

De economie van het gas

De regering lijkt verslaafd aan de aardgasbaten. Ze gebruikt ze vooral voor consumptieve overheidsbestedingen en het gas heeft daardoor negatieve effecten op de economie. Het gevolg is dat de welvaart nu en van komende generaties veel lager uitvalt dan mogelijk zou zijn. Met een aardgasfonds zou ze productieve investeringen kunnen plegen die in de toekomst verdien capaciteit opleveren.

BERT

SCHOLTENS

Hoogleraar aan de
Rijksuniversiteit
Groningen en aan de
University of Saint
Andrews

De aardgasbaten staan in de belangstelling. Staatstoezicht op de Mijnen (2013) toonde aan dat de aardbevingen in Groningen veel ernstiger kunnen worden dan de NAM tot dusver suggereerde. Minister Kamp haastte zich te melden dat minder gaswinning grote gevolgen zou hebben voor de overheidsfinanciën en stelde nader onderzoek in naar de geologische gevolgen van gaswinning.

Gezien de waarde-effecten (kader 1) is het begrijpelijk dat politici terughoudend zijn met het verminderen van de gaswinning. Het is echter economisch gezien onverantwoord om gas uitsluitend vanuit het perspectief van de overheidsfinanciën te bekijken. Het gas heeft immers ingrijpende macro-economische effecten. Gylfason (2001) stelt dat de nadelen het twee- tot driedovoudige kunnen zijn van de voordelen.

DE VLOEK VAN HET GAS

Tot de jaren tachtig was het gemeengoed om gas als een zegen te zien. Maar Sachs en Warner (1997) toonden aan dat landen met een relatief hoog aandeel primaire export veel minder sterk groeien dan landen die minder afhankelijk zijn van schaarse hulpbronnen, ook na controle voor variabelen zoals initieel bbp, openheid, juridisch systeem, kapitaalgoederen-voorraad en goederenprijschokken (Mehlum *et al.*, 2006). Anderen ontdekten dat de resultaten gevoelig zijn voor de maatstaf voor afhankelijkheid van hulpbronnen. Sachs en anderen gebruiken een stroomgrootheid, namelijk de intensiteit van uitvoer van hulpbronnen in relatie tot de toegevoegde waarde. Wordt gebruikgemaakt van een voorraadgrootheid, dan vinden verschillende studies een neutraal of zelfs positief verband tussen hulpbronnen en groei (Brunnschweiler en

Bulte, 2008). Van belang hierbij is te realiseren dat de heterogeniteit tussen landen aanzienlijk is, terwijl ook grondstoffen sterk van elkaar verschillen (Torvik, 2009).

HET EFFECT VAN GAS

Er zijn talloze factoren die een rol spelen bij het effect van hulpbronnen op de economie (Frankel, 2011). Drie hiervan zijn voor het Nederlandse gas relevant. Het bekendste effect is de *Dutch disease*: een opleving in de exportopbrengsten van de hulpbron leidt tot een reële appreciatie van de wisselkoers. Die leidt er vervolgens toe dat exportgerichte sectoren in de problemen kunnen komen. Het gevolg is dan een relatieve vermindering van het belang van de industrie en verminderende diversificatie van de economie (Sachs en Warner, 1995).

Ten tweede: Van der Ploeg en Poelhekke (2009) laten zien dat hoge prijsvolatiliteit, zoals van olie waar gasprijzen aan gekoppeld zijn, leidt tot fluctuerende inkomsten en onzekerheid die de investeringen beperkt.

