



Gas onder druk

Auteur(s):

Jepma, C.J.

Deze auteur is verbonden aan de faculteiten economie van de Rijksuniversiteit Groningen, de universiteit van Amsterdam en de Open Universiteit. Met dank aan Michiel ten Hoopen en Jan Bandsma voor hun hulp bij het verzamelen van gegevens.

Verschenen in:

ESB, 86e jaargang, nr. 4323, pagina 704, 14 september 2001

Rubriek:**Trefwoord(en):**

Voorgenomen beleidswijzigingen ten aanzien van de levering van gas dreigen van het Nederlandse gasnet een goedkope omleidingsroute en zelfs een soort gratis opslagvat voor gas uit onze buurlanden te maken. Daardoor is de kans reëel dat ons net binnenkort overvol raakt. De gasdruk kan dan wegvallen, met mogelijk grote maatschappelijke schade als gevolg.

Door de stroomcrisis in Californië is het vermoeden gerezen dat iets dergelijks zich hier ook kan voordoen. Op Kamervragen antwoordde minister Jorritsma dat zo iets hier niet kan gebeuren. Daarmee is nog niet de vraag beantwoord of Californische toestanden zich in ons land zouden kunnen voordoen ten aanzien van de leveranties van gas, een belangrijke levensader van onze economie. Hierna wordt betoogd dat onze economie, gegeven voorgestelde beleidswijzigingen ¹, kwetsbaar gaat worden voor stagnatie in de gasvoorziening.

Het beleid en de leveringszekerheid

Het traditionele beleid van de instantie verantwoordelijk voor onze gaslevering, Gasunie, is gericht op zo goed als volledige leveringszekerheid voor al haar afnemers, waaronder de Nederlandse industrie, dienstverlening en particulieren. Sinds jaar en dag is het bedrijf gebonden aan een winstbegrenzing. Het investeringsgedrag en de verdere bedrijfsvoering waren erop gebaseerd dat slechts onder zeer extreme, koude omstandigheden - een gemiddelde dagtemperatuur van minder dan -17°C - de leveringszekerheid niet kan worden gegarandeerd.

Het beleid wordt, sinds de Europese Richtlijn voor gas (98/30/EC) van juli 1998, gekenmerkt door liberalisering. Het doel is om in de EU althans de handel in gas, van oudsher in handen van door de overheid gecontroleerde nationale, monopolioïde bedrijven, zo transparant en toegankelijk mogelijk te maken om zo één Europese gasmarkt te creëren. Verwacht werd dat door de toenemende concurrentie prijsdalingen mogelijk zijn, waar de afnemers van profiteren ². In dit kader is de afgelopen jaren reeds een administratieve scheiding aangebracht binnen Gasunie tussen de afdeling gastransport en de afdeling handel en worden in beginsel handelaren, de zogeheten 'shippers', vrijelijk toelaten op de Nederlandse gasmarkt. Een positief gevolg van deze ontwikkelingen is dat de concurrentie op het gasnet is toegenomen. Door de komst van de shippers is het aandeel van Gasunie in de totale Nederlandse leveranties in enkele jaren tijd teruggelopen tot tussen de 80 en 85 procent, en binnen het vrije segment tot ongeveer 65 procent.

Het DTe-beleid en het consultatiedocument

In augustus vorig jaar zijn de richtlijnen voor het jaar 2001 op basis van de Gaswet gepubliceerd. De tekst en de interpretatie die de DTe daaraan lijkt te willen geven, wekken duidelijk de indruk dat men verdergaande stappen wil zetten in het liberaliseringproces. Het recent verschenen consultatiedocument ter voorbereiding van de richtlijnen voor 2002 ademt dezelfde geest. De belangrijkste beleidsaanpassingen ten opzichte van het huidige tariefstelsel voor het gebruik van het net zijn:

- » afschaffing van het systeem van uurbalanceren en introductie van dagbalanceren. Dit houdt in dat de instroom van gas niet op alle momenten van de dag gelijk hoeft te zijn aan de uitstroom. Daardoor kunnen fluctuaties in de gasdruk optreden;
- » afzwakking van het huidige systeem van 'declaration of contract'. Dit houdt in dat op speculatie gerichte handelaren die transportcapaciteit willen reserveren minder worden doorgelicht op hun vermogen daadwerkelijk gas te leveren;
- » verkorting van de toegestane contractduur tot in beginsel vijf jaar. Dit houdt in dat contracten vaker moeten worden vernieuwd, waardoor enerzijds bestaande contractanten minder lang zeker zijn van hun toegang tot het net, maar anderzijds nieuwe marktpartijen gemakkelijker toegang krijgen.
- » verlaging van door Gasunie door te berekenen transporttarieven door middel van voorgeschreven aanpassing van de kostencalculatieregels.

