



Het wankelmoedige energiebeleid

Auteur(s):

Verbruggen, A.
Laan, G. van der
Ruys, P.H.M.

Aviel Verbruggen is als energie- en milieu-econoom werkzaam aan de Universiteit van Antwerpen, Gerard van der Laan is als wiskundig econoom en speltheoreticus werkzaam aan de Vrije Universiteit te Amsterdam en Pieter Ruys is als wiskundig econoom van de publieke sector werkzaam aan de Katholieke Universiteit Brabant te Tilburg.

Verschenen in:

ESB, 81e jaargang, nr. 4052, pagina 302, 3 april 1996

Rubriek:**Trefwoord(en):**

energie

Duurzaamheid en marktwerking staan centraal in de Derde Energienota. Het Ministerie van Economische Zaken laat echter vele kansen liggen om aan deze thema's concreet inhoud te geven.

De Derde Energienota is juist nu uitgebracht omdat "het kabinet belangrijke stappen wil zetten die moeten leiden tot een meer duurzame energiehuishouding" en vanwege "de verder voortgeschreden internationalisering in samenhang met een alom aanwezige aandacht voor meer marktwerking" (blz. 13). Hoewel de nota de spanning tussen de twee ontwikkelingen erkent, levert ze geen bijdrage aan de verheldering van deze spanning. Waar en onder welke omstandigheden lopen duurzaamheid in de energiehuishouding en verhoogde marktwerking parallel, wanneer zijn ze strijdig, en vooral: hoe zal het kabinet de afstemming tussen beide ontwikkelingen beleidsmatig organiseren?

Zachte doelstellingen

De nota is niet helemaal duidelijk over de interpretatie van het begrip duurzaamheid. Er staat dat "een duurzame energiehuishouding een breder begrip is dan een omvangrijke toepassing van duurzame (ofwel hernieuwbare) energiedragers" (blz. 49), maar de nota laat na dit nader te specificeren. Wel worden er expliciete (en ambitieuze!) streefcijfers genoemd inzake energiebesparing en duurzame energie voor de periode 1995-2020: 33% efficiencyverbetering, 10% duurzame energie.

De doelstellingen hebben het grote voordeel een duidelijk kwantitatieve taakstelling te geven. De cijfers zijn scherp, bij toekomstige ontwikkelingen kan worden nagegaan of het beleid op koers zit. Toch worden de doelstellingen op een dubbele wijze gerelativeerd.

Ten eerste blijven alle absolute hoeveelheden buiten schot, en vandaar ook alle vormen van volumebeleid. Op blz. 33 staat "Alles afwegend heeft het kabinet zich tot doel gesteld in de periode 1995-2020 een derde van het energiegebruik te besparen, d.w.z. een zodanige energie-efficiency te bevorderen dat we in 2020 een derde minder verbruiken dan het geval zou zijn zonder zuiniger apparaten, technologie en overheidsbeleid. *Dit doel is realiseerbaar onder de voorwaarde van een economische groei van minimaal 2 tot 2,5% per jaar.*" Deze koppeling is is begrijpelijk. Efficiencyverbetering moet worden gefinancierd en daarvoor is economische groei nodig. Toch kunnen we ons afvragen of deze koppeling kan worden gehandhaafd bij een vooruitstrevend beleid van energiebesparing dat bijdraagt aan de internationaal noodzakelijke reducties van onder meer de broeikasgassen. Is voor ingrijpende energiebesparing niet ook een meer efficiënte organisatie van onze activiteiten en dematerialisatie nodig, die eventueel leiden tot een lagere bnp-groei in de traditionele zin gemeten? Een energiehuishouding die in belangrijke mate wil steunen op hernieuwbare energiedragers, zal daaraan voorafgaand en gelijktijdig en de intensiteit en de omvang van het energiegebruik dienen te reduceren. Deze wisselwerking tussen de omvang en intensiteit van het energiegebruik en de technisch-economische mogelijkheden van hernieuwbare energiedragers verdient meer aandacht.

De tweede relativering is dat de haalbaarheid van de streefcijfers wordt gekoppeld aan de voorwaarde van een adequaat EU-beleid. Als "alle landen de facto kiezen voor een 'ieder voor zich'-beleid, is niet uit te sluiten dat Nederland de stabilisatie-doelstellingen loslaat". Het lijkt er op dat voor de klimaatbeheersing iedereen op iedereen zal wachten, en als de anderen geen (voldoende) inspanningen leveren, gaan we liever allen tezamen de diepte in.

Men kan het kabinet geen ongelijk geven met de argumentatie dat "het niet zo mag zijn dat Nederlandse exporterende bedrijven wegens het Nederlandse klimaatbeleid hun activiteiten moeten stopzetten en de producten elders minder efficiënt worden geproduceerd, waardoor er per saldo ook vanuit klimaatoptiek een verslechtering zou optreden." De daaraan onmiddellijk toegevoegde gevolgtrekking vinden wij echter te vergaand, namelijk: "Daarom worden er geen absolute volumegrenzen, noch voor de economie als geheel, noch per sector, gesteld." (blz. 75).

