



Vrije gasmarkt nadelig voor Nederland

Auteur(s):

Aalbers, R.
Langenhuyzen, T.

De auteurs zijn werkzaam bij, respectievelijk Ocfeb en bij de Tweede Kamerfractie van de PvdA. Met dank aan Leon Bettendorf, Elbert Dijkgraaf, Herman Vollebergh en Tineke Witteveen-Hevinga voor commentaar op eerdere versies.

Verschenen in:

ESB, 85e jaargang, nr. 4259, pagina 480, 9 juni 2000

Rubriek:**Trefwoord(en):**

marktw erking

Liberalisering van de gasmarkt is voor Nederland nadelig. De per saldo dalende aardgasbaten moeten via - verstorende - belastingen worden gecompenseerd.

De Algemene Rekenkamer vraagt in haar rapport over de aardgasbaten ¹ aandacht voor de risico's die kleven aan liberalisering van de aardgasmarkt. Een daling van de aardgasprijs met tien procent zal volgens de Rekenkamer zorgen voor een daling van de aardgasbaten van vele honderden miljoenen gulden per jaar. De minister van Economische Zaken erkent dat de aardgasbaten zullen dalen door de liberalisering van de gasmarkt, maar stelt dat de oorzaken van deze daling buiten haar invloedssfeer liggen. Volgens de Rekenkamer heeft de minister echter aanzienlijke vrijheid bij de invoering van de Europese gasrichtlijn. Deze richtlijn legt namelijk slechts minimumeisen op waaraan de lidstaten moeten voldoen. Zo schrijft de Europese Richtlijn voor dat de gasmarkt in 2007 voor 33 procent vrij moet zijn, terwijl de minister wil dat iedereen vanaf 2004 zijn eigen gasleverancier kan kiezen. Als de snelheid van liberalisering een effect heeft op de prijs van aardgas, dan bestaat er dus wel degelijk een verband tussen de uitvoering van de Europese richtlijn door Nederland enerzijds en de hoogte van de aardgasbaten anderzijds. De vraag is dan of een snellere liberalisering van de gasmarkt wel gewenst is.

Prijsvorming

Tot nu toe was de gasprijs gekoppeld aan de olieprijs (het zogenaamde marktwaardeprincipe). Dit betekende voor een afnemer van aardgas dat deze nooit meer betaalde voor het gebruik van aardgas dan voor het gebruik van aardolie. Daarbij werd rekening gehouden met de investeringen die nodig waren om gebruik te maken van aardgas respectievelijk aardolie. Door de liberalisering van de aardgasmarkt staat het marktwaardeprincipe onder druk. Verwacht wordt dat liberalisering leidt tot een prijsdaling van aardgas. *Het analytisch kader*

We beoordelen aan de hand van de economische theorie of de liberalisering van de gasmarkt wenselijk is. Daarbij gaan we er van uit dat liberalisering van de gasmarkt inderdaad leidt tot lagere aardgasprijzen. De welvaartseffecten van die lagere prijzen worden afgezet tegen de welvaartseffecten van lagere aardgasbaten. Natuurlijk hoeven lagere prijzen niet per se ten koste te gaan van de aardgasbaten. Ze kunnen immers ook het gevolg zijn van kostenbesparingen in de aardgasketen.

Daarnaast kijken we naar de effecten van liberalisering voor bepaalde groepen in de samenleving (de herverdelingseffecten). Voor de beantwoording van bovenstaande vragen gaan we uit van twee deelp Problemen. In het eerste deel worden de welvaartseffecten in kaart gebracht van lagere aardgasbaten. In het tweede deel worden de welvaartseffecten van lagere kosten in kaart gebracht.

Lagere prijzen en aardgasbaten

Directe effecten: lagere baten

Voor de analyse van de welvaartseffecten van lagere aardgasbaten, als gevolg van lagere prijzen, kijken we in eerste instantie alleen naar de *directe* effecten van liberalisering. Dit zijn de effecten van een lagere prijs, maar niet de gevolgen van die lagere prijs voor de afzet van aardgas. De directe effecten zijn voelbaar op zowel de binnenlandse als op de buitenlandse afzetmarkt van Nederlands aardgas. Op de binnenlandse markt levert een prijsdaling van aardgas een voordeel op voor de binnenlandse consument. Die kan hetzelfde product immers tegen een lagere prijs kopen. Hiertegenover staat een tegenvaller voor de schatkist. Lagere prijzen betekenen immers lagere aardgasbaten. Deze tegenvaller zal bij ongewijzigd beleid door hogere belastingen moeten worden gecompenseerd. Bij een gelijkblijvende afzet van aardgas op de binnenlandse markt is het voordeel van lagere prijzen precies gelijk aan het nadeel van lagere aardgasbaten. De directe effecten van liberalisering zijn voor Nederland voor de binnenlandse afzetmarkt dus neutraal ².

