels rondom het opsplitsen van energiebedrijven. Zo is volgens voorstanders verplichte *ownership unbundling* de beste manier om concurrentie op de energiemarkten te bevorderen. Onder druk van onder andere Duitsland en Frankrijk kent het derde energiepakket, tot teleurstelling van voorstanders van ontvlechting, nu ook varianten die minder verstrekkend zijn.

Nederland heeft al sinds 2006 spelregels over *ownership unbundling*, en het onderwerp kent een bewogen geschiedenis. Om uw geheugen kort op te frissen: netbeheerders mogen geen deel uitmaken van een groep ondernemingen waartoe ook bedrijven behoren die energie produceren, leveren of daarin handelen. Diverse energiebedrijven waren van mening dat dit groepsverbod onverenigbaar is met het Europese recht, en zij zijn hierin door het hof in het gelijk gesteld. Er is door de Staat vervolgens cassatie ingesteld bij de Hoge Raad, die vervolgens zogenoemde prejudiciële vragen heeft gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Unie over de juiste uitleg van de Europese regelgeving. Vorige week heeft in dit verband de zitting plaatsgevonden en mijn verwachting is dat het Europese Hof voor het zomerreces uitspraak doet. Daarna kan de Hoge Raad een eindspraak doen in deze zaak.

Ik laat het voor nu dus aan u om uw eigen mening te vormen over de noodzaak en de juridische grond voor het splitsen van energiebedrijven. Voor mij persoonlijk is *ownership unbundling* de ultieme manier om eventuele kruissubsidiëring te voorkomen en investeringen in netten te borgen. Deze maatregel is in mijn ogen dan ook een belangrijk stap in het realiseren van een interne energiemarkt. Naast ontvlechting van energiebedrijven kent het derde pakket diverse andere belangrijke thema's om de werking van de Europese energiemarkten te verbeteren:

- a. Versterking positie van de consument;
- b. Certificering van TSOs;
- c. Onafhankelijkheid van toezichthouders;
- d. Oprichting van Europees agentschap en Europees netwerk voor TSOs;
- e. Totstandkoming Europese netwerk codes.

Ik wil graag in het bijzonder stilstaan bij dit laatste thema. Niet omdat de andere thema's minder belangrijk zijn, wel omdat de Europese netwerk codes een grote impact gaan hebben op de Europese energiemarkten. Deze codes – niet te verwarren met de Nederlandse gascodes – moeten voor grensoverschrijdende aangelegenheden opgesteld worden. U moet daarbij denken aan onderwerpen zoals: hoe gaat transportcapaciteit verdeeld worden, wat is de rol van marktpartijen in het balanceren van het gastransportnet, welke spelregels gelden voor de totstandkoming van transporttarieven etc. De codes worden daarbij in Europees verband geschreven en zijn bindend voor alle lidstaten in de Europese Unie. Het mag duidelijk zijn dat de Europese netwerk codes daarmee ook invloed zullen hebben op de inrichting van de Nederlandse gasmarkt, en dus ook op uw organisatie.

Realisatie van de interne energiemarkt in 2014

Een tweede belangrijke Europese ontwikkeling waar ik bij wil stil staan, zijn de verdere hervormingen om de doelstelling over het realiseren van de interne energiemarkt te realiseren. Om het proces naar deze doelstelling te bespoedigen, heeft de Europese Raad in 2011 afgesproken dat de interne energiemarkt in 2014 moet zijn voltooid zodat – en ik citeer – ‘gas en elektriciteit vrij kunnen stromen’. Uiterlijk in 2014 moet volgens de Europese Commissie daarom bestaande wetgeving volledig zijn geïmplementeerd en belangrijke codes zijn vastgesteld en toegepast.