Een derde effect is *rent-seeking*. Bedrijven en instellingen eigenen zich de inkomsten toe die voortvloeien uit de winning van natuurlijke hulpbronnen. Ze richten zich meer op

Het belang van gas

KADER 1

Gaswinning is zeer kapitaalintensief. Er zijn weinig lopende kosten en de loonkosten zijn beperkt. In 2011 leverde de delfstoffenwinning twintig miljard euro toegevoegde waarde (CBS, 2012). Het gas genereert drie procent van het Nederlandse bbp en draagt met twaalf miljard euro voor zeven procent bij aan de overheidsinkomsten (CBS, 2012). Met bijna achtduizend banen is de werkgelegenheid in de delfstoffenwinning minder dan 0,1 procent van het totaal. In 2011 werd 79 miljard kubieke meter gas gewonnen. Ongeveer tien miljard kubieke meter wordt gebruikt door particuliere huishoudens en de industrie. De agrarische sector verbruikt circa vier miljard kubieke meter en de dienstensector zes miljard. Grootverbruiker is de energiesector met achttien miljard kubieke meter (CBS, 2011). Er wordt bijna zestig miljard kubieke meter gas uitgevoerd en de invoer bedraagt bijna dertig miljard. Er is nog voor vijftien jaar aardgasvoorraad in de Nederlandse bodem met een monetaire waarde van 147 miljard euro (CBS, 2012).

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

het verwerven en consolideren van een bevoorrechte positie dan op economisch productieve activiteiten. Rent-seeking komt bijvoorbeeld tot uiting in lobby-activiteiten en kan leiden tot onzorgvuldige besteding van overheidsmiddelen en vermindering van innovatie (Papyrakis en Gerlagh, 1997).

GASLASTEN

Het inkomen per capita in Nederland is de afgelopen vijftig jaar alleen gestegen ten opzichte van Zwitserland en het Verenigd Koninkrijk; ten opzichte van andere Europese landen is het gedaald. De aardgaslasten lijken hier mede voor verantwoordelijk. De naam Dutch disease werd in de jaren zeventig door *The Economist* gebruikt om het effect van het gas op de Nederlandse economie te beschrijven. Met het opgaan van de gulden in de euro is dit effect verwaterd. De jaarlijkse nominale prijsvolatiliteit van Brent-olie bedraagt over de afgelopen veertig jaar gemiddeld meer dan veertig procent. Dit beïnvloedt niet alleen de overheidsbegroting maar werkt ook op de industriële productiekosten. Daardoor is Nederland minder aantrekkelijk voor buitenlandse bedrijven. Het fenomeen rent-seeking baart alom zorgen. Zo is door het Ministerie van Economische Zaken de term 'duurzaam' uit het voorstel voor de nieuwe energiewet geschrapt, terwijl de SER hier uitdrukkelijk voor had gepleit, en bemoeilijkt ze decentrale opwekking en zelflevering.

Behalve aardgasbaten heeft de Nederlandse economie te maken met aardgaslasten: er wordt niet efficiënt met de schaarse hulpbronnen omgesprongen. De gedragsverandering die het gas bij de beleidsmakers teweeggebracht heeft, leidt ertoe dat we nu minder welvarend zijn dan had gekund.

GAS RENDABEL INVESTEREN

Voor een efficiënte inzet van schaarse hulpbronnen is het van belang dat aardgasopbrengsten rendabel aangewend worden. Een economisch criterium is de zogenaamde regel van Hartwick (1977): landen investeren de opbrengsten van hun natuurlijke hulpbronnen in reproduceerbaar kapitaal opdat het vermogen per capita op peil blijft (Asheim *et al.*, 2003). Hoewel het niet eenvoudig is te bepalen hoeveel in welke kapitaalvormen geïnvesteerd moet worden, is het van vitaal belang dat de geaggregeerde kapitaalvoorraad doorgegeven wordt aan toekomstige generaties. In Botswana en Noorwegen wordt een fors deel van de grondstofbaten in een beleggingsfonds gestopt om effecten van sterk fluctuerende inkomsten en waardevermindering van de grondstoffenvoorraden te beheersen.

Een eerste stap is om de winning van het gas af te boeken van het nationale vermogen, net zoals bedrijven afschrijven op investeringen om nieuwe productiecapaciteit op te bouwen. Dan wordt in de nationale balans duidelijk dat de hulpbronnen opraken en kunnen de afschrijvingen dienen voor het genereren van vervangende capaciteit (Van den Bergh, 2007).

