

Een vrije elektriciteitsmarkt?

Kan de elektriciteitsvoorziening beter aan de vrije markt worden overgelaten, zoals de Europese Commissie voorstelt, of is dat onverstandig met het oog op de voorzieningszekerheid, de gevolgen voor het milieu en de tarieven voor kleinverbruikers?

In ESB van 6 januari 1993¹ wordt de liberalisering van de elektriciteitsmarkt, zoals die door de Europese Commissie is voorgesteld², van harte toegejuicht. Van Herwaarden en Tack concluderen dat een vrije Europese markt voor elektriciteit op lange termijn onafwendbaar is. 'Third party access' (TPA), het meest bediscussieerde onderdeel uit het voorstel, is een welkome aanvulling op de huidige situatie.

Van Herwaarden en Tack stellen vijf thema's aan de orde in hun verdediging van TPA: de ontmoediging van investeringen, de ondermijning van het diversificatiebeleid, bureaucratiesering, concurrentievervalsing en de benadeling van kleinverbruikers. In deze bijdrage zal worden betoogd dat het "hete hangijzer" niet zozeer wordt gevormd door TPA, als wel door introductie van vrije marktwerking op alle onderdelen van de voorziening. Naar onze mening is het voorstel van de Commissie te eenzijdig gebaseerd op vertrouwen in de marktwerking³.

De richtlijn gaat uit van de vrijheid voor een ieder om elektriciteit te produceren, transporteren, distribueren, verhandelen en leveren. Ter effectivering van deze vrijheden wordt toegang tot het leidingnet gecreëerd, TPA. In onze reactie op de door Van Herwaarden en Tack opgevoerde thema's willen wij aansluiten bij de drie doelstellingen van het Nederlandse energie- (en elektriciteits-)beleid: het moet zorgen voor voorzieningszekerheid en een bijdrage leveren aan het milieubeleid en aan een goede Nederlandse concurrentiepositie. In trefwoorden: betrouwbaar, schoon, betaalbaar. Zowel praktisch als theoretisch vragen we ons af of het Commissievoorstel tot een dergelijk evenwichtig samenspel zal kunnen leiden.

Meer markt

In de Elektricitetwet 1989 is getracht een evenwicht aan te brengen tussen een planmatige aanpak om de openbare voorziening zeker te stellen en concurrentie, tussen beleid en markt. Theoretisch is er geen reden waarom een nog groter accent op marktwerking, en dus minder op beleid, tot grotere efficiëntie zou leiden. Markten zijn bij uitstek geschikt om tot goede besluitvorming te leiden in situaties waarin besluiten worden genomen voor een betrekkelijk korte termijn en waar de consument daadwerkelijk vrij en onafhankelijk is om beslissingen te nemen⁴. Aan deze voorwaarden is niet voldaan binnen de elektriciteitsvoorziening en zal ook niet worden voldaan op grond van de voorgestelde richtlijn. Voorraden elektriciteit vallen nauwelijks aan te houden en een ieder zit nu eenmaal vast aan een leidingnet. Marktwerking zal dus in elk geval niet tot een Pareto-optimale situatie leiden, waardoor we staan voor de keus uit verschillende 'next-best'-situaties. Voor deze situaties kunnen we twee kanten op. De ene is die van de Commissie. Die zullen we allereerst behandelen. Een andere is de kant die Nederland ingeslagen is. Deze komt vervolgens in het betoog aan de orde.

Bureaucratie

Juist omdat niet aan de voorwaarden van goede marktwerking is voldaan, ziet men hoe in alle landen de overheid veelvuldig moet ingrijpen om een goede voorziening tegen redelijke voorwaarden voor iedereen zeker te stellen. Ook in het Verenigd Koninkrijk waar een vrije markt beoogd wordt, moest een groot aantal ambtenaren worden aangesteld om de markt te laten werken! Meer regelge-

ving lijkt onvermijdelijk, en extra bureaucratie zal het gevolg zijn. Ook Van Herwaarden en Tack komen tot deze conclusie. In een puur marktsysteem komt regulering dus via de achterdeur binnen. Nu wordt dit eigenlijk ook door weinigen ontkend. Opmerkelijk is dan dat toch wordt gepleit om betrekkelijk doorzichtige (veelal nationale) regelgeving door onvoorspelbare (Europese) regels te vervangen.

