

De uitverkoop van de energie

Auteurs

dr Ronald van Raak

drs Nico Schouten

© september 2001

Wetenschappelijk Bureau SP
Vijverhofstraat 65
3032 SC Rotterdam
Telefoon: (010) 243 55 55
Fax: (010) 243 55 66
e-mail nschouten@sp.nl
www.sp.nl

omslagontwerp:
Niels van Everdinck

*Dit is deel I van 'De uitverkoop van...',
een serie over liberalisering in Nederland*

De uitverkoop van de energie

Woord vooraf

Voor ouderen is het een begrip: nutsbedrijven. Overheidsbedrijven die goederen leveren die voor iedereen van nut, en zeg maar: onmisbaar zijn. Zaken als de productie en distributie van energie konden niet worden overgelaten aan de kortetermijnpolitiek van particuliere bedrijven. Maatschappelijk nut botst hier op particuliere drang tot winst, zo was de heersende opinie tot begin jaren '80.

Toen kwam de ommezwaai. 'Nut' werd ouderwets en 'winst' werd hot. Niet de gebruikswaarde, maar de ruilwaarde van energie kwam centraal te staan. En daarmee de opvatting dat ook dat deel van de goederenproductie overgelaten diende te worden aan de markt. Dat zou leiden tot concurrentie en daarmee tot meer efficiëntie en lagere prijzen. Na de kabinetten van Lubbers en Kok rijst de vraag of dit neoliberale karwei moet worden afgemaakt.

Het maatschappelijk verzet groeit. Onder druk van schokkende ervaringen elders, die tonen wat er kan gebeuren als energie niet meer tot het algemeen nut gerekend wordt (zoals dit jaar in Californië), begint het parlement te aarzelen of we wel op de goede weg zijn. Wordt goedkoop niet snel duurkoop? Dit rapport zet de zaken op een rij en trekt daaruit de conclusie dat de knop om moet, willen we in de toekomst iedereen kunnen blijven verzekeren van gas en stroom.

Jan Marijnissen
voorzitter Tweede-Kamerfractie SP

De uitverkoop van de energie

Inhoud

<i>Woord vooraf</i>	7
<i>Inleiding</i>	11
<i>1. Liberalisering van de elektriciteit</i>	15
1.1 Productie	16
1.2 Distributie	19
<i>2. Liberalisering van het gas</i>	21
<i>3. Liberalisering en het milieu</i>	25
3.1 'Groene' stroom	26
3.2 Warmtekrachtkoppeling	27
<i>4. Netwerken</i>	29
4.1 Bezit	29
4.2 Toezicht	30
<i>5. Wat levert het op?</i>	33
5.1 Prijzen	33
5.2 Service	37
5.3 Overgangsproblemen?	39
<i>6. Slot</i>	43

De uitverkoop van de energie

Inleiding

Het scheelde niet veel, of op 23 mei 2001 had een groot deel van het land zonder stroom gezeten. Een derde van de capaciteit viel toen uit door een combinatie van storingen in een centrale in Gelderland en slechte weersomstandigheden in de Eemsmond in Groningen, waardoor de Eemscentrale geen koelwater meer kon innemen. Op die dag vertienvoudigde de prijs op de markt voor extra aankoop van stroom, de zogeheten ‘onbalansmarkt’, van gemiddeld € 30 tot bijna 500 per Mw. Dit was nog maar het begin. Begin juli stegen de prijzen, in verband met de warmte, kortstondig tot meer dan € 1.500.

Een tekort aan capaciteit en exorbitant hoge prijzen zijn bekende beelden in gebieden waar de levering van stroom is geprivatiseerd. Capaciteitsproblemen komen ook voor bij bedrijven die in overheids handen zijn. Op een vrije markt is de kans hierop echter veel groter en schieten in dat geval de prijzen omhoog. Tekort aan stroom is een groot probleem voor de afnemers; aanbieders daarentegen maken in geval van een tekort meer winst. Met het oog hierop kunnen private partijen in een vrije energiemarkt tekorten juist in de hand werken. Dit was één van de oorzaken van de problemen in de stroomvoorziening die begin dit jaar optraden in Californië.

¹ Liberalisering wordt in dit rapport ruim opgevat. Vormen van liberalisering zijn: deregulering, vrijmaking van markten, verzelfstandiging van overheidsbedrijven en privatisering.

‘Liberalisering’ was het politieke toverwoord in de laatste twee decennia van de vorige eeuw.¹ Deze politiek werd in Groot-Brittannië begin

jaren '80 onder invloed van de conservatieven gestart. Geleidelijk werd liberalisering een mondiale trend. Ook in Nederland kwam onder de kabinetten van Lubbers en Kok een proces van liberalisering op gang. Hiervoor werden verschillende redenen gegeven:

- budgettair: bezuinigen op de overheidsuitgaven;
- bestuurlijk: afslanken van de overheidsorganisatie;
- innovatief: bieden van nieuwe kansen voor ontwikkeling en export;
- economisch: vergroten particuliere sector als basis voor economische groei.²

De discussie over de liberalisering van de energievoorziening kwam begin jaren '90 op gang. Machtige industriële lobbygroepen, verenigd in de European Round Table of industrialists, drongen toen aan op een verdere vrijmaking van de markten in Europa. Het voorbeeld hiertoe was eveneens gegeven in Groot-Brittannië, waar premier Thatcher in de jaren '80 een privatisering van de energie in gang zette. De Europese Commissie plaatste de zaak in 1994 op de agenda. De Raad van Ministers gaf in 1996 zijn fiat voor de privatisering van de stroomvoorziening en in 1998 voor het gas. Nederland liep voorop in de voorbereiding van deze privatiseringen.³

EU-richtlijn geen verplichting tot privatisering

Formeel bevat EU-richtlijn 96/92EC geen verplichting om tot privatisering van stroombedrijven over te gaan. De enige eis is dat er een scheiding moet plaatsvinden in het beheer en de boekhouding van productie, transport en distributie. Omwille van het publieke belang kan een lidstaat besluiten de gehele voorziening aan één bedrijf op te dragen. Nergens wordt gezegd dat tot privatisering moet worden overgegaan. Dit zou immers in strijd zijn met het basisverdrag van de Europese Unie, dat discriminatie verbiedt tussen publiek en particulier eigendom.⁴

De discussie over de liberalisering van de energie heeft betrekking op de voorziening van elektriciteit en aardgas. Dit was vanouds een overheidstaak, gezien de noodzaak van een uitgebreid netwerk van kabels

² J. Sylvester, De praktijk van privatisering: een verkenning. Veranderingsprocessen onderzocht, meningen van betrokkenen gepeild, privatiseringsbeleid heroverwogen (Den Haag 1999) 63

³ In de loop van 2000 kwam een kentering. Buitenlandse ondernemingen bleken relatief gemakkelijk in Nederland bedrijven te kunnen overnemen, terwijl de energiemarkten in de buurlanden ontoegankelijk bleven.

⁴ D. Hall, 'EU Electricity Directive: does not require separation of vertically integrated utilities into separate companies; does not require privatisation', oktober 2000, www.psir.org

Inleiding

en leidingen, voor het grootste deel in de ondergrond van de openbare ruimte. Daarnaast zijn er energiedragers die veelal door private partijen worden gedistribueerd. Het gaat hier om de brandstoffen olie, benzine en steenkool en om windmolens en zonnepanelen.

De winning van steenkool was tussen 1919 en 1967 grotendeels in handen van een staatsonderneming: de Staatsmijnen. Deze werden omgezet in het chemieconcern DSM, dat in 1991 is geprivatiseerd. De winning van aardolie en aardgas werd door de staat in 1933 in concessie gegeven aan de Bataafsche Petroleum Maatschappij, een dochter van Shell, en na 1947 aan de Nederlandse Aardoliemaatschappij (NAM), een dochter van Shell en Esso. Na de vondst van een groot aardgasveld in Slochteren in 1959 werd de exploitatie verdeeld in exploratie en distributie. De exploratie van deze bel is in handen van de NV Nederlandse Gasunie. Bij de exploratie van kleinere gasvelden zijn ook andere bedrijven betrokken. De distributie van dit gas loopt geheel via de hoofdleidingen van de Gasunie. Het eigendom van de Gasunie is verdeeld tussen Esso (25%), Shell (25%) en de Rijksoverheid (10%). De overige 40% is in handen van Energiebeheer Nederland, dat zelf weer volledig van het Rijk is, maar wordt bestuurd door DSM. De lokale distributie van gas is in handen van bedrijven die nu nog voornamelijk eigendom zijn van gemeenten en provincies. Het aardgas verving in de grotere steden het stadsgas, dat door een gemeentelijke onderneming werd geproduceerd uit de vergassing van steenkool.

