

Europa en het olieprobleem

DRS. A. P. RANNER*

De energiebehoefte van de EG-landen wordt voor ongeveer de helft gedekt met geïmporteerde olie. De Westeuropese economieën zijn daardoor sterk afhankelijk van prijs- en produktiebeslissingen van de OPEC-landen. Om die afhankelijkheid te verminderen wordt in de EG gewerkt aan een Gemeenschappelijk energiebeleid. In dit artikel worden de aanzetten tot dit beleid besproken.

De auteur is van mening dat de gestelde doelen met betrekking tot energie-efficiency en vermindering van de olie-afhankelijkheid, met de huidige beperkte middelen niet zijn te verwezenlijken. Verbetering van de Europese samenwerking en vergroting van de investeringen in nieuwe energiebronnen en in energiebesparing zou dan ook dringend geboden zijn.

Inleiding

De wereldeconomie is in 1979 en 1980 voor de tweede keer geconfronteerd met scherp stijgende prijzen van ruwe olie. Van eind 1978 tot begin 1981 werden deze met ca. 170% verhoogd. Terwijl dit jaar de in dollars luidende prijzen op de wereldmarkt onder invloed van een aanbodoverschot onder druk staan, zijn de in nationale valuta genoteerde aardolieprijzen voor de landen van de Europese Gemeenschap als gevolg van de sterke appreciatie van de dollar nog behoorlijk toegenomen. Het huidige aanbodoverschot lijkt slechts een tijdelijk fenomeen. Onder invloed van korte-termijnfactoren zoals de recessie, de schokreactie in de vraag op de prijsstijging, een betrekkelijk zachte winter, een verzadiging van de vraag naar voorraden, naast lange-termijnfactoren als het op oliesubstitutie en vraagbeperking gerichte energiebeleid, is de vraag naar olie aanzienlijk teruggelopen.

Voor de toekomst moet echter rekening worden gehouden met een herstel van de wereldvraag doordat in de industrielanden de nog te realiseren besparingseffecten grotendeels worden gecompenseerd door een vraagstijging uit hoofde van een aantrekkelijke economische groei. Daarnaast moet vooral een aanzienlijk stijgende vraag van zowel de ontwikkelingslanden als de OPEC-landen zelf worden verwacht. Door de hoge inkomenselasticiteit van de vraag en door de relatief beperkte mogelijkheden tot energieconservering zal de vraag in deze landen bij een op gang komende groei snel kunnen toenemen.

Indicatief voor de toekomstige ontwikkelingen zijn de IEA-scenario's die voor 1985 en 1990 zijn opgesteld 1). Het IEA heeft aangenomen dat de OPEC-produktie toeneemt van 25,9 mln. vaten per dag dit jaar tot 30 mln. vaten per dag in 1985 terwijl het aanbod vanuit de niet-OPEC-landen in deze periode stijgt van 22,3 mln. vaten per dag tot 23,1 mln. vaten per dag. Voorts wordt voor deze periode een daling van de vraag vanuit de in de IEA verenigde industrielanden met 2,4 mln. vaten per dag geraamd. Desondanks zal een vraagoverschot van 0,8 mln. vaten per dag resulteren. Dit overschot wordt veroorzaakt door de sterk toenemende vraag van de zijde van de niet-geïndustrialiseerde landen.

Voor 1990 wordt voorshands uitgegaan van een vraagoverschot van een zelfde orde van grootte. Dit overschot ontstaat in het laatste scenario ondanks een verwachte toename van de OPEC-produktie tot 31 mln. vaten per dag en ondanks het verder teruglopen van het verbruik van de IEA-landen tot

33,6 mln. vaten per dag, vanaf een niveau van naar verwachting 36,6 mln. vaten per dag in 1985.

Opvallend in dit scenario is de coöperatieve houding die de OPEC-landen verondersteld worden in te nemen ten opzichte van de verbruikerslanden. Mocht dit niet het geval zijn, hetgeen heel goed mogelijk is, dan is een aanzienlijk groter vraagoverschot waarschijnlijk. Deze scenario's maken duidelijk dat bij een herstel van de economische groei de huidige besparingsinspanningen van de industrielanden en hun op grotere eigen olieproduktie gerichte beleid niet afdoende zullen zijn om op wat langere termijn terkortsituaties te voorkomen. In een dergelijke nauwelijks evenwichtige markt zal onder invloed van kleine calamiteiten zoals politieke gemotiveerde produktiebeperkingen, van speculatieve aankopen, of als gevolg van bij voorbeeld een strenge winter al heel snel een nieuwe oliecrisis kunnen ontstaan.

Een vraagoverschot, hoe gering ook, kan desastreuze gevolgen hebben voor de olieprijsontwikkeling. De recente olieprijsexplosie werd teweeggebracht door een vraagoverschot dat in de periode 1979-1980 nimmer boven de 4 à 5% uitkwam 2). Vooral de onevenwichtigheden op de deelmarkten van ruwe olie en olieprodukten en de machtsposities van olieproducenten en mogelijk ook het marktbeleid van de oliemaatschappijen waren naast de zeer geringe prijselasticiteit van de vraag verantwoordelijk voor achtereenvolgende prijsstijgingen. Met nieuwe olieprijschokken moet ondanks de huidige schijn van het tegendeel ernstig rekening worden gehouden.

In het licht van deze weinig opwekkende vooruitzichten is het nuttig te bezien in hoeverre de Europese economieën kwetsbaar blijven voor olieprijschokken. In het volgende wordt daartoe het communautaire energiebeleid beschouwd. Hierbij worden onder meer de mogelijkheden van de Gemeenschap bezien om bij te dragen aan beheersing van de olieprijsontwikkeling. Verder worden relaties gelegd tussen

* De auteur dankt zijn collega's van het Ministerie van Financiën voor hun stimulerende opmerkingen. Het artikel is geschreven à titre personnel.

1) OECD/IEA, *Policies and programmes of IEA-Countries. 1980 Review*, juni 1981.

2) OECD/IEA, *Parliamentary symposium on energy and the economy april 10-11, 1981*.

instrumenten van het energiebeleid en onderdelen van het financieel-economische beleid. In dit kader worden diverse belemmeringen voor de totstandkoming van een vergaand communautair energiebeleid gesignaleerd. Eerst wordt echter ingegaan op de macro-economische betekenis van olieprijsstijgingen voor de Gemeenschap.