Investeringen en diversificatie

Investeringen zullen niet teruglopen, zo menen Tack en Van Herwaarden, en als ze het zouden doen, hoeft het niet ongewenst te zijn. Echter, er is ons geen majeure economische theorie bekend die pretendeert dat de markt tot optimale situaties leidt voor investeringen waar tien jaar voor nodig is, met terugverdiertijden van zo'n twintig jaar, te zamen ten minste zo'n dertig jaar vooruit. Niet ondenkbaar is bij voorbeeld dat als gevolg van een aanhoudend zwakke economische conjunctuur de elektriciteitsvraag stagneert waardoor nieuwe investeringen in eenheden gedurende vele jaren op een laag pitje staan. Bij een economische opleving met dito vraag naar elektriciteit kan dan plots een flink vermogenstekort blijken. Even snel dat 'gat' dichtten kan men in deze sector vergeten: lange voorbereidings- en bouwperiodes, nog afgezien van vertragingen bij de afgifte van vergunningen (bij voorbeeld als gevolg van het Nimby-effect). Dit geldt ook voor de aanleg van nieuwe hoogspanningsleidingen. Veel kapitaal vergende investeringen met lange terugverdiertijden worden dus ontmoedigd.

Hierbij kunnen twee tegenwerpen worden gemaakt. In de raffinage-sector, bij voorbeeld, werken particu-

1. K.L. van Herwaarden en P.J. Tack, De Europese markt voor elektriciteit: uitstel of afstel?, ESB, 6 januari 1993, blz. 9 e.v.

2. Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit (COM(91) 548 def., *Publikatieblad EG*, C 65/04.

3. Zie voor een algemeen overzicht: CEPS, *The internal market for energy*, Brussel, 1992.

4. Vgl. I. Fells en N. Lucas, UK energy policy post-privatisation, *Energy Policy*, mei 1992.

liere ondernemingen toch ook met hoge investeringen en relatief lange termijnen? Maar de terugverdientijden zijn hier toch korter. Verder is zo'n sector niet met de elektriciteitsmarkt vergelijkbaar. Het gaat dan om wereldomspannende ondernemingen die risico's over locaties en producten kunnen middelen en in een waarlijk mondiale markt opereren. Voor ons zou de zekerheid dat in Singapore een nieuwe elektriciteitscentrale is neergezet het licht niet feller doen schijnen.

Verder, zo melden ook Tack en Van Herwaarden, kunnen er toch betrekkelijk snel gascentrales worden gebouwd. De zogenaamde 'dash for gas' in het Verenigd Koninkrijk hoeft in hun optiek niet nadelig beoordeeld te worden. Ze vermelden er echter niet bij dat het gasaandeel tot voor enige tijd in dat land nul was. Voorts wordt over de daarmee gepaard gaande prijsrisico's luchtig heen gestapt. Met de ervaringen uit de jaren tachtig is er in ons land het nodige leergeld betaald. In de huidige situatie is er sprake van een centrale planning door de Samenwerkende Energieproducenten (SEP), waardoor ook relatief kapitaalintensieve centrales gebouwd worden, zodat prijsfluctuaties geringer zijn dan indien er een sterke afhankelijkheid van één energiedrager zou zijn. Daarnaast zouden opties die juist vanuit de mondiale milieuproblematiek (klimaat) interessant zijn, zoals kernenergie en kolenvergassing, onmogelijk worden; want wie zou in een vrije marktsysteem risico's van deze orde nemen?

Milieu

In een puur marktsysteem zal daarmee ook het milieu-aspect in de praktijk minder aandacht krijgen. We achten het een omissie dat dit bij Van Herwaarden en Tack niet werkelijk ter sprake komt. Doordat zowel productie- als distributiebedrijven met lange terugverdientijden werken, kunnen investeringen die uit milieu-optiek gewenst, en ook op langere termijn maar net kosteneffectief zijn, momenteel toch gedaan worden. Volgens de ontwerp-richtlijn kan een lidstaat weliswaar bepaalde eisen stellen aan de bouw van centrales uit milieu-oogpunt, maar daardoor verplaatst de problematiek zich slechts. Er zal dan worden gezocht naar een vestigingsplaats in c.q. stroomleve-

ring uit landen met de laagste milieueisen. Een land met hogere eisen kan dat als een voordeel zien, als het om lokale milieuproblemen gaat, maar als het om mondiale problemen gaat is het milieu met zo'n ontwikkeling niet gebaat. De wens in dat verband tot harmonisering van milieunormen over te gaan is terecht, maar blijkt niet eenvoudig te realiseren.

Concurrentievervalsing c.q. milieudegradatie zal in de praktijk onvermijdelijk zijn. Voorts zal een effectief besparingsbeleid, zoals dat in ons land via de distributiesector wordt uitgevoerd, nauwelijks nog tot de mogelijkheden behoren. Van een ondernemer op een vrije markt mogen we nu eenmaal niet verwachten dat hij zijn afnemers zal aanmoedigen minder van zijn produkt af te nemen, of dat hij minder vervuילend gaat produceren wanneer dat duurder is.

Of de ontwerp-richtlijn duurzame vormen van opwekking zal bevoorstellen is twijfelachtig. De Commissie is hier zelf ook ambivalent, waar zij de mogelijkheid opent om een bepaald aandeel (dure) duurzame energie verplicht stellen. Dat is echter weer weinig marktconform.