Hiermee heeft de Europese Raad in mijn ogen een belangrijke impuls gegeven aan de totstandkoming van de interne energiemarkt. Het fungeert als kompas in het bepalen van de Europese energie-agenda voor de komende jaren. Daarnaast werden er nooit eerder zoveel vorderingen in relatief korte tijd gemaakt. De Europese Commissie rapporteerde eind 2012 dat er al veel is bereikt. Zo hebben consumenten meer keuze en grotere flexibiliteit en is er duidelijk sprake van meer liquide en transparante groothandelsmarkten. Tegelijkertijd heeft de Commissie geconstateerd dat Europa niet op kruissnelheid zit om de 2014 deadline te halen. Er is nog een **aantal hordes** te nemen:

Trage implementatie energiepakket

Zo zijn diverse lidstaten bijvoorbeeld traag bij de aanpassing van hun nationale wetgeving naar het derde energiepakket. Ook de totstandbrenging van volledig concurrerende markten met grote betrokkenheid van de consument laat in sommige landen te wensen over. Nederland heeft het derde energiepakket overigens al omgezet in nationale regelgeving.

Ook uitte de Europese Commissie haar zorgen over de tendens waarbij lidstaten zich meer laten leiden door nationaal geïnspireerde doelstellingen. Voor een goed voorbeeld hiervan hoeven we enkel naar onze oosterburen te kijken. Zoals u ongetwijfeld weet ontvangen producenten van duurzame energie in Duitsland gegarandeerde inkomsten zodra duurzame elektriciteit in het net wordt ingevoed. Deze tendens zorgt voor een ongelijk speelveld en dit is onwenselijk, nu de energiemarkten steeds meer integreren en de effecten van het Duitse beleid sneller en sterker optreden.

Europese netwerk codes

Wat betreft de Europese netwerk codes moeten in 2014 op vier terreinen spelregels zijn vastgesteld en toegepast. Het gaat hier om spelregels rondom capaciteitsallocatie, balancering, interoperabiliteit en tariefstructuren. Ik kan u verzekeren dat toezichthouders, TSOs en veel marktpartijen – vaak werknemers van uw organisatie – in Europees verband de schouders er onder zetten. Desondanks is het de vraag of deze doelstelling volledig gehaald gaat worden.

De praktijk heeft duidelijk gemaakt dat het ontwikkelen van de codes geen *walk in the park* is. In de codes worden namelijk spelregels vastgelegd die impact hebben op de wijze waarop een nationale gasmarkt is ingericht. Een voorbeeld: In een van de codes wordt nu geregeld dat het odoriseren van gas geen belemmering mag vormen voor grensoverschrijdende handel. In landen zoals Frankrijk en Duitsland wordt gas op grenspunten geodoriseerd en kan deze spelregel een probleem vormen. De technische uitleg is dat geodoriseerd gas zwavel bevat en daarmee schadelijk kan zijn voor bepaalde soorten industrie. In termen van marktwerking betekent dit dat geodoriseerd gas een belemmering kan vormen voor grensoverschrijdende handel. Indien dit daadwerkelijk het geval is, moeten lidstaten forse investeringen plegen om deze *bottleneck* weg te nemen. Kortom: de nationale belangen zijn groot en het schrijven van een netwerk code gaat niet zonder slag of stoot.

Kansen en bedreigingen die voortkomen uit de codes

Ik hoop dat uit het voorgaande duidelijk is geworden dat de Europese ontwikkelingen invloed zullen hebben op de Nederlandse gasmarkt. Dit geldt met name voor de codes: zij zullen de geldende Nederlandse marktregels op diverse punten wijzigen. Omdat de spelregels in de codes voor alle lidstaten in de Europese Unie bindend zijn, wordt grensoverschrijdende handel verder gefaciliteerd. Nederland is hierbij gebaat en de codes kunnen onze positie als gasland dan ook verder versterken. De codes kunnen in potentie echter ook een remmende werking hebben op de ontwikkeling van de Nederlandse gasmarkt. De gasmarkten in Europa bevinden zich in verschillende stadia en het vertrekpunt van discussie voor marktpartijen is daarmee verschillend. In de verschillende code trajecten is ook duidelijk geworden dat landen soms moeite hebben om hun nationale spelregels los te laten. Hierin schuilt het gevaar dat het ambitie niveau van een code gelijk is aan de laagste gemene deler. Waakzaamheid is dus vereist dat de Nederlandse gasmarkt door een code geen stap terug moet doen.

