

Een vrije energiemarkt

Op weg naar de voltooiing van de interne markt heeft de Europese Commissie onlangs voorstellen gedaan om de energiesector te liberaliseren. Er moeten markten worden gecreëerd voor elektriciteit en gas; overheden die de productie en distributie soms nog geheel in handen hebben, dienen terug te treden en in plaats daarvan zullen producenten, distributeurs en grote afnemers voortaan op grond van vraag en aanbod een prijs voor energie bepalen. De Portugese EG-commissaris Cardoso e Cunha maakt ernst met deze plannen met zijn voorstel om per 1 januari 1993 aan grote afnemers de mogelijkheid te bieden om bij buitenlandse producenten elektriciteit of gas te kopen. De ervaringen die met dit zogenoemde 'third party access' worden opgedaan, zullen worden benut om per 1 januari 1996 de markt voor energie volledig te openen voor buitenlandse toetreders.

Al bij de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS), een van de voorlopers van de EG, was het energiebeleid van fundamenteel belang voor de samenwerkende leden. De vrijhandel in kolen kon een impuls geven aan het na-oorlogse herstel van de EGKS-economieën. Daarnaast was een onafhankelijke energievoorziening voor de lidstaten van grote strategische waarde. Deze twee gedachten, namelijk een markt voor energie enerzijds en voorzieningszekerheid anderzijds, hebben echter voor een voortdurende tweespalt gezorgd in het energiebeleid. Waar de markt zorgt voor aanwending van de goedkoopste energie, kan afhankelijkheid ontstaan van buitenlandse energieleveranciers. Na de twee oliecrises in de jaren zeventig lag het zwaartepunt van het beleid dan ook bij de voorzieningszekerheid. Diversificatiebeleid, energiebesparing en ontwikkeling van eigen energiebronnen moesten de afhankelijkheid verminderen. Nu dit beleid zijn vruchten lijkt af te werpen verschuift de aandacht weer naar de markt. Herstructurering van de energiesector op grond van marktbeginselen moet leiden tot reductie van kosten en het benutten van schaalvoordelen. Integratie van de energievoorziening van de lidstaten zal tevens de voorzieningszekerheid kunnen bevorderen.

Aan een vrije markt voor elektriciteit en gas zitten echter vele haken en ogen. De marktwerking vertoont een aantal gebreken. In de eerste plaats biedt de prijs die op de markt tot stand komt geen vergoeding voor schade aan het milieu, laat staan voor de vermindering van de voorzieningszekerheid. Zowel maatschappelijk als politiek kan dit tot onwenselijk gebruik van natuurlijke hulpbronnen leiden. Daarnaast dreigt het gevaar dat investeringen in onderzoek naar alternatieve vormen van energievoorziening, door de markt niet of nauwelijks worden beloond, omdat de kennis die met dergelijk onderzoek wordt opgedaan zich snel verspreidt naar concurrenten.

Verder kan een markt van nature grillen vertonen. Instabiliteit van energieprijzen zal zowel bij de afnemende industrie als bij de producenten tot onzekerheid leiden. In dit verband zal veel afhangen van de vorm waarin koop en verkoop tot stand zullen komen. Veiling van gas of elektriciteit via een soort 'spot market' maakt de markt wellicht doorzichtig, maar kan ook

voor snelle prijsfluctuaties zorgen. Moet er een bemiddelende instantie komen, die met tactische of strategische voorraden de prijs kan stabiliseren? Een veiliger weg om de prijsvolatiliteit te beperken lijkt het aangaan van lange-termijncontracten, waarover van tijd tot tijd onderhandeld kan worden. Belangrijker wellicht dan instabiliteit van de prijs, is de onzekerheid van de afzet. Vooral voor de gasindustrie telt dit punt. Zolang zij zich met een eigen distributienet verzekerd weet van afname, zijn de investeringen, die vaak een lange-termijnkarakter hebben, betrekkelijk veilig. In de verte klinkt al de roep om protectie van de binnenlandse markt.

Een ander probleem is dat marktpartijen geneigd zijn zich op de korte termijn te richten. Dan lijkt energie in overvloed aanwezig. Maar houdt de markt wel rekening met de uitputbaarheid van energiebronnen? Waarschijnlijk niet. Vanuit welvaartsoogpunt kan dit leiden tot een te lage prijs, met als gevolg overconsumptie die op de lange termijn ongewenst is. Dit betekent opnieuw dat bijgestuurd zou moeten worden.

En tot slot kan men zich afvragen of er werkelijk concurrentie zal ontstaan. Uit de Nederlandse situatie kan worden afgeleid dat de markt voor elektriciteit de neiging heeft tot natuurlijke monopolievorming. Van het Nederlandse idee dat de vele regionale distributeurs de producenten tegen elkaar uit zouden kunnen spelen is weinig terechtgekomen. Het in gezamenlijk verband aanbieden blijkt voor afnemende kosten te zorgen. In een netwerk kunnen piekbelastingen van een producent worden opgevangen door overcapaciteit van collega's, waardoor een gemiddeld lagere productiet capaciteit mogelijk wordt. Deze samenwerkingsvorm kan in Europees verband worden voortgezet. Weliswaar kunnen ook de distributeurs zich verenigen om zo meer marktmacht te veroveren, maar een monopolistische situatie wordt daarmee niet gekeerd. Het voorgaande overziend kan worden geconcludeerd dat voor een open energiemarkt van overheidswege een flinke hoeveelheid flankerend beleid nodig is om de markt op een maatschappelijk gewenste wijze te laten werken. Heffingen kunnen de tarieven sturen naar een welvaartsoptimum en stringent toezicht op de prijsvorming kan voorkomen dat er instabiliteit van prijzen of misbruik van marktmacht ontstaat. De zwakke plek van het voorstel tot een open energiemarkt is echter dat de Europese Commissie op grond van het subsidiariteitsbeginsel de invulling van al die beleidsmaatregelen volledig overlaat aan de lokale overheden, die aldus hun eigen prioriteiten mogen stellen. En daarmee staat de deur naar bescherming van nationale belangen wagenwijd open. De Duitsers krijgen de gelegenheid om met hun energiebeleid hun kolenindustrie zo gunstig mogelijk te positioneren, de Fransen idem met hun kernenergie en de Hollanders dito met hun gas. Een open energiemarkt lijkt daarom nog ver weg. De Commissie had er beter aan gedaan om haar voorstellen voor markthervorming vergezeld te doen gaan van een duidelijke visie op Europees energiebeleid.

T.P. van Walderveen