Benadeling kleinverbruikers

Van Herwaarden en Tack zijn niet zo bang voor een benadeling van kleinverbruikers. Ze menen dat zo'n benadeling als gevolg van TPA zich alleen zou voordoen binnen een verticaal geïntegreerd elektriciteitsbedrijf. Wij menen daarentegen dat een dergelijke afwenteling zich ook zal voordoen indien distributiebedrijven zich in een prijzenslag om de grote afnemers moeten mengen. De 'captive consumers' zullen voor de kortingen die aan grootverbruikers worden gegeven, moeten opdraaien. Als zij tenminste nog beleverd worden. Een vrije markt veronderstelt het achterwege laten van leveringsplichten. Dit zal tot gevolg hebben dat de economisch minst aantrekkelijke afnemers niet meer zullen worden beleverd.

Afweging

Van Herwaarden en Tack geven zelf al aan dat de Commissie de door haar geclaimde positieve effecten niet kan bewijzen. Het dilemma is dat de ononderbroken voorziening zo essentieel is, dat daarmee niet mag worden geëxperimenteerd. De eventuele gunstige effecten van de voorstellen op de toekomstige voor-

ziening zijn nauwelijks in te schatten. Kleinverbruikers zullen er waarschijnlijk relatief op achteruit gaan. Ook zij hebben net zozeer belang bij voorzieningszekerheid en een schoon milieu als anderen. Al met al moet het voordeel van veronderstelde efficiëntieverbetering worden afgewogen tegen de genoemde nadelen: het gaat om een herstructurering met grote risico's zonder enige garantie op succes.

Het meest opmerkelijk aan de bijdrage van Van Herwaarden en Tack vinden we dat niet op de Nederlandse situatie wordt ingegaan. Impliciet is hun onvermijdelijke conclusie dat liberalisering à la ontwerp-richtlijn ook voor Nederland een vooruitgang zou zijn. Wij betwijfelen dat. Sterker, het komt ons voor dat het Nederlandse stelsel elementen bevat die voor de liberalisatie op Europese schaal van belang kunnen zijn, en tevens betrokken kunnen worden op de door Van Herwaarden en Tack aan de orde gestelde thema's.

Zekerheid met concurrentie

In het Nederlandse stelsel is gebleken dat vormen van productievrijheid en TPA ingepast kunnen worden in een systeem waarin de openbare voorziening borg blijft staan voor leveringszekerheid en tegelijk aandacht kan worden geschonken aan het milieu-aspect.

Ten einde voldoende productie- en transportcapaciteit te kunnen verzekeren is in de wet een planningsmechanisme opgenomen. Verantwoordelijk voor de planning is de SEP, die na overleg met de (vier) productiebedrijven (EPON, EPZ, EZH en UNA) iedere twee jaar een elektriciteitsplan vaststelt (e-plan). Ook de distributiesector wordt hierbij betrokken.

Uitgaande van een schatting van de vraag naar elektriciteit raamt de SEP de benodigde productiecapaciteit voor de eerstkomende tien jaar. Daarbij wordt rekening gehouden met de productie-eenheden die bij distributiebedrijven en/of particulieren in bedrijf (zullen) zijn, het zogenaamde decentrale vermogen (warmte/krachtkoppeling, wind enz.). Ook betreft de SEP de mogelijkheden van in- en uitvoer bij haar berekeningen. Aldus blijkt hoe groot het productievermogen van SEP c.s. dient te zijn: niet te weinig, maar ook niet te veel.

De vier productiebedrijven zijn verplicht dat benodigde vermogen te bouwen en in bedrijf te houden. De dagelijkse inzet van de centrales en het hoogspanningstransport wordt verzorgd door de SEP. Een en ander vindt zonder al te veel bureaucratische procedures plaats.

Bij de invulling van het benodigde vermogen in het e-plan is de SEP gebonden aan een aantal voorwaarden van nationaal energiebeleid, die zijn neergelegd in het Structuurschema elektriciteitsvoorziening. Zo dient bij de keuze van de brandstofsoort van nieuwe centrales rekening te worden gehouden met het diversificatiebeleid zoals opgenomen in het Structuurschema.

De produktiekosten worden voor het grootste gedeelte 'gepoold' via levering aan en terugkopen van de Sep. Tezamen met de kosten voor invoer, transport en besturing van de eenheden resulteert dit in het Landelijk Basis Tarief (LBT). De niet gepoolde kosten dient het productiebedrijf via toevoeging van een tarief-schakel te verhalen, het Regionaal Basis Tarief (RBT). De distributiebedrijven zijn vrij om in Nederland een productiebedrijf te kiezen. Aldus ontstaat er een zekere concurrentie tussen de productiebedrijven.