De voorziening van elektriciteit was in de 19de eeuw nog geheel in privé-bezit, maar kwam in de 20ste eeuw, mede door de hoge investeringskosten, in handen van de overheden. Eind jaren '90 zijn de productiebedrijven opnieuw geprivatiseerd en kwamen ze grotendeels in buitenlandse handen. De distributie wordt op dit moment voor 95% beheerst door vier grote bedrijven, die eveneens verkocht zijn of op de nominatie staan om verkocht te worden.

Daarnaast zijn er honderden op aardgas gestookte warmtekrachteenheden, waarbij de restwarmte bij de productie van elektriciteit wordt ingezet voor verwarming of koeling. De grote centrales zijn vaak eigendom van samenwerkingsverbanden van distributiebedrijven en grote industriële bedrijven. De kleinere centrales en gasmotoren zijn soms eigendom van 'zelfopwekkers' (veelal tuinders en

De uitverkoop van de energie

industriële bedrijven), maar vaak ook in handen van het distributiebeprijf. De stroom die de bedrijven zelf niet nodig hebben wordt tegen een ‘terugleververgoeding’ op het net gebracht. De vele kleine systemen voor deze warmtekrachtkoppeling (WKK) zijn tezamen van groot belang. In totaal verzorgden zij in 1999 zo’n 40% van de energievoorziening in Nederland.⁵ Het eigendom van moderne windmolens en installaties voor zonne-energie is verspreid over een groot aantal marktpartijen, ideële organisaties en particulieren.

Dit rapport zet de problemen rondom de voorgenomen liberalisering van de energie op een rij. Speciaal wordt ingegaan op de liberalisering van de elektriciteit (hoofdstuk 1) en het gas (hoofdstuk 2); de mogelijke gevolgen van de liberalisering voor het milieu (hoofdstuk 3) en het probleem van het bezit van de netwerken en het toezicht daarop (hoofdstuk 4). Ook wordt duidelijk of liberalisering van de energie de beloofde lagere prijzen en betere service opleveren voor de consumenten (hoofdstuk 5). Ten slotte wordt bekeken of de politiek van liberalisering in het geval van de energie voldoet aan de genoemde budgettaire, bestuurlijke, innovatieve en economische voordelen.

⁵ Prospect (februari 2001)

1. Liberalisering van de elektriciteit

We hebben soms best wel pijn in onze buik hoe deze markt functioneert.

J. de Jong, directeur toezichthouder DTe⁶

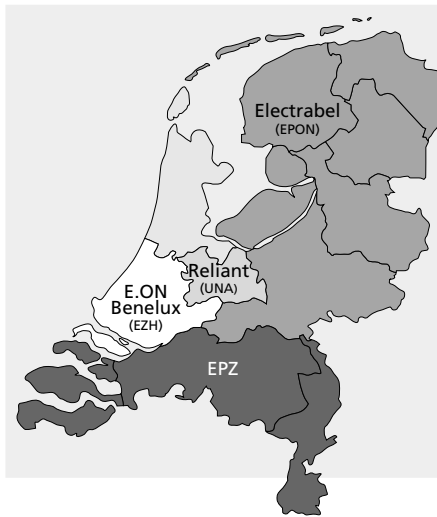
De liberalisering van de stroommarkt in Nederland vindt plaats in fasen. Met ingang van augustus 1998 konden bedrijven met een minimaal piekvermogen van 2 Mw vrij hun leverancier kiezen. Dit waren in totaal ruim 650 bedrijven, die samen verantwoordelijk waren voor zo'n 33% van het elektriciteitsverbruik. Met ingang van januari 2002 staat het middelgrote afnemers vrij een leverancier te kiezen. Vanaf januari 2004 geldt hetzelfde voor het midden- en kleinbedrijf en de huishoudens. Naast deze liberalisering van de markt is in 1999 groen licht gegeven voor de privatisering van de productiebedrijven en in 2001 van de distributiebedrijven. Nederland volgt in deze ontwikkeling andere Europese landen. Vooruitlopend hierop heeft in ons land in de productie en distributie een proces van schaalvergroting plaatsgemaakt.

⁶ In: Het Financieele Dagblad, 4 september 2001, n.a.v. de exorbitante prijsspieken op de APX-stroombeurs.

1.1 Productie

Grotere bedrijven

Na een fusiegolf in de elektriciteitssector bleven begin 1999 vier grote productiebedrijven over. Drie daarvan zijn inmiddels overgenomen door buitenlandse concerns. Het Amerikaanse Reliant Energy kocht Una, het Duitse Preussen Elektra (onderdeel van het conglomeraat Veba⁷) kocht EZH en het Belgische Electrabel (verbonden met het Franse conglomeraat Suez Lyonnaise des Eaux) kocht Epon. Alleen EPZ bleef in Nederlandse handen en werd eigendom van de nutsbedrijven Essent en Delta.⁸



Figuur 1.1: Werkingsgebied van de vier grote productiebedrijven. (Bron: ECN)

Ten behoeve van de privatisering is het oude samenwerkingsverband van productiebedrijven (SEP) ontbonden. De hoogspanningsleidingen van de SEP zijn ondergebracht in het nieuwe bedrijf TenneT. Dit bedrijf begon in 1998 als zelfstandige onderneming in gezamenlijk eigendom van de producenten, maar er rezen problemen bij de toegang van nieuwe marktpartijen en bij onderhoud en investeringen. Inmiddels is TenneT weer in overheidshanden.⁹ In 2003 wordt bekeken of de overheid TenneT alsnog gaat privatiseren.

Lagere productie

De liberalisering heeft ertoe geleid dat de omzet van de productiebedrijven sterk is verminderd. De daling bedroeg in 1999 gemiddeld 24%. De winst van de drie verkochte bedrijven daalde nog sterker; gemiddeld 42%.¹⁰ Voor deze dalingen zijn verschillende redenen:

- De stroomprijzen voor grootverbruikers daalden in Europa onder druk van de concurrentie en de bestaande overcapaciteit. De grote

- ⁷ Veba is in 2000 gefuseerd met het Duitse bedrijf Viag, een afsplitsing van Bayern Werke. Het nieuwe bedrijf heet nu E.ON.
- ⁸ In 2000 werden de centrales van EPZ in Noord-Brabant en Limburg volledig eigendom van Essent, terwijl de centrales in Borssele in een joint venture (ieder 50%) zijn ondergebracht.
- ⁹ Formeel zijn nog onderhandelingen gaande over de prijs van de overname. De afronding stagneert, omdat het Franse energiebedrijf EDF beslag heeft laten leggen op het hoogspanningsnet en een juridische strijd gaande is over het openbreken van een langjarig contract voor de import van stroom uit Frankrijk voor een relatief hoge prijs.
- ¹⁰ Het Financieele Dagblad, 30 augustus 2000. EPZ kende een fors hogere winst door incidentele meevallers. Gegevens over 2000 zijn niet bekendgemaakt.

Duitse en Franse concerns besloten zelfs tot prijsdumping, in een poging op te klimmen tot de kleine elite van Europese nutsbedrijven. De Nederlandse bedrijven hebben in deze strijd om marktmacht het nadeel van een kleinere thuismarkt.

- De Nederlandse energiecentrales hebben hogere kosten. Zij stoken vaker op aardgas, dat is gekoppeld aan de prijs van aardolie. Aardgas is duurder dan kernenergie of stook van bruin- of steenkool in buitenlandse centrales.
- De Nederlandse energiecentrales hebben relatief hoge kapitaallasten vanwege investeringen in milieumaatregelen. De helft van de prijs van een moderne kolencentrale in Nederland bestaat bijvoorbeeld uit milieukosten. De buitenlandse concurrentie heeft deze kosten in veel mindere mate.

Om de kosten te drukken worden gasgestookte centrales soms stilgelegd en wordt fors bezuinigd op het personeel. Ook wordt bezuinigd op onderhoud en toezicht. Zo is door Reliant bij centrales in Utrecht en Purmerend bediening op afstand ingevoerd, wat extra risico's met zich meebrengt in geval van een storing of brand. Door dit beleid kan Reliant volstaan met de helft van het personeel (minus ongeveer 500 mensen). Bij andere productiebedrijven zijn de laatste jaren eveneens honderden mensen afgevloeid.