Een deel van de problemen komt hier voort uit de IPCC-conventie om de broeikasgasemissies toe te wijzen aan de plaats waar ze ontstaan. Zo kan nogal wat emissieverantwoordelijkheid worden afgewenteld naar andere landen toe. Een maatstaf gebaseerd op de consumptie van de landen die de emissies direct of indirect veroorzaken zou een juist beeld scheppen van de verantwoordelijkheden en van daaruit een rechtvaardiger verdeling van de taaklast mogelijk maken. Anderzijds moet men zich niet te veel op de eigen efficiënte

industrie beroemen. De noodzaak grote transportstromen te organiseren voor aanvoer van grondstoffen en onderdelen en voor afvoer van afgewerkte producten, gekoppeld aan afwentelingen van milieuproblemen op armere landen, maken het totaalbeeld minder rooskleurig. Het lijkt ons toch dat de rijke industrielanden in het raam van de Verenigde Naties verbintenissen zouden moeten aangaan over absolute, kwantitatieve doelstellingen voor een meer rechtvaardige en duurzame verdeling van de milieugebruiksruimte op het vlak van het energiegebruik en de eruit voortvloeiende milieuverstoringen.

Welke marktwerking?

Naast duurzaamheid is marktwerking het tweede centrale thema in de nota. Bij elektriciteit wordt dit thema zelfs tot credo verheven: "Het eindperspectief van de elektriciteitsvoorziening is dan ook dat deze gebaseerd is op de normale regels van de marktwerking. Geen 'cost-plus', geen leveringsbeperkingen, geen door overheidshandelen gefixeerde prijzen meer, geen exclusieve overheidsbedrijven meer." (blz. 113). De nota keert echter snel op aarde terug en stelt: "Zo'n integrale heroriëntatie kan niet met onmiddellijke ingang worden gerealiseerd." Vervolgens worden twee argumenten genoemd die een snelle marktwerking nog verhinderen: de dreiging van overcapaciteiten in de sector, en de nog nodige samenvoeging van de productiebedrijven in een entiteit. Wij plaatsen vraagtekens bij het belang van deze knelpunten.

Opmerkelijk blijft dat de grote thema's uit de Europese discussie, zoals functie-scheiding ('unbundling'), markttoegang voor derden ('Third Party Access') en andere voorstellen (zoals 'single buyer'), niet aan een grondig onderzoek worden onderworpen. In de nota wordt aangegeven dat elektriciteit in de toekomst zal worden verhandeld als een normaal product, maar ook dat de handel in dit product toch bijzondere netwerkfuncties vergt die gekenmerkt worden door een natuurlijk monopolie. Maar is dit product al een verhandelbaar product en is de desbetreffende markt al voldoende competitief? Heeft de overheid niet de taak om condities voor een goede marktwerking te scheppen?

We hadden van de nota een meer grondige analyse van de feitelijke werking van een elektrisch systeem mogen verwachten, en van de samenhang van de drie hoofdfuncties erin, namelijk productie, transport (transmissie via het hoogspanningsnet) en distributie (levering). Deze drie functies zijn technisch goed omschreven en de transacties tussen de drie kunnen hetzij via overeenkomsten, hetzij via het marktmechanisme plaats vinden. Het hoogspanningsnet of koppelnet (10 kV) neemt in de marktwerking een centrale plaats in, want dit net vormt letterlijk de fysieke marktplaats.

Door de specifieke kenmerken van elektriciteit (niet in voorraad houdbaar, een praktisch oneindige transmissiesnelheid, de noodzaak spanning en frequentie in reële tijd te bewaken), vereist de exploitatie van dit netwerk de continue bewaking van een centrale dispatch-eenheid, waar het volledige net op scherm staat en waar continu de stroombalansen worden bewaakt. Dit is op zijn minst een schoonheidsvlek op het ideaalbeeld van talrijke aanbieders en vragers die zonder bemoeienis van bovenop kris-kras transacties afsluiten op de markt. In markttermen gesproken zou men de transportfunctie kunnen toevertrouwen aan een makelaar (die de allure van een 'single buyer' zou krijgen) of aan makelaars, die op commissie werken. Als de transmissiefunctie op deze wijze wordt afgezonderd, kan het transportnet de coördinatietaken van het elektrisch systeem overnemen van de centrale producenten. De producenten hoeven dan zelf niet langer te zorgen voor afstemming van hun aanbod op de vraag, maar hun aanbod zal worden bepaald op basis van gelijkheid tussen prijs en marginale kosten. In Engeland werkt de 'pool' praktisch op deze wijze.

