

Trendbreuken in de energiesector

In augustus 1988 werden de hoofdlijnen van het *Elektriciteitsplan 1989-1998* van de samenwerkende elektriciteitsproducenten (Sep) bekend gemaakt¹. In commentaren werd van een 'creatief plan' gesproken. Die creativiteit heeft in Den Haag, maar ook in de rest van de Nederlandse energiewereld, voor blijvende verwarring gezorgd. Uiteindelijk leidde dat tot een bijstelling van enkele hoofdlijnen van het energiebeleid².

Bij nadere bestudering van het tweejaarlijkse plan blijkt het inderdaad vol te staan met nieuwigheden. Zowel cijferals beleidsmatig komt er een flink aantal trendbreuken in voor, niet alleen op het gebied van de elektriciteitssector zelf, maar ook op gasgebied. In dit artikel zullen enkele daarvan nader worden belicht.

Trendbreuken

In het kader van dit artikel zijn de volgende trendbreuken van belang:

- voor het eerst sinds de energiecrisis van 1973 zijn er weer gascentrales voor basislast gepland, namelijk twee aan de Eemshaven;
- voor het eerst is er door een Nederlandse gasgebruiker (Sep) voor deze centrales een contract met een buitenlandse gasleverancier (Statoil) afgesloten, in plaats van met Gasunie, die tot nu toe een monopoliepositie had;
- in het gascontract met Statoil is voor het eerst uitgegaan van een kolenge-releerde gasprijs, in plaats van een oliepariteit;
- er wordt een grote trendbreuk verondersteld in de historische relatie tussen economische groei en elektriciteitsverbruik;
- ook in de 'buitenwereld' van de elektriciteitssector voltrokken zich belangrijke wijzigingen. De Europese integratie is in 1988 in een stroomversnelling geraakt, wat ook op energiegebied doorwerkte³. Daarnaast is het duidelijk geworden dat de olieprijsdaling van begin 1986 niet slechts een uitschieter van een paar maanden was. Over het algemeen blijven de olieprijsen echter als 'onbetrouwbaar' gelden⁴;
- in de marge van het plan dreigde ten

slotte nog een andere trendbreuk: in het vorige plan waren twee (volgens sommigen: drie, zie hierna) nieuwe kolencentrales opgenomen. Voor één daarvan, die aan de Hemweg, is de vergunningprocedure nog niet geheel aangevraagd. Sommigen zien daarin aanleiding om alsnog te proberen die centrale op gas te laten draaien.

Gasinzet

Het Nederlandse beleid voor de gasinzet heeft nog maar weinig inhoud: alleen voor de gasexport en voor de gasinzet in centrales, en met name in basislasteenheden, gold tot voor kort nog een restrictief beleid. Terecht vroeg Zijlstra (PvdA) zich in januari jl. in de Tweede Kamer af wat dat beleid nog betekent als Gasunie al enkele jaren achtereen openlijk in zijn *Plan van gasafzet* spreekt over de mogelijkheid dat er in de planperiode (lopend tot circa 2010) ook gas voor nieuwe basislasteenheden wordt ingezet. De goedkeuring van dit plan verloopt echter geheel anders dan die van het Elektriciteitsplan (het gebeurt bij voorbeeld niet openbaar). Daardoor was het niet erg duidelijk hoe de regering hier tegenover staat, al zijn de verschillende plannen van gasafzet wel steeds goedgekeurd. Ondertussen is in de genoemde gasnotitie ook de gasinzet voor centrales vrijgegeven. Dit gebeurde om te voorkomen dat Statoil en andere buitenlandse leveranciers nog meer 'krenten uit de pap' van de Nederlandse gasmarkt zouden halen. Deze beleidswijziging ging gepaard met een aanpassing van het gasprijsbeleid voor dat marktsegment.

In het gasprijsbeleid werd tot nu toe steeds aan de oliepariteit vastgehouden. Al in de gasnota van De Pous van 1962⁵ werd echter duidelijk gesteld dat het gasprijsbeleid 'commercieel' moest zijn, dat wil zeggen concurrerend met andere energiedragers, en dus georiënteerd op de 'marktwaarde' van het gas (en dus niet op de produktiekosten ervan). Ook de Algemene Energieraad (AER) stelde in zijn advies over de gasprijsen in 1983⁶ dat de gasprijsen gereleerd moesten worden aan die van de energiedrager die in de desbetreffende markt fungeert als prijsleider, dat wil

zeggen aan de alternatieve brandstof. Nadrukkelijk werd de mogelijkheid opgehouden dat dat in de toekomst wel eens geen olieproducten meer zouden kunnen zijn. Ook een 'echte' gasmarkt, met gas-gasconcurrentie werd daarbij niet uitgesloten. Er zijn dan ook geen principiële bezwaren om de oliepariteit bij voorbeeld op de deelmarkt van de elektriciteitsopwekking los te laten.

