

De Europese markt voor elektriciteit: uitstel of afstel?

K.L. van Herwaarden en P.J. Tack*

Onlangs is het voorstel ter liberalisering van de Europese elektriciteitsmarkt voor herziening teruggestuurd naar de Europese Commissie. De tegenstanders, met name de elektriciteitsproducenten, werpen zich in dit verband op als verdediger van de kleinverbruiker en de voorzieningszekerheid en als bestrijder van bureaucratie. Maar de argumenten tegen een vrije elektriciteitsmarkt zijn niet steekhoudend. Er is sprake van uitstel, geen afstel.

De liberalisering van de Europese energiemarkt per 1 januari 1993 is van de baan. De ontwerp-richtlijnen van de Commissie om de markten voor elektriciteit en gas open te breken werden op 30 november vorig jaar door de Raad van Ministers naar de Commissie teruggestuurd. Als het aan de Raad ligt moeten de voorstellen worden aangepast, al is het op dit moment niet precies duidelijk hoe. Voor ingewijden kwam de afwijzende reactie niet als een verrassing, want het was al langer duidelijk dat de plannen bij de meeste lidstaten grote weerstanden opriepen. Maar is de verwerping ook terecht?

Vorig jaar werd in *ESB* betoogd dat het liberaliseringsvoorstel van de Commissie ongunstig zou uitpakken voor de gasector¹. In dit artikel wordt bezien of die conclusie ook opgaat voor de elektriciteitssector. Allereerst wordt de ontwerp-richtlijn kort uiteengezet. Vervolgens wordt ingegaan op een aantal bezwaren die tegen het plan zijn ingebracht. Er kan worden geconcludeerd dat de argumenten tegen het plan onvoldoende overtuigend zijn.

Het voorstel van de Commissie

In de Europese Gemeenschap is in de afgelopen jaren hard gewerkt aan de voltooiing van de interne markt per 1 januari 1993. De Commissie meent op grond van Europese verdragen dat een vrij verkeer van goederen en diensten ook van toepassing dient te zijn op de elektriciteitssector. Met name voor het concurrentievermogen van elektriciteitsintensieve bedrijfstakken (aluminium, staal en chemie) wordt dit van belang geacht. Momenteel kunnen zulke bedrijven niet zelf hun elektriciteitsleverancier kiezen, omdat de productie, het transport (hoogspanning) en de distributie (laagspanning) van elektriciteit in vrijwel alle lidstaten, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, min of meer gemonopoliseerd is. In Nederland kunnen eindverbruikers wel zelf hun leverancier kiezen, maar elektriciteitsopwekking ten behoeve van de openbare voorziening door particuliere ondernemingen is in ons land alleen op kleine

schaal toegestaan. Volgens de Commissie leidt het monopolie karakter van de Europese elektriciteitssector niet alleen tot inefficiency, maar ook tot concurrentievervalsing tussen grote stroomafnemers, omdat de elektriciteitsstarieven in de lidstaten sterk uiteenlopen. Om aan die situatie een einde te maken lanceerde de Commissie begin 1992 een ontwerp-richtlijn², met als belangrijkste punten:

- introductie van een niet-discriminerend vergunningensysteem, waarin bestaande en potentiële aanbieders gelijke kansen krijgen om elektriciteit te produceren en transportlijnen te construeren. Hierdoor wordt concurrentie mogelijk in productie en transport. Bij de toekenning van vergunningen voor productie-eenheden kunnen lidstaten voorwaarden hanteren inzake de brandstofinzet en de ondersteuning van alternatieve produktievormen (warmte/-krachtkoppeling, windmolens, afvalverbranding). Ook aan de opstelling van transportlijnen kunnen nadere voorwaarden worden verbonden;
- 'beperkte unbundling' van verticaal geïntegreerde elektriciteitsbedrijven, zodat er afzonderlijke divisies ontstaan voor de functies productie, transport en distributie. Volgens de Commissie hoeven eigendomsverhoudingen hierdoor niet te worden aangetast. Het is voldoende als de afzonderlijke divisies onafhankelijk van elkaar kunnen opereren en eigen resultatenrekeningen publiceren. In de Nederlandse elektriciteitssector is een enigszins vergelijkbare maar minder vergaande vorm van ont koppeling reeds enkele jaren geleden doorgevoerd³. Beperkte ont koppeling is volgens de Commissie

* Beide auteurs zijn werkzaam aan de Vrije Universiteit te Amsterdam. Met dank aan W.N. Kip en twee anonieme lezers voor kritiek op een eerdere versie van dit artikel.