De gevolgen van olieprijsverhogingen

De energievoorziening van de Gemeenschap is vooral gebaseerd op olie en daarom erg afhankelijk van de olie-invoer. Om dit te illustreren zijn in tabel 1 enkele kerngegevens bijeengebracht van het energieverbruik van de lidstaten.

De olie-afhankelijkheid heeft belangrijke economische consequenties. De kwetsbaarheid voor onderbrekingen van de olie-aanvoer en voor olieprijsstijgingen is erg groot. De Europese Commissie heeft berekend 3) dat de olieprijsstijging van 150%, die van december 1978 tot midden 1980 optrad, er toe heeft geleid dat de gezamenlijke handelsbalans van de EG-landen achteruit ging met ten minste \$ 55 mrd., dat wil zeggen met ruim 10% van de totale invoer van goederen en diensten in de jaren voorafgaand aan de olieprijschokken. De ruilvoet van de Gemeenschap verslechterde met 4,4%, terwijl de inflatie mede als gevolg van secundaire effecten en mede onder invloed van de (vertraagde) aanpassingen van de gas- en elektriciteitsstarieven per saldo met bijna 7% steeg. Ook de economische groei (en de werkgelegenheid) werd nadelig beïnvloed. De groei van het bruto binnenlands produkt steeg er zelfs, rekening houdend met een groei van de uitvoer naar de OPEC-landen, met 3% minder door.

Binnen de Gemeenschap zijn de repercussies van de olieprijsstijgingen zeer verschillend. Immers, zowel het energieverbruik, het aandeel van olie in de energievoorziening, als de gemiddeld voor ruwe olie te betalen prijs verschilt van land tot land. Zowel tussen als binnen de lidstaten treden daardoor uiteenlopende effecten op. Olieprijsstijgingen beïnvloeden de inkomensverdeling tussen de EG-landen, versnellen de inflatie op verschillende wijzen, en oefenen een uiteenlopende invloed uit op de respectieve vraag- en produktie-niveaus. Ook van andere macro-economische effecten is sprake: landen met een energie-intensief productie-apparaat worden geconfronteerd met een extra aantasting van hun relatieve concurrentieposities als gevolg van de energiekostenstijgingen, hetgeen de lopende rekening van de betalingsbalans nog verder onder druk kan zetten. Een energie-intensief bestedingenpakket kan de externe positie eveneens extra doen verslechteren. Voorts zal sprake zijn van secundaire inkomensverdelende effecten onder meer doordat EG-landen meer aan elkaar voor ruwe olie en gas van Europese oorsprong moeten betalen, alsmede doordat wisselkoersverhoudingen eventueel worden gewijzigd. Een ander eveneens secundair herverdelend effect treedt op als de gestegen olie-inkomsten van de olieproducenten in verschillende mate worden besteed in de lidstaten. Ten slotte

kunnen er uiteenlopende ontwikkelingen gaan optreden als de olieproducenten vooral in de lidstaten met de beste economische vooruitzichten investeren.

Binnen de lidstaten is eveneens sprake van diverse vormen van herverdeling: de energieproducenten boeken extra winsten ten koste van de verbruikers. Soms zal de overheid deze winsten aan zich trekken door fiscale afroaming. Daarnaast is sprake van een zekere denivellering in de inkomensverdeling omdat de lagere-inkomensgroepen een relatief groot deel van hun budget aan energie besteden. De energie-intensieve bedrijfstakken krijgen te maken met een als gevolg van stijgende prijzen teruglopende vraag. Ze moeten op termijn overschakelen op minder energie-intensieve producten.

Gepubliceerde gegevens over de volledige macro-economische doorwerking van de olieprijsstijgingen in de diverse economieën ontbreken. Wel heeft de Europese Commissie laten zien 4) dat de respectieve inflatiepercentages op korte termijn verschillend worden beïnvloed. Vooral de inflatietempi van het Verenigd Koninkrijk, Italië en Ierland nemen toe bij stijgende olieprijsen. Het minst zou dit het geval zijn bij Nederland en Denemarken. Illustratief is ook de ontwikkeling van de diverse lopende rekeningen die na de oliecrisis heeft plaatsgevonden (zie tabel 2).

Tabel 2. Jaarlijkse mutaties van lopende-rekeningssaldi van EG-landen in procenten van het bruto binnenlands produkt c.q. bruto nationaal produkt van 1979 tot en met 1982

| | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 |
|------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Frankrijk | - 0,6 | - 1,4 | + 0,2 | + 0,5 |
| West-Duitsland | - 2,1 | - 1,2 | - 0,5 | + 1,7 |
| Italië | - 0,8 | - 4,1 | - 0,3 | + 2 |
| Verenigd Koninkrijk .. | - 1,5 | + 2,1 | + 0,6 | - 1,9 |
| België/Luxemburg | - 2 | - 2,1 | - 1,7 | + 2,9 |
| Nederland | - 0,6 | 0 | + 1,5 | + 2,4 |
| Ierland | - 7,4 | + 1,9 | - 4,7 | + 1,9 |
| Griekenland | - 0,9 | - 0,6 | - 0,9 | + 0,7 |
| Denemarken | - 1,8 | + 0,7 | - 0,7 | - 0,2 |

Bron: OESO *Economic Outlook*, nr. 29, juli 1980.

Opvallend is dat met name Ierland, Italië en België/Luxemburg een aanzienlijke betalingsbalansverslechtering hebben ondergaan. Vooral bij Ierland en Italië heeft de doorwerking van de olieprijsstijging een belangrijke rol gespeeld. De gunstige ontwikkeling in het Verenigd Koninkrijk en Nederland is grotendeels toe te schrijven aan de waardestijging van de omvangrijke export van energie van beide landen. Het thans optredende herstel in de grote EG-landen wordt vooral teweeggebracht door het aantrek-

3) *Europese Economie*, nr. 7, november 1980.

4) *Europese Economie*, nr. 4, november 1979.