Handhaving van de voorzieningszekerheid is dus opgedragen aan de elektriciteitssector en kan worden gëffectueerd via de diverse aan de onderscheiden elektriciteitsbedrijven toegedeelde taken en bevoegheden. De Commissie is op dit cruciale punt dubbelhartig, want de ontwerp-richtlijn veronderstelt dat er bedrijven werkzaam zullen blijven in de openbare voorziening, die echter tegelijkertijd worden geacht de concurrentie te kunnen aangaan met ondernemingen die alleen hoeven te denken aan hun eigen belang.

Concurrentie

Ten einde concurrentie te bevorderen bevat de Elektriciteitswet diverse prikkels. Zo mogen eindverbruikers voor eigen gebruik zelf elektriciteit opwekken. Het plaatselijke distributiebedrijf heeft de wettelijke plicht om het overschot aan stroom in te kopen tegen ten minste de vergoeding die is opgenomen in een zogenaamde standaardregeling, gebaseerd op de als gevolg van die inkoop door de distributiebedrijven vermeden kosten.

Voorts kunnen als concurrentiebevorderende elementen worden genoemd:

- grootschalige productie en distributie vindt plaats in aparte ondernemingen (geen verticaal geïntegreerde bedrijven). Op dat punt gaat het Nederlandse systeem, anders dan Van Herwaarden en Tack menen, verder dan de ontwerp-richtlijn waarin slechts een "beperkte unbundling" wordt geëist; de praktijk leert overigens dat productie- en distributiebedrijven, weliswaar vanuit gescheiden verantwoordelijkheden, aangewezen zijn op samenwerking;
- transparantie van prijzen binnen de diverse leveringschakels;
- alle eindverbruikers hebben het recht om voor eigen gebruik te importeren;
- bepaalde grootverbruikers hebben de mogelijkheid om stroom te betrekken van het distributiebedrijf van hun keus (horizontaal shoppen); dat betekent een zekere concurrentie tussen distributiebedrijven;
- distributiebedrijven mogen binnen Nederland stroom inkopen bij het productiebedrijf van hun keus (horizontaal shoppen), ofwel: concurrentie tussen productiebedrijven.

Om deze rechten daadwerkelijk te kunnen uitoefenen hebben betrokkenen recht op transport. De enige voorwaarden hierbij zijn dat er voldoende capaciteit voorhanden is en dat er getransporteerd wordt tegen redelijke voorwaarden. In wezen is dit toegang van derden tot de leidingen. Ofwel: in Nederland bestaat al een vorm van TPA.

Naast deze concurrentiebevorderende elementen bevat de Elektriciteitswet een bepaling, die als een belemmering kan worden opgevat. Dat is een verbod op invoer door distributiebedrijven. Dit verbod is destijds in de wet opgenomen om het planingsproces van SEP mogelijk te maken. Dat proces zou wel zeer moeilijk worden wanneer distributiebedrijven op ieder moment hun stroom van over de grens kunnen halen. Het kan immers gaan om zeer grote hoeveelheden. Waar moet SEP dan nog mee rekenen als het gaat over de in de toekomst benodigde capaciteit? Import is derhalve een recht voor de SEP; een plicht zelfs, want volgens de wet moet SEP tel-

kens een afweging maken tussen het bouwen van eigen capaciteit en invoer. Intussen eisen de distributiebedrijven dit recht op. Men kan zich hierbij iets voorstellen. Echter, een dergelijk recht zou alleen gegeven kunnen worden wanneer dat geen afbreuk doet aan de voorzieningszekerheid en dus het planingsproces.

Conclusie

In de discussies over een vrijere elektriciteitsvoorziening wordt vaak een groot vertrouwen geschonken aan vrije marktwerking. Dit is een te eenzijdige benadering. Voorkomen dient te worden dat er als gevolg van experimenten onverantwoorde risico's met de voorziening worden genomen. Uit deze zorg kunnen de meeste weerstanden tegen de door de Commissie voorgestelde richtlijn worden verklaard. We zien per saldo geen overtuigende voordelen die deze risico's waard zijn. Nog opmerkelijker is dat in de bijdrage van Van Herwaarden en Tack geheel voorbij wordt gegaan aan het Nederlandse stelsel dat zeker niet het best denkbare of voor de eeuwigheid ontworpen is, maar waarin wel een evenwichtig samenspel tussen betrouwbaarheid, efficiency en de invalshoek van het milieu gevonden is.

P.A. Boot

M.M. van Kordelaar

De auteurs zijn werkzaam bij het Ministerie van Economische Zaken. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven. Met dank aan enkele collega's van het DG voor Energie.

Waarom niet?

Met enige verbazing hebben wij kennis genomen van het commentaar op ons artikel door Boot en Van Kordelaar. Kennelijk bestaan er enige misverstanden, niet alleen omtrent de ontwerp-richtlijn van de Europese Commissie, maar ook over het functioneren van de elektriciteitssector. Wellicht is het Nederlandse elektriciteitsbeleid ermee gediend wanneer die misverstanden zo snel mogelijk uit de weg worden geruimd.