1. P.J. van Reeuwijk, De liberalisering van de Europese gasmarkt, *ESB*, 29 januari 1992.

2. Com (91) 548, Brussel, 21 februari 1992.

3. De distributiesector werd in 1989 losgemaakt van de overige twee, maar productie en transport zijn in ons land nauw met elkaar verbonden gebleven.

een noodzakelijke (en voldoende) voorwaarde voor het welslagen van het derde punt;

- 'third party access' (TPA): het recht voor zeer grote elektriciteitsafnemers (waaronder ook distributiebedrijven) om tegen een op kosten gebaseerde vergoeding gebruik te maken van bestaande transport- en distributienetten, voor zover daarop nog voldoende doorvoercapaciteit beschikbaar is. Hiermee wordt bereikt dat grote afnemers zelf hun stroomproducent kunnen kiezen, hetzij in het eigen land, hetzij in een andere lidstaat. Daarom beschouwt de Commissie TPA als een essentieel sluitstuk van de ontwerp-richtlijn. Voor het goed functioneren van TPA is het noodzakelijk dat er in ieder land netwerkbeheerders worden aangesteld, die verantwoordelijk zijn voor de exploitatie en verdere ontwikkeling van transport- en distributienetten. In de meeste gevallen zullen de transport- en distributiedivisies van bestaande elektriciteitsbedrijven deze functie kunnen vervullen, mits deze divisies onafhankelijk optreden van de produktiedivisie (zie tweede punt). In de ontwerp-richtlijn zijn regels geformuleerd waaraan de netwerkbeheerder zich dient te houden. Deze regels hebben onder andere betrekking op informatieverschaffing, de afhandeling van verzoeken om toegang te krijgen tot het netwerk en de financiële afwikkeling van netwerkgebruik. Discriminatie tussen potentiële gebruikers is niet toegestaan.

De Commissie gaat ervan uit dat de voorgestelde maatregelen zullen leiden tot belangrijke kostenbesparingen, zonder nadelige gevolgen voor de kwaliteit van de dienstverlening, de leveringszekerheid en het milieu. Vooral nog ontbreken evenwel de empirische bewijzen voor de geclaimde positieve effecten. Het voorstel van de Commissie vertoont belangrijke parallellen met de recente reorganisatie van de elektriciteitssector in het VK. De tarieven zijn daar sindsdien echter niet gedaald, maar juist fors gestegen. Over de vraag of dat een gevolg is van de nieuwe structuur zijn de meningen verdeeld, maar de stijging als zodanig is natuurlijk niet bevorderlijk geweest voor de acceptatie van de ontwerp-richtlijn.

Het hete hangijzer: TPA

De reacties op de ontwerp-richtlijn zijn zeer gemengd geweest. De meeste lidstaat-regeringen hebben het plan met grote scepsis ontvangen. Daarbij dient te worden bedacht dat deze reactie bij sommige landen, waaronder Nederland, mede is ingegeven door nationale belangen in de gasector. Alleen het VK en Portugal hebben het voorstel verwelkomd. Grote afnemers (waaronder EnergieNed, de vereniging van Nederlandse distributiebedrijven) hebben zich eveneens gematigd positief over het plan uitgelaten. Eurelectric, de vereniging van Europese produktiebedrijven, waaronder ook de NV SEP, is echter fel tegen.

Eurelectric verzet zich niet tegen concurrentie in de produktiesfeer (maatregel 1), maar ont koppeling van produktie, transport en distributie (maatregel 2) en vooral TPA (maatregel 3) zijn voor haar onbespreekbaar. De bezwaren van Eurelectric tegen TPA

zijn door veel lidstaten overgenomen⁴. Hier volgen de gehanteerde argumenten en zal worden gezien of deze hout snijden.