Gasprijs

Al jaren pleit Sep voor een stabiele-re gasprijs, omdat een onstabiele gasprijs tot onstabiele elektriciteitsprijzen leidt. Jarenlang heeft Gasunie geweigerd (heeft Gasunie *moeten* weigeren) daarop in te gaan. Het is dus niet onlogisch dat Sep blij is met het contract met Statoil, ondanks het feit dat de prijs hoger ligt dan de huidige prijs die Sep aan Gasunie betaalt. De Statoil-prijs wordt namelijk bepaald door een 'kolenopwekkingspariteit'. Dit wil zeggen dat de prijs van het Noorse gas zo is gekozen, dat de stroomopwekking daarmee tot een elektriciteitsprijs leidt, die ongeveer gelijk is aan die voor opwekking met kolen. Volgens Gasunie zou dit neerkomen op circa 22ct/m³ tegenover 16ct/m³ die Sep nu aan Gasunie betaalt⁷. Figuur 1 plaatst deze prijzen in een historisch perspectief. Het blijkt dat ook de kolenvrijen bepaald niet als 'stabiel' gekarakteriseerd kunnen worden, maar de uitslag van de kolenvrijen is aanzienlijk minder dan die van de gasprijzen. Bovendien moet bedacht worden dat wisselende kolenvrijen hebben dan wisselende gasprijzen, omdat de vaste kosten bij kolenvrijen veel belangrijker zijn. Mocht de kolenvrijen in de toekomst weer twee maal zo hoog worden, dan betekent dat dus niet dat het Statoilgas voor Sep ook twee maal zo duur wordt.

1. Sep, *Elektriciteitsplan 1989-1998*, Arnhem, oktober 1988.

2. Ministerie van Economische Zaken, Enkele hoofdlijnen van het energiebeleid nader bezien, brief aan de Tweede Kamer d.d. 13 maart 1989, Den Haag (in de tekst van dit artikel aangeduid als 'de gasnotitie').

3. AER, *Energie en 1992*, Distributiecentrum Overheidspublicaties, Den Haag, augustus 1988.

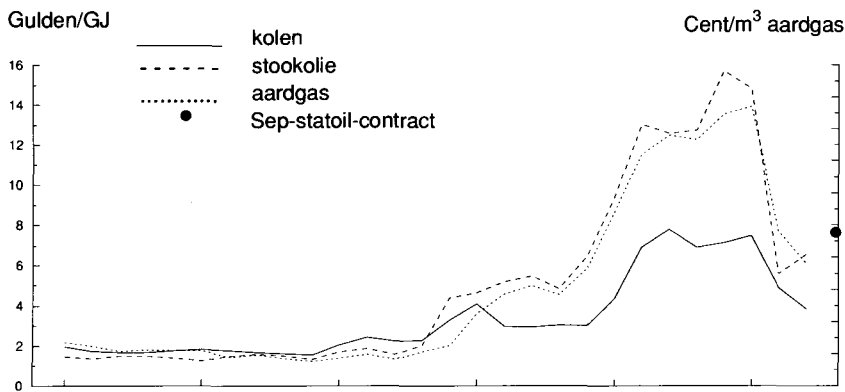
4. A. Rutgers van der Loeff, Olie en de dubbele varkenscyclus, *ESB*, 9 juli 1986, blz. 681-684.

5. Ministerie van Economische Zaken, *Nota inzake het aardgas*, Tweede Kamer 1961-1962, nr. 6767-1, Den Haag, 11 juli 1962.

6. AER, *De prijs van het aardgas*, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1983.

7. Koppeling olie- en gasprijs kan soms achterwege blijven, interview met drs. G.H.B. Verberg, *de Onderneming*, VNO, Den Haag, 14 februari 1989.

Figuur 1. De brandstofprijzontwikkeling van centrales (in lopende prijzen)



Bron: CBS.

In de gasnotitie wordt nu gesteld dat Gasunie de mogelijkheid moet krijgen om aan de elektriciteitssector ook tegen een dergelijke kolenopwekkingspariteit gas aan te bieden. Alleen op die manier kan Gasunie werkelijk concurreren met buitenlandse aanbieders, en zijn positie op de Nederlandse markt behouden.