Tabel 1. Energieverbruik in de EG-landen (excl. Griekenland) in 1980 in mln. ton olie-equivalent

| | West-Duitsland | Frankrijk | Italië | Nederland | België | Luxemburg | Verenigd Koninkrijk | Ierland | Denemarken | EG |
|---|----------------|-----------|--------|-----------|---------|-----------|---------------------|---------|------------|-------|
| Steenkool | 55,7 | 30,6 | 10,5 | 4,1 | 11,4 | 1,8 | 70,9 | 0,9 | 5,9 | 191,7 |
| Bruinkool | 26,7 | 0,9 | 0,3 | 0,0 | 0,1 | 0,0 | - | 0,7 | 0,0 | 28,8 |
| Aardolie | 127,8 | 107,5 | 93,5 | 29,2 | 23,0 | 1,1 | 78,7 | 5,6 | 13,2 | 479,6 |
| Aardgas | 44,5 | 21,0 | 22,9 | 30,4 | 8,9 | 0,4 | 39,3 | 0,7 | - | 168,1 |
| Kernenergie | 11,1 | 16,3 | 0,7 | 1,1 | 3,1 | - | 10,4 | - | - | 42,6 |
| Overig | 3,1 | 6,4 | 4,6 | 0,3 | (- 0,2) | 0,3 | 0,3 | 0,1 | 0,0 | 15,0 |
| Totaal | 268,7 | 182,9 | 132,5 | 65,1 | 46,4 | 3,6 | 199,5 | 8,0 | 19,1 | 925,9 |
| Olie-invoer in de EG (excl. Griekenland) in procenten van het totale energieverbruik in 1979) | 50,6 | 61,7 | 68,0 | 50,3 | 57,3 | 28,9 | 8,7 | 74,1 | 70,7 | 46,9 |

Bron: *Euro Stat*.

ken van de uitvoer naar de OPEC-landen. De hogere olie-inkomsten van deze laatste leiden na enige tijd tot een grotere invoer. Vooral Frankrijk, Duitsland, Italië en het Verenigd Koninkrijk profiteren hiervan. Deze landen namen in 1980 circa 42% van de afzet in de OPEC-markt voor hun rekening. Dit percentage ligt aanzienlijk boven het aandeel van deze landen in de olie-uitvoer van de OPEC-landen. De aandelen van België en Nederland in de invoer van de OPEC-landen bedroegen elk slechts ca. 3 à 4%, terwijl het aandeel van de overige lidstaten niet boven 1% uitkwam. Deze gegevens ondersteunen de stelling dat olieprijsstijgingen op korte termijn leiden tot divergenties in de economische ontwikkeling van de lidstaten. De landen die thans reeds als economisch minder sterk te boek staan zoals Italië en Ierland, worden het ernstigst getroffen. Duitsland, Frankrijk en Nederland kunnen dergelijke prijsontwikkelingen relatief beter aan.

Echter ook op middellange termijn zijn er invloeden die het integratieproces kunnen doorkruisen. Zo zal in de olieproducerende landen niet alleen in toenemende mate sprake zijn van de olieraffinage maar ook van op gas en olie gebaseerde chemische industrieën. De produktiestructuur en de concurrentiepositie van vooral die lidstaten die over een energie-intensief produktiepakket beschikken, kunnen als gevolg van deze wijzigende arbeidsverdeling aanmerkelijk verslechteren. Vanuit deze achtergronden is het zinvol het energiebeleid zoals dat in de Gemeenschap gevoerd wordt te beoordelen.

Het communautaire energiebeleid

Het korte-termijnbeleid

Tot dusverre kan het communautaire energiebeleid vooral worden gekarakteriseerd als gericht op coördinatie van het nationale energiebeleid met accenten op de zekerstelling van de energievoorziening en coördinatie van besparingsprogramma's. Het beïnvloeden van energieprijs- (met name olieprijs)ontwikkelingen heeft weinig aandacht gehad. Al in het begin van de jaren zeventig is vastgelegd dat alle lidstaten een olievoorraad voldoende voor 90 dagen verbruik zouden moeten aanhouden. De inzetbaarheid van deze voorraad (waaronder meestal begrepen de handelsvoorraden van oliemaatschappijen, waarop lidstaten weinig grip hebben) voor beïnvloeding van de oliemarkt is echter gering. In 1977 is genoemde afspraak aangevuld met het besluit dat lidstaten in geval van nood het nationale oliegebruik met maximaal 10% zouden beperken ten einde een eventuele herallocatie van het aanbod naar lidstaten met voorzieningsmoeilijkheden mogelijk te maken en zo de totale vraag naar olie te beperken. Dit mechanisme treedt echter niet automatisch in werking. Van enige betekenis voor de beïnvloeding van de olieprijsontwikkeling kan voorts de regeling zijn die beoogt de kosten en prijzen van de olieproducten op de markt doorzichtig te maken. Deze regeling heeft geresulteerd in periodieke informatieverschaffing van de Commissie aangaande onder meer de ontwikkeling van de prijzen en kosten van olievoorraden. Aan de hand hiervan zou de Commissie in beginsel met lidstaten kunnen overleggen ten einde overdreven prijsverschillen te trachten weg te werken.

Erg effectief zijn de genoemde afspraken, zo heeft de praktijk uitgewezen, niet geweest. Naar aanleiding van de laatste olieprijsexplosie en de dreiging van een blijvende spanning op de oliemarkt besloten de lidstaten eind 1980 de oliemaatschappijen aan te bevelen zich te onthouden van het doen van olie-aankopen respectievelijk aan te bevelen een tijdelijke intering op de voorraden te accepteren. Ook hiervan was het succes beperkt: van december 1980 tot het voorjaar van 1981 trad een olieprijsstijging op van circa 10%. Een obstakel voor een doeltreffend beleid is dat de oliemaatschappijen als derde partij veelal overtuigd moeten worden van de

juistheid van eventuele correcties. Deze correcties kunnen strijdig zijn met hun commerciële belangen.

Aan een Gemeenschappelijk beleid gericht op *preventieve* acties ter vermindering van de kans op tekortsituaties op bepaalde deelmarkten is men nog nauwelijks toegekomen. Juist deze tekortsituaties kunnen een sterke opwaartse druk op de vrije-marktprijzen veroorzaken en daarmee aanleiding geven tot verhoging van de OPEC-prijzen. Een dergelijk beleid is nog niet van de grond gekomen omdat sommige lidstaten van oordeel waren (en merendeels nog zijn) dat de olieproblematiek slechts in IEA-verband effectief te lijf kan worden gegaan. De medewerking van met name de Verenigde Staten die in 1980 een derde van de totale IEA-invoer voor hun rekening namen en van Japan — ruim een kwart van de IEA-invoer — zou onontbeerlijk zijn. Een stap naar een communautair beleid op dit punt wordt thans voorbereid door de Europese Commissie. De gedachten gaan vooralsnog slechts uit naar een beperkte pooling van de beschikbare oliereserves. Een grotere reservevoorraad dan 90 dagen lijkt hiervoor een essentieel element.