De directe effecten op de buitenlandse markt zijn voelbaar via de export van Nederlands aardgas: deze bedraagt zo'n veertig miljard m³ aardgas per jaar. Dit is ongeveer de helft van de totale productie in Nederland. Na liberalisering koopt ook de buitenlandse consument Nederlands aardgas tegen een lagere prijs. Dit leidt tot een daling van de aardgasbaten per m³ en dus tot een daling van de welvaart in Nederland. Voor het buitenland resulteert een even grote stijging van de welvaart. Na liberalisering verdwijnt daarmee een gedeelte van de 'rent' op aardgas, die zich tot dan toe vertaalde in de aardgasbaten, naar het buitenland. De totale directe effecten voor Nederland zijn

dus negatief: neutraal op de binnenlandse markt, negatief op de buitenlandse markt.

Indirecte effecten: grotere afzet

Bij de indirecte effecten van liberalisering gaat het om de effecten van een lagere prijs van aardgas op de afzet daarvan. Huishoudens zullen na een prijsverlaging meer aardgas consumeren dan voorheen³. Hun consumentensurplus stijgt dus niet alleen doordat zij dezelfde hoeveelheid kunnen kopen tegen een lagere prijs maar ook door de grotere gevraagde hoeveelheid. Voor bedrijven kan men denken aan een verbetering van de concurrentiepositie ten opzichte van het buitenland of de energie-extensieve sectoren. Tegenover deze positieve indirecte effecten van liberalisering staan negatieve indirecte effecten in de vorm van extra uitstoot van CO₂ door de hogere afzet van aardgas. De vraag is nu of de negatieve indirecte effecten groter zijn dan de positieve.

Negatief milieu-effect overheerst

Die vraag kan beantwoord worden door te kijken naar de afweging tussen milieu-effecten en economische groei, die in Kyoto is gemaakt. Het Kyoto-protocol verplicht de *eu*-landen de uitstoot van CO₂ in 2010 met gemiddeld acht procent te reduceren. Voor Nederland is dat reductiepercentage zes procent. Bij de vaststelling van deze norm mogen we ervan uitgaan dat de politiek de welvaartsverlies van een lagere CO₂-uitstoot (in de vorm van een beter milieu) reeds heeft afgewogen tegen het welvaartsverlies van een lagere CO₂-uitstoot (in de vorm van hogere kosten voor energiebesparing en eventueel lagere afzet van producten). Bij de Kyoto-norm hoort dus een bepaalde (optimale) economische groei en uitstoot van CO₂. Door liberalisering zullen zowel de economische groei als de uitstoot van CO₂ stijgen. Omdat elke afwijking van het Kyoto-optimum een welvaartsdaling oplevert, leidt liberalisering van de gasmarkt tot een daling van de welvaart. Hiermee is de vraag naar het saldo van positieve en negatieve effecten beantwoord.

De negatieve milieu-effecten zouden kunnen worden gecompenseerd door een *eco-tax* maar hiermee keren we weer terug naar de situatie van voor de liberalisering.

Hierboven zijn we ervan uitgegaan dat een hogere afzet van aardgas leidt tot een hogere uitstoot van CO₂. Dit hoeft niet altijd zo te zijn, vooral niet als in een aantal *eu*-landen de extra afzet van aardgas ten koste gaat van relatief vuile brandstoffen zoals steen- en bruinkool. De conclusie dat liberalisering leidt tot een daling van de welvaart komt echter niet in gevaar. Zelfs als de extra afzet van gas volledig ten koste zou gaan van het gebruik van andere brandstoffen, is het CO₂-probleem niet opgelost. De substitutie van 'vuile' brandstoffen naar aardgas is namelijk slechts een (klein) deel van die oplossing. Wil Europa aan de afspraken van het Kyoto-protocol kunnen voldoen, dan kan het niet ontkomen aan een *beperking* van het gebruik van aardgas. Dit blijkt uit de pogingen om te komen tot invoering van een *eco-tax*. Deze zal minstens elf cent per m³ aardgas moeten zijn om de doelstellingen van het Kyoto-protocol in 2000 te halen⁴. Ook de minister van Economische Zaken is voor de invoering van zo'n *eco-tax*, mits dat op Europees niveau gebeurt⁵.