Overheidsinvloed

De relatie tussen Gasunie en de overheid is voor het grootste deel geregeld in een geheime overeenkomst, waarvan de hoofdlijnen uiteengezet zijn in de voornoemde nota-De Pous. Daarin staat dat de overheid het recht van goedkeuring van gasprijzen en -tarieven moet hebben, evenals het toezicht op de bestemming van het gas. In de kamer is geklaagd dat Gasunie op deze punten minder vrijheid had dan Statoil, en ook minder vrij was dan Sep. Voor afschaffing van het overheidstoezicht op Gasunie pleitte echter niemand.

Daarnaast heeft de vraag naar de overheidsinvloed op het gasbeleid te maken met '1992': de steeds vrijere Europese markt vormt ook voor (semi-) overheidsmonopolies een bedreiging. Zo hamert de Europese Commissie al jaren op het 'common carrier'-beginsel, dat met name de leidingnetten voor gas, elektriciteit en olie niet onterecht gemonopoliseerd mogen worden. De eigenaars van dergelijke netten zouden hun netten bij voldoende capaciteit tegen redelijke vergoeding aan derden beschikbaar moeten stellen⁸. Doorvoering van dat beginsel heeft uiteraard gevolgen voor de mogelijkheden om een specifiek Nederlands gasinzet- en gasprijnsbeleid te voeren. Een dergelijk beleid zou hooguit voor het 'Nederlandse' gas kunnen worden gevoerd, voor zover de overheid met haar aandelen een belangrijke stem heeft in Gasunie. Producenten van Nederlands gas zullen echter (op papier) volgens de vrije-

marktregels van de EG moeilijk verplicht kunnen worden om hun gas aan of via Gasunie te verkopen. Terecht stelt Sep in zijn reactie op de *Gasnotitie* dat het ongewenst is om de prikkel tot marktconform handelen voor Gasunie en de overheid, ofte wel de buitenlandse concurrentie, buiten te sluiten⁹.

Inpassing of aanpassing?

In de Kamer is in het overleg over het Elektriciteitsplan en vervolgens in een motie gevraagd om het bovengenoemde Sep-Statoilcontract in te passen in het Nederlandse gasbeleid¹⁰. Uit een dergelijke formulering spreekt een groot en ongefundeerd optimisme omtrent de mogelijkheden voor de Nederlandse regering om de internationale gasmarkt en de voortgaande Europese integratie op energiegebied naar haar hand te zetten. In augustus 1988 waarschuwde de AER in zijn advies *Energie en 1992* al dat het verbieden van gasen elektriciteitimport nauwelijks meer mogelijk was door de voortgeschreden Europese integratie¹¹. Uit het Sep-Statoil-contract bleek hoe terecht deze waarschuwing was, maar in de afgelopen maanden bleek tevens hoe weinig deze waarschuwing nog tot de Kamer was doorgedrongen.

Vergeleken met de formulering uit de genoemde Tweede-Kamer motie "...dat het Sep-Statoilcontract ingepast moet worden in het Nederlandse gasbeleid..." is het waarschijnlijk juist om te stellen dat het hoog tijd werd om het Nederlandse gasbeleid in te passen in de realiteit van de Europese integratie en van de huidige internationale gasmarkt, die tot uitdrukking komt in het Sep-Statoilcontract. In feite is dat in de *gasnotitie* van 13 maart jl. nu ook gebeurd. Een aantrekkelijke bijkomstigheid is dat de kernenergiebeslissing op deze manier weer twee jaar kan worden uitgesteld: door het aangepaste gasbeleid wordt

de 'kolen of kolen'-keuze uit het *Elektriciteitsplan 1987-1996* vermeden.

Hemweg

De nieuwe gascentrales in de Eemshaven brachten velen op het idee dat ook de geplande kolencentrale in Amsterdam op de Hemweglocatie, uit het vorige Elektriciteitsplan, misschien alsnog op gas gestookt zou kunnen worden. De discussie daarover is uiterst verward geweest. In Amsterdam speelde het werkgelegenheidsargument vanwege de bouw en de kolenoverslag; als het geen kolencentrale maar een gascentrale zou worden zou hij net zo goed elders gebouwd kunnen worden. Voor de Sep dreigden de milieu-eisen die de provincie Noord-Holland aan deze centrale wilde gaan stellen onaantvaardbaar te worden. Zelfs de industriële grootverbruikers van energie, verenigd in SIGE, bepleitten gasinzet in de Hemwegcentrale. Zij vergaten daarbij hun geweeke laag van enkele jaren geleden, toen de hoge gasprijzen voor te hoge elektriciteitsprijzen zorgden. In het vorige Elektriciteitsplan stond ten slotte ook een 'voorlopig besluit' voor een derde kolencentrale (naast de Hemwegcentrale en die bij Geertruidenberg op de Amerlocatie). In het nieuwste plan was deze zonder enig misbaar omgezet in een gascentrale, de eerste aan de Eemshaven, die in 1995 moet gaan draaien.