Meer markt?

In hun commentaar gaan Boot en Van Kordelaar ervan uit dat de elektriciteitssector zich per definitie niet leent voor marktcoördinatie. Het heeft er alle schijn van dat zij tot deze stelling komen door het onderscheid tussen de drie functies in een modern stroomvoorzieningssysteem, te weten opwekking, transport en distributie, te negeren. Boot en Van Kordelaar betogen, overigens impliciet, dat de elektriciteitsvoorziening als geheel een natuurlijk monopolie is, omdat de afnemers hun stroom alleen via een leidingnet kunnen ontvangen. Echte keuzevrijheid voor de afnemers zou daardoor niet mogelijk zijn.

Aan het begin van deze eeuw, toen de bedrijfstak nog in de kinderschoenen stond, klopte dat beeld. Iedere stad had zijn eigen lokale voorziening, bestaande uit één of hooguit enkele kleine opwekeenheden en een distributienet. Koppelingen tussen de lokale systemen in de vorm van (hoogspannings-)transportlijnen waren niet of nauwelijks aanwezig. Daardoor was het voor een afnemer uit Amsterdam technisch onmogelijk om stroom uit, zeg, een Utrechtse opwekinstallatie te ontvangen.

Mede als gevolg van de opkomst van grootschalige opwekkingstechnieken ontstond een grotere afstand tussen opwekking en distributie. In de loop der jaren is er daarom een tamelijk uitgebreid transportnet tot stand gebracht. Via het transportnet

werden ook elektriciteitscentrales met elkaar verbonden, niet alleen om bij een storing in een grote centrale de voorziening veilig te stellen, maar ook om de inzet van productie-eenheden landelijk te kunnen optimaliseren.

Met de ontwikkeling van het transportnet werden de technische belemmeringen om de afnemer in vrijheid zijn elektriciteitsproducent te laten kiezen grotendeels opgeheven. Daarom is er heden ten dage alleen nog sprake van een natuurlijk monopolie in de distributie en (in mindere mate) het transport van elektriciteit; wat de opwekkingsfunctie betreft wordt nu echter voldaan aan de belangrijkste voorwaarde voor – grensoverschrijdende – marktcoördinatie. Zie daar de ratio achter het liberaliseringsvoorstel van de Europese Commissie, waarin TPA moet garanderen dat de technische mogelijkheden eindelijk kunnen worden benut.

Bureaucratie

Boot en Van Kordelaar hebben natuurlijk gelijk als zij stellen dat elektriciteit niet op voorraad kan worden aangehouden. Daardoor is het cruciaal dat in de elektriciteitssector vraag en aanbod op ieder moment met elkaar in evenwicht zijn. Deze afstemming dient altijd op een centraal punt te worden verzorgd door de beheerder van het transportnetwerk. (In Nederland is de NV Sep hiervoor verantwoordelijk.) Er zijn echter geen harde aanwijzingen om aan te nemen dat de uitvoering van deze taak in een geliberaliseerd systeem een significant grotere inspanning vereist, en de recente ervaring in het Verenigd Koninkrijk bewijst dat.

In een marktsysteem dient men rekening te houden met de mogelijkheid dat sommige handelende partijen proberen om machtsposities uit te buiten. Daarom vereist een geliberaliseerde elektriciteitsmarkt een toezichhoudend orgaan. Hierop zullen Boot en Van Kordelaar vooral doelen wanneer zij het hebben over "extra bureaucratie". Dat zij zich over een dergelijke 'watchdog' enigszins laatdunkend uitspreken wekt bij ons geen verwondering. In het kartelparadijs van Europa wordt nu eenmaal traditioneel weinig waarde gehecht aan echte concurrentiebevordering. Dat is maar Brusselse willekeur! Toch blijft het merkwaardig dat Boot

en Van Kordelaar bij hun verwijzing naar het VK niet hebben opgemerkt dat de reorganisatie van de sector daar geleid heeft tot een ingrijpende sanering in de staforganen van de elektriciteitsbedrijven.