Welke rol gaat de ACM vervullen in het Europese proces

Het mag duidelijk zijn dat de wet- en regelgeving voor de energiemarkten steeds meer in Europees verband tot stand komt. ACM zal dan ook – net als de NMa – actief participeren in diverse Europese gremia. Wij zullen daarbij niet schuwen om een trekkersrol te vervullen. Zo wordt de functie van vice-voorzitter van de elektriciteitswerkgroep straks door een ACM-er bekleedt en trekken wij de Task Force gasopslag. Daarnaast zal ACM voorlopig de voorzittershamer in het Gas Regionaal Initiatief Noord West blijven hanteren. Mede door de bijdrage die de NMa tot op heden heeft geleverd aan het Europese proces, maar zeker ook door onze opstelling in Europa is de ACM straks een toezichtouder waar naar geluisterd wordt. Diverse collega toezichthouders spreken in dit verband over de *pragmatic Dutch way*, een omschrijving waar ik prima mee kan leven!

Wij zullen allereerst nauw betrokken zijn bij het werk van ACER in de totstandkoming van de Europese netwerk codes. Wij streven er hierbij naar dat de codes dusdanig worden vormgegeven dat deze de ontwikkeling van de Europese gasmarkten, en daarmee de Nederlandse gasmarkt versterken. Een voorbeeld: een van de spelregels waar de ACM zich hard voor maakt is het voorschrift in de netwerk code voor capaciteitsallocatie dat grenscapaciteit enkel als een gebundeld pakketje verkocht mag worden. Wij zijn voorstander van deze spelregel, aangezien het grensoverschrijdende handel verder zal faciliteren. Veel marktpartijen hebben hun zorgen geuit over deze spelregel en de afgelopen jaren hebben wij diverse malen met deze partijen gesproken om hun standpunten scherp te krijgen. De belangen zijn ons duidelijk geworden, maar het heeft ons niet van standpunt doen wijzigen. Het is nu aan de lidstaten om te bepalen wat wijsheid is.

Naast nauwe betrokkenheid bij de totstandkoming van de codes wil de ACM via het verlenen van ontheffingen van bestaande spelregels bijdragen aan het mogelijk maken van *early implementation* van de codes. Op deze wijze kunnen de beoogde effecten van de codes zo spoedig optreden. Tegelijkertijd kan Nederland het ambitie niveau voor de implementatie van de codes bepalen, dat als een soort van best practice voor andere landen kan dienen. Een goed voorbeeld van *early implementation* is de betrokkenheid van GTS in de oprichting van een Europees boekingsplatform. Via dit platform zal GTS vooruitlopend op de inwerkingtreding van de netwerkcode voor capaciteitsallocatie reeds per 1 april van dit jaar grenscapaciteit gaan veilen.

Tot slot dragen wij ook op indirecte wijze bij aan de totstandkoming van de interne energiemarkt. Zowel bij de Europese Commissie als bij ACER zijn bijvoorbeeld ACM-ers gedetacheerd die nauw betrokken zijn bij werkzaamheden rond de interne energiemarkt. Daarnaast kan ik met gepaste trots melden dat Dennis Hesseling, tot 1 december clustermanager binnen de NMa, de overstap heeft gemaakt naar ACER.

Dennis is binnen de NMa jarenlang betrokken geweest bij energieregulering, maar ook het toezicht op netwerk sectoren (waaronder de energiemarkten). Dennis brengt daarmee veel ervaring mee naar ACER, wat het Europese proces ten goede kan komen.

Aandachtsgebieden voor de ACM in de komende jaren

Dames en heren, uit wat ik u net aan relevante ontwikkelingen heb geschetst, zal u duidelijk zijn geworden dat een belangrijk deel van de prioriteiten van de ACM, de komende jaren bepaald worden door Europa. Waar zullen we ons verder concreet op gaan richten? Ik merk hierbij op dat dit voorgenomen aandachtspunten zijn. Op korte termijn zullen wij namelijk een marktconsultatie starten om de visie van marktpartijen hierop scherp te krijgen.

Europees

In de eerste plaats zal ACM nauw betrokken zijn bij het werk van ACER in de totstandkoming van de Europese netwerk **codes**. Zodra de eerste netwerk code is vastgesteld, en dit zal naar verwachting medio 2013 zijn, dienen deze codes vervolgens op juiste wijze op nationaal niveau geïmplementeerd te worden. ACM zal in dit proces vinger aan de pols houden en er samen met marktpartijen op inzetten dat de codes tijdig en op correcte wijze geïmplementeerd worden. Op korte termijn wordt een dialoog gestart met GTS, TenneT en het ministerie om te verkennen hoe het implementatieproces vormgegeven kan worden.