Ten tweede kan vanuit de afschrijvingen regeneratiecapaciteit op het gebied van energie opgebouwd worden, zoals in Canada geschiedt. In Nederland wordt veel minder geïnvesteerd in alternatieve energievoorziening en duurzame energietechnologie dan in de ons omringende landen. Het gevolg daarvan is dat de opwekking van duurzame energie in Nederland tot de laagste van Europa behoort en dat we veel bedrijvigheid mislopen (Segers, 2008).

Een derde stap is het vormen van een fonds voor productieve investeringen. De aardgasbaten vormen onderdeel van de algemene begrotingsmiddelen. Circa twintig jaar is er een Fonds Economische Structuurversterking (FES) geweest, dat de suggestie wekte dat er geïnvesteerd werd. Ministeries mochten uit het FES putten voor projecten die beoogden de economische structuur te versterken. Het fonds werd gevoed met een deel (tot 42 procent) van de aardgasbaten. De macro-economische rentabiliteit van deze projecten (HSL, Innovatieplatform, Betuwelijn) is uitermate twijfelachtig: Er bestaan geen onafhankelijke kosten-batenanalyses en veel uitgaven vervingen bezuinigingen op de reguliere begroting van de ministeries. Rentabiliteit is nimmer als toetscriterium gehanteerd bij het FES.

CONCLUSIE

De regering lijkt verslaafd aan het gas. De overheidsfinanciën zijn doorslaggevend voor de aanwending van de aardgasbaten en dit zadelt toekomstige generaties op met een extra hoge rekening. Dat is onnodig, want met een aardgasfonds of met een vermogensfonds naar het voorbeeld van Botswana of Noorwegen is het mogelijk om de schadelijke economische effecten te mitigeren en de Nederlandse energievoorziening en overheidsfinanciën robuust te maken. Tijd voor verkenner Kamp om daadwerkelijk slag te leveren.

LITERATUUR

- Asheim, G.B., W. Buchholz en C. Withagen (2003) Hartwick's rule: myths and facts. *Environmental and Resource Economics*, 25(2), 129–150.
- Bergh, J.C.J.M. van den (2007) Abolishing GDP. *Tinbergen Paper*, 2007(019/3).
- Brunnschweiler, C.N. en E. Bulte (2008) The resource curse revisited and revised: a tale of paradoxes and red herrings. *Journal of Environmental Economics and Management*, 55(3), 248–264.
- CBS (2011) *De Nederlandse economie 2010*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2012) *De Nederlandse economie 2011*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Frankel (2011) Curse: a survey. *NBER Working Paper*, 15836.
- Gylfason, T. (2001) Natural resources, education, and economic development. *European Economic Review*, 45(4–6), 847–859.
- Hartwick, J.M. (1977) Intergenerational equity and the investment of rents from exhaustible resources. *American Economic Review*, 67(5), 972–974.
- Mehlum, H., K. Moene en R. Torvik (2006) Institutions and the resource curse. *Economic Journal*, 116(508), 1–20.
- OESO (2011) *Education at a Glance*. Parijs: OESO.
- Papyrakis, E. en R. Gerlagh (2007) Resource abundance and economic growth in the United States. *European Economic Review*, 51(4), 1011–1039.
- Ploeg, R. van der, en S. Poelhekke (2009) Volatility and the natural resource curse. *Oxford Economic Papers*, 61(4), 727–760.
- Sachs, J.D. en A.M. Warner (1995) Natural abundance and economic growth. *NBER Working Paper*, 5398.
- Sachs, J.D. en A.M. Warner (1997) Fundamental sources of long-run growth. *American Economic Review*, 87(2), 184–188.
- Segers, R. (2008) Three options to calculate the percentage renewable energy: an example for a EU policy debate. *Energy Policy*, 36(5), 3243–3248.
- Staatstoezicht op de Mijnen (2013) *Reassessment of the probability of higher magnitude earthquakes in the Groningen gasfield*. Den Haag: SodM.
- Torvik, R. (2009) Why do some resource-abundant countries succeed while others do not? *Oxford Review of Economic Policy*, 25(2), 241–256.