



Tekort aan importcapaciteit?

Auteur(s):

Beus, J.P.J., de

*De auteur is werkzaam bij de Stafgroep Economisch Onderzoek van Rabobank Nederland.***Verschenen in:**

ESB, 86e jaargang, nr. 4293, pagina 115, 2 februari 2001

Rubriek:

Monitor

Trefwoord(en):

elektriciteit

Nederlandse stroom is relatief duur. Daardoor is er grote en stijgende vraag naar elektriciteitsimport ontstaan. Toch is ongebreidelde uitbreiding van de importcapaciteit onwenselijk.

De mogelijkheid om stroom te importeren zou de concurrentie op de (gedeeltelijk) geliberaliseerde elektriciteitsmarkt moeten vergroten. Aan de landsgrenzen is echter sprake van filevorming op de stroomsnelweg. De vraag naar buitenlandse elektriciteit is veel groter dan het net aankan. De importcapaciteit wordt te beperkt geacht. Dit knelpunt wordt nog eens vergroot door de zogenoemde 'bakstenen' op het net. Wat wordt bedoeld met bakstenen?

Bakstenen

Met de zogenoemde 'bakstenen' wordt bedoeld op de kosten die de elektriciteitssector in het verleden heeft gemaakt ten behoeve van een door de overheid gepropageerd doel¹. Te denken valt aan de stadsverwarmingprojecten en de experimentele kolenvergassingsinstallatie Demkolec in het Limburgse Buggenum. Gebruik van restwarmte van elektriciteitscentrales voor stadsverwarming spaart het milieu, maar door een te grootschalige opzet en gebrek aan flexibiliteit werden de projecten verliesgevend. De kolenvergasser Demkolec werd destijds gebouwd voor technologische doeleinden en omdat de overheid een energiediversificatiepolitiek voerde. Dit houdt in dat de productie van elektriciteit op verschillende bronnen moest zijn gebaseerd (niet alleen op olie, kolen of gas), zodat een ongestoorde energievoorziening zou zijn gegarandeerd indien één van deze bronnen plotseling kwam te ontbreken. Door zeer hoge kosten is ook Demkolec uiteindelijk een verliesgevend project geworden. In de (gedeeltelijk) geliberaliseerde elektriciteitsmarkt leidt de doorberekening van deze kosten tot te hoge tarieven voor de afnemers. Onder leiding van de voormalige Shell-president Herkströter werd een commissie van wijzen ingesteld. Deze kwam in november 1999 met een bindend advies over de bakstenenproblematiek. Volgens dat advies zijn de stadsverwarmingprojecten en Demkolec door toedoen van de overheid tot stand gekomen. Daarmee behoren zij tot de categorie 'echte bakstenen'. Dit houdt in dat het rijk een deel van deze kosten voor zijn rekening moet nemen (gemaximaliseerd op f 1,3 miljard). Deze rijksbijdrage wordt gefinancierd uit een toeslag op de nettatarieven, waardoor alle afnemers in Nederland, ongeacht waar ze hun elektriciteit inkopen, meebetalen aan de niet-marktconforme kosten van de elektriciteitsproductiesector in de vorm van duurdere energie.

Sep-importcontracten

Voordat de Elektriciteitswet 1998 van kracht werd, was nog sprake van een centrale planning van de elektriciteitsproductie van de vier producenten Epon, EPZ, EZH (E.on) en UNA. Samen met de inmiddels opgeheven Sep (Samenwerkende Elektriciteitsproducenten), de gemeenschappelijke dochter van deze stroomproducenten, voorzagen zij in de elektriciteitsvraag. De Sep heeft in deze oude situatie langlopende importcontracten gesloten voor Duitse en Franse stroom uit kolen- en kerncentrales. Deze zogenoemde Sep-importcontracten leveren nu te dure stroom op voor de vier betrokken producenten, omdat de elektriciteitsprijzen in de huidige geliberaliseerde markt aanzienlijk lager liggen dan de prijzen die in het contract zijn opgenomen. Volgens de commissie-Herkströter heeft de overheid slechts een beperkte rol gespeeld bij de totstandkoming van de contracten. Daarom behoren de onrendabele importcontracten niet tot de categorie 'echte bakstenen'. De vier stroomproducenten moeten dan ook zelf voor de extra kosten opdraaien. De verdeling van deze extra kosten geschiedt naar rato van het aandeel dat de vier productiebedrijven in de Sep hadden. Dat betekent dat Epon 29,5 procent van de import moet afnemen en betalen, EZH (E.on) 19,5 procent, UNA 22,5 procent en EPZ 28,5 procent.