Gezien de eerder geschetste ontwrichtende macro-economische gevolgen van olieprijschokken, is een effectieve beïnvloeding van de oliemarkten dringend geboden. Het huidige communautaire beleid lijkt hier nog te ver van af te staan. De Gemeenschap heeft hiertoe wel mogelijkheden, b.v.:

- de gezamenlijke lidstaten voeren olie in uit een veelheid van landen, hetgeen de mogelijkheid geeft van onderlinge hulpverlening in geval van het wegvallen van een bepaald aanbod. Daarnaast beschikken de lidstaten, zij het in relatief beperkte mate, over eigen energiedragers. In gespannen marktsituaties zou de extra inzet van Brits en Nederlands gas of olie van de nationale strategische reservevoorraden de opwaartse prijsdruk, voor zover deze zijn oorzaak vindt op de Europese deelmarkten, kunnen verminderen. Dit zou in belang van alle lidstaten kunnen zijn en een aanzet kunnen vormen voor een dergelijk beleid in IEA-verband. Daartoe is echter niet alleen een doorbreking van het conserveringsbeleid van het Verenigd Koninkrijk en ons land en in alle lidstaten van het beleid ten aanzien van de voorraden nodig, maar ook de medewerking van de betrokken oliemaatschappijen;
- een minder vergaand instrument, dat reeds in IEA-verband is gehanteerd, is dat oliemaatschappijen worden verzocht bepaalde tekortposities van maatschappijen in sommige landen weg te werken. Commerciële belangen kunnen de realisatie echter hiervan bemoeilijken;
- een nuttige bijdrage kan voorts worden geleverd door de verplichting om zo nodig het gebruik van olie(producten) tijdelijk te vervangen door andere energiedragers. Dit kan bij voorbeeld bij de elektriciteitsverwerking;
- indirect overheidsingrijpen via het fiscale instrumentarium is eveneens een optie. Zo kan bij gespannen oliemarktsituaties een (te) omvangrijke voorraadopbouw worden ontmoedigd door verhoging van belastingtarieven en kan dit worden gecompenseerd door relatief lage tarieven (of zelfs subsidies) in geval van een slappe marktsituatie. Dit laatste om de opbouw van voorraden aan te moedigen. Dat overheidsingrijpen nodig is blijkt thans wel. Bij de huidige slappe vindt gegeven de hoge kosten van het aanhouden van voorraden juist voorraadintering bij de oliemaatschappijen plaats.

Het lange-termijnbeleid

Is het korte-termijnbeleid tot dusverre nog niet bevredigend vanuit de optiek van het beperken van het risico van nieuwe olieprijschokken, het middellange-termijnbeleid levert vanuit deze optiek eveneens een weinig florissant beeld. Naar aanleiding van de ontwikkelingen in 1979 en 1980 is door de Europese energieministers en door de Europese Raad van Regeringsleiders intensief overleg gevoerd om een af-

doend antwoord te vinden op de uitdaging van olieschaarste. Dit leidde ertoe dat in mei 1980, in aanvulling op het besluit van 1979 streefcijfers voor de lidstaten voor de invoer van olie in de periode 1980-1985 in te stellen, doelstellingen werden geformuleerd voor 1990 5).

Tussen deze doelstellingen en te verwachten realisaties zal waarschijnlijk een wereld van verschil liggen. Met name het aardolieverbruik zal niet zo snel afnemen als beoogd. Onthullend zijn de in tabel 3 opgenomen cijfers, die zijn ontleend aan recente IEA-gegevens; gegevens die zijn opgesteld met medewerking van de nationale regeringen 6).

De vraag naar ruwe olie zal in een aantal landen absoluut gezien zelfs nog toenemen. Slechts door de Britse olieproductie is in 1985 ten opzichte van 1979 sprake van een dalende netto invoer van de EG. Deze projecties lijken in een aantal gevallen bovendien nog te ambitieus. Dit geldt met name voor Denemarken, Griekenland, Italië en Ierland. Immers, rekening moet worden gehouden met de huidige ongunstige vooruitzichten met betrekking tot de economische groei en de vertragingen die in de praktijk bij de uitvoering van vergaande plannen zullen optreden. Hierop wordt in het onderstaande nog teruggekomen.

In de Gemeenschap wordt vooral vertrouwd op het prijsmechanisme en op investeringen gericht op energiebesparing resp. op vergroting van het aanbod van energiedragers. Andere instrumenten als voorlichting over energiebesparing, subsidiëring van energieonderzoek, demonstratieprojecten en regelgeving ten aanzien van het energieverbruik spelen een sterk ondergeschikte rol.

Het prijsmechanisme

Sinds de laatste olieprijsexplosie bestaat binnen de Gemeenschap de tendens om van beheersing van de prijzen van olieproducten af te zien. In juni 1980 werd onder meer besloten dat de eindverbruikersprijzen in overeenstemming zouden moeten zijn met de situatie op de wereldmarkten. De energieverbruikersprijzen zouden zo tevens een afspiegeling kunnen zijn van de kosten van het energie-aanbod op lange termijn.

Tot deze afspraak behoorde ook de richtlijn dat een

olieprijsstijging snel moet worden doorberekend aan de eindverbruikers. Vermindering van de vraag en vergroting van de investeringen in de energiesfeer zouden hiervan het gevolg zijn. De vervanging van olie door andere energiedragers en een grotere energie-efficiency zouden erdoor kunnen worden bevorderd. Het geheel vrijlaten van de prijzen moet evenwel worden betreurd: energie-intensieve bedrijfstakken worden zo aan grote prijsfluctuaties blootgesteld. Een beheerste en enigszins vertraagde doorwerking zou het voordeel hebben dat de economische aanpassing geleidelijker verloopt.