Voor velen, waaronder de verantwoordelijke minister, was het echter een zaak van bestuurlijk fatsoen en betrouwbaarheid om na twee jaar niet alsnog terug te komen op het definitieve Hemwegbesluit. Of overwegingen van bestuurlijke betrouwbaarheid doorslaggevend zullen zijn is de vraag: in de Tweede Kamer werd het argument nauwelijks door een woordvoerder genoemd. De motie van Zijlstra¹² over eventuele gasinzet in de Hemweg is vlak voor het verschijnen van de gasnotitie nog maar niet in stemming gebracht.

Elasticiteit

Zoals hiervoor gesteld, is in het Elektriciteitsplan gerekend met een flinke

8. AER, op. cit., 1988.

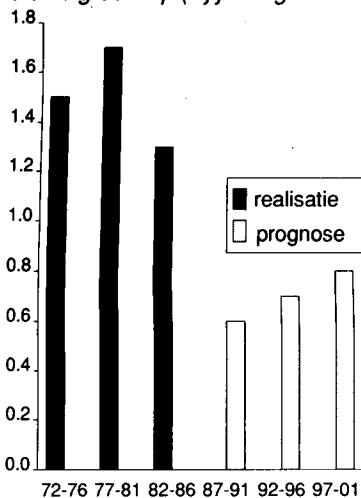
9. Sep, Brief aan de minister van Economische Zaken en de Vaste Kamercommissie voor Economische Zaken over de 'Gasnotitie', Arnhem, 15 maart 1989.

10. Tweede Kamer, 1988-1989, 20908, nr. 4, motie *De inzet van Noors aardgas*.

11. AER, op. cit., 1988.

12. Tweede Kamer, 1988-1989, 19948, nr. 13, motie *Elektriciteitsplan 1987-1996*.

Figuur 2. Verhouding groei energieverbruik / groei bnp (vijfjaars gemiddelde)



Bron: Sep.

trendbreuk in de historische relatie tussen economische groei en elektriciteitsverbruik, die in de elasticiteit tot uitdrukking komt. Ten onrechte suggereert het Elektricitetsplan dat de veronderstelde trendbreuk vooral te maken heeft met een zeer optimistische veronderstelling over elektriciteitsbesparing. In de nabije toekomst zou dit ertoe moeten leiden dat het elektriciteitsverbruik plotseling langzamer gaat groeien dan het bnp. In het plan is de bovenstaande figuur opgenomen om dit toe te lichten.

Bij nadere bestudering komen twee verrassende punten naar voren. Ten eerste blijkt dat in het vorige plan ook al werd uitgegaan van een dergelijke trendbreuk; toen werd daar echter minder ophef over gemaakt. Ten tweede is de veronderstelling over elektriciteitsbesparing (13% over de periode 1985-2000) in vergelijking met de CPB-analyse van elektriciteitsbesparing in de jaren 1980-1985 niet optimistisch, maar eerder trendmatig te noemen. Het CPB concludeerde namelijk dat er over die periode in het elektriciteitsverbruik een gemiddelde efficiency-verbetering is opgetreden van ongeveer 1% per jaar¹³. Dit is evenveel als Sep voor de periode 1989-1998 veronderstelt. De lage elasticiteit moet dus ook te maken hebben met de ontwikkeling van de economische structuur. Overigens was tot veler verbazing de energie- en elektriciteitsintensiteit van onze economie de afgelopen jaren flink toegenomen. Voorzetting van die trend zou tot hogere groeicijfers voor het elektriciteitsverbruik hebben geleid, en daarmee tot een heel andere trendbreuk. Sinds 1968 zijn ramingen van het elektriciteitsverbruik namelijk steeds naar beneden toe bijgesteld. Op basis van die 'trend' veronderstelden sommigen al in de brede maatschappelijke discussie dat in de nabije toekomst het elektrici-

teitsverbruik zou stabiliseren of zelfs zou afnemen. Van een dergelijke ontwikkeling is sindsdien echter niets gebleken, al is de voornoemde elasticiteit sinds 1973 wel gedaald.