Een andere erfenis uit het verleden betreft de afspraak over de aanleg van een Noorse kabel (Statkraft), die vanaf dit jaar elektriciteit uit waterkracht naar Nederland zou moeten transporteren. De bouw van deze onderzeese kabel staat nog steeds gepland. Dit blijkt nu echter onrendabel te zijn. Ook deze extra kosten behoren volgens de commissie niet tot de 'echte bakstenen'. Het gevolg hiervan is dat ook de extra kosten die uit de Noorse kabel voortvloeien, als een molensteen om de nek van de grote producenten hangen.

Importcapaciteit

Op dit moment bestaan er vijf hoogspanningsverbindingen met het buitenland, de zogenoemde interconnectors. Twee van deze vijf verbinden het Nederlandse net met de Belgische elektriciteitsleidingen. De andere drie koppelen het Nederlandse en het Duitse netwerk aan elkaar. De veilig beschikbare importcapaciteit hoeft niet elke dag even groot te zijn. Onderhouds- en/of uitbreidingswerkzaamheden aan de landsgrensoverschrijdende verbindingen zorgen er bijvoorbeeld voor dat er minder importcapaciteit te verdelen is. TenneT, de

netbeheerder van het Nederlandse hoogspanningsnet, is in samenwerking met de Dienst uitvoering en Toezicht elektriciteitswet (DTe) verantwoordelijk voor de verdeling van de importcapaciteit. Aan importcapaciteit is dit jaar naar verwachting 3900 megawatt beschikbaar. In 2000 was dit ongeveer 3500 megawatt. Hiermee heeft Nederland, op Zwitserland en Oostenrijk na, relatief de grootste importcapaciteit in Europa². Toch is er sinds 1999 sprake van een importcapaciteitstekort. Buitenlandse stroom is namelijk goedkoper dan in Nederland opgewekte stroom. Vrije afnemers kiezen daarom al gauw voor het importeren van stroom. Vooral voor internationaal opererende ondernemingen met een energie-intensief productieproces (bijvoorbeeld de aluminiumindustrie) is de prijs van elektriciteit van groot belang voor de kostprijs en daarmee voor hun internationale concurrentiepositie. Daarnaast willen de Nederlandse stroomdistributeurs zo goedkoop mogelijk stroom inkopen teneinde hun kosten te reduceren, zodat ze hun marktaandeel kunnen vergroten. Dit heeft geleid tot een enorme aanvraag voor import bij TenneT, die de transportcapaciteit overtrof. In samenwerking met de DTe heeft TenneT geprobeerd de schaarse invoercapaciteit zo eerlijk en veilig mogelijk te verdelen. De elektriciteit die dit jaar geïmporteerd kan worden, wordt onder leiding van TenneT geveild in de vorm van dag-, maand- en jaarcontracten. Onlangs zijn de eerste maand- en jaarveilingen gehouden. Het is in principe de bedoeling, dat bij de verdeling van de importcapaciteit, invoer uit hoofde van de Sep-importcontracten voorrang krijgt boven de invoer door andere gegadigden. Van de te verdelen importcapaciteit wordt daarom 1500 megawatt afgetrokken. Dit is nodig om aan de aangevane contracten te kunnen voldoen. De daarna overgebleven capaciteit wordt geveild. De Tweede Kamer en een aantal brancheorganisaties hebben zich echter tegen de 'voorkeursbehandeling' van de Sep-importcontracten gekeerd. Met deze regeling zou sprake zijn van oneerlijke concurrentie. Wat de uitkomst zal zijn van de discussie is op dit moment nog niet duidelijk. Het is onzeker of er mogelijkheden zijn om de in het verleden gesloten contracten aan te passen of op te zeggen. Als het openbreken van de contracten onmogelijk blijkt en dan wordt besloten om ze slechts gedeeltelijk na te komen, kan de reputatie van de Nederlandse stroomproductiesector op het spel komen te staan.