De realisatie van de energiedoelstellingen dient, aldus de Europese energieministers, ook te worden nagestreefd door geleidelijk stijgende reële energieprijzen. Achtergrond van deze laatste stellingname was dat de prijselasticiteit van de vraag naar olie op korte termijn betrekkelijk gering is — in de orde van grootte van 0,3 —, maar op langere termijn ongeveer het dubbele. Erratische prijsbewegingen zouden in deze situatie kunnen leiden tot verkeerde signalen met een langdurige doorwerking op het energieverbruik. Op den duur zouden als gevolg van een zekere gewinning aan fluctuaties reacties zelfs achterwege kunnen blijven. Een andere overweging was dat in de huidige recessie ondernemingen en gezinshuishoudingen door de tegenvallende inkomensontwikkeling niet naar de lange termijn kijken en derhalve niet alle bereid zouden zijn voorrang te verlenen aan energiebesparing of aan de overgang op het gebruik van goedkope energiebronnen. Op communautair niveau wordt voorts naar

5) Deze doelstellingen behelzen met name:

- de verhouding tussen de groei van het bruto nationaal produkt en de groei van het energieverbruik moet worden teruggebracht tot 0,7 of minder;
- het aandeel van het olieverbruik moet worden teruggebracht tot ongeveer 40% van het brutoverbruik van primaire energie;
- in het kader van een communautaire strategie voor energiebesparing moeten de lidstaten vergelijkbare programma's opzetten;
- het aandeel van kolen en kernenergie in de elektriciteitsproductie moet worden verhoogd tot 70 à 75%;
- de ontwikkeling van vernieuwbare energiebronnen moet worden aangemoedigd;
- het beleid van de lidstaten voor de vaststelling van energieprijzen moet worden geharmoniseerd.

6) IEA, *Energy policies and programmes of IEA countries. 1980 Review.*

Tabel 3. Ontwikkeling van het olieverbruik in EG-landen in mln. ton olie-equivalent

| | West Duitsland | Italië | Nederland | België | Luxemburg | Verenigd Koninkrijk | Ierland | Denemarken | Griekenland | Frankrijk a) |
|--|----------------|--------|-----------|--------|-----------|---------------------|---------|------------|-------------|--------------|
| Netto olie-invoer | | | | | | | | | | |
| 1979 | 145,6 | 99,1 | 40,4 | 29,0 | 1,30 | 9,2 | 6,3 | 15,4 | 13,0 | 121,4 |
| 1985 | 130,0 | 113,1 | 46,4 | 31,0 | 1,50 | -15,5 | 8,0 | 10,8 | 14,9 | 101,4 |
| 1990 | 122,0 | 100,9 | 49,7 | 33,0 | 1,50 | 9,5 | 9,5 | 10,7 | 17,7 | 89,7 |
| Olieverbruik/bruto binnenlands produkt | | | | | | | | | | |
| 1979 | 0,30 | 0,43 | 0,33 | 0,35 | 0,50 | 0,30 | 0,65 | 0,37 | 0,46 | n.a. |
| 1985 | 0,22 | 0,40 | 0,33 | 0,33 | 0,52 | 0,34 | 0,60 | 0,24 | 0,44 | n.a. |
| 1990 | 0,18 | 0,30 | 0,32 | 0,31 | 0,47 | 0,30 | 0,56 | 0,19 | 0,38 | n.a. |
| Olieverbruik/totaal energieverbruik | | | | | | | | | | |
| 1979 | 0,51 | 0,68 | 0,45 | 0,51 | 0,33 | 0,43 | 0,70 | 0,77 | 0,72 | n.a. |
| 1985 | 0,44 | 0,65 | 0,46 | 0,49 | 0,34 | 0,42 | 0,66 | 0,62 | 0,61 | n.a. |
| 1990 | 0,39 | 0,50 | 0,47 | 0,47 | 0,32 | 0,40 | 0,63 | 0,52 | 0,52 | n.a. |

Bron: IEA.

a) Frankrijk is geen lid van het IEA.

Tabel 4. Prijzen (excl. belastingen) medio augustus 1981 en belastingpercentages op olieproducten (medio januari 1981) in EG-landen

| | Benzine/super | Normaal | Dieselolie | Huisbrandolie | Stookolie |
|---------------------|----------------|----------------|---------------|---------------|---------------|
| België | 369,20 (110,7) | 348,32 (116,1) | 306,51 (64,3) | 267,90 (16,0) | 182,44 (-) |
| Denemarken | 353,88 (137,4) | 345,84 (140,3) | 302,62 (43,8) | 275,44 (46,2) | 206,89 (27,3) |
| West-Duitsland | 321,41 (84,5) | 303,93 (89,5) | 284,49 (87,0) | 256,50 (16,3) | 183,44 (3,4) |
| Frankrijk | 323,23 (121,7) | 308,68 (120,9) | 288,01 (78,7) | 276,09 (29,9) | 177,03 (-) |
| Ierland | 358,04 (88,3) | 351,45 (90,3) | 338,90 (55,5) | 286,15 (9,2) | 229,97 (13,0) |
| Italië | 308,36 (163,4) | 285,02 (117,9) | 264,95 (21,5) | 252,98 (21,8) | 184,75 (0,5) |
| Nederland | 335,95 (101,3) | 319,94 (104,4) | 278,93 (50,7) | 257,32 (24,3) | 188,00 (03,1) |
| Verenigd Koninkrijk | 309,25 (90,3) | 302,56 (92,3) | 295,68 (83,9) | 290,22 (5,1) | 193,30 (8,7) |

Toelichting: prijzen luiden in dollars per ton; belastingpercentages staan tussen haakjes.

Bron: Europese Commissie, *Aardoliebulletin*.

een meer gecoördineerd energieprijzen- en heffingenbeleid gestreefd. Dit mede in het belang van een evenwichtige ontwikkeling van de Gemeenschap.

De verhouding tussen de prijzen van de verschillende energieproducten is in de praktijk echter niet altijd in overeenstemming met de genoemde beleidslijnen. Bovendien lopen de energieprijzen van de diverse lidstaten uiteen, zoals tabel 4 laat zien.