Investerings

Boot en Van Kordelaar zijn voorts bezorgd dat de investeringen in een marktsysteem niet op het vereiste peil blijven. Ze zeggen geen majeure economische theorie te kennen die pretendeert dat de markt tot optimale situaties leidt voor investeringen met terugverdiendtijden van twintig à dertig jaar. Misschien zouden zij zich eens kunnen verdiepen in de theorie van de investeringsanalyse¹. Zij zouden dan inzien dat zulke investeringsprojecten nimmer acceptabel zijn, omdat de rentekosten bij dergelijke terugverdiendtijden redelijkerwijs niet volledig kunnen worden goedge-maakt². Geld wordt nu eenmaal niet (bijna) gratis ter beschikking gesteld, en dat is maar goed ook, want anders zou er van een efficiënte allocatie van produktiemiddelen in onze economie niets terecht komen. Niet ondenkbaar zou dan bij voorbeeld zijn dat in een situatie van aanhoudende stagnatie in de elektriciteitsvraag (bij voorbeeld als gevolg van een succesvol energiebesparingsbeleid door distributiebedrijven, waarover verderop meer) de productiebedrijven toch zouden doorgaan met investeren in productiecapaciteit, omdat ze de daaraan verbonden rentekosten onderschatten ... Alleen niet-commercieel opererende bedrijven zouden in de verleiding kunnen komen om zo'n fout te maken. (De Nederlandse productiebedrijven evalueren hun investeringen overigens op een meer rationele grondslagen, waaronder de netto contante waarde.)

Kort en goed, er is geen reden om aan te nemen dat de terugverdiendtijden in de elektriciteitssector significant langer zijn dan in andere kapitaalintensieve bedrijfstakken. De

1. Zie bij voorbeeld J.E. Andriessen, *Economie in theorie en praktijk*, Elsevier, 1972, blz. 283.

2. Een investering met een terugverdiendtijd van twintig jaar die een eeuwig durende constante kasstroom oplevert, heeft een intern rendement van slechts 5%.

lengte hiervan wordt slechts bepaald door de mogelijkheid om tegen gunstige voorwaarden geld aan te trekken en het geschatte investeringsrisico. Zoals wij in ons artikel uiteen hebben gezet zal dit risico in een liberaliseerde markt wel iets toenemen, waardoor de impliciete terugverdientijd korter wordt, maar lang niet zo sterk als de tegenstanders beweren. Uit een vorig jaar gepubliceerde lange-termijnsimulatie blijkt verder dat het door velen gevreesde gevaar van cyclisch investeringsgedrag in een marktcontext gemakkelijk is te voorkomen, wanneer producenten worden verplicht om hun voorgenomen investeringen bij de netwerkbeheerder aan te kondigen³. Boot en Van Kordelaar zullen dat wel weinig marktconform vinden, maar dat nemen we dan maar voor lief. En last but not least is in het recente verleden gebleken dat de bouw tijden van gasseenheden en decentraal produktievermogen zodanig kort zijn dat niemand wakker hoeft te liggen van een 'lichten uit'-scenario.

Brandstofdiversificatie

Maar hoe zit het dan met de brandstofdiversificatie? In ons artikel hebben we al aangegeven dat de 'dash for gas' momenteel een wereldwijd fenomeen is. Zelfs het door kernenergie en centrale planning geobserveerde Electricité de France ziet er nu de voordelen van in⁴. Het is onjuist om deze tendens uitsluitend in verband te blijven brengen met een 'onverantwoordelijke', geliberaliseerde elektriciteitsmarkt. Dat de zogenaamde 'independent producers' in het VK een voorkeur hebben getoond voor minder kapitaalintensieve produktietechnieken heeft vooral te maken met het feit dat deze bedrijven door hun vaak geringe omvang tegen minder gunstige voorwaarden geld kunnen aantrekken. De grote produktiebedrijven hebben daar geen last van. Hun voorkeur voor gas is op andere, in ons artikel beschreven overwegingen gebaseerd.

Overigens kan men zich afvragen of gas in het kader van de brandstofdiversificatie werkelijk zo riskant is, zelfs in een land dat al een relatief groot gasaandeel heeft, zoals Nederland. Ontegenzeggelijk is het ongunstig als het brandstofkostenrisico van produktiebedrijven nagenoeg geheel

wordt bepaald door één brandstofsoort. In het verleden waren de gasprijzen vrijwel altijd gekoppeld aan de olieprijs, maar andere prijsformules zijn net zo goed mogelijk. Een rationeel produktiebedrijf met een relatief groot aantal gaseenheden zal zijn brandstofkostenrisico dan ook spreiden door de contracten met zijn gasleveranciers op uiteenlopende referentiebrandstoffen te baseren. In het recente verleden zijn er daarom bij voorbeeld ook gascontracten afgesloten waarin de kolenprijzen worden gevolgd. Enige voorzichtigheid is daarbij trouwens wel op zijn plaats, want het valt nog te bezien wat er met de kolenprijzen gaat gebeuren wanneer overheden zwaar gesubsidieerde kolenmijnen sluiten, zoals onlangs in bij voorbeeld het Verenigd Koninkrijk en in Duitsland is voorgesteld.

