



De nieuwe taken van het energiebeleid

Auteur(s):

Boot, P.A.

*De auteur is werkzaam bij het ministerie van Economische Zaken. P.A.Boot@minez.nl***Verschenen in:**

ESB, 88e jaargang, nr. 4411, pagina 400, 22 augustus 2003

Rubriek:

Boekbespreking

Trefwoord(en):

energie

Tien jaar lang is het Europese energiebeleid bezig geweest concurrentie te introduceren en in het zicht van de haven steekt twijfel de kop op. Tijd om lessen te trekken uit het land waar het allemaal begon: Groot-Brittannië.

Over een jaar mogen alle grotere Europese afnemers hun eigen energieleverancier kiezen, maar wat gaat hen dat opleveren? De Energieraad vroeg zich af of er wel voldoende marktwerking zal ontstaan. Politici aarzelen of de logische vervolgstap van privatisering wel gezet kan worden. Dieter Helm, de eminente Engelse deskundige op het terrein van marktordening en energiebeleid, schreef een meeslepende politiek-economische geschiedenis en analyseerde 25 jaar Brits energiebeleid.

Het gevecht van Thatcher

De grote omwenteling van het Engelse energiebeleid in de jaren 1979-1982 had een machtspolitieke achtergrond. Margaret Thatcher wilde van haar grootste politieke opponent - de vakbond van kolenmijnbouwers (National Union of Mineworkers), die haar voorganger Heath ten val had gebracht - af. Om Engeland weer op te stuwen in de vaart der volkeren, moest de omvang van de overheid worden teruggebracht. Dit doel kon maar op één manier worden bereikt: ervoor zorgen dat de elektriciteitsproducenten niet langer gedwongen werden dure Engelse kolen te gebruiken. Het kostte drie jaar (tot 1985) om dit voor elkaar te krijgen. Privatisering was daarnaast nodig om discipline en efficiëntie in de elektriciteitsmarkt te brengen en te voorkomen dat komende Labourregeringen de kolenmijnbouwers weer terug in het zadel zouden helpen.

Markten waren aldus een middel om een politieke opponent ten val te brengen. De overheid was er niet langer om aanbod en vraag zelf in overeenstemming te brengen, maar alleen om een goed kader te scheppen waarbinnen marktpartijen eigen beslissingen tot stand konden brengen. De grote held van Helm is Nigel Lawson, de energieminister en latere minister van Financiën die de beslissende stappen zetten en mensen in het zadel bracht die hun visie twintig jaar lang relatief consistent tot uitvoering hebben kunnen brengen. De vrijmaking van de consumentenmarkt vond plaats in een situatie van overcapaciteit. Daardoor kon concurrentie snel voor lagere prijzen zorgen en pakte het goed uit voor de klant.

Dit lukte in de gasector aanvankelijk minder goed dan in de elektriciteitssector. De aanpak was hetzelfde: opsplitsen van het monopoliebedrijf in concurrerende onderdelen en verbreken van meerjarige contracten. Maar timing bleek cruciaal voor uiteindelijk succes. Ook British Gas werd opengebroken, maar te laat. Was het eerder gebeurd, dan had het efficiëntie nog sterker bevorderd; was het helemaal niet gebeurd, dan had ook Engeland een Europees superbedrijf gehad, zoals de Duitse en Franse collega's die niet met zo'n strenge aanpak te maken hadden.

Toetreding

Privaat eigendom en concurrentie zijn noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarden voor goed energiebeleid. De huidige Europese energiemarkt is niet de competitieve die werd beoogd, zo stelt Helm. Grote ondernemingen als EDF, EON, RWE en ENEL zijn opnieuw of nog steeds verticaal geïntegreerd in de zin van productie en verkoop: het beheer van distributienetwerken is volgens Helm een ander vak, waarvan het synergievoordeel met andere functies niet overtuigend is aangetoond. Juist de opsplitsing van British Gas zorgde voor specialisatie en innovatie. Een zekere mate van verticale integratie lijkt onvermijdelijk, maar Helm is er tegelijk zeer bezorgd over. Bedrijven zoeken marktmacht niet om de consument er baat bij te laten hebben, maar voor hun eigen 'quiet life'. Felle concurrentie werkt goed bij overcapaciteit en zorgt dan voor efficiëntie. Maar als klanten niet meer langdurig aan leveranciers gebonden zijn, zullen alleen grote verticaal geïntegreerde ondernemingen in staat zijn tot de in de energiewereld noodzakelijke grote investeringen, zoals bijvoorbeeld de aanleg van gaspijpleidingen naar Rusland.

Helm ziet geen duidelijk alternatief voor deze bedrijven. Hij vergelijkt ze met geïntegreerde olieondernemingen en noemt langetermijncontracten zelfs de essentie van voorzieningszekerheid. Regulering moet ervoor zorgen dat het voor de consument schadelijk effect van hun optreden zoveel mogelijk tegengegaan wordt. In het Verenigd Koninkrijk (en Duitsland) is dat ten onrechte niet gebeurd. De grote klap kwam daar één a twee jaar na de liberalisering van de consumentenmarkt. In Duitsland zijn vanaf dat moment de prijzen sneller gaan stijgen.