Het blijkt dat er als gevolg van de uiteenlopende belastingregimes, verschillende mate van overheidsingrijpen, en institutionele factoren aanzienlijke verschillen zijn in de mate waarin olieprijsstijgingen doorwerken in de eindverbruikersprijzen. Hier komt bij dat de tariefstructuren van land tot land verschillen. Aan het prijs- en fiscale beleid van de lidstaten liggen veelal niet-energiepolitieke doeleinden ten grondslag.

Zo lijkt het verbruik van energie in sommige landen in sectoren als de visserij, de tuinbouw en ook chemie te worden gesubsidieerd. Een dergelijke subsidiëring is niet in overeenstemming met het genoemde beginsel dat energieverbruikersprijzen een afspiegeling moeten zijn van de kosten van het energieverbruik op lange termijn. Het laag houden van energieprijzen biedt geen soelaas op de lange termijn, als de energieprijsstijging toch gevolgd moet worden. Omdat anderen zich eerder aan de veranderde prijsverhoudingen hebben aangepast zal zelfs een concurrentienadeel kunnen optreden.

Ook zijn in sommige landen de elektriciteits- en soms ook de gastarievenstructuren als uitvloeisel van het industriebeleid nog sterk degressief en wordt nog gewerkt met bloktarieven en volumekortingen voor grote afnemers. Het spreekt voor zich dat kunstmatig laag gehouden prijzen voor elektriciteit — die vaak wordt opgewekt met olie — en voor olieproducten het streven naar vermindering van het oliegebruik doorkruisen.

Een ander voorbeeld is dat in verscheidene landen de energieprijsstijgingen voor de kleinverbruikers blijken te zijn achtergebleven bij die voor grotere verbruikers. Dit is veelal een gevolg van het gevoerde inkomensbeleid. Voor zover evenwel lagere inkomens uit inkomenspolitieke overwegingen moeten worden beschermd tegen de olieprijschokken lijken in plaats van energiesubsidies veeleer maatregelen als extra financiële steun gericht op vermindering van het energieverbruik, of meer in het algemeen koopkrachthandhavende maatregelen in de fiscale sfeer, of maatregelen in de sfeer van de sociale premies gewenst.

De nationale fiscale belastingregimes staan een energiebeleid dat is gericht op geleidelijk stijgende reële energieprijzen, in de weg en wel op verschillende wijzen. De belastingheffing is veelal terug te voeren op budgettaire overwegingen en het beleid ten aanzien van energieprijzen op inkomenspolitieke en sectorstructuurpolitieke overwegingen. Voorts geldt dat de belastingtarieven vaak een hoeveelheidsgrondslag en niet een waardegrondslag hebben. Als gevolg hiervan stijgen de eindverbruikerstarieven minder dan de prijzen van de energiedragers zelf. Hier komt nog bij dat de overheden in sommige landen de laatste jaren afzien van belastingverhoging om het effect van de olieprijsontwikkeling op de economie te beperken. Overigens betekent dit dat het oliegebruik tot dusverre minder is afgeremd dan bij handhaving van het relatieve belastingaandeel het geval zou zijn geweest. Hierdoor is indirect bijgedragen aan de instandhouding van een onevenwichtige oliemarkt. Per saldo werd de niet plaatsgevonden belastingverhoging waarschijnlijk vervangen door een extra olieprijsstijging. Gezien de dientengevolge overbodige middelenoverdracht aan de olieproducenten is dat een minder gewenste ontwikkeling.

Willen de energiepolitieke afspraken in de praktijk kunnen worden nagekomen, dan zijn vele beleidsaanpassingen nodig, ook buiten het energieveld. Vermoedelijk is daar tot dusverre door de diverse beleidsmakers weinig bijstilgestaan. Wijziging van de systematiek van heffingen op energie en hantering van het fiscale instrument in het teken van de energiepolitiek betekent dat elders (i.c. bij het inkomensbeleid, prijsbeleid, sectorstruc-

tuurbeleid, budgettair beleid en dergelijke) ingrijpende beleidsaanpassingen nodig zullen zijn. Deze elementen bemoeilijken het tot stand komen van een meer geharmoniseerd communautair beleid op dit punt. Tegelijkertijd geeft het aan dat een adequaat energiebeleid ingebed moet worden in het totale macro-economische beleid.

Aanvaarding van een trendmatige stijging van de reële energieprijzen impliceert dat ook de eerder vermelde macro-economische nadelen van de energieprijsstijging in het beleid moeten worden opgevangen. Hiervoor zijn adequate mogelijkheden: in een tijd van tijdelijke ontspanning van de oliemarkt zouden de nationale belastingen op energie gecoördineerd kunnen worden verhoogd, terwijl de opbrengsten van deze verhoging weer worden teruggesluisd naar de particuliere sector. Het voordeel hiervan is dat de verbruikersprijzen van energie trendmatig kunnen stijgen hetgeen in het belang van een evenwichtige aanpassing van de economieën nodig is, terwijl geen sprake is van ruilvoetverlies noch van betalingsbalansverslechtering. De terugsluizing van de overheidsinkomsten kan bovendien in het kader van de herstructurering of van een gewenste inkomensontwikkeling plaatsvinden. Mitigering van de effecten van hogere energieprijzen kan slechts plaatsvinden door maatregelen om de produktiestructuur te versterken, door het wegwerken van structurele onevenwichtigheden in de economie en door verhoging van het aandeel van de investeringen in het nationale inkomen. Een randvoorwaarde hierbij is evenwel dat de hierdoor opgeroepen economische groei niet leidt tot een stijgende olievraag, hetgeen een nieuwe golf van olieprijsstijgingen tot gevolg zou kunnen hebben. Dit betekent dat bij de economische herstructurering de investeringen in de energiesfeer van het grootste belang zijn. Selectieve groei is met andere woorden geboden.