Benadeling kleinverbruikers

TPA voor grote afnemers zal leiden tot benadeling van kleinverbruikers. Dit effect zou zich voordoen in geïntegreerde elektriciteitsbedrijven. Door TPA worden de distributiedivisies van zulke bedrijven gedwongen grote afnemers flinke tariefconcessies te verlenen, om te voorkomen dat deze hun elektriciteit voortaan bij een vreemde producent gaan inkopen. Het verlies van een grote klant zou bij de 'eigen' produktiedivisie kunnen leiden tot forse opbrengstderving. De tariefconcessies aan grootverbruikers die met TPA dreigen, nodig om zo'n inkomstenverlies te vermijden, zullen volgens Eurelectric worden afgewenteld op de kleinverbruikers.

Eurelectric verwacht kennelijk dat een distributiedivisie van een geïntegreerd bedrijf ondanks beperkte ont koppeling niet in staat zal zijn om echt met zijn eigen produktiedivisie over de inkoop tarieven te onderhandelen. Als dit een probleem is, dan is de oplossing daarvoor niet het tegengaan van TPA, maar volledige ont koppeling. De belangen van kleinverbruikers worden het effectiefst behartigd als de distributiebedrijven volkomen vrij zijn in het kiezen van en onderhandelen met hun elektriciteitsleverancier. Maar daar voelen de bestaande stroomproducenten uiteraard niets voor.

Ontmoediging investeringen

Door TPA zou constructie van nieuwe produktie-eenheden en transportlijnen worden ontmoedigd. In een systeem zonder TPA beschikken elektriciteitsproducenten automatisch over een vast afzetgebied. Bij de introductie van TPA raken ze die zekerheid kwijt, waardoor het afzetrisico toeneemt. Hierdoor worden ze gedwongen tot een voorzigtiger investeringsbeleid, wat op lange termijn zou kunnen leiden tot capaciteitstekorten, en dus tot een lagere betrouwbaarheid van de elektriciteitsvoorziening.

Ook bij dit argument vallen kanttekeningen te maken. Een redelijke mate van afzet zekerheid is ook in een systeem met TPA wel degelijk realiseerbaar. Een producent kan voor nieuw produktievermogen immers lange-termijncontracten sluiten met zijn belangrijkste afnemers. Bovendien werkt TPA in twee richtingen. Niet alleen afnemers krijgen toegang tot leveranciers buiten hun eigen land of regio, ook producenten krijgen toegang tot nieuwe afzetgebieden. TPA creëert niet alleen bedreigingen, maar ook nieuwe kansen. Dat blijkt ook in het VK, waar de investeringen in nieuwe centrales sinds de invoering van TPA zeker niet zijn afgenomen.

Maar zelfs als de investeringen wel zouden teruglopen hoeft dat nog niet per se ongewenst te zijn. Een kleinere reservecapaciteit van produktiemiddelen leidt in beginsel tot een lagere voorzieningszekerheid bij afnemers. Elektriciteitsproducenten zijn er altijd als eerste bij om op dat gevaar te wijzen. Afnemers zijn echter niet alleen geïnteresseerd in een

4. *Statement of the continental members of Eurelectric relative to the internal electricity market*, Brussel, 18 mei 1992.

hoge voorzieningszekerheid, maar ook in een gunstige verhouding tussen voorzieningszekerheid en de kosten daarvan (in de vorm van reservecapaciteit). In een systeem met TPA zijn het niet de producenten die uitmaken welke verhouding het gunstigst is, maar producenten en afnemers gezamenlijk. De gewenste voorzieningszekerheid kan daarbij zodanig contractueel worden vastgelegd. Het is moeilijk in te zien wat daarop tegen is.

Volgens Eurelectric zal TPA ook nadelig uitwerken op de bereidheid om te investeren in nieuwe transportlijnen, bij voorbeeld extra koppelverbindingen tussen lidstaten. Wie wil er nu investeren in zo'n verbinding, als die op verzoek ook aan andere gebruikers ter beschikking moet worden gesteld, vraagt Eurelectric zich af.