Aan de andere kant van het transportnet staan de afnemers van stroom, die op een niet-discriminerende wijze worden bediend door de makelaar(s). De distributiebedrijven die het monopolie hebben over de gebonden (kleine) verbruikers, staan hier naast de ongebonden grootgebruikers (momenteel dertig procent van de markt en in de visie van de overheid oplopend tot zestig procent) die direct van het koppelnet stroom kunnen opnemen. De nota voorziet in een vrije keuze voor de inkoop door distributiebedrijven (blz. 123), maar deze bedrijven worden tegelijkertijd belast met andere, niet-commerciële taken (zoals de 'terugnameverplichting tegen een minimum terugleververgoeding', blz. 55, blz. 95 en blz. 123).

De overheid kan aan de distributiesector inderdaad een ruimere taakstelling toekennen dan de loutere levering van energie, met name met betrekking tot de stimulering en realisatie van energiebesparing, kleinschalige warmte-kranchkoppeling, duurzame energievormen, enz. Deze niet-commerciële taakstelling vergt echter een expliciete regelgeving en een duidelijk onderscheid met de andere stroomverbruikers die zich rechtstreeks van het koppelnet bevoorraden. Het kan niet zo zijn dat de distributiebedrijven opdraaien voor de kosten van het koppelnet die het in de scherpe concurrentie voor industriële klanten niet op deze laatste kan verhalen.

Wij denken dat een duidelijke *functiescheiding en specifieke taakstelling per functie* oplossingen inhoudt voor enkele belangrijke in de nota geïdentificeerde knelpunten.

Ten eerste zouden de transactiekosten over het net sterk worden verlaagd. Nu verklaart de nota het geringe succes van horizontaal winkelen door: "De transactiekosten zijn hoog of onduidelijk en het transport is niet transparant, waardoor doorleveren, in- of exporteren, in de praktijk moeilijk is" (blz. 105). Vanuit de kant van de industrie zal men opmerken dat dit komt omdat er onvoldoende sprake is van een 'level playing field', daar de productiebedrijven de facto de touwtjes van het transport in handen houden. De nota biedt geen oplossing aan voor dit probleem. Integendeel, door conclusies te formuleren als "dat de scheiding tussen productie en distributie minder strikt moet zijn" (blz. 107) scheidt de nota verwarring. De nota geeft ook niet aan wat 'minder strikt' nu echt betekent, en in welke zin deze evolutie een oplossing zou betekenen voor een aantal vastgestelde knelpunten.

Ten tweede, in het licht van het vorige citaat lijkt het ons ook dat de nota te optimistisch is over een bloeiende kleinhandelsmarkt in elektriciteit. Hoe liggen de transactiekosten hier? Is een natuurlijk monopolie met publieke taakstellingen niet de optimale keuze in dit segment van de elektriciteitsmarkt, en zo ja, kan men dan nog stimuleren dat een aantal informatie- en koopkrachtige klanten de solidariteit hier verbreken door voor zichzelf horizontaal te gaan winkelen? Trouwens, zullen de reële kosten van dit winkelen voldoende nauwkeurig te definiëren zijn, en zullen de kosten van het meten niet te hoog liggen?

Ten derde, terwijl de nota overmatig optimistisch is over de vrije markt aan de vraagzijde wordt er aan de aanbodzijde flink geduwd om een marktform van de grond te krijgen met monopolistische trekken in Nederland (een groot geïntegreerd centraal productiebedrijf, p. 125) en oligopolistische trekken in Europa (enkele van dergelijke bedrijven). Men kan zich terecht afvragen of deze constructies inderdaad zullen leiden tot meer competitie, dan wel tot een smorende kartelvorming, waarvan zich nu al de eerste symptomen aftekenen

(b.v. de verstandhouding SEP-Electrabel). Bestaat een vrije markt juist niet uit talrijke bedrijven die zich eventueel specialiseren in bepaalde marktniches en die op gelijke voet meedingen om de klant te bedienen? In een vrije elektriciteitsmarkt betekent dit dat de operator van het koppelnet (de centrale dispatch eenheid, de makelaar(s)), de coördinatie in handen heeft en niet de oligopolies in onderlinge samenspraak.

Rol van de overheid

De houding van het kabinet ten opzichte van het gedrag van het buitenland verschilt naar gelang het om duurzaamheid of om marktwerking gaat. Inzake duurzaamheid is meegaand beleid in het buitenland een noodzakelijke voorwaarde (p.29, 73). Inzake marktwerking wil Nederland wel vooroplopen in Europa (blz. 26), zonder de noodzaak van reciprociteit uit het oog te verliezen (blz. 119). Al met al blijft de rol van de overheid in de nota onderbelicht, en dit vooral op twee vlakken.