De investeringen in de energiesfeer

Het accent dient bij de investeringen in de energiesfeer vooral op het bereiken van grotere energie-efficiency te liggen. Tot dusverre heeft het energiebesparingsbeleid in de meeste Europese landen echter nog geen prioriteit gekregen boven vergroting van het energieaanbod, integendeel. Slechts 20% van de in de periode 1980-1990 beschikbare middelen voor investeringen in de energiesfeer zou volgens medelingen van de Commissie voor herstructurering van de vraag zijn bestemd. De overige middelen vloeien naar vergroting van het energieaanbod. Naast belangrijke niet-macro-economische overwegingen (milieubehoud en beperking van de bodemuitputting) zijn voor een prioriteit van energiebesparing boven vergroting van het energieaanbod ook macro-economische overwegingen aan te voeren. Besparing lijkt sneller vruchten te kunnen afwerpen dan vergroting van het aanbod van energiedragers. Vergroting van het aanbod is immers een tijdrovend proces. De energie-afhankelijkheid en de betalingsbalanspositie zullen er ook sneller door verbeteren. Tegelijkertijd levert het waarschijnlijk meer werkgelegenheid op, gezien bij voorbeeld het arbeidsintensieve karakter van isolatie van gebouwen en woningen. Bovendien verbetert de relatieve concurrentiepositie van de Europese economieën er door.

Investeringen gericht op vergroting van het energie-aanbod zullen echter meer in de belangstelling staan. In de eerste plaats geldt dat deze voor de betrokken ondernemingen gezien de energieschaarste aantrekkelijk zijn. Daarnaast is er een veel voorkomende neiging van ondernemingen om het beleid eerder te richten op vergroting van de afzet dan op vermindering van de produktiekosten. Een belemmerende factor is voorts dat de investeringen voor de herstructurering van de vraag naar energie door alle huishoudingen moeten worden verricht. Gezien het kleinschaliger karakter en een veelal op de korte termijn georiënteerd beleid van ondernemingen en gezinshuishoudingen en daarbij in aanmerking

nemend de beperkt beschikbare financieringsmiddelen dreigen de energie-efficiency bevorderende investeringen achter te blijven.

Overheidsstimulering

In het voorgaande is gesteld dat een goed energieprijnsbeleid en een beleid gericht op de bevordering van investeringen in de energiesfeer bij uitstek hulpmiddelen zijn om de energie-afhankelijkheid terug te dringen en, wat de investeringen betreft, de economie te stimuleren. Vermindering van de energie-afhankelijkheid betekent dat op de lange termijn een hoger tempo van economische groei kan worden bereikt, hetgeen onontbeerlijk is voor een verbetering van de werkgelegenheidsontwikkeling. De huidige vooruitzichten wijzen echter niet in deze richting, integendeel.

De recessie maakt realisatie van de Europese doelstellingen minder waarschijnlijk. De prognoses ten aanzien van het energieverbruik waren gebaseerd op een hoge economische groei. De verminderde bestedingen, de hoge renteniveaus en de geringe financieringsmogelijkheden beperken de investeringsgeneigdheid, vooral m.b.t. nieuwe projecten. Vooral de zwakste lidstaten lijken hierdoor te worden getroffen.

Bovendien blijft de vraag naar energie achter. De betrekkelijke ontspanning op de oliemarkt met zelfs een lichte neerwaartse prijsdruk die het gevolg is van de recessie, bergt het gevaar in zich dat er een vals gevoel van optimisme ontstaat waardoor de noodzakelijke investeringen in de energiesfeer uitblijven. Onder invloed van de slechte budgettaire positie van de overheden moet daarbij soms zelfs ook op overheidsinvesteringen of subsidies in de energiesfeer worden gesnoeid.

Er zijn ook andere factoren die belemmerend werken. Door het ontbreken van een goede infrastructuur (b.v. vervoers- en overslagfaciliteiten voor kolen, met name ten behoeve van de elektriciteitsopwekking), door de aanwezigheid van politieke en administratieve hinderpalen en milieuwetgeving (kolen- en kernenergie!), door twijfels over de ontwikkeling van de energiemarkt en ten slotte door onvoldoende beschikbaarheid van gekwalificeerd personeel dreigen de investeringen eveneens achter te blijven bij de ramingen. Volgens op nationale projecties gebaseerde ramingen van de Europese Commissie 7) stijgen de investeringen in de energiesfeer in de periode 1980-1990 per jaar slechts met gemiddeld 2% van het bruto nationaal produkt, d.w.z. slechts 0,5% meer dan het gemiddelde over de laatste jaren. Het percentage van 2 zou volgens de Commissie overigens nog niet eens voldoende zijn om de doelstellingen voor 1990 te realiseren. Hiervoor zou per jaar 0,5% van het bruto nationaal produkt extra moeten worden geïnvesteerd.

De oplossing van de energieproblematiek dreigt door al deze factoren uit te blijven of op zijn best zeer te worden vertraagd. Het wegens slechte afzetvooruitzichten en dure financieringsmiddelen in stand houden van een relatief energie-intensief productie-apparaat betekent dat bij een eventuele economische opleving het energieverbruik weer snel zal kunnen toenemen. Indien de investeringen in de binnenlandse energieproductie dan nog onvoldoende zijn, is duidelijk dat afhankelijkheid van buitenlandse olie zeer groot zal blijven.

In deze omstandigheden lijkt vergaande overheidsstimulering gezien de grote maatschappelijke kosten van olieprijsstijgingen onontbeerlijk. Daarbij zal in verband met de hoge financieringstekorten een prioriteitenherschikking binnen de overheidsuitgaven ten gunste van investeringen in de energiesfeer nodig zijn. Essentieel is ook een meer gezamenlijke aanpak om de communautaire middellange-termijndoelstellingen alsnog te realiseren en daarbij eventueel de zwakkere lidstaten te ondersteunen. Juist deze landen bevinden zich in een situatie van ongunstige betalingsbalansposities en van de noodzaak om aanzienlijke oliebesparingen te realiseren. Een

gecoördineerde aanpak van de investeringen in de energiesfeer is ook aan te bevelen. De onderlinge economische relaties tussen de lidstaten doen een multiplicatorwerking ontstaan. Voor zover betalingsbalansmoeilijkheden voor sommige lidstaten resulteren uit een dergelijke aanpak is een gecoördineerd beroep op de internationale kapitaalmarkten een mogelijke uitweg.

Van de zijde van de Europese Gemeenschap is van investeringsstimulering in de energiesfeer ten gunste van de zwakste lidstaten overigens niet veel te verwachten: van het totale Gemeenschapsbudget is nog geen 2% uitgetrokken voor het energiebeleid. De omvang van het nieuwe communautaire leningsinstrument, waarvan een van de hoofddoelstellingen is om investeringen te steunen die bijdragen tot de doelstellingen op energiegebied, blijft beperkt. De maximale omvang van dit instrument bedraagt 1 mrd. ERE (circa f. 2,75 mrd.). In de periode 1979 tot oktober 1980 was hiervan circa 215 mln. ERE in de energiesfeer aangewend.