Naast de codes zal de ACM ook betrokken zijn bij het werk van ACER rondom de zogenoemde **REMIT verordening**. Deze verordening bevat spelregels rondom marktintegriteit en transparantie en verbiedt handelen met voorkennis en marktmanipulatie. ACM zal actief met ACER meedenken hoe het beste invulling gegeven kan worden aan REMIT en hierbij een actieve dialoog zoeken met de markt.

Ook in de regionale samenwerking zal de ACM blijven investeren. Naast actieve deelname doen wij dit door als voorzitter van het Gas Regionaal Initiatief de agenda en het ambitie niveau vast te stellen. Wij doen dit in samenspraak met stakeholders; regionale samenwerking kan namelijk alleen slagen als stakeholders nut en noodzaak zien van de projecten die op de agenda staan. De regionale focus zal daarbij overigens steeds meer gerelateerd zijn aan de Europese netwerk codes. Zo bestaat het voornemen om de implementatie van de codes op regionaal niveau te monitoren en worden er bijeenkomsten met lidstaten georganiseerd om de codes tijdig door te spreken met het oog op een efficiënt besluitvormingsproces.

Nationaal

Uit een rondje langs de velden is gebleken dat marktpartijen van mening zijn dat het best goed gaat met de Nederlandse gasmarkt. Wij zijn oprecht trots op deze constatering, maar dit betekent niet dat onze aandacht voor de nationale markt mag verslappen. In de komende jaren blijft onze focus derhalve ook gelegen bij de Nederlandse gasmarkt. Ik wil hier in het bijzonder twee dossiers de revue laten passeren.

Allereerst blijft de regulering van GTS een belangrijk aandachtspunt. Zoals u bekend heeft een uitspraak van het CBb onlangs bevestigd dat de gekozen methode van regulering voor GTS robuust is. In de komende jaren zal de ACM deze methode verder verbeteren en zorgen dat deze voldoet aan de spelregels uit de Europese netwerk codes. Daarbij zullen stabiliteit en voorspelbaarheid hoog in het vaandel staan.

Een ander dossier dat onze aandacht behoudt is het gasopslag dossier. Enige tijd geleden heeft voormalig minister Verhagen aangekondigd dat het voor energiebedrijven aantrekkelijker moet worden om gas op te slaan onder de Nederlandse grond. De uiteindelijke hoogte van het tarief moet daarbij worden vastgesteld door de toezichthouder. Ik wil benadrukken dat ik dit beleidsvoornemen volledig omarm, en in het opstellen van Europese netwerk codes hebben wij dit onderwerp op de agenda geagendeerd. De komende periode zal met onder andere GTS en het ministerie van Economische Zaken verkend worden hoe tijdig aan het beleidsvoornemen invulling gegeven gaat worden.

Afsluiting

Dames en heren, ik kom tot een afronding. Ik heb u de relevante ontwikkelingen in de Europese gasmarkt geschetst. Ook heb ik kenbaar gemaakt wat de rol van de ACM is in het Europese proces en waar onze prioriteiten voor de komende jaren liggen wat betreft de gasmarkt. Ik hoop dat u uit mijn verhaal heeft begrepen dat de Europese energiemarkten aan de vooravond staan van een belangrijke transitiefase. Ik hoop daarbij dat u het belang van de Europese netwerk codes inziet en dat het van groot belang is dat ook u uw organisatie in Europa een stem geeft om te zorgen dat de codes geen stap terug betekenen voor de Nederlandse gasmarkt.

De komende jaren bieden naar onze mening een unieke kans om de energiemarkten een stap verder te brengen. In dit proces zullen wij samenwerken met marktpartijen en een actieve dialoog zoeken. Ik kan u in ieder geval verzekeren dat wij de rol zullen vervullen die van een toezichthouder verwacht mag worden in deze transitiefase.

Ik dank u voor uw aandacht.