Consequenties

Als de maatregelen uit het consultatiedocument integraal worden doorgevoerd, worden niet alleen de ingezette ontwikkelingen - meer

concurrentie, meer marktpartijen en dus een verder teruglopend marktaandeel van Gasunie handel - met succes versterkt. Ook kan het Nederlandse regime qua marktvrijheid en qua transporttarieven significant gaan afwijken van dat in de omliggende landen. Dit is mogelijk doordat de Europese Richtlijn in een lang overgangstraject (tot 2008) voorziet (zij het dat op eu-niveau - met weinig succeskansen - discussie over een korter traject gaande is) en dat er geen aanwijzingen zijn dat op afzienbare termijn in Duitsland of België maatregelen worden overwogen vergelijkbaar met wat in ons land wordt voorgesteld. De consequenties van dergelijke internationale verschillen in beleidstempo kunnen, ook als deze slechts enkele jaren zouden gelden, zeer ernstig zijn, deels door effecten die men zonder analyse van de gasmarkt wellicht niet direct zou verwachten.

Om een indruk te krijgen van de mogelijke consequenties van bovengenoemde maatregelen zonder vergelijkbare maatregelen gelijktijdig in Duitsland en

België zijn enkele scenario's ontwikkeld voor de periode tot 2005³. Op basis van deze scenario's - waarin gebruik is gemaakt van gedetailleerde planningsmodellen voor gas - kunnen de kansen op knelpunten in de Nederlandse gaslevering worden geschat. Hierna zal eerst aan de hand van de vier bovengenoemde punten op de mogelijke consequenties worden ingegaan.

Balancering

Het directe gevolg van de voorgestelde overschakeling van uur- naar dagbalancering is dat het net in overdrachtelijke zin inkrimpt. Dit komt doordat de zogenaamde onbalans toeneemt⁴. Deze onbalans hangt ermee samen dat zich, over de dag gespreid, veel grotere natuurlijke fluctuaties in de in- en uitstroom van gas voordoen dan gespreid over een uur. Doordat de shippers door de timing van hun in- en verkoopbeleid hierop kunnen inspelen, loopt de net-capaciteit bij dagbalancering effectief terug. Berekeningen voor het traject Zelzate - Ravenstein geven aan dat bij dagbalancering, bij een beperkte en realistische mate van onbalans van tien procent, de effectieve maximale transportcapaciteit al daalt van 500.000 kubieke meter per uur naar gemiddeld 380.000 kubieke meter per uur, dus circa een kwart!

Nederlands net als gratis opslagvat

Een andere consequentie, vooral indien Duitsland uurbalancering handhaaft, is dat op het Duitse net opererende shippers dan het Nederlandse net gedurende de dag kunnen gebruiken als gratis opslagvat. Zelfs als deze shippers het gas via een transporttechnisch gezien volkomen nutteloze lus door Nederland zouden laten stromen, zouden zij al kunnen profiteren van de Nederlandse dagbalancering. Ook dit effect vermindert de effectieve Nederlandse netcapaciteit.

Tarieven omhoog?

Een derde consequentie van dagbalancering is, paradoxaal genoeg, een opwaarts effect op de transporttarieven. Om de druk op het netwerk binnen de veiligheidsmarges te houden, zal Gasunie voor meer opslag moeten zorgen. De kosten daarvan worden algemeen in de transporttarieven afgewenteld. Hierdoor gaat de gemiddelde afnemer dus betalen voor het profijt van de shippers.

Kans op speculatie stijgt

Door de afzwakking van het systeem van 'declaration of contract' wordt de beoordeling van de bevoegdheid van shippers om het net te gebruiken niet langer bepaald door een aantoonbare leveringscapaciteit maar alleen nog door vereisten in de sfeer van financiële garanties, technische kennis, management-ervaring en dergelijke. De kans dat shippers worden geaccepteerd om netcapaciteit te reserveren voor louter speculatieve doeleinden, neemt hierdoor toe.

Investeringen

Een indirect effect van een regime waarbij shippers de netbeheerder geen informatie over hun toekomstige gashandel behoeven en dus willen geven is een meer terughoudende opstelling om te investeren: doordat de netbeheerder minder informatie over de toekomstige behoefte aan netcapaciteit heeft, zal deze voorzichtiger worden om te investeren.