Door de bestaande overcapaciteit in Frankrijk en Duitsland komen ook de investeringen in nieuwe centrales in Nederland onder druk te staan. Internationaal opererende bedrijven dringen er op aan de invoer van stroom uit het buitenland te vergroten, om de kostprijs te verlagen. In 2000 was het aandeel buitenlandse stroom 25%, meer dan in enig ander Europees land. TenneT wil dit percentage in 2002 verhogen tot 30%. Onder druk van grote afnemers wordt zelfs overwogen de importcapaciteit tot 50% te verhogen. Een alternatief is verlaging van de prijs van het aardgas, een idee dat bovendien past in de voorgestelde liberalisering van de aardgasvoorziening in Europa.

Stroom moet continu beschikbaar zijn. Voorraadvorming is in deze markt niet mogelijk. Daarom moet er in principe op ieder moment meer capaciteit inzetbaar zijn dan nodig is, voor het geval dat storingen

De uitverkoop van de energie

optreden. Het handhaven van voldoende capaciteit in Nederland wordt bij verdere liberalisering echter een groot probleem. Centrales die nodig zijn voor extra capaciteit, maar stilliggen in normale situaties, brengen ook extra kosten met zich mee. De producenten hebben gezamenlijk belang bij een zekere schaarste. (Ze lopen individueel weinig risico dat een concurrent nieuwe capaciteit creëert: het duurt jaren voordat een nieuwe centrale actief is.) Als door lagere prijzen in het buitenland centrales in Nederland worden stilgelegd en de vraag naar stroom – zoals verwacht – blijft groeien, loopt de leveringszekerheid op termijn gevaar.

Stroomvoorziening kwetsbaar...

Hoe kwetsbaar de situatie nu al is bleek afgelopen zomer. Op 23 mei kon door een combinatie van hoogtij, windrichting en binnendringend zeewier de Eemscentrale niet meer gekoeld worden. In Gelderland viel dezelfde dag eveneens een centrale stil. Het gevolg was dat een derde van de opwekkingscapaciteit in Nederland plotseling wegviel. Dit kon alleen opgevangen worden door reservecapaciteit in te schakelen. Dit gebeurde onder beheer van TenneT, op de zogeheten 'onbalansmarkt'. Op deze markt fluctueert de prijs van stroom, al naar gelang vraag en aanbod. Die dag schoot de prijs tweemaal omhoog van € 30 naar bijna 500 per Mw; op 6 juli zelfs kortstondig naar meer dan € 1.500.¹¹

...en duur

De hoge kosten voor inkoop van stroom kwamen vooral op het conto van het distributiebedrijf Nuon, dat geen eigen centrales bezit. Het bedrijf besloot in juni 2001 de kolenvergassingsinstallatie Demkolec in Buggenum over te nemen, om de 'onbalans' in vraag en aanbod op de stroommarkt beter te kunnen opvangen.¹² Nuon stapte in juli ook in een project van Shell voor een nieuwe gascentrale in de Botlek. Het nutsbedrijf gaf als reden dat de prijzen voor distributeurs sinds de liberalisering te veel gestegen zijn, doordat de vier in Nederland opererende producenten te veel marktmacht hebben. Algemeen directeur R. Langenkamp: 'In Nederland bepalen de producenten de prijzen. Ze schromen zelfs niet om capaciteit in de mottenballen te zetten om het aanbod te beperken.'¹³

¹¹ www.tennet.nl, 'onbalansprijs.' Door de hitte was er te weinig koelwater, zodat turbines niet voluit konden draaien. Hetzelfde deed zich voor op 4 juli met een prijsspiek van € 1.156.

¹² Demkolec was een centrale die relatief schoon werkte met WKK en een hoog rendement had. Na de liberalisering is de centrale voor normaal gebruik echter 'onrendabel' geworden.

¹³ Het Financieele Dagblad, 3 juli 2001.

1.2 *Distributie*

Prijsschommelingen

De invloed van lokale en regionale overheden op de energiebedrijven is de laatste jaren sterk afgenomen. In eerste instantie had iedere grote gemeente zijn eigen stroombedrijf, dat zowel de productie als distributie verzorgde. Kleine gemeenten in de omgeving sloten zich bij dit bedrijf aan. Later kwam er regionale of provinciale samenwerking in grotere eenheden. In de jaren '70 en '80 werd de distributie van elektriciteit veelal ondergebracht in nutsbedrijven voor meerdere voorzieningen: gas, water, afval en kabel. De aangekondigde liberalisering van de stroommarkt leidde in 1998 tot een nieuwe golf van fusies. Naast enkele kleine bedrijven ontstonden vier grote concerns. De grootste zijn Essent en Nuon, gevolgd door Eneco en Remu. Deze bedrijven willen ook internationaal actief worden. Met het oog hierop zijn de bedrijven omgezet in structuur NV's, met gemeentelijke en provinciale commissarissen. Zij moeten nu het bedrijfsbelang behartigen en mogen feitelijk dus niet meer vanuit hun democratische verantwoordelijkheid opereren.

De liberalisering van de stroomvoorziening leidt tot grote prijschommelingen. Grootverbruikers, die als gezegd sinds 1998 hun eigen leverancier kunnen kiezen, gaan geen langjarige contracten meer aan tegen vaste tarieven, maar kortere contracten (vaak niet langer dan één jaar) met wisselende tarieven. Daarnaast kan stroom worden ingekocht op de 'stroombeurs', de Amsterdam Power Exchange, waar de prijs per dag en zelfs per uur sterk kan schommelen. Bij een grote vraag lopen prijzen hier op tot € 1.200 per Mw, bij een basisprijs van € 30 tot 40.¹⁴

Ruim een kwart van de grootverbruikers is bovendien geheel of gedeeltelijk overgegaan op buitenlandse leveranciers. Dit leidt weer tot een toename van het aandeel buitenlandse stroom op de Nederlandse markt en daarmee tot grotere prijschommelingen. Volgens de Dienst uitvoering en toezicht Energie (DTe) zijn de inkooprijzen voor de grootverbruikers op de vrije markt sinds de liberalisering gemiddeld met 20% gedaald. Uit een enquête van de belangenvereniging van

¹⁴ Het Financieele Dagblad, 30 augustus 2001. Op 4 en 6 juli 2001 kwam de prijs boven de € 1.200; www.apx.nl.

De uitverkoop van de energie

grootverbruikers VEMW blijkt daarentegen dat de prijzen in 2001 weer met zo'n 10% zijn gestegen.¹⁵

Hogere kosten

De liberalisering van de stroom vereist in elk geval meer organisatie en leidt tot hogere kosten voor overheden, bijvoorbeeld door controlerende organen als de DTe, en voor bedrijven zélf, bijvoorbeeld door reclame, lobbywerk en offertes. Ook moeten bedrijven meer onzekerheden afdekken: bijvoorbeeld door financiering op projectbasis of het leasen van apparatuur. De verwachting is dat deze kosten verder toenemen op het moment dat vanaf 2002 de liberalisering van de markt voor middelgrote gebruikers wordt doorgevoerd. De invloed van de liberalisering van de markt voor kleingebruikers (in 2004) hangt af van de vraag in hoeverre mensen gaan 'winkelen' in stroom en of er nieuwe leveranciers op de markt komen, zoals supermarkten. Gespeculeerd wordt op de ontwikkeling van 'chipkaarten', waarmee klanten een (vooraf te betalen) hoeveelheid stroom kunnen kopen.¹⁶ Een andere mogelijkheid is dat stroombedrijven elektrische apparaten gaan verkopen: een wasmachine met een stroomkorting of een gratis apparaat met een stroomabonnement.

Extra kosten moeten worden opgevangen, bijvoorbeeld door een vermindering van het personeelsbestand en een taakverzwaring voor de overgebleven medewerkers. Dit geldt te meer omdat nieuw personeel moet worden aangetrokken voor handel en reclame. Tot op heden zijn al verschillende ontslagrondes aangekondigd, voor tientallen tot vele honderden (met name oudere) medewerkers.¹⁷

¹⁵ Het Financieele Dagblad, 18 april 2001. Door de toegenomen concurrentie onder de afnemers, bij een achterblijvend aanbod.

¹⁶ Huishoudens zijn dan weer terug bij af, bij de situatie van vroeger dat men penningen moest kopen voor in de meter.

¹⁷ Het Financieele Dagblad, 8 juni 2000. Nuon streeft bijvoorbeeld naar een afvloeiing van 3.000 mensen tot 2003, aldus directeur T. Swelheim.

2. Liberalisering van het gas

Er kán een prijsdaling optreden, maar ik verwacht daar niet veel van.