Privatisering

Helm signaleert in de Britse politieke kampen een obsessie met eigendom, zonder dat in het debat geanalyseerd wordt wat dat oplevert. Goede regulering van private bedrijven levert het publiek belang meer op dan overheidseigendom. Overtuigend laat hij zien dat de krachtige Britse regulators veel meer invloed op energiebedrijven hadden dan de meeste politici ooit daarvoor hebben gehad. Politici konden niet om stevige directeuren van verticaal geïntegreerde nutsbedrijven heen, regulators daarentegen bepaalden prijsniveaus en zorgden voor opsplitsing. Belangrijk is dus vooral het organiseren van goed toezicht.

Helm zelf is er niet zeker van wat vervolgens het beste is. Stabiël overheidseigendom binnen een heldere regulering leidt tot lagere kapitaalkosten voor netwerken. Als er veel geïnvesteerd moet worden, kan dat per saldo voordeliger zijn dan de grotere efficiëntie die private eigenaars zullen stimuleren. Over het verschil kunnen niet makkelijk algemene uitspraken worden gedaan. Het gaat om oplossingen tussen de private en publieke uitersten in. Is bijvoorbeeld een private kerncentrale die bij grote verliezen ruimschoots door de overheid wordt geholpen echt geprivatiseerd? Helm meent dat een belangrijke dosis privaat eigendom zowel efficiëntie bevordert als de overheid van het 'dubbele petten'-probleem bevrijdt waarin men zowel toezichthouder als eigenaar is. Ook bevat zijn betoog een aanwijzing over het moment van de privatisering, en dat is het verhaal van de Britse distributiebedrijven. Deze werden geprivatiseerd voordat veel ervaring met de regulering was opgedaan. Ze bleken al snel meer waard dan gedacht en de eerste eigenaren zijn daar erg rijk mee geworden. Later is dat door een achteraf ingevoerde heffing deels wegbelast. Helm stelt dat als er eerst twee rondes efficiëntieregulering waren geweest de waarde van de bedrijven bij privatisering beter bekend was geweest. In Nederland hebben we die situatie volgend jaar bereikt.

Milieu

In een verstandig energiebeleid zal milieu een centrale rol spelen. Dat zal niet eenvoudig zijn en gaat veel geld kosten. Helm is er niet zeker van dat hiertoe enige politieke wil bestaat en nog minder dat, als die er is, dat iets duurzaam oplevert. De proeve van de pudding is in zijn ogen een CO₂-belasting die kolen zwaar belast en kernenergie evenzeer als duurzame energie ontziet. Tot nu toe heeft in dit opzicht het Britse beleid in zijn ogen veel geld gekost, maar veel extra besparing of duurzame energie heeft het niet opgeleverd. Ook hier is de toekomst Europees

D. Helm, Energy, the state and the market, Oxford University Press, 2003, isbn 01 9926 2039

en zelfs mondiaal. Nog nooit heeft energiebeleid tot een grootschalige transitie geleid die niet op afzienbare termijn voordelen aan gebruikers bracht. Het klassieke stramien was - zie de Franse aanpak met kernenergie - dat de overheid een bepaalde technologie koos en de kosten werden verhuld. De parallellen tussen de verwachtingen inzake kernenergie in de jaren vijftig, zestig en zeventig van de vorige eeuw, en duurzame energie nu, stemmen niet vrolijk. Er is in beleidskringen kennelijk een grote neiging te veronderstellen dat over twintig jaar de favoriete technologie (kern versus kolen, nu duurzame energie versus gas) goedkoper is dan de huidige, en dat die nieuwe technologie toch zeker een marktaandeel van 25 procent kan hebben en derhalve gestimuleerd moet worden.

Het blijvende voordeel van de geliberaliseerde energiemarkt is dat het verdoezelde welvaartsverlies van dergelijk stimuleringsbeleid niet zo eenvoudig meer georganiseerd kan worden. Het transitiebeleid, gekoppeld aan stimulering van onderzoek en ontwikkeling op basis van comparatieve kostenvoordelen, is een poging op zoek naar een beter alternatief.

Conclusie

We zijn in Nederland nog niet te laat om serieus over het gewenste minimumniveau van concurrentie na te denken. Als we accepteren dat Europese ontwikkelingen dominant zijn, is er ook alleen op dat niveau iets wezenlijks aan te doen. Maar omdat de grote baathebbers Franse, Duitse, Italiaanse en Zweedse bedrijven zijn, zal dat niet snel gebeuren. Bovendien hebben we grote bedrijven domweg nodig om langetermijninvesteringen te doen. Als dat allemaal zo is, heeft het weinig zin hun bestaan te ontkennen of bevechten. Dan kunnen we er beter voor zorgen dat er zoveel mogelijk ook actief zijn op de Nederlandse markt én dat Nederlandse klanten maximaal kunnen kiezen.

Dit is een prachtig boek. Voor eenieder die denkt dat beleid zich rechtlijnig ontwikkelt, op basis van analyses en rationele afwegingen, is het verplichte kost. Helm ontleedt de echte en schijnbare doelen vlijmscherp, maakt duidelijk waar er al of niet bedoeld van welvaartswinst sprake is geweest en wat daar de oorzaken van waren, en houdt een gepassioneerd betoog voor de noodzaak van een consistent modern energiebeleid. De echte wereld is er een van macht en marketing. Maar er moet dan wel een verhaal zijn om te verkopen.

Helm is wel erg Brits: de wereld draait om Londen en internationale ontwikkelingen zijn een randverschijnsel. Europa is zoiets als Ierland: interessant maar overzee en niet beslissend. Dat zal hij zich in een volgend boek niet meer kunnen permitteren.