Geïntegreerde elektriciteitsbedrijven in landen met inefficiënte centrales voelen uiteraard weinig voor het aanleggen van verbindingen met efficiëntere buurlanden, wanneer ze door TPA de kans lopen een deel van hun klandizie te verliezen. Maar netwerkbeheerders, mits werkelijk onafhankelijk, denken daar natuurlijk anders over. Dank zij TPA wordt de exploitatie van zulke verbindingen juist haalbaar.

Onderminning diversificatiebeleid

Door TPA zouden grootschalige en kapitaalintensieve produktietechnieken te riskant worden. Dit zou leiden tot onderminning van het brandstofdiversificatiebeleid. Eurelectric wijst hierbij op de recente ontwikkeling in Groot-Brittannië, waar steenkool en uranium traditioneel de belangrijke brandstoffen waren. Sinds de reorganisatie wordt in het VK voornamelijk geïnvesteerd in relatief kleinschalige en goedkope aardgascentrales. Volgens Eurelectric brengt dit op lange termijn grote risico's met zich mee, omdat de gasprijzen, die sinds 1985 relatief laag is, in de toekomst weer aanzienlijk kan stijgen.

De kans dat zoiets op langere termijn gebeurt is ongetwijfeld aanwezig. Maar dat betekent nog niet dat de huidige trend in het VK ongewenst is, integendeel. Ook buiten het VK wordt aardgas weer als een aantrekkelijke brandstof gezien, en niet alleen vanwege de huidige prijs of de lage investeringskosten van gaseenheden. Aardgas is een relatief schone brandstof, met een hoger thermisch rendement en een veel lagere CO₂-emissie per kWh dan steenkool, en de winbare voorraden nemen nog ieder jaar toe. Gascentrales hebben bovendien korte bouwperiodes en ze zijn relatief klein. Produktiecapaciteit kan daardoor in kleine stapjes worden uitgebreid, zodat alert maar ook beheerst kan worden ingespeeld op veranderingen in de vraag, zonder onafwendbare capaciteitsoverschotten als de verwachte verbruiksstijgingen niet uitkomen. Deze voordelen staan geheel los van het TPA-vraagstuk.

Het valt niet te ontkennen dat de perspectieven voor de Britse kernenergie door de reorganisatie abrupt zijn verslechterd. Particuliere investeerders bleken niet bereid om geld in deze opwektechniek te steken. Kortzichtigheid van de markt? Dat zou een boude bewering zijn. Het Britse kernenergieprogramma staat bekend als een schoolvoorbeeld van hoe het niet moet: lange bouwperiodes, hoge kosten, grote onzekerheden, ook op het gebied van de vei-

ligheid. Wanneer het programma eerder aan een markttoets was onderworpen, zou het waarschijnlijk nooit zover gekomen zijn. Elders in de westerse wereld zijn de nucleaire programma's weliswaar succesvoller geweest, maar toch zijn er in de meeste westerse landen al geruime tijd vrijwel geen nieuwe kerncentrales meer gebouwd. Zolang de veiligheidsaspecten betwist blijven, liggen nieuwe investeringen in kernenergie niet erg voor de hand. In de toekomst kan dat wellicht veranderen, maar dan zijn ook in een systeem met TPA de risico's voor particuliere producenten beter te overzien.

Voorlopig zijn er echter aantrekkelijker alternatieven beschikbaar. In de VS en in Nederland zijn in de afgelopen tien jaar goede ervaringen opgedaan met particuliere, merendeels kleinschalige opwekingsprojecten, zoals warmte/krachtkoppeling. Deze energie- en milieuvriendelijke installaties hebben een laag brandstofprijrisico, waardoor ze een goede bijdrage kunnen leveren aan het diversificatiebeleid. De snelle opkomst van deze nieuwe technieken werd gestimuleerd door voorschriften die een aantrekkelijke 'terugleververgoeding' voor kleinschalig opgewekte elektriciteit moesten garanderen. In het voorstel van de Commissie blijven soortgelijke steunmaatregelen mogelijk. TPA doet aan de toepassingsmogelijkheden voor deze nieuwe alternatieven geen afbreuk.