Oorzaak importvraag

Tot nu toe bleef onbesproken waarom de vraag naar buitenlandse stroom groter is dan het aanbod, terwijl tegelijkertijd in de energiecentrales in Nederland sprake is van overcapaciteit. De reden hiervoor is gelegen in prijsverschillen. De stroomprijzen in Nederland liggen op een hoger niveau dan bijvoorbeeld in Duitsland en België. Dit heeft meerdere oorzaken. De uiteindelijke prijs die afnemers betalen voor hun elektriciteit bestaat uit drie componenten, namelijk de prijs voor het kale product, de nettarieven en de heffingen. Ten eerste wordt de geleverde elektriciteit in rekening gebracht (het product elektriciteit). Daarbovenop komen de aparte tarieven voor het transport over het netwerk (de nettarieven) en de heffingen (btw en Regulerende Energie Belasting (REB)). Het aandeel dat ieder van deze componenten in de eindverbruikersprijs heeft is afhankelijk van het type afnemer. Voor de consumenten vormen de heffingen het grootste aandeel in de totale eindprijs. Door de verhoging van het algemene btw-tarief en de energiebelasting per 1 januari jongstleden zal het totale aandeel van overheidsheffingen in de eindprijs voor kleinverbruikers oplopen tot zo'n vijftig procent³. Het aandeel van de transportkosten is afhankelijk van het spanningsniveau waarop de afnemer is aangesloten. Kleine afnemers (waaronder gezinshuishoudens) die zijn aangesloten op een laag spanningsniveau betalen meer voor toegang tot het net dan bedrijven die zijn aangesloten op het midden- of hoogspanningsnet. De nettarieven worden overigens door de DTe bepaald. Voor de (vrije) grootverbruikers is de prijs van het product de dominante factor in de eindprijs van elektriciteit, want zij betalen (bijna) geen energiebelasting en zijn aangesloten op het midden- of hoogspanningsnet (lage nettarieven).

De hoogte van de productprijzen is afhankelijk van een aantal factoren, waaronder de wijze van opwekking van elektriciteit. De opwekkingsmethode van elektriciteit verschilt van land tot land. Duitsland maakt veelal gebruik van relatief goedkope en milieuvriendelijke bruinkolen bij de stroomproductie. De Belgische productie leunt voor het grootste deel op nucleaire energie, die ook relatief goedkoop is. Gas is voor Nederland de belangrijkste energiebron voor productie. Bij opwekking van elektriciteit met behulp van olie, gas en kolen heeft de hoogte van de brandstofprijzen een zeer groot gewicht in de kostprijs van het product.

Hoge gasprij, dure stroom

De gasprijs is gekoppeld aan de olieprijs, waardoor fluctuaties van de olieprijs grote invloed hebben op de hoogte van de prijs van de in Nederland opgewekte elektriciteit. Door de sterk gestegen olieprijs is de gasprijs in de afgelopen twee jaar meer dan verdubbeld, met als gevolg dat ook het product elektriciteit fors duurder is geworden.

Daarnaast hebben met name Duitse stroomopwekkers hun prijzen tijdelijk laten zakken tot het niveau van de variabele kosten. Met dit penetratiebeleid willen ze hun marktaandeel in Europa vergroten. Tenslotte zijn de variabele kosten van nucleaire en kolengestookte centrales momenteel lager dan van gascentrales, door de relatief hoge brandstofprijs voor gasgestookte centrales. Nederlandse stroom is hierdoor op dit moment duurder dan Duitse en Belgische elektriciteit. Het gevolg mag duidelijk zijn: de vraag naar buitenlandse stroom is groot. De veiling van de importcapaciteit is echter aan een maximum gebonden, waardoor er een capaciteitstekort resulteert.

Capaciteit uitbreiden?

De aanvraag van energie-importen zal voorlopig vele malen groter blijven dan het net aankan. Er zijn plannen om de transportcapaciteit uit te breiden naar ongeveer 5000 megawatt. Deze uitbreiding zal mede worden gefinancierd uit de opbrengsten van de veilingen van de importcapaciteit. Ondanks het feit dat de opbrengsten van de veilingen tot nu toe hoger waren dan verwacht, gaan investeringen in nieuwe netten gepaard met zeer hoge kosten en een lange terugverdientijd. Met de geleidelijke beëindiging van de Sep-importcontracten (vanaf 2003) zal de vrij verhandelbare importcapaciteit in de toekomst nog groter worden. Vanaf 2004 (als alle afnemers hun stroomleverancier kunnen kiezen) kan de importvraag echter sterk toenemen, zeker als buitenlandse stroom dan nog steeds relatief goedkoper is dan in Nederland geproduceerde elektriciteit. Is nog verdere uitbreiding van het net dan de oplossing?