Minister van Economische Zaken Jorritsma¹⁸

Nederland loopt ook voorop in de liberalisering van het aardgas. Volgens een EU-richtlijn uit 1998 moet in 2007 33% van de gasvoorziening aan de markt worden overgelaten. Minister Jorritsma besloot voortvarend dat de Nederlandse markt al in 2004 geheel vrij moet worden. Ook de liberalisering van de gasvoorziening gaat in fasen. De markt voor grootverbruikers (meer dan 10 miljoen m³) is al per januari 1999 geliberaliseerd. De markt voor middelgrote gebruikers (tussen 1 en 10 miljoen m³) komt per januari 2002 vrij. Bij deze privatisering gaat het vooral om de lokale distributie, omdat de winning van gas en de distributie al grotendeels in handen zijn van een min of meer particulier bedrijf: de NV Nederlandse Gasunie, een monopolist met een eeuwigdurende winningconcessie en volledig eigendom van de hoofdleidingen.

De Nederlandse Gasunie verloor sinds 1999 36% van de binnenlandse markt van grootverbruikers, die gas gingen afnemen van buitenlandse leveranciers. Hierdoor liep de staat € 0,7 miljard gulden aan inkomsten mis.¹⁹ Sinds de omwenteling in Rusland is de afname van goedkoop Russisch gas flink toegenomen. Ook zijn er pijpleidingen gekomen vanuit Groot-Brittannië en Noorwegen. Het Britse gas is

¹⁸ NRC Handelsblad, 31 maart 1999, naar aanleiding van een nieuwe gaswet.

¹⁹ Volgens een berekening van het ministerie van Economische Zaken, juli 2001, www.minez.nl.

De uitverkoop van de energie

voor grootverbruikers ongeveer 0,9 eurocent per m³ goedkoper. Tegenover het omzetverlies in Nederland staat nauwelijks een omzetverhoging in het buitenland. Wel steeg de doorvoer door de Gasunie van gas van andere leveranciers.

Derving inkomsten

De Algemene Rekenkamer waarschuwde al in september 1999 dat de staat € 0,7 tot 1,4 miljard per jaar aan inkomsten kon mislopen. Ook Shell en Esso derven inkomsten, maar zij participeren tevens in veel andere leveranciers. Shell is zelfs de grootste aardgasleverancier ter wereld geworden. Het bedrijf kan op termijn de prijs wereldwijd opdrijven. Een andere grote gasproducent, het Russische Gazprom, heeft te kennen gegeven afspraken te willen maken met andere producenten, zoals het geval is bij aardolie (in de OPEC). VEMW berekende dat de prijzen de afgelopen tijd met 50% zijn gestegen.²⁰

Prijsopdrijving

De liberalisering van de markt voor middelgrote en kleinverbruikers tussen 2002 en 2004 heeft gevolgen voor de structuur van de tariefstelling. Er moet in dit verband een onderscheid worden gemaakt tussen de afname van gas en het transport: gas van andere producenten stroomt immers door dezelfde leidingen. Het transporttarief is voortaan mede afhankelijk van de lengte van het transport. Bovendien tellen de effecten van pieken en dalen – vooral in de winter en zomer – zwaarder mee, omdat de kosten voor de opvang van pieken hoger zijn dan de besparingen bij dalen.

Bij een plotselinge warmte en kou wordt de prijs opgedreven, zo leren ervaringen in de VS en Groot-Brittannië. De kosten voor kleine en onregelmatige gebruikers zullen verhoudingsgewijs sterk stijgen. Directeur van de Gasunie G. Verberg: ‘Op de vrije Britse markt worden klanten geconfronteerd met een stevige prijsverhoging als het ineens wat kouder is. (...) In feite hebben onregelmatige gebruikers zoals tuinders en particulieren (in Nederland) jarenlang te weinig betaald.’²¹ Liberalisering zal, door de verschillen in marktmacht, een verslechtering van de positie van de kleinverbruikers ten opzichte van de grootverbruikers tot gevolg hebben. Toezichthouder DTe is van

²⁰ Het Financieele Dagblad, 5 juli 2001.

²¹ Het Financieele Dagblad, 3 december 1999.

plan streng toe te zien op tariefstijgingen voor transport door monopolist Gasunie. De belangenorganisatie van nutsbedrijven Energiened heeft laten weten dat dit ten koste zal gaan van investeringen in het netwerk.²²

De vrije handel in gas brengt de leveringszekerheid in gevaar. De DTe wil een regeling invoeren die het afsluiten van contracten moet versoepelen. Dit biedt niet alleen kansen voor afnemers, maar opent ook nieuwe perspectieven voor speculanten, die kunnen optreden als tussenhandelaar. Het is zelfs mogelijk dat een deel van de capaciteit van het net benut gaat worden door afnemers in Duitsland en België, waardoor de kans op tekorten in Nederland toeneemt.²³

Opschorting privatisering lokale distributie

In de Tweede Kamer is een discussie gevoerd of de voorgenomen privatisering van de lokale netwerken moet doorgaan. Dit heeft in maart 2001 geleid tot een zeer ingewikkelde constructie, waarbij het economische en juridische eigendom van netwerken – zowel gas als stroom – gescheiden wordt en de overheid juridisch eigenaar van de netwerken blijft. Enkele lokale overheden waren al bezig hun bedrijven (inclusief netwerk) te verkopen. Grote buitenlandse concerns als RWE en Endesa, die in eigen land te dominant zijn om verder te mogen expanderen, waren bereid veel geld te betalen voor een positie op de Nederlandse markt. RWE kocht het Nutsbedrijf Haarlemmermeer, Obragas in Oost-Brabant en Intergas in West-Brabant. Aankopen van Endesa zijn het nutsbedrijf NRE in Eindhoven en de Remu in de provincie Utrecht. Met het oog op het eigendom van de netwerken zijn op dit moment nieuwe onderhandelingen gaande.

²² Het Financieele Dagblad,
31 augustus 2001.

²³ C.J. Jepma, 'Gas onder druk', ESB,
14 september 2001. Dit risico wordt
nog groter als de transporttarieven
in Nederland lager komen te liggen
dan in de buurlanden.

De uitverkoop van de energie

3. Liberalisering en het milieu

Naast hogere kosten en prijsschommelingen is liberalisering van de energie nadelig voor het milieu. In de energiepolitiek in Nederland is de doelstelling geformuleerd om het energiegebruik af te remmen en meer gebruik te maken van milieuvriendelijke bronnen. Door de liberalisering van met name de stroomvoorziening komen deze doelstellingen onder druk te staan:

- Privatisering leidt er toe dat producenten meer belang hebben bij een hoger energiegebruik.
- Privatisering kan er toe leiden dat er minder geïnvesteerd wordt in energiebesparende technieken.
- Steeds meer wordt uitgeweken naar de vaak minder milieuvriendelijke productie in het buitenland.
- Met de inkoop uit het buitenland worden de aanvoerlijnen verlengd, wat leidt tot meer transportverliezen.
- Door beperking van de reservecapaciteit kan meer milieuschade optreden, bijvoorbeeld als bij warm weer in centrales het koelwater boven de 30 graden komt.
- Private producenten neigen tot bezuinigingen op onderhoud en het langer in dienst houden van centrales. Minder snel zullen milieuvriendelijker eenheden worden ingevoerd.

De uitverkoop van de energie

In Duitsland wordt meer gebruik gemaakt van kernenergie, bruinkool en steenkool en minder van aardgas. In België zijn door de grote internationale vraag zelfs enkele oude kolencentrales opnieuw in gebruik genomen. In Frankrijk wordt zeer veel gebruik gemaakt van kernenergie. Ook deze energie wordt geïmporteerd in Nederland, waar een discussie gaande is over de sluiting van de kerncentrale van Borssele. Volgens een berekening van het Energiecentrum Nederland is het stroomgebruik in Nederland door de toegenomen import 'vuiler' geworden.²⁴

3.1 Groene stroom

Een voorbeeld van de komende ontwikkelingen is te zien in de markt voor zogenaamde 'groene' stroom, die voor kleingebruikers al per juli 2001 is geliberaliseerd. Stroom krijgt het predikaat 'groen' bij winning uit zonne- en windenergie of verbranding van biomassa. De markt voor groene stroom is interessant voor distributiebedrijven omdat in dit geval geen 'ecotax' wordt geheven, terwijl de verkoopprijs minimaal gelijk blijft (anders is er volgens EU-regels sprake van concurrentievervalsing).