Gelijk speelveld

Uit de constatering dat liberalisering van de gasmarkt leidt tot welvaartsdaling, volgt niet zonder meer de conclusie dat Nederland zijn gasmarkt onder alle omstandigheden gesloten dient te houden. Er kan namelijk sprake zijn van het zogenaamde 'prisoners dilemma'. Als het buitenland de gasmarkt wel liberaliseert, zal

Nederland uit concurrentie-overwegingen niet achter kunnen blijven. Hier is echter voor Nederland geen sprake van een welvaartsverlies, maar van een beperking van het welvaartsverlies. Voor het buitenland is overigens wel sprake van een winst, omdat zij ná liberalisering een gedeelte van de 'rent' pakt die vóór liberalisering aan Nederland toeviel.

Productieplafonds

Behalve deze indirecte effecten in de private sector heeft een hogere afzet van aardgas ook gevolgen voor de aardgasbaten. Deze zullen door de hogere afzet stijgen. Dat de extra afzet van aardgas het verlies van aardgasbaten - door prijsdaling - (volledig) kan compenseren is onwaarschijnlijk. Ten eerste blijft de minister van Economische Zaken - ook na liberalisering - uitgaan van een productieplafond van tachtig miljard m³ aardgas per jaar. Omdat dit gelijk is aan het huidige niveau, is er maar een beperkte ruimte om de export te verhogen. De eerste signalen wijzen zelfs in tegengestelde richting. Zo blijkt de Gasunie op dit moment binnenlands marktaandeel te verliezen aan buitenlandse concurrenten, terwijl het bedrijf er niet in slaagt extra aardgas in het buitenland af te zetten⁶. Ten tweede leiden extra verkopen nu automatisch tot lagere verkopen in de toekomst. Aardgas is immers een uitputbare hulpbron. In het buitenland spelen deze overwegingen minder. Daarnaast zullen extra verkopen - zoals de minister zelf al aangeeft⁷ - een drukkend effect hebben op de prijs waartegen dat aardgas verkocht wordt.

Welvaartseffecten

We hebben gezien dat een daling van de gasprijs leidt tot een daling van de welvaart in Nederland. De prijsdaling leidt immers tot minder inkomsten voor de Staat uit de export van aardgas. De afweging die feitelijk wordt gemaakt is die tussen een situatie met relatief lage aardgasprijzen en relatief hoge belastingen op bijvoorbeeld arbeid en kapitaal en een situatie met relatief hoge aardgasprijzen en relatief lage belastingen. Tot nu toe hebben we geen rekening gehouden met eventuele versturende effecten van aardgasprijzen en belastingen op de productie- en consumptiebeslissingen van burgers en bedrijven. Uit de economische theorie weten we dat de prijs van een product alleen een versturende werking heeft als die prijs hoger ligt dan de prijs op een perfect concurrerende markt inclusief eventuele heffingen voor externe effecten. Hogere belastingen daarentegen zijn - bij de huidige niveaus - altijd versturend.

De vraag of een hoge gasprijs te prefereren is boven hogere belastingen is dan terug te brengen tot de vraag of de huidige prijs van aardgas (ongeveer twintig cent per m³) hoger is dan de prijs van aardgas op een concurrerende markt inclusief de gewenste *eco-tax* (minstens elf cent per m³). Alleen in dat geval zal de hoge gasprijs niet versturend werken. De prijs van aardgas op een concurrerende markt zou dan maximaal negen cent per m³ mogen zijn. Dit is ver onder de kostprijs van de levering van gas uit Engeland, Noorwegen, Algerije en Rusland aan de landen van de Europese Unie. Omdat de concurrerende prijs van gas gelijk is aan de kostprijs van het

marginale (duurste) veld dat in productie is -, is de huidige prijs van aardgas dus lager dan de prijs van aardgas op een concurrerende markt inclusief eco-tax. De huidige aardgasprijs heeft dus geen versturende invloed op de economie, terwijl een hogere belasting dat wel heeft. Liberalisering van de gasmarkt, met ter compensatie hogere belastingen, zal dus leiden tot een extra verlies aan welvaart boven op het verlies waarvan al sprake was.