Op dit moment is er sprake van een capaciteitsoverschot in de centrales in Nederland. Blijft de gasprijs hoog, dan zal bij een vergroting van de importmogelijkheden de overcapaciteit alleen maar verder toenemen. Dit zou uiteindelijk kunnen leiden tot sluiting van een aantal gasgestookte centrales met alle gevolgen van dien. De goedkopere buitenlandse elektriciteit is voor een groot deel afkomstig uit milieuvriendelijke (bruin)kolencentrales en kerncentrales, terwijl in Nederland voor het overgrote deel gebruik gemaakt wordt van een relatief schone energiebron (aardgas). Omdat Nederland geen voorstander is van kernenergie, zal de kerncentrale in Borssele in 2003 sluiten in plaats van in 2007. De elektriciteitsimport vanuit Duitsland, België en Frankrijk zorgt er echter voor dat een gedeelte van het elektriciteitsverbruik in Nederland uit kernenergie zal blijven bestaan. Bij een vergroting van de importcapaciteit zou dit gedeelte alleen maar groter kunnen worden. Het is dan ook opmerkelijk, dat vanuit milieu- en veiligheidsoverwegingen deze punten niet worden

meegenomen in de discussie. Of is men alleen tegen kerncentrales en milieuvervuilende elektriciteitscentrales in eigen land?

Gasgestookte centrales kennen relatief lage vaste kosten (kapitaalkosten), zodat een substantiële daling van de gasprijs tot een aanzienlijke lagere kostprijs zou leiden. Dat zou de stroomproducenten in Nederland de mogelijkheid bieden hun productprijzen flink te laten zakken. De vraag naar buitenlandse elektriciteit zou in dat geval waarschijnlijk sterk afnemen, zodat aan een substantiële vergroting van de importcapaciteit geen behoefte meer zou zijn. Een dergelijk scenario is zeer waarschijnlijk, aangezien de olieprijs waaraan de gasprijs is gekoppeld inmiddels al weer behoorlijk is gedaald. Daarnaast is per 1 januari het protocol (dat vaste prijzen garandeerde aan de vier grote producenten in Nederland) afgelopen, waardoor de kans groot is dat de prijzen gaan dalen. Al met al lijkt een structurele vergroting van de importcapaciteit dan ook niet noodzakelijk.

Conclusie

De vraag naar buitenlandse elektriciteit is groter dan het net aankan, doordat de stroomprijzen in Nederland op een hoger niveau liggen dan in het buitenland. De importcapaciteit lijkt onvoldoende, maar de verwachte veilig beschikbare invoercapaciteit is relatief gezien één van de grootste in Europa. Met de geleidelijke beëindiging van deze Sep-importcontracten en de geplande uitbreiding van de transportcapaciteit zal de vrij verhandelbare importcapaciteit in de toekomst nog groter worden. Mede gezien de, vanwege de lagere gasprijs en het wegvallen van het protocol, te verwachten daling van de prijs van in Nederland opgewekte stroom is een structurele vergroting van de importcapaciteit dan ook niet aan te raden. Overwegingen vanuit milieu- en veiligheids oogpunt pleiten eveneens tegen ongebreidelde uitbreiding van de importcapaciteit, omdat in het buitenland opgewekte stroom voor een groot deel afkomstig is uit milieuvervuilende kolencentrales en kerncentrales, terwijl in Nederland veelal gebruik gemaakt wordt van een relatief schone en veilige energiebron.

1 C.A.J. Herkströter, H.J.M. Honée en A.P. Timmermans, Advies inzake verdeling van verplichtingen van de elektriciteitsproductiesector, Adviescommissie herstructurering elektriciteitsproductiesector, Aan de minister van Economische Zaken, 10 november 1999.

2 ECN, *Energie markt trends 2000*.

3 ECN, *op. cit.*