Ecotax

Per kWh bedraagt de ecotax voor kleinverbruikers in 2001 5,83 eurocent (met BTW 6,94 eurocent). Dat is meer dan de hogere kosten voor de productie van deze vorm van stroom. Eén kWh stroom uit een conventionele centrale kost ongeveer 3,63 eurocent; uit windenergie op land 5 à 8 eurocent en uit de verbranding van biomassa (afvalhout, mest) ongeveer 4,5 eurocent.²⁵ De winstmarge op groene stroom is dus hoger dan op normale stroom. Overigens betalen grootverbruikers vrijwel geen ecotax, omdat het hoogste tarief alleen geheven wordt over de eerste 5.000 kWh, daarna loopt het tarief trapsgewijs omlaag naar nul.

In theorie moeten bedrijven de winst op groene stroom investeren in uitbreiding van het aanbod van deze stroom. De overheid geeft daarvoor nog eens een extra subsidie van 1,94 eurocent per kWh. De leveranciers hoeven echter geen nieuwe productiecapaciteit op te bouwen. Ze kunnen ook bestaande capaciteit in handen van andere bedrijven –

²⁴ ECN-rapport 'De kleur van stroom' (Petten 2001).

²⁵ www.energiewereld.nl.

binnen én buiten Nederland – overnemen, of groene stroom van die bedrijven inkopen. Nuon en Essent doen dat bijvoorbeeld in Duitsland. De toenemende import van stroom – die zoals gezegd de komende jaren moet stijgen van 25% naar 30% of zelfs 50% – bedreigt op zijn beurt de groei van groene stroom in Nederland.

In de slag om marktaandeel loont het om snel goedkopere vormen van groene stroom uit te breiden. Dat is vooral verbranding van biomassa. Essent loopt hierin een voorop. Nuon investeerde meer in wind- en waterenergie, maar gaat met de aankoop van Demkolec ook biomassa verwerken. In zonne-energie wordt veel minder geïnvesteerd (Nuon doet nog het meest). Bij investeringen in zonnepanelen loopt Shell voorop.²⁶ Door de focus op de prijs wordt minder goed gekeken naar de herkomst en de bijwerkingen van ‘groene’ stroom.

De verbranding van organisch afval en houtsnippers leidt bijvoorbeeld tot emissies van vervuilende stoffen in de lucht. Bij grootschalige import is onduidelijk welke normen worden gehanteerd bij de bevordering van de groei van gewassen voor verbranding. Eneco krijgt ‘groene’ stroom uit de verbranding van slib en kippenmest in kolen centrales die niet berekend zijn op de opvang van mineralen. Bij waterkracht wordt nog te weinig gelet op de doorgang voor vissen. Het Wereld Natuur Fonds en de Stichting Natuur en Milieu hebben geprobeerd afspraken te maken over een keurmerk, maar de stroombedrijven wijzen dit af.²⁷

3.2 Warmtekrachtkoppeling

Warmtekrachtkoppeling (WKK) is een efficiënte techniek om een hoog rendement te halen uit de stook van brandstoffen. Dit is echter een ecologisch en niet een financieel rendement. Vorig jaar bezuinigden energiebedrijven op het gebruik van centrales en gasmotoren voor warmtekrachtkoppeling. Ook nieuwe investeringen werden uitgesteld. De Berkelcentrale in Borculo is zelfs failliet gegaan. Door de combinatie van een hoge gasprijs en een lage elektriciteitsprijs werd WKK relatief duur. De terugleververgoeding kwam onder de kostprijs te

²⁶ De stroomkosten van zonne-energie liggen boven € 0,5 per kWh. Zonnepanelen voor particulier gebruik zijn door speciale subsidies een alternatief.

²⁷ De Volkskrant, 13 juli 2001.

De uitverkoop van de energie

liggen.²⁸ Ongeveer een vijfde van het vermogen is inmiddels stilgelegd. Door het verminderde gebruik van WKK stijgt het gebruik van steenkool voor verwarming, en daarmee de uitstoot van CO₂.

Als de import van goedkope stroom toeneemt komt het gebruik van WKK verder onder druk te staan. Het uitstel van de investeringen in WKK beperkt op termijn de capaciteit van flexibel inzetbaar decentraal vermogen, zodat de energievoorziening afhankelijker wordt van een beperkt aantal grote (buitenlandse) centrales. Als deze commerciële partijen hun capaciteit verminderen, bijvoorbeeld om de winstmarges te verhogen, wordt Nederland voor zijn stroomvoorziening erg kwetsbaar.

Warmtelevering

Naast WKK is er ook sprake van warmteproductie door het gebruik van pompen en machines. Al jaren wordt onderzoek gedaan naar de mogelijkheid om deze warmte te gebruiken voor kassen en woningen. Dit kan leiden tot een aanzienlijke energiebesparing. Bij een daling van de aardgasprijs worden de kosten van het transport naar verhouding echter duurder dan stook van gas ter plaatse. Investerings in dit transport verdienen zich pas later terug. In de liberaliserende energiemarkt is de tendens de afschrijvings- en de terugverdientijd te verkorten, ten koste van langetermijninvesteringen in bijvoorbeeld warmtelevering.²⁹

²⁸ Mede doordat bedrijven moeten betalen voor het gebruik van het hoogspanningsnet, hoewel ze zélf stroom leveren.

²⁹ Centrum voor Energiebesparing, 'Warmtelevering delft onderspit in liberale energiemarkt' (Delft 1996).

4. Netwerken

4.1 Bezit

Het bezit van netwerken is een belangrijk strijdpunt in de liberalisering van de energie. Als er geen concurrerend netwerk gebouwd kan worden geeft dit concurrentievoordelen. Bovendien hebben de betrokken bedrijven een extra marktwaarde:

- Bezit van netwerken geeft min of meer een monopolie op het gebruik. In beginsel moeten netwerken tegen een gelijk tarief openstaan voor concurrenten, maar de praktijk blijkt weerbarstiger: de eigenaar kan zichzelf op allerlei manieren bevoordelen.
- De waarde van de netwerken verhoogt de waarde van een bedrijf en maakt het moeilijker om een bedrijf over te nemen. Dat versterkt de positie van een bedrijf in de energiesector, waar sprake is van schaalvergroting.
- Bezit van netwerken verhoogt de solvabiliteit van een bedrijf, wat van belang is om kapitaal aan te trekken. Netwerken kunnen worden gebruikt als onderpand voor goedkope leningen.
- Het gebruik van de netwerken is een vaste bron van inkomsten voor de eigenaar, wat een voordeel is als de klanten in een vrije energiemarkt niet meer gebonden zijn.

De uitverkoop van de energie

Energiebedrijven verzetten zich tegen het uitlichten van ‘hun’ netwerk. Dit geldt ook voor lokale overheden die nu nog eigenaar zijn van te koop aangeboden bedrijven (zie hoofdstuk 2), omdat een mogelijke uitverkoop in dat geval minder oplevert.

Cross border leasing

In maart 2001 heeft de Tweede Kamer bepaald dat het juridisch eigendom van de netwerken in meerderheid in handen moet blijven van overheden, zodat bijvoorbeeld controle mogelijk is op voldoende onderhoud en investeringen. Diverse nutsbedrijven hebben via cross border leasing een deel van hun netwerken, centrales en installaties echter langjarig verhuurd aan Amerikaanse investeerders. Dezelfde zaken worden voor een kortere periode teruggehuurd, met het recht het belang weer af te kopen. De Amerikaanse investeerders kunnen de netwerken, centrales en installaties als economisch eigendom in de boeken zetten en jaarlijks afschrijven. Dat levert een uitstel op van belastingbetaling, geld dat in de tussentijd wordt belegd. Een groot nadeel is dat nieuwe investeringen worden bemoeilijkt. Deze kunnen immers leiden tot een groter waardeverlies dan de gangbare afschrijving, wat niet in het belang is van de investeerders. De enige uitweg in dit geval is financiële compensatie of dure terugkoop.³⁰

4.2. Toezicht

De liberalisering is nog niet zo ver dat bedrijven die netwerken beheeren geheel vrij zijn in hun prijspolitiek. Er zijn speciale toezichthouders, zoals DTe, die eisen stellen aan de prijsstelling. De situatie doet zich nu voor dat het toezicht grotendeels buiten de overheid is komen te staan, maar de kosten ervan niet. Deze nemen juist toe, omdat externe controle van geliberaliseerde bedrijven van buitenaf moeilijker is. Bovendien moeten de toezichthouders ook zélf gecontroleerd worden. Dit leidt tot een ondoorzichtige situatie en tot problemen.