Lagere prijzen door lagere kosten

De bovenstaande conclusie - dat liberalisering zonder vergroting van de export resulteert in een welvaartsdaling - zou herzien moeten worden als in een geliberaliseerde markt de druk om kosten te besparen groter is dan in de huidige markt. Het mag echter sterk betwijfeld worden of liberalisering ervoor zorgt dat de kosten bij de gaswinning en -productie omlaag gaan. Zo hebben de oliemaatschappijen gigantische efficiëntie-verbeteringen weten te boeken onder druk van de grote prijschommelingen op de oliemarkt (denk aan de recente prijzen van net boven de tien dollar per vat). Omdat de gasmarkt sterk verbonden is met de oliemarkt, zowel technisch als economisch, zijn dezelfde efficiëntieverbeteringen ook geboekt bij de gaswinning en -productie. Er zit dus weinig vet op de botten van de oliemaatschappijen. Grote kostenbesparingen als gevolg van liberalisering lijken dan ook uitgesloten.

Kostenbesparingen bij de distributie van gas kunnen slechts worden afgedwongen door de invoering van 'benchmarking'. De reden daarvoor is dat het gasnet ook in een geliberaliseerde markt een monopolie blijft. Aangezien benchmarking ook plaats kan vinden in een niet-geliberaliseerde markt kunnen deze kostenbesparingen niet toegeschreven worden aan liberalisering (vrijmaken van klanten). Tot slot zullen ook kostenbesparingen bij de handel in gas niet of nauwelijks leiden tot lagere kosten, omdat deze kosten ten opzichte van de overige kosten in de gasketen zeer klein zijn.

Herverdeling

Behalve een welvaartsdaling leidt liberalisering ook tot herverdelingseffecten. Van de lagere gasprijzen zullen vooral diegenen profiteren die relatief veel aardgas afnemen. Dit zijn de huidige grootverbruikers. De hogere belastingen zullen daarentegen gedragen moeten worden door alle bedrijven en burgers. Het welvaartsverlies voor Nederland als geheel is dus zeer ongelijk verdeeld. Het zijn de grootverbruikers van aardgas die van liberalisering zullen profiteren, terwijl de kleinverbruikers de lasten daarvan (vooral in de vorm van hogere belastingen) zullen dragen.

Conclusie

Liberalisering van de gasmarkt leidt tot een daling van de welvaart voor Nederland als geheel. Liberalisering leidt namelijk tot een verlies aan 'rent' vanuit het buitenland en tot een daling van de aardgasbaten, die gecompenseerd moet worden door belastingverhogingen. Deze laatste leiden tot een verdere verstoring van de economie. Daarnaast leidt liberalisering tot herverdeling van geld van kleinverbruikers naar grootverbruikers. Ook dit effect treedt op omdat de overheid het verlies aan aardgasbaten moet compenseren door hogere belastingen. Vanuit Nederlands perspectief bezien had liberalisering van de gasmarkt dan ook beter achterwege kunnen blijven. Helaas dwingt de Europese gasrichtlijn Nederland om op termijn de gasmarkt voor een deel open te stellen. Daarbij dient het te blijven. Een verdere en snellere vrijmaking van de Nederlandse gasmarkt is niet gewenst

1 Kamerstukken II, 1999-2000, 26 811, nr. 2.

2 Het nadeel voor de schatkist kan overigens ook op een andere manier worden opgevangen (denk aan lagere uitgaven of een hoger financieringstekort), maar voor het welvaartseffect maakt dit niets uit.

3 C.C. Koopmans, *Vergroening en energie. Effecten van verhoogde energieheffingen en gerichte vrijstellingen*. CPB werkdocument 96, Den Haag, 1997, blz. 18.

4 Op basis van berekeningen van W.D. Nordhaus, *Managing the global commons: the economics of climate change*, Cambridge, Massachusetts, 1994.

5 Bijvoorbeeld in Tweede Kamerstuk 21501-12, nr. 57, Brief van de minister van EZ over de Industrieraad, 29 oktober 1999, blz. 3.

6 *Het Financieele Dagblad*, 29 maart 2000.

7 Tweede Kamer, Gaswet, Nota naar aanleiding van het nader verslag, 26 463 nr. 9, blz. 17 en 22.

8 Zie R. Perman, Y. Ma en J. McGilvray, *Natural resource and environmental economics*, London, 1996.