Dit laatste effect resulteert ook uit de vermindering van de toegestane contractduur tot, in beginsel, maximaal vijf jaar. Voor de investeringsplanning van het leidingennetwerk geldt een voorbereidingsperiode van minimaal twee jaar. Daarom is het voor de afweging of men in capaciteit gaat investeren van groot belang dat via de contractuele gegevens zoveel mogelijk informatie omtrent de toekomstige transportvraag bij de netbeheerder bekend is. Verkorting van de contractduur vermindert de kwaliteit en kwantiteit van deze informatie. Mede door de (binnenkort complete) scheiding binnen Gasunie tussen handel en transport zal dit leiden tot een grotere terughoudendheid om te investeren in netcapaciteit.

Leveringszekerheid

Dit geldt temeer daar de formele verantwoordelijkheid van de netbeheerder voor de leveringszekerheid van de Nederlandse samenleving binnenkort niet meer bestaat. Voor de afnemers van gas vergroot de kortere duur van de contracten ter zake van het netgebruik de kans dat zij op een gegeven moment geen gas meer geleverd krijgen. Doordat bij het reserveren van transportcapaciteit onder vastgestelde prijzen toewijzing geschiedt op basis van 'wie het eerst komt, het eerst maalt', kan dit voor individuele afnemers betekenen dat contractverlenging niet mogelijk is. Juist bij een vol leidingennet (zie hierna) is de kans hierop groot.

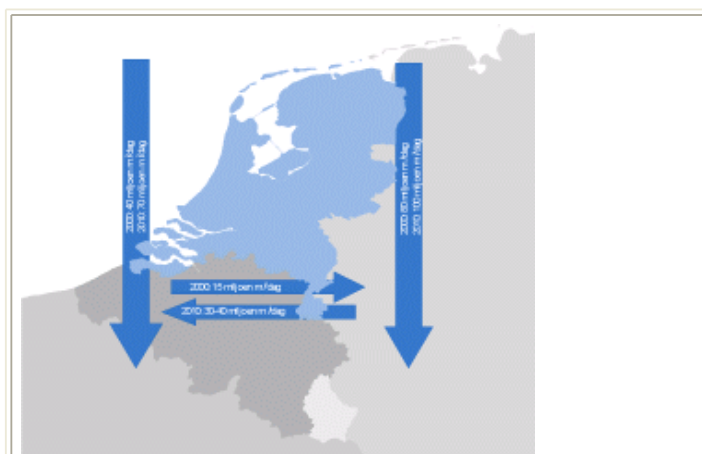
Bezettingsgraad

De belangrijkste mogelijke problemen voor de leveringszekerheid van de Nederlandse samenleving worden echter veroorzaakt doordat het belovende Duitse net en belangrijke delen van het Nederlandse net in koude perioden nu reeds tamelijk vol zitten. Voor wat betreft het Nederlandse net moet onderscheid worden gemaakt tussen het net voor het hoog- en laagcalorische gas en tussen de noordelijke

(Oude Statenzijl - Ommen) en zuidelijke (Ommen - 's-Gravenvoeren) route van de Noord-Zuidleiding. De belangrijkste knelpunten doen zich op korte termijn voor in het hoogcalorische traject in de zuidelijke route.

Juist door deze reeds hoge bezettingsgraad van het net in koude perioden, kan in de praktijk door de genoemde beleidsvoornemens gemakkelijk de situatie ontstaan dat Duitse gasstromen zich via Nederland gaan verleggen. Projecties met behulp van een gedetailleerd planningsmodel voor Duitsland indiceren dat de gasstroom die nu nog door Duitsland gaat, maar eenvoudig via Nederland kan worden omgeleid, tot 2005 gemakkelijk kan oplopen tot zo'n 500.000 kubieke meter per uur⁵. Omdat projecties met een zelfde model voor Nederland aangeven dat het (hoogcalorische) net in de zuidelijke route al in 2004 tijdens koude perioden volledig vol is, leiden dergelijke omleidingstromen automatisch tot verdringing van gasstromen bestemd voor Nederlandse afnemers⁶. Aangezien Nederlandse afnemers onmogelijk een hogere leveringsbescherming kan worden geboden dan niet-Nederlandse afnemers - dit zou in strijd zijn met het Europese recht - kan verdringing van gas voor Nederlandse afnemers vanwege het nieuwe contractregime juridisch niet worden voorkomen.

Aldus verdwijnt met het nieuwe beleid binnenkort de traditionele leveringszekerheid. Die conclusie wordt versterkt indien men, conform het in het consultatiedocument voorgestelde, overgaat tot een forse verlaging van de gastransporttarieven ten opzichte van het buitenland. Uiteraard neemt de kans op omleiding via Nederland van traditioneel door Duitsland getransporteerd gas hierdoor nog veel verder toe (zie voor een illustratie van gasstromen in de omringende landen [figuur 1](#) op de vorige bladzijde)⁷. Ook wordt het dan voor de Duitse gassector wellicht interessant om via omleiding door Nederland kostbare investeringen in het Duitse net te voorkomen of uit te stellen, vooral wanneer ook daar scheidingen worden aangebracht tussen netbeheer en gashandel, en shippers actief worden.