Grootschaligheid is geen technische voorwaarde meer bij de opwekking van elektriciteit, ook niet als brandstofdiversificatie een doelstelling is. Er is geen reden om rouwig of bezorgd te zijn over het verdwijnen van deze voorwaarde. Maar Eurelectric is, in het kader van de discussie over TPA althans, kennelijk nog niet zover.

Bureaucratisering

TPA vereist intensief toezicht op het netwerkbeheer. Dit leidt tot extra bureaucratie.

Klopt. Voor het goed functioneren van TPA zijn niet alleen spelregels nodig, maar ook een scheidsrechter. Als een eigenaar/beheerder van een transportleiding aangeeft geen capaciteit meer beschikbaar te hebben voor het vervoer van andermans elektriciteit, dan moet dat geverifieerd (kunnen) worden, anders kan TPA wel erg makkelijk worden gesaboteerd. Om dezelfde reden is op de berekening van de gevraagde vergoeding voor TPA eveneens toezicht nodig. Dat de bestrijding van concurrentiebelemmerend gedrag door sommige marktpartijen toezicht, en dus kosten, met zich meebrengt is niets bijzonders. In tal van andere bedrijfstakken wordt dat als vanzelfsprekend aanvaard.

Ook andere transactiekosten kunnen bij TPA hoger uitvallen. Aan het zoeken naar en onderhandelen met een nieuwe leverancier (of afnemer) zijn kosten verbonden. Maar dat is geen goed argument tegen TPA. Wie de moeite niet wil nemen, maakt van de mogelijkheid geen gebruik, en heeft dus niet de bijbehorende kosten. 'Shopping around' is een optie, geen plicht.

Concurrentievervalsing

TPA zonder harmonisatie van technische voorschriften, milieu-eisen e.d. leidt tot concurrentievervalsing.

sing tussen elektriciteitsproducenten. Producenten in landen met strenge regels worden met hogere kosten geconfronteerd, en zullen dus meer last ondervinden van TPA dan hun concurrenten elders.

Inderdaad, maar is dat een argument tegen TPA, of een argument voor snelle harmonisatie?

Eurelectric probeert eigenlijk vooral aan te tonen dat centrale planning door de bestaande elektriciteitsproducenten optimaal is, gezien de 'speciale karakteristiek' van de sector. Bij introductie van TPA wordt de afstemming tussen vraag en aanbod grotendeels door de markt overgenomen, en dat zou tot ongewenste uitkomsten leiden. Eurelectric werpt zich in dit verband op als de verdediger van de kleinverbruiker, de voorzieningszekerheid, het brandstofdiversificatiebeleid en de strijd tegen bureaucratie. Maar haar argumenten tegen TPA zijn nogal selectief, en sommige van de gehanteerde redeneringen zijn om te draaien. Verwonderlijk is dat allemaal niet. De meeste leden van Eurelectric hebben van TPA heel wat te vrezen. Gedwongen splitting van verticaal geïntegreerde bedrijven tast hun macht aan. Door TPA raken ze hun grip kwijt op het lange termijn planningsproces. En voor sommigen staat er zelfs een regelrecht saneringsproces voor de deur (zie hierna). Dat doet pijn. Daarom hebben de leden van Eurelectric er hoe dan ook belang bij om aan te tonen dat de afnemers met TPA uiteindelijk slechter af zijn.

Is TPA onmisbaar?

Maar zijn de argumenten van de Commissie voor TPA (in combinatie met ontkoppeling) dan wel overtuigend? Volgens de Commissie is opheffing van monopolies in de productie (maatregel 1) als zodanig nog niet voldoende om echte concurrentie in de opwekking van elektriciteit tot stand te brengen. Zonder TPA is concurrentie in de productie alleen mogelijk op basis van het in de VS ontwikkelde en door Eurelectric aangeprezen 'competitive bidding'. Bij competitive bidding bepaalt het – doorgaans geïntegreerde – elektriciteitsbedrijf hoeveel productiecapaciteit noodzakelijk is om aan de vraag van afnemers te kunnen voldoen. Wanneer het elektriciteitsbedrijf een tekort voorziet, dan stelt het een concreet plan op om het probleem op te lossen. Daarnaast krijgen echter ook andere bedrijven de kans om zo'n plan te maken. Wie het beste totaalpakket aanbiedt – in termen van kosten, betrouwbaarheid, brandstofdiversificatie en milieubelasting – mag de investering en exploitatie voor zijn rekening nemen.