Een voorbeeld is het conflict tussen grootverbruikers en de Gasunie in januari 2001, toen dit bedrijf een tarief voor transport stelde dat hoger was dan door toezichthouder DTe voorgeschreven. De grootverbruikers verzochten de toezichthouder om een bindende aanwijzing.

³⁰ FEM De Week, 3 maart 2001. Energiebedrijven staan hierin niet alleen. Ook vervoerbedrijven (zoals de NS) en overheden doen aan *cross border leasing*. Volgens een recente schatting gaat het inmiddels om kapitaalgoederen ter waarde van rond de € 23 miljard, met een vermoedelijke opbrengst van € 1,8 miljard (plus 0,45 miljard voor bankiers en advocaten).

De Gasunie ging akkoord met een verlaging, maar die was voor de grootverbruikers onvoldoende. Daarop volgde een juridisch steekspel. De grootverbruikers dreigden met een schadeclaim. DTe wilde de inkooprijzen vervolgens openbaar maken, om de tariefstelling inzichtelijk te maken. Hiertegen spande de Gasunie op zijn beurt een kort geding aan. Volgens het bedrijf ging het hier sinds de liberalisering om ‘commercieel gevoelige informatie’. De rechter stelde de Gasunie in juli 2001 in het gelijk.³¹

Voorstanders van privatisering menen dat ‘onafhankelijk’ toezicht beter werkt dan overheidstoezicht, dat eerder vatbaar zou zijn voor politieke stemmingen. Functionarissen van toezichtorganen kunnen echter particuliere motieven hebben, gevoelig zijn voor relaties, of gefixeerd zijn op prijsconcurrentie, zonder voldoende aandacht te hebben voor sociale en ecologische belangen. Zo spoort de DTe energie-distributeurs aan efficiency te bereiken door een scherp inkoopbeleid, dus door zoveel mogelijk goedkopere ‘vuile’ stroom in te kopen. De DTe hoeft zich evenmin te bekommeren om arbeidsomstandigheden en werkgelegenheid. Als een bedrijf door roofovername op haar personeel meer ‘efficiency’ weet te bereiken, wordt aan andere bedrijven een tariefkorting opgelegd. Slechts de politiek is in staat een afweging te maken tussen de economische, sociale en ecologische gezichtspunten. Prijspolitiek is hierbij één van de mogelijkheden tot sturing, naast wettelijke middelen.

³¹ Conflicten over prijzen zijn er ook regelmatig tussen de Opta, de toezichthouder voor de telecom, en de KPN.

De uitverkoop van de energie

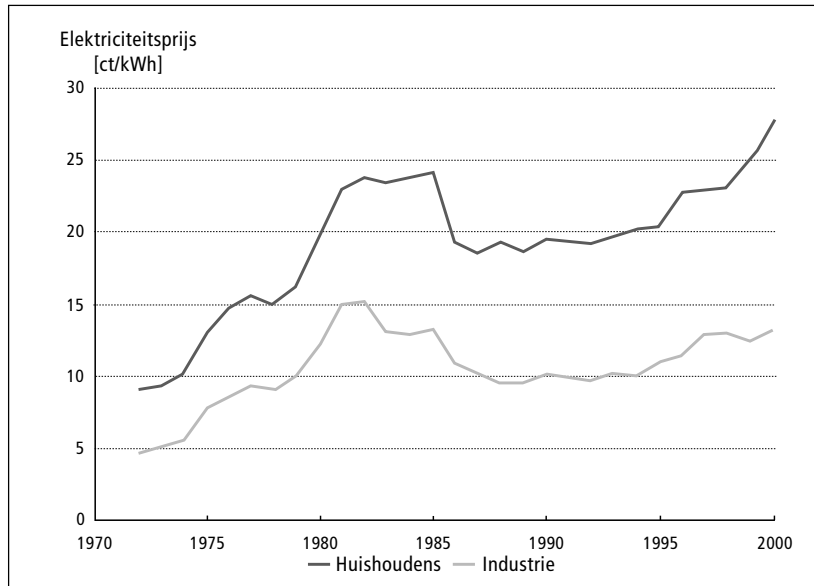
5. Wat levert het op?

Een belangrijk argument om het publiek te overtuigen van het nut van liberalisering van de energie is dat de consument er baat bij heeft. Dat wil zeggen: lagere prijzen en betere service. Dat is heel wat, als je in aanmerking neemt dat vóór de liberalisering Nederland er goed voorstond in vergelijking met veel andere Europese landen. Het is dan ook zeer de vraag of deze belofte gestand kan worden gedaan. Op dit moment is de markt voor kleinverbruikers nog niet vrij. Toezichhouder DTe vaardigt prijsvoorschriften uit omdat de kleine gebruikers nog gebonden klanten zijn. Conclusies kunnen dus nog niet worden getrokken. Toch wijst veel er op dat de beloften een illusie zullen zijn en de prijzen eerder zullen stijgen en de service eerder slechter zal worden.

5.1 Prijzen

Grootverbruikers hebben door hun marktmacht de mogelijkheid te onderhandelen over de prijzen. Over het algemeen kunnen zij lagere prijzen bedingen. Dit kan een nadeel zijn voor middelgrote en kleinere gebruikers. De kosten voor de distributeur blijven in beginsel gelijk en zullen worden afgewenteld op minder sterke marktpartijen, met name op het midden- en kleinbedrijf en de huishoudens. Verschillende bedrijven hebben dit de afgelopen jaren al geprobeerd, maar de DTe

De uitverkoop van de energie



Figuur 5.1: Ontwikkeling van de kale stroomprijs (prijzen in oude centen). (Bron: ECN)
De stijging komt vooral door de hoge aardgasprijzen (zie figuur 5.2).

heeft daar tot op heden een stokje voor gestoken. Essent wilde bijvoorbeeld de prijs van elektriciteit in 2001 met maar liefst 17% verhogen. DTe dwong een beperkte verhoging af van 2%.³² Ook deze beperkte verhoging strookt niet met de belofte van lagere prijzen. De DTe staat prijsverhogingen toe vanwege de dure langjarige verplichtingen die bedrijven in het verleden zijn aangegaan.³³ Een probleem is dat de beoordeling of bedrijven hogere kosten maken afhankelijk is van informatie van diezelfde bedrijven.

Stroom

Met ingang van het tweede kwartaal van 2001 is op last van de DTe de prijs van stroom voor het midden- en kleinbedrijf en de huishoudens wel verlaagd, met circa 7%. De reden hiervoor is dat de inkooprijzen op de vrije markt met ruwweg 20% zijn gedaald. De daling van de inkooprijzen van de distributeurs komt voor een deel voort uit de mogelijkheid om goedkopere (en vuilere) stroom uit het buitenland in te kopen. Het is bovendien de vraag of deze daling een blijvende tendens is. De stroombehoefte in Nederland neemt toe. De opwekkings-

³² Dit leidde tot protesten van het energiebedrijf, dat het eigen vermogen wilde vergroten in de strijd met concurrenten. Het eigen vermogen van de energiebedrijven is sinds 1995 sterk verhoogd en inmiddels hoger dan in de particuliere sector gebruikelijk is.

³³ In beginsel bedingt de DTe ook ieder jaar kortingen als gevolg van toegenomen efficiency. Bedrijven blijken niet geneigd om zélf de prijzen te verlagen.

Wat levert het op?

capaciteit van de vier grote producenten is niet gegroeid, terwijl lokale WKK-eenheden worden stilgelegd. De relatieve afname van de productiecapaciteit kan de inkoopprijs voor distributeurs in de toekomst opdrijven. Diverse malen al zijn in 2001 door storingen de prijzen op de stroombeurs en de onbalansmarkt enorm omhooggeschoten (hoofdstuk 1).

De tijdelijke verlaging van de prijzen per kWh in 2001 wil bovendien niet zeggen dat de 'werkelijke' kosten lager zijn geworden. Zo heeft Essent de korting afgeschafte bij automatische betaling. Ook de service bij storingen binnenshuis (met inbegrip van de voorrijkosten) werden verhoogd.³⁴ DTe houdt hier geen toezicht op. Bovendien kunnen prijzen voor de huishoudens in het hele land meer dan vroeger uiteenlopen, omdat er geen verevening meer wordt toegepast in de kosten van brandstoffen en transport. Klanten die de pech hebben op een ongunstige locatie te wonen zullen meer gaan betalen voor hun stroom en gas dan vergelijkbare klanten elders.