Milieu

Het terugverdientijdenargument dat Boot en Van Kordelaar hier opnieuw ten tonele voeren is hierboven al weerlegd. We gaan ook niet in op de milieurisico's van kernenergie en de miraculeuze CO₂-voordelen van kolenvergassing. Laten we ons beperken tot het hoofdargument: de trage harmonisatie van Europese milieunormen. Wat is het grote probleem hier nu eigenlijk? Binnen EG-verband bestaat al sinds 1990 een richtlijn waarin emissie-eisen worden gespecificeerd voor grote stookinstallaties⁵. Er is twijfel over de vraag of de regeling wel in alle landen naar behoren wordt uitgevoerd, maar dat is natuurlijk toch een tijdelijke kwestie. Verder zijn in enkele landen, waaronder Nederland, de regels inmiddels nog iets verder aangescherpt. Dramatische verschillen in emissiebepalingen zijn hierdoor echter voor zover ons bekend niet ontstaan. Het door Boot en Van Kordelaar gevreesde produktieverschuivingsgevaar achten wij dan ook sterk overdreven. Overigens kan men zich, met alle respect voor het milieu, afvragen of het non-harmonisatie-argument gebruikt kan worden om vrije handel aan banden te leggen. Importen van allerhande goederen uit het voormalige Oostblok en de ontwikkelingslanden zouden daardoor vrijwel onmogelijk worden, want milieuregels hebben daar nog geen hoge prioriteit. Willen ze dat?

Boot en Van Kordelaar menen verder dat een effectief besparingsbeleid via de distributiesector in een geliberaliseerde markt niet meer tot de mogelijkheden zal behoren. De ervaringen met 'demand side management' in de VS logenstraffen deze bewering. Distributiebedrijven ontlenen hun bestaansrecht niet aan het verkopen van zoveel mogelijk elektriciteit, maar aan het voldoen in de behoefte van de afnemers om hun elektrische apparaten te laten functioneren. Een subtiel maar wezenlijk verschil. Afnemers hebben er geen problemen mee wanneer de (distributie-) kosten per kWh door besparingsmaatregelen iets toenemen, zolang hun totale energierekening maar lager uitvalt. Als distributiebedrijven financieel een graantje kunnen en mogen meepikken op het doorvoeren van energiebesparingsmaatregelen bij afnemers, dan zullen zij niet aarzelen⁶.

Kleinverbruikers

Met hun opmerkingen over de kleinverbruikerstarieven slaan Boot en Van Kordelaar de plank mis. Laten we eens zien wat er in het VK met de tarieven is gebeurd sinds de reorganisatie. De kleinverbruikerstarieven zijn daar inderdaad zichtbaar gestegen, omdat de Engelse distributiebedrijven hun tariefaanpassingen primair moeten baseren op de 'retail'-prijsindex. (Zoals bekend werd het VK in de afgelopen jaren geteisterd door een hoge inflatie.) Wie hebben echter het hardst geklaagd over tariefverhogingen in het VK? De grootverbruikers. Sinds de reorganisatie zijn zij hun met hardnekkig lobbyen verkregen tariefvoordelen grotendeels kwijtgeraakt. De discriminatie tussen groot- en kleinverbruikers, die in vrijwel alle continentaal-Europese landen voorkomt, bestaat in het VK niet meer. Dat is als volgt te verklaren.

3. Zie in dit verband D.W. Bunn en E.R. Larsen, Sensitivity of reserve margin to factors influencing investment behaviour in the electricity market of England and Wales, *Energy Policy*, mei 1992.

4. Zie The toll for coal, *The Economist*, 16 januari 1993.

5. Richtlijn grote stookinstallaties, 88/609/EEG, in werking sinds 30-06-1990.

6. Zie bij voorbeeld Cool it, a survey of energy and the environment, *The Economist*, 31 augustus 1991.

In het VK kan een grootverbruiker een distributiebedrijf om een offerte verzoeken voor een leveringscontract. In zo'n contract vraagt het distributiebedrijf een vergoeding voor de elektriciteit zelf (op basis van de geschatte inkoopkosten op de centrale markt), plus een vergoeding voor de distributie van de elektriciteit van het centrale transportnet naar de grootverbruiker. Als de grootverbruiker denkt dat hij de benodigde elektriciteit zelf goedkoper op de centrale markt kan inkopen, dan mag dat. Het distributiebedrijf zorgt dan alleen voor het vervoer van de door de grootverbruiker zelf ingekochte elektriciteit. Waar het nu op aankomt is dat een distributiebedrijf in een dergelijk systeem er geen enkel belang bij heeft om aan de grootverbruiker voor de elektriciteit zelf een lagere vergoeding te vragen dan de inkoopkosten op de centrale markt. Daardoor zou namelijk het contract verliesgevend worden, en dat verlies kan niet op de kleinverbruikers worden verhaald, want dan zou de eerder genoemde 'watchdog' ingrijpen. Het distributiebedrijf hoeft ook niet bang te zijn dat het distributie-inkosten misloopt als de grootverbruiker zelf op de markt inkoop, want daarvoor heeft de grootverbruiker toch altijd de hulp van het distributiebedrijf nodig. Chantage lukt dus niet. In het door de Commissie voorgestelde systeem werkt het net zo. Overigens blijven de distributiebedrijven in de ontwerp-richtlijn van de Commissie, anders dan Boot en Van Kordelaar suggereren, gebonden aan een leveringsplicht. Afgelegen consumenten hoeven zich dus geen zorgen te maken.