Ten eerste, het prijs-, tarieven- en heffingenbeleid krijgt weinig uitwerking. Behalve een verwijzing dat de distributiebedrijven de stroom van decentrale producenten moeten opnemen tegen een adequate vergoeding, worden geen tarief-aspecten behandeld. Het is niet reëel te hopen dat de vrije markt zo snel op kruissnelheid zal werken. Over energieheffingen wordt geen standpunt ingenomen, niet voor de rekening van milieu- of andere externaliteiten, en ook niet als aansporingsinstrument om verbruikers tot energiebehoud aan te zetten. Dit is vreemd, want prijzen betekenen de meest eenvoudige en meest krachtige sturing voor vrije marktpartijen. In die zin vormen heffingen ook het meest geschikte instrument om het spanningsveld tussen duurzaamheid en marktwerking te overbruggen.

Ten tweede komt de rol van de overheid als regulator van de leidinggebonden energiesectoren niet uit de verf. Er is wel een 'toezichthouder' (blz. 87, 95) over de transport- en distributienetten nodig, en "de overheid moet hier regelend optreden. Zonder regels is er zelfs in het geheel geen marktwerking, ..." (blz. 125), maar deze cruciale rol wordt niet toegelicht, en de uitwerking ervan wordt verdaagd naar latere teksten. Dit is spijtig, maar ook te begrijpen. Zolang het kabinet zich geen duidelijk beeld heeft gevormd van de uiteindelijk na te streven sectorstructuur, marktvormen en beoogde vormen van marktwerking, met daarin een goed omschreven taakstelling en rechten/plichten van de betrokken actoren, blijft het geschikte regelgevingsmodel een moeilijke keuze. Het uitblijven van duidelijke keuzen op dit vlak zou wel eens de Achilles-pees van de Derde Energienota kunnen betekenen.

Rol distributiesector

Nederland scoort in internationaal verband hoog waar het gaat om een actief stimulerend beleid inzake energie-efficiency en hernieuwbare bronnen. Substantiële budgetten worden ingezet voor r en d, demonstratie, informatieverspreiding, deskundige instituten, etc. Toch blijft de rol van een aantal hoofdrolspelers in de schaduw staan, en vooral die van de energiedistributiebedrijven. Deze hebben via de MAPs (Milieu Actie Plannen), talrijke campagnes voor zuinig energiegebruik, ontwikkeling van WKK-projecten, enz. getoond een zeer actieve rol te willen en te kunnen spelen. Deze actieve rol komt in de energienota onvoldoende aan bod. Eerder gelden de distributiebedrijven als een soort laatste toevlucht om de duurzaamheid toch nog te redden wanneer de vrije markt te agressief zou komen opzetten. Zij moeten zorg dragen voor de gebonden gebruikers, en een 'adequate vergoeding' betalen voor stroomleveringen door kleine WKK en door hernieuwbare producenten (blz. 123). Toch krijgen zij niet onmiddellijk dezelfde rechten als de grootindustrie om horizontaal te winkelen. Dit kan leiden tot een onevenwichtige kostenverzwaring ten laste van de distributiebedrijven.

De taakstelling van de bedrijven in de energiedistributiesector moet dan ook duidelijk worden omschreven. Ze bekleden een onvervangbare plaats in de conceptie en in de uitvoering van een duurzame energievoorziening. Ze vormen een dicht vermaasd netwerk in direct contact met de eindgebruikers en hebben een goed zicht op de lokale mogelijkheden voor hernieuwbare energieproductie en WKK. De distributiebedrijven zijn bij uitstek in staat om een groot aandeel te leveren in het verhogen van de efficiency van het energiegebruik en het aandeel hernieuwbare energie. Ze kunnen ook de nodige technische kennis aanbieden aan de verbruikers en aan lokale producenten, en ze kunnen de financiële, technische en organisatorische middelen mobiliseren en organiseren om lokale projecten te realiseren. Hun plaats en rol moet daarom meer expliciet aandacht krijgen.

Wanneer de distributiebedrijven als taak krijgen een belangrijk deel van de nodige energiebesparing en duurzame energiewinning (bijvoorbeeld individuele fotonvoltaïsche opwekking) te ondersteunen of te realiseren, moet er tegelijkertijd voor worden gezorgd dat de inkomsten van de distributiebedrijven niet langer alleen afhangen van de verkoop van energie. Hiervoor dient de overheid contracten af te sluiten met de distributiebedrijven, waarbij de vergoeding in verhouding staat met de geleverde service en het succesvol verminderen van het commerciële energiegebruik. Op deze wijze kan een forse aanzet worden gegeven tot de twee hoofddoelen van het kabinetsbeleid, duurzaamheid en meer marktwerking. Deze aanpak vergt echter ingrijpende veranderingen in de sturing van en in het toezicht op de sector.

Zie ook artikel [Energie-intensiteit](#)