Lessen uit het buitenland

In Californië zijn de stroomtarieven voor kleinverbruikers in mei 2001 met 40 à 50% verhoogd, vanwege een dreigend 'faillissement' van de distributeurs. De producenten hadden onvoldoende geïnvesteerd in de capaciteit, zodat een tekort ontstond. In Groot-Brittannië daalde in de jaren '90 de stroomprijs voor grootverbruikers, maar stegen de tarieven voor kleinverbruikers fors. In Duitsland is de prijs voor kleinverbruikers de afgelopen jaren wel gedaald en in 2001 zelfs beneden die in Nederland gekomen. Hier is overcapaciteit, maar wordt ook gebruik gemaakt van milieuvriendelijke grondstoffen (zoals steenkool en kernenergie). In Duitsland is een concurrentieslag gaande tussen concerns die door fusies en prijsdumping hun marktaandeel willen vergroten.

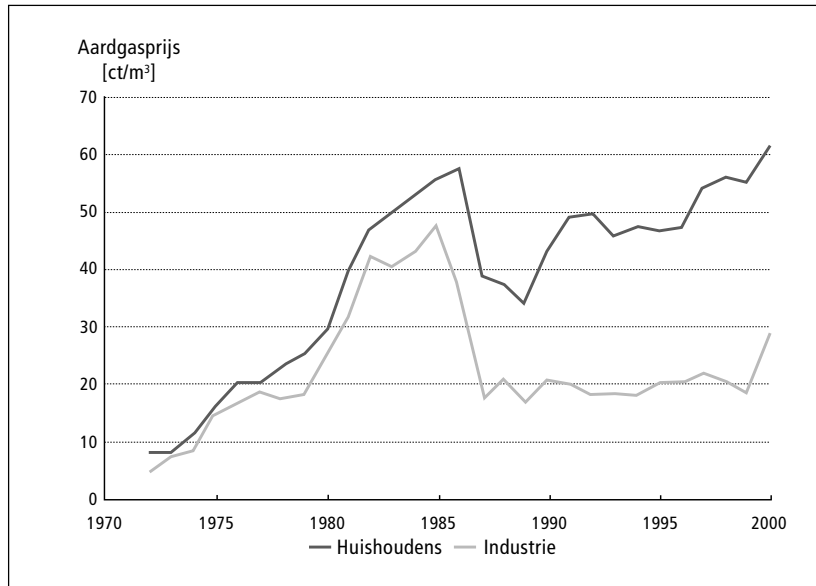
³⁴ Distributiebedrijven nemen installateurs over om een machtspositie te krijgen in de installatiebranche.

³⁵ De prijs kwam toen op een historisch laagtepunt van \$ 10 per vat. In 2000 steeg de prijs tot ruim \$ 30. In 2001 was de prijs gemiddeld zo'n \$ 25.

Gas

In Nederland was de prijs van aardgas in 2001 hoog door de koppeling aan de prijs van aardolie, die in dollars wordt verrekend. Alleen in 1999 was er een verlaging, door een lage olieprijs.³⁵ Bij verdergaande liberalisering van de gasvoorziening zou de prijs lager moeten worden. Waarschijnlijk is dit echter allerminst, omdat het kleine aantal aanbie-

De uitverkoop van de energie



Figuur 5.2: Prijsontwikkeling van aardgas (prijzen in oude centen).
(Bron: ECN)

ders grote invloed kan uitoefenen op de prijs. De grootste aanbieder, de Gasunie, had in 2000 een aandeel van 64% in het vrijgemaakte deel van de markt.³⁶ De DTē heeft voor 2001 lagere tarieven vastgesteld, zodat de kosten voor huishoudens op ongeveer het niveau van 1999 komen. Voor 2002 is een verdere verlaging aangekondigd. Daarbij speelt mee dat de olieprijs is gedaald. Stijgt de olieprijs weer, dan mag de Gasunie dit doorberekenen, naar verwachting vooral ten koste van middelgrote en kleinverbruikers (hoofdstuk 2).

De prijs zegt ook hier niet alles over de 'werkelijke' kosten. Liberalisering kan ook leiden tot sluipende tariefaanpassingen voor aanvullende diensten of leveringen (zoals afschaffing van de goedkope middagtarieven voor boilers, de korting voor betalen per machtiging en het kosteloos bellen van de 'servicelijn' van distributiebedrijven). Kleinverbruikers zullen bovendien minder snel gebruik maken van de mogelijkheid om van leverancier te veranderen, hét beloofde voordeel van de liberalisatie om energiebedrijven klantvriendelijker te maken. Overstappen betekent voor kleinverbruikers veel papierwerk. Bovendien rekenen energiebedrijven veel extra kosten (andere meters,

³⁶ Essent volgt met een marktaandeel van 16%.

Wat levert het op?

andere software e.d.). De praktijk in Duitsland en Groot-Brittannië, waar overstappen voor kleine gebruikers nu al mogelijk is, laat zien dat maar weinig mensen van deze mogelijkheid gebruik maken.

5.2 Service

Liberalisering van de energie zou moeten leiden tot een slagvaardiger en klantvriendelijker optreden door particuliere ondernemingen. Toch was vóór de liberalisering de dienstverlening over het algemeen goed. Er was een grote leveringszekerheid en een sterk besef van de gevaren van gebrekkig onderhoud. Het is bepaald niet duidelijk of voor het dagelijkse gebruik van gas en stroom de dienstverlening voor huishoudens en kleinere bedrijven verbeterd kan worden. Eerder zal het tegendeel waar zijn: ervaringen in het buitenland leren dat bedrijven geneigd zijn te bezuinigen op onderhoud, personeel en reservecapaciteit.³⁷ Private ondernemingen blijken winst te stellen boven een veilige en continue levering van energie. Er hoeft nauwelijks verantwoording te worden afgelegd voor de economische en sociale gevolgen van een capaciteitstekort.

'It's Greed Stupid': winst bij tekorten in Californië

Sinds afgelopen winter valt in Californië regelmatig de elektriciteit uit. Talloze huishoudens en bedrijven zitten dan zonder stroom. Dit betekent een geweldig inbreuk op het dagelijks leven en een dreun voor de economie. Hoe kon dit gebeuren? Het tekort aan productiecapaciteit zou te maken hebben met vertragingen in de bouw van nieuwe centrales vanwege milieueisen. Dit tekort leidde tot hogere prijzen voor de distributeurs, die echter gebonden waren aan een maxumprijs bij de doorgifte van stroom. De tekorten werden toegeschreven aan een halfslachtige deregulering. Een rapport van Public Citizen, een Amerikaanse consumentenbeweging, geeft een andere verklaring.³⁸

De stroombehoefte in piekuren bleek dit jaar niet hoger te liggen dan in 1998 of 1999. De vertraging in de nieuwbouw van centrales werd door de producenten zelf georganiseerd. Met name de bouw van centrales die werkten op basis van WKK werd stopgezet, hoewel de kostprijs van de stroom uit deze centrales niet hoog was.

³⁷ Public Services International Research Units, *Privatisation of Electricity Distribution: some Economic, Social and Political Perspectives*, april 2001, www.psir.org.

³⁸ Public Citizen-rapport *It's Greed Stupid! Debunking the Ten Myths of Utility Deregulation*, januari 2001, www.citizen.org.

De uitverkoop van de energie

De maximumprijs voor stroom was bij de deregulering in 1996 ingevoerd op verzoek van de stroomdistributeurs zélf en lag anderhalf maal hoger dan daarvóór. Het ging er toen om de kostbare investeringen in kernenergie door te berekenen. De winsten van de distributeurs tussen 1996 en 1999 werden vooral geïnvesteerd in overnames buiten Californië, in aankoop van aandelen en in nevenactiviteiten en nauwelijks in capaciteitsuitbreiding en technische vernieuwing. De problemen in de stroomvoorziening worden in dit rapport in verband gebracht met manipulaties met de beschikbare capaciteit. De producenten en handelaren hadden er geen belang bij de capaciteit ruim te houden: zij maakten veel meer winst bij tekorten. Er was ook geen toezicht op de inzet van capaciteit: de redenen voor afschakeling vallen onder het 'bedrijfsgeheim'.

Er is een overeenkomst met de huidige gang van zaken bij de energieconcerns die actief zijn op de Nederlandse markt: ook zij investeren op grote schaal in overnames en veel minder in nieuwe productie- en distributiefaciliteiten. Veelbetekend is dat er in Californië geen problemen rezen in Los Angeles City, waar de stroomproductie en -distributie in handen zijn gebleven van de lokale overheid. De tarieven zijn daar bovendien 20% lager.