De toekomst van het Europees energiebeleid

Gezien de slechte ervaringen met twee oliecrises dit decennium is het te betreuren dat een communautair energiebeleid dat een doeltreffend antwoord zou kunnen geven op onevenwichtigheden op de oliemarkten, niet gerealiseerd is. Beleidsafspraken blijken veelal slechts te maken te zijn in IEA-kader of ter voorbereiding van IEA-afspraken. Daarnaast gaan de lidstaten bij hun nationale energiebeleid uit van verschillende invalshoeken. Landen die zelf beschikken over olie of over een alternatief zoals gas zoals het Verenigd Koninkrijk en Nederland willen de eigen energievoorraden conserveren. Sommige landen zoals Italië en Frankrijk zien veel heil in de inzet van kernenergie, andere in met name kolen en gas en in het terugdringen van de vraag naar energie.

Verschillen treden ook aan de dag bij de visie op het marktmechanisme. Met name West-Duitsland en het Verenigd Koninkrijk vertrouwen vooral op dit mechanisme om het energieprobleem te lijf te gaan; Frankrijk en Denemarken achten overheidsingrijpen in de allocatie noodzakelijk. Hier komt nog bij dat in sommige landen het energiebeleid nog gebrekkig geformuleerd is; België, Italië en Griekenland kennen nog nauwelijks een nationaal energiebesparingsbeleid, wat overigens een extra bewijs is voor het feit dat de doelstellingen van de beide laatste landen veel te ambitieus zijn.

Ten slotte is er geen overeenstemming over de rol die de Gemeenschap zou moeten spelen. Dit hangt niet alleen samen met verschillen in opvatting ten aanzien van de wenselijkheid van overdracht van nationale bevoegdheden naar een supra-nationaal niveau, maar vooral met de wensen van de lidstaten ten aanzien van de besteding van het communautaire budget. Daarnaast lijken de relatief rijkere lidstaten er weinig voor te voelen om nu ook in het kader van een Gemeenschappelijk energiebeleid extra middelen over te dragen aan de minder bedeelde lidstaten.

Juist deze laatste groep heeft, zoals eerder is aangegeven, behoefte aan middelen voor investeringen in de energiesfeer om de beoogde vermindering van de energie-afhankelijkheid te realiseren. Het voorgaande betekent dat voor de Europese Commissie slechts een beperkte taak is weggelegd. Ze kan in eerste instantie hooguit het nationale energiebeleid van de lidstaten kritisch toetsen en op intensivering van dit beleid aandringen. Een en ander betekent dat het communautaire energiebeleid het voornamelijk moet hebben van harmonisatie en coördinatie van het nationale beleid. Veel zal dan ook moeten afhangen van de nationale beleidsinspanningen.

7) *Europese Economie*, nr. 7, november 1980.

Conclusie

De Europese economieën lijken nog vele jaren uitermate kwetsbaar te blijven voor olieprijschokken. Zonder beleidsaanpassingen zullen de energiedoelstellingen voor 1990 niet worden gerealiseerd. De streefcijfers zijn op zich lang niet afdoende om de in de toekomst dreigende olieschaarste met nieuwe olieprijsgolven effectief te kunnen bestrijden. De nu beoogde aanpassingen lijken slechts de snelle groei in de afhankelijkheid van ingevoerde olie te stoppen. Evaluatie van de beschikbare instrumenten in het licht van de huidige omstandigheden wijst uit dat dit doel waarschijnlijk zelfs niet kan worden gehaald. Waarschijnlijk nog onvoldoende wordt door regeringen en parlementen beseft dat het prijsaspect van het energieprobleem zeer grote macro-economische repercus-

sies heeft, waarvan niet de minste is dat de economische groei erdoor wordt begrensd. Te weinig ook lijkt men ervan doordrongen dat een beter gecoördineerd en geïntegreerd beleid zal moeten worden gevoerd om te voorkomen dat de toekomstige economische ontwikkeling wordt overschaduwed door beslissingen van de olieproducenten, waarbij ook de economische samenhang van de Gemeenschap voortdurend op de proef kan worden gesteld.

De aandacht zal moeten worden gericht op het beperken van de kans op olieprijsstijgingen. Een intensievere bemoeienis van de Europese Gemeenschap met de oliemarkt lijkt op zijn plaats. Voor een doeltreffende benadering van het olieprobleem is nodig dat zowel het instrumentarium van energiebeleid voor de korte termijn als dat voor de middellange termijn wordt uitgebreid en waar mogelijk beter wordt toegepast. Verder-

gaande harmonisatie van de energieprijzen en de heffingen op energiedragers en energieprodukten en een goed gecoördineerde dosering van de investeringen in de energiesfeer is onontbeerlijk voor een evenwichtige ontwikkeling van de Gemeenschap. Beseft moet evenwel worden dat het prijsinstrument slechts een beperkte bijdrage aan het realiseren van de energiedoelstellingen kan leveren. De Europese overheden zetten waarschijnlijk teveel op deze kaart. Dit is een ernstig risico, te meer omdat sprake kan zijn van een overschatting van de prijselasticiteitswaarden. Sterkere stimulering van de inspanningen op het gebied van energieonderzoek, van de investeringen in nieuwe energiebronnen en van energiebesparingen is dringend geboden. Meer dan tot dusverre zal aandacht moeten worden besteed aan het elimineren van

factoren die het tot stand komen van de noodzakelijke investeringen in de energiesfeer belemmeren. Een belangrijke plaats zal ook moeten worden ingeruimd voor regelgeving (wetten en voorschriften) voor financiële stimulansen beperkt is.

Het is aan te bevelen om binnen het overheidsbudget ruimte te maken voor extra uitgaven voor de oplossing van het energieprobleem. Getracht zal moeten worden voldoende financieringsmiddelen vrij te maken voor de herstructurering van de Europese economieën in de richting van een geringere afhankelijkheid van energie. In het macro-economische beleid zal dan ook een grotere plaats moeten worden ingeruimd voor het energie-aspect. Vermindering van de afhankelijkheid van ingevoerde olie dient daarbij een hoofdrol te spelen.

A. P. Ranner