Op basis van een TNO-onderzoek¹⁴ concludeerde de minister van Economische Zaken in 1987 dat een efficiency-verbetering van circa 20% in het elektriciteitsverbruik tussen 1985 en 2000 economisch haalbaar zou zijn. Die 20% werd ook tot ministerieel streefcijfer verheven. Mede vanwege de binnenkort wettelijke verplichting van de Sep om zo goed mogelijk voor een ononderbroken stroomvoorziening te zorgen, is een voorzichtige veronderstelling over elektriciteitsbesparing goed te verdedigen, zolang niets in de praktijk erop wijst dat er een duidelijke versnelling optreedt in de efficiency-verbetering van elektriciteit ten opzichte van de afgelopen jaren.

AER

In december 1988 verscheen het advies van de AER over het *Elektriciteitsplan 1989-1998*¹⁵. De meerderheid van de raad benadrukte het feit dat een sterk achterblijven van het elektriciteitsverbruik bij de economische groei onwaarschijnlijk is. Toch werden de gehanteerde cijfers om verschillende redenen acceptabel geacht. Een van die redenen is dat het binnen twee jaar mogelijk is om waar nodig corrigerend op te treden. Volgens de Elektricitetswet 1989 (momenteel in behandeling in de Eerste Kamer) moet het volgende Elektricitetsplan namelijk vóór 1 april 1990 door Sep worden afgerond.

Een minderheid vindt dat er van nog lagere groeicijfers voor de stijging van het elektriciteitsverbruik moet worden uitgegaan. Zij wil de minister van Economische Zaken aan zijn woord houden dat hij naar 20% efficiencyverbetering zal streven, en zij meent dat hij Sep van het realiteitsgehalte van die 20% moet overtuigen. Twee leden menen bovendien dat het plan van een economische groei van 1,5% per jaar zou moeten uitgaan in plaats van 2,5% per jaar.

Tegen deze achtergrond adviseerde de raad in meerderheid aan de minister om de besluiten uit het plan goed te keuren. Een minderheid verzette zich tegen goedkeuring van een van de drie voorgestelde nieuwe centrales, de 'laatste' uit het plan, een kolengestookte centrale op de Maasvlakte. Bovendien vonden de twee bovengenoemde leden het overbodig dat er èn twee nieuwe gascentrales zouden komen èn ongeveer evenveel stroomimport.

Ten slotte: milieu

De twee nieuwe gascentrales aan de Eemshaven zijn onder andere door Sep aangeprezen omdat ze de economische voordelen van kolengestookte centrales geven, maar de milieuvoordelen van gascentrales. Dat is in deze tijd uiteraard zeer welkom. Als we het Elektricitetsplan in het kader plaatsen van *Our common future* van de VN-commissie-Brundtland¹⁶ en in het licht van het dreigende broeikasprobleem, dan levert dat echter een weinig rooskleurig beeld op. In het aanbevolen lage energiecenario uit het Brundtlandrapport wordt het energieverbruik in de geïndustrialiseerde wereld per hoofd van de bevolking gehalveerd tussen nu en 2020. De Commissie-Brundtland achtte een dergelijk laag energieverbruik de enig reële optie voor de 21ste eeuw. Om die halvering of zelfs maar een minder vergaande afnemering van het energieverbruik te realiseren zal de door Sep tentoongestelde creativiteit naar vele anderen moeten overslaan, en zullen er nog vele andere trendbreuken tot stand moeten worden gebracht. Het inzetten van extra gas, zoals door de gasnotitie mogelijk wordt gemaakt, is wat dat betreft niet echt creatief. In het beste geval biedt het een denk- en zoekpauze tot er betere oplossingen zijn, in het slechtste geval een kortstondige vluchtweg om andere pijnlijke keuzen inzake elektriciteitsproductie en -consumptie nog even uit te stellen.

A. Rutgers van der Loeff

De auteur is plaatsvervangend secretaris van de Algemene Energieraad. Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.

13. CPB, *Het elektriciteitsverbruik gedurende de periode 1980-1985*, notitiernr. 38, Den Haag, 17 december 1987.

14. Ir. M.H. Brascamp e.a., *Elektriciteitsverbruik in huishoudens en bedrijven/Samenlevende analyse van ontwikkelingen en besparingspotentiëlen tot het jaar 2000*, TNO, Apeldoorn, oktober 1987.

15. AER, *Elektriciteitsplan 1989-1998*, Distributiecentrum Overheidspublicaties, Den Haag, december 1988.

16. The World Commission on Environment and Development, *Our common future*, Oxford/New York, 1987.