In Nederland is nog niet te voorzien of de dienstverlening van geprivatiseerde bedrijven op termijn zal verbeteren. Wel zijn er op dit moment veel klachten over de bereikbaarheid van bedrijven en over onverklaarbare wijzigingen in de energierekeningen. Door schaalvergroting is de afstand tot de burgers groter geworden. Lokale kantoren worden gesloten en medewerkers van grote bedrijven zijn minder op de hoogte van de plaatselijke situatie. Veel bedrijven zijn overgegaan op een ander en voor de burger onduidelijker tariefsysteem. Ook voor mensen met betalingsproblemen zijn de ervaringen slecht. De leveranciers zijn eerder geneigd de toegang tot stroom en gas af te sluiten. Als in de toekomst gekozen wordt voor een 'chipkaart' moet vooraf worden betaald. Consumenten die niet goed bijhouden hoeveel ze nog tegoed hebben kunnen dan voor onaangename verrassingen komen te staan. Door stillegging van minder rendabele capaciteit is in Nederland bovendien amper meer sprake van overcapaciteit in de piekuren. Het MKB signaleerde al dat er vaker storingen in de levering optreden dan vroeger.³⁹

³⁹ Het Financieele Dagblad, 9 februari 2001.

5.3 *Overgangsproblemen?*

Volgens T. Swelheim, directeur van Nuon, gaat het bij de serviceproblemen slechts om een ‘overgangsprobleem’ in de privatisering. J.H. van de Water, directeur van Nutsbedrijven Maastricht – dat onlangs werd verkocht aan Essent – meent echter dat een lokaal nutsbedrijf structureel betere service kan leveren, omdat het een beter contact heeft met de klanten.⁴⁰ Veel wijst er op dat lagere prijzen en betere service in de energiesector bij verdere liberalisering niet verzekerd zijn. Dit tonen ook de problemen rondom netcode, sponsoring, ‘multi-utility’ en belastingen.

Netcode

De DTe heeft een ‘netcode’ opgesteld met een lijst van kwaliteitsregels voor een klantvriendelijke houding bij storingen, reparaties en correspondentie. Ook is daarin een regeling opgenomen voor smartengeld bij geleden schade als gevolg van stroomstoringen. Volgens de DTe is dit één van de eerste concrete voordelen die consumenten van marktwerking zullen ondervinden.⁴¹ Dit is echter een voorbarige conclusie. De netcode wordt de distributiebedrijven opgelegd en had ook – waar nodig – zonder de liberalisering kunnen worden ingevoerd. Bovendien treft de smartengeldregeling de netbeheerder, dat is de overheid als eigenaar, oftewel de burger zélf. Het is bovendien de vraag of de samenleving is gebaat bij een dergelijke claimcultuur in de energiesector.

Sponsoring en reclame

De distributiebedrijven zijn in het proces van liberalisering volop aan de slag gegaan met sponsoring. In de eredivisie van het betaald voetbal werden in het seizoen 2000-2001 drie clubs gesponsord door energiedistributiebedrijven. Eneco sponsort Sparta, Essent FC Twente en Nuon tot voor kort Vitesse, zogezegd om de naamsbekendheid te vergroten. Dit is op zich weinig zinvol; de kleinverbruikers zijn nog steeds gebonden klanten en de grootverbruikers weten vanzelfsprekend wie er op de markt opereren. Ook wordt geïnvesteerd in naamsbekendheid

⁴⁰ Het Financieele Dagblad,
16 maart 2000.

⁴¹ Het Financieele Dagblad,
17 maart 2001.

De uitverkoop van de energie

van bedrijven waarvan het grootste deel over enkele jaren door overname een andere naam zal hebben. Er worden tientallen miljoenen gulden besteed aan zaken die voor de consumenten overbodig zijn. Bij de groene stroom gaat, zoals gezegd, nu al een deel van de winst op aan reclame, in plaats van aan nieuwe investeringen.

De reclame-uitgaven in de energiesector groeien snel, van nagenoeg niets halverwege de jaren '90 tot ruim € 17 miljoen in 2000.⁴² In 2001 zijn deze uitgaven nog veel hoger, door de vrijgave van groene stroom en de voorbereidingen voor de tweede fase van de liberalisering van de stroom in 2002. Ook wordt veel geld uitgetrokken voor sponsoring. Nuon, Essent en Eneco hebben hier in de eerste helft van dit jaar al € 16 miljoen aan uitgegeven of toegezegd.⁴³ Ook hier geldt dat de uitgaven nog sterk zullen stijgen. Remu wordt hoofdsponsor van Holiday on Ice; Eneco sponsort de Wielerronde van Nederland, wordt shirtsponsor van Roda JC en is partner in sport van NOC*NSF; Essent is zeer actief als sponsor in de schaatssport en de Gasunie is hoofdsponsor van het Groninger Museum en het EK schaken eind dit jaar in Groningen. Nuon probeert af te komen van een oninbare lening van € 30 miljoen bij Vitesse.

Verspilling van reclamegeld in de energiesector is ook bekend uit het buitenland. In Groot-Brittannië werd in 1998 voor € 1,5 miljard een nieuw computersysteem opgezet om het winkelen door klanten mogelijk te maken. In een half jaar tijd is toen € 160 miljoen meer besteed aan reclame. In Duitsland stegen de reclame-uitgaven van energiebedrijven in 2000 tot 180 miljoen.⁴⁴

'Multi-utility'

De liberalisering ondermijnt ook de voordelen van het samengaan van verschillende typen nutsbedrijven, de zogeheten 'multi-utility': het aanbieden van stroom, gas, afvalverwerking, kabel, water etc. aan dezelfde klant. Als er een stabiele kring is van afnemers van uiteenlopende voorzieningen in hetzelfde gebied werkt dit kostenverlagend. In dat geval kan bespaard worden op administratie en in principe ook op de aanleg van nieuwe leidingen. De fusie van gemeentelijke bedrijven in vroeger jaren had deze synergie tot doel. De voorgenomen liberalisering maakt de kring van klanten echter instabiel en door de versnippering van de klanten worden de mogelijkheden voor synergie op veel

⁴² Reclame-uitgaven van alle nuts- en energiebedrijven tezamen (exclusief kabelbedrijven), BBC De Media en Reclame Bank.

⁴³ 'Wie zijn de grootste sponsors van Nederland?', Sponsormagazine (juni 2001), www.sponsoronline.nl.

⁴⁴ De Telegraaf 24 september 1998; NRC Handelsblad 8 december 2000.

Wat levert het op?

terreinen aangetast. Overheden kunnen in de toekomst voor het doorbelasten van bijvoorbeeld de reinigingsheffing niet meer gebruik maken van de energierekening van de regionale monopolist. Ook bedrijven ontberen de voordelen van synergie, zoals gezamenlijk factureren, aanleg van leidingen en meters opnemen. Zij krijgen, zoals gezegd, ook te maken met hogere kosten voor klantenbinding en reclame.

Belastingen

Na de privatisering missen lokale overheden de inkomsten van nutsbedrijven. Als afnemers van gas en stroom worden ze afhankelijk van de leverancier en moeten ze voortaan BTW betalen. Het nutsbedrijf zélf moet op zijn beurt vennootschapsbelasting betalen, die terecht komt bij de Rijksoverheid. Lokale overheden krijgen bovendien te maken met een taakverzwaring. Als zij energiebesparing willen blijven stimuleren moeten ze bijvoorbeeld zélf informatie verzamelen over het verbruik, omdat energiebedrijven hun gegevens voortaan als bedrijfsgevoelige informatie beschermen.⁴⁵ Dit kan betekenen dat de gemeentelijke tarieven of belastingen omhooggaan, als het Rijk niet bereid is inkomsten door te sluisen. Ook de Rijksoverheid dreigt door de vrijhandel belastinginkomsten te derven. In de EU is het voornemen om een handel toe te laten van ‘groencertificaten’; bewijzen dat ergens in Europa groene stroom is geproduceerd. Buitenlandse bedrijven profiteren door de verkoop van groencertificaten van de belastingvrijstelling voor ecotax in Nederland, die in veel andere landen vooralsnog niet bestaat.

⁴⁵ ECN-rapport Vrije energiemarkt drukt gemeenten in een actievere rol (Petten 2001).

De uitverkoop van de energie

6. Slot

De voorbeelden van de vergevorderde liberalisering van de energie in Groot-Brittannië en de Verenigde Staten geven geen rooskleurig beeld van wat ons te wachten staat: grote prijsschommelingen en capaciteitstekorten brachten consumenten niet de beloofde zegeningen van de vrij energiemarkt. Door eenzijdige fixatie op prijzen kwamen bovendien maatschappelijke waarden als