Figuur 1. Gasstromen langs Nederland in 2000 en projectie voor 2010.

Indien het effect van de mogelijke ontwikkelingen op de Belgische oost-west verbinding in ogenschouw wordt genomen, wordt de leveringszekerheid voor de Nederlandse afnemers verder bedreigd. In België stroomt per saldo uit het Verenigd Koninkrijk afkomstig gas van west naar oost. Volgens projecties zal deze netto stroom niet alleen binnen enkele jaren van richting veranderen, hij zal ook fors groeien zodra het Russische gas via België massaal naar het vk gaat stromen. Het Belgische net is hierop niet berekend, zodat het risico ontstaat dat men ook daar naar omleidingmogelijkheden zal moeten zoeken. Het goedkope Nederlandse net is dan de voor de hand liggende kandidaat. Doordat echter ook de zuidelijke route door ons land feitelijk al vol zit, zou ook hier al snel verdringing kunnen ontstaan, met mogelijk leveringsmoeilijkheden voor de Nederlandse klanten als gevolg.

Onzekere factoren

Hierboven is geen rekening gehouden met enkele factoren die het beeld voor de Nederlandse leveringszekerheid verder kunnen verslechteren, zoals:

- » een verschuiving van andere fossiele energiedragers naar gas onder invloed van klimaatbeleid;
- » een grotere gasvraag als gevolg van een snellere economische groei, dan wel in Nederland en/of tevens in Duitsland en België;
- » situaties waarin (groepen van) shippers bewust schaarstesituaties creëren,
- » juridische ontwikkelingen waardoor contracten gemakkelijker kunnen worden opengebroken zodat het omleiden makkelijker wordt.

De mogelijke schade

Industrie

Stel, de gasdruk valt weg. Wat is dan de schade voor de samenleving? Het antwoord hangt ervan af of de verdringing vooral de grootverbruikers en industrie treft, of de kleinverbruikers. Omdat de mogelijk uit Duitsland om te leiden stroom vooral hoogcalorisch gas bevat voor de industrie, treft een eventuele aanvoerstagnatie vooral die sector. Het probleem is dat een relatief kleine toename van het te transporteren volume hoogcalorisch gas al snel grote gevolgen heeft in termen van de statistische kans op het wegvallen van de gasdruk. Ter illustratie: stel dat in dit segment sprake is van een niet onrealistische verdringing ten koste van de Nederlandse industrie oplopend tot maximaal zo'n 500.000 kubieke meter per uur⁸. Dan wordt de Nederlandse industrie statistisch gezien gemiddeld ongeveer zes dagen per jaar met een wegvallende gasdruk geconfronteerd.

Over de schade die zich dan voordoet kan men slechts globale uitspraken doen. Ter illustratie: het totale verbruik van de Nederlandse industrie gedurende koude dagen bedraagt zo'n 2.500.000 kubieke meter per uur. Als het veronderstelde wegvallende aanbod zou variëren tussen nul en 500.000 kubieke meter per uur, correspondeert het gemiddelde tekort dus met zo'n tien procent van het industriële gasverbruik. Bij een geschatte waarde van de industriële productie per dag in 2005 van zo'n 750 miljoen gulden (prijsspeil 2000) zou dit een directe schade per dag betekenen van gemiddeld ruim 75 miljoen gulden. Over de statistisch verwachte probleempriode per jaar - zo'n zes dagen - zou het dus gaan om een kleine half miljard gulden per jaar aan directe schade. Voegt men daarbij de indirecte schade die ontstaat wanneer productieprocessen onverwacht stilvallen, dan kan het bedrag aanzienlijk hoger worden.

Particulieren

Een complicatie van het Nederlandse gasnet is dat er niet systematisch afsluiters zijn aangebracht. Hierdoor valt bij onvoldoende gasaanvoer moeilijk vast te stellen waar de wegvallende gasdruk zich doet voelen. Daardoor kan een deel van de afwezigheid van beschikbaar gas de openbare voorzieningen en kleinverbruikers treffen. Niet alleen zal dan materiële schade ontstaan, maar ook angst door onzekerheid en veiligheidsrisico's, bijvoorbeeld doordat op kooktoestellen geen beveiligingsmechanismen tegen plotseling wegvallende gasdruk zijn aangebracht.