Volgens de Commissie is deze op zich veelbelovende aanpak echter niet toereikend, omdat nieuwe aanbieders slechts toegang krijgen tot het afzetgebied van één elektriciteitsbedrijf. Daardoor zouden veel potentieel aantrekkelijke projecten niet van de grond kunnen komen, te meer omdat nieuwe aanbieders pas aan de slag kunnen als ze een uitnodiging ontvangen om een bod uit te brengen⁵. Met name inefficiënte elektriciteitsbedrijven met voldoende productiecapaciteit zouden op die manier te weinig onder druk worden gezet. Zonder het met zoveel woorden te zeggen verwacht de Commissie

dat het saneringsproces in zulke elektriciteitsbedrijven trager zal verlopen in een systeem zonder TPA dan in een systeem waarin vrij verkeer van elektriciteit wél mogelijk is. En dat lijkt ook tamelijk aanneemelijk. Een inefficiënt elektriciteitsbedrijf dat niet bedreigd wordt door TPA kan zijn te hoge kosten immers gemakkelijk afwentelen op de eigen afnemers, en ondervindt dus geen sterke prikkel om inefficiënte centrales die nog niet zijn afgeschreven vervroegd buiten gebruik te stellen.

Volgens de Commissie is een langzaam saneringsproces vooral bezwaarlijk voor grote afnemers wier concurrentievermogen mede afhangt van hun stroomtarief. Elektriciteitsintensieve ondernemingen die gevestigd zijn in een dure lidstaat kunnen hun positie in een systeem met alleen competitieve bidding op korte termijn niet of nauwelijks verbeteren. Wanneer ze hun elektriciteit niet in een goedkopere lidstaat mogen kopen krijgt het prijsmechanisme in de eindverbruikersmarkt geen kans, en blijven de bestaande prijsverschillen tussen lidstaten langer gehandhaafd. De Commissie acht dat niet wenselijk. Gezien de taak die de Commissie uit hoofde van de interne-markt doelstellingen en de Europese verdragen heeft meegekregen is dat logisch.

Conclusie

De argumenten tegen de ontwerp-richtlijn voor de Europese elektriciteitsmarkt zijn niet overtuigend. Op sommige details is misschien kritiek mogelijk, maar third party access, het grote twistpunt, lijkt wel degelijk een verdedigbare aanvulling op de introductie van concurrentie in de elektriciteitsopwekking. Het zal van de bestaande productiebedrijven veel aanpassingsvermogen vergen, maar dat is geen doorslaggevend bezwaar, integendeel, daar is de hele liberaliseringsoperatie mede om begonnen.

Met de recente afwijzing van het voorstel door de Raad van Ministers lijken tegenstanders zoals Eurelectric voorlopig in het gelijk gesteld. Dit uitstel zal echter waarschijnlijk geen afstel betekenen. Een vrije Europese markt voor elektriciteit lijkt op lange termijn onafwendbaar, zelfs wanneer de Commissie vanaf heden weinig actie meer zou ondernemen. Zonodig zorgen de belanghebbende afnemers en nieuwe aanbieders er zelf wel voor. Met de Europese verdragen in de hand eisen ze nu hun rechten al op bij het Europese Hof. De argumenten waarmee de traditionele uitzonderingspositie van de sector werd verdedigd hebben hun kracht verloren. Ook in de elektriciteitssector is de geest van liberalisering uit de fles.

Karel van Herwaarden
Peter Tack

5. Hoewel Eurelectric anders suggereert wordt dit bezwaar ook in de VS onderkend. De federale regering heeft tot nu toe nog geen concrete maatregelen voorgesteld, omdat TPA ook bij Amerikaanse elektriciteitsbedrijven zeer gevoelig ligt. Zie onder andere J. Summerton en T.K. Bradshaw, *Towards a dispersed electrical system, Energy Policy*, januari/februari 1991; S. Thomas, *Some lessons still to learn?*, *Power in Europe*, 15 augustus 1991.