Al met al valt het met de risico's van het liberaliseringsvoorstel, zo hopen we in het voorgaande opnieuw duidelijk te hebben gemaakt, reuze mee. Wij zijn het dan ook niet eens met de stelling van Boot en Van Kordelaar dat het Nederlandse systeem te preferen is boven het door de Commissie voorgestelde. Let wel, we zeggen daarmee niet dat Nederland een slecht functionerende elektriciteitssector heeft. Het zou onzinnig zijn om dat te beweren. Maar het kan nog beter. De elektriciteitswet van 1989 heeft naar onze mening tenminste drie tekortkomingen:

- van de door Boot en Van Kordelaar genoemde mogelijkheid tot

'horizontaal shoppen' wordt geen gebruik gemaakt, juist omdat de vier productiebedrijven maar liefst 95% van hun produktiekosten 'poolen'. Van concurrentie blijft zo niet veel over. Horizontaal shoppen is dan ook niet meer dan een papieren tijger. Concurrentie in de productiesector zelf beperkt zich bij ons in feite tot een afgezwakte vorm van 'competitive bidding' tussen de vier productiebedrijven bij de opstelling van nieuw middel- en grootschalig productievermogen. Dat is niet niks, maar het blijft te weinig;

- de uiteindelijke toerekening van de produktiekosten geschiedt in Nederland volgens een ogenschijnlijk effectief, maar uiterst ongenueanceerd systeem. Bijzondere grootverbruikers hebben daardoor de gelegenheid om zichzelf te bevoorstellen ten koste van de overige afnemers. Zij kunnen hun elektriciteitsrekening laag houden door op momenten dat de landelijke vraag naar stroom hoog is snel uit te schakelen. In feite gedragen ze zich als metropassagiers zonder kaartje die, geholpen door inside-informatie, opmerkelijk goed weten wanneer ze uit moeten stappen omdat er controleurs in aantocht zijn. Dit 'free rider'-spel is in ons land volstrekt legaal, en de bijzondere grootverbruikers hebben er in het verleden vele miljoenen mee verdiend. Ook Boot en Van Kordelaar zouden dat moeten weten. In een meer open marktsysteem met een beter prijsmechanisme en een onafhankelijke 'watchdog' zijn dergelijke excessen niet mogelijk;
- de distributiebedrijven mogen zelf niet importeren, terwijl grootverbruikers dat recht wel hebben (kleinverbruikers mogen het in theorie ook, maar zij kunnen daarmee individueel nooit een voordeel behalen). Ook dit werkt discriminerend en concurrentiebelemmerend. Volgens Boot en Van Kordelaar is het importverbod noodzakelijk om het planningsproces door de NV Sep in takt te laten. Dat is slechts ten dele waar. In een geliberaliseerd systeem kan de Sep, dan omgedoopt tot 'NV TransportNed', een faciliterende rol blijven spelen bij de planning, net zoals de National Grid Company dat doet in het VK. Dit houdt

in dat 'TransportNed' zou aangeven op welke plaatsen in het transportnetwerk mogelijkheden aanwezig zijn voor nieuwe centrales, waar eventuele nieuwe transportlijnen het meest zinvol zijn, enz. Het uiteindelijke initiatief voor de bouw van nieuw productievermogen en nieuwe transportcapaciteit wordt dan echter grotendeels overgelaten aan de met elkaar concurrerende productiebedrijven en onafhankelijke industriële opwekkers. Als die bedrijven de hun toebedeelde rol goed vervullen dan kan ons land zijn huidige status als elektriciteitsimporteur op termijn verruilen voor die van exporteur. Doen ze dat niet, dan is aantasting van hun positie hun verdiende loon. Zo simpel is dat in een concurrerende markt.

Met hun pleidooi tegen het voorstel van de Commissie om de elektriciteitsvoorziening te liberaliseren hebben Boot en Van Kordelaar een ondenkbare taak op zich genomen. Maar wij moeten ook de hand in eigen boezem durven steken. Het debat over de elektriciteitssector was welbeschouwd niet meer dan een vingeroefening. Tegelijk met de elektriciteitsrichtlijn is vorig jaar ook een richtlijn voor aardgas gepresenteerd. Insiders in de energiesector weten dat daar voor ons land het eigenlijke strijdpunt ligt. De richtlijn zou onze politici een kip met gouden eieren uit handen kunnen slaan, want bij invoering zouden aardgasopbrengsten wel eens flink kunnen dalen. Het wordt tijd dat de discussie daarover op gang komt.

Karel van Herwaarden
Peter Tack