De voorzieningszekerheid

Een laatste mogelijke consequentie betreft de gevolgen van het voorgestelde beleid voor de gasexploitatie. Deze wordt bepaald door de juridische verplichting voor de netbeheerder (Gasunie) om gas af te nemen uit de kleine velden om het Slochteren-veld te ontzien. Dit is nodig om ons land zo lang mogelijk van gas te kunnen blijven voorzien; de zogeheten voorzieningszekerheid. Om afname van het gas uit de kleine velden mogelijk te maken zijn investeringen in het net noodzakelijk. Gewoonlijk begint Gasunie, als een nieuw gasveld is gevonden, al het netwerk uit te breiden voordat de contracten met de exploitant zijn gesloten. Het probleem onder het nieuwe beleid kan zijn dat niet valt te voorkomen dat deze extra capaciteit wordt gereserveerd door shippers voordat de exploitant er aan te pas komt. Zo kan de de exploiterende firma worden afgeschrikt om te investeren.

Een onverwachte consequentie is dus dat het 'kleine-velden'-beleid onder druk komt. Dit kan aanzienlijke schade opleveren. Volgens schattingen van Gasunie zal tot 2025 ruim 800 miljard kubieke meter aardgas uit de kleine velden komen. Ruim 350 miljard daarvan is nog niet gecontracteerd dan wel aangetoond. Als door het nieuwe beleid een deel van deze laatste reserves niet wordt geëxploiteerd, blijft een aanzienlijk gasvolume onbenut. De maatschappelijke kosten daarvan zijn slechts bij benadering te berekenen, maar komen - indien men dit gas zou waarderen tegen een inkoopprijs van twintig cent per kubieke meter - voor elk procentpunt niet gecontracteerde reserves neer op ruim 125 miljoen gulden (huidige prijzen)⁹.

Conclusie

Door de directe en indirecte effecten van deze voorgestelde maatregelen kunnen zelfs al binnenkort de industrie, dienstverlening en de particuliere sector in ons land getroffen worden door een wegvallend gasaanbod. De belangrijkste reden is dat het leidingennet meer dan vol raakt wanneer gasstromen door Duitsland en België vanwege het nieuwe beleid via ons land worden omgeleid. De maatschappelijke schade zal dan aanzienlijk zijn.

Het is belangrijk dat beleidsmakers zich er gedetailleerd van vergewissen hoe beleidsinitiatieven kunnen doorwerken in de beschikbaarheid van gas voor de Nederlandse samenleving. Daarbij kan men zich afvragen of het aangaat dat een toezichthouder, die slechts via de band met het ministerie van Economische Zaken en dus indirect politiek verantwoordelijk is, de facto beleid ontwikkelt. Bovenal zou het liberaliseringsbeleid ten aanzien van de gasmarkt zowel qua inhoud als qua timing zorgvuldiger op dat in Duitsland en België moeten worden afgestemd.

1 Het nieuwe beleid wordt in ons land hoofdzakelijk opgesteld door de toezichthoudende instantie, de DTe.

2 De Gasunie-tarieven zijn internationaal gezien inderdaad laag; zie PHB Hagler Bailly Ltd., *Gas carriage and third party transmission tariffs in Europe*, interne publicatie, Londen, 1999.

3 Zie voor een uitvoeriger overzicht: C.J. Jepma, *Gaslevering onder druk: invloed van de Richtlijnen van de DTe op de Nederlandse gasstromen*, JIN, Paterswolde, april 2001.

4 Onbalans is de mate waarin het patroon van in- en uitstroom over de dag ongelijk is. Daarbij is de duur en de omvang van de afwijking van het gemiddelde van belang. Een voorbeeld: de onbalans is vijftig procent als gedurende een aaneengesloten periode van twaalf uur ten opzichte van een constante gemiddelde instroom vijftig procent extra wordt afgenomen en in de volgende periode van twaalf uur juist vijftig procent minder. Andere combinaties van getallen kunnen evenzeer een onbalans van vijftig procent opleveren.

5 Zie C.J. Jepma, *op. cit.*, blz. 32.

6 Deze projecties zijn opgesteld met behulp van stationaire modellen, zodat bijvoorbeeld het effect van de overschakeling van uur- op dagbalancering niet is meegenomen.

7 De omleiding van Duitse gasstromen via Nederland wordt al snel geactiveerd doordat de transactiekosten relatief laag zijn.

8 Het is technisch moeilijk aan te geven waar de wegvallende leverantie van gas zich openbaart; dit kan deels buiten Nederland zijn.

9 Hierbij wordt verondersteld dat investeerders blijvend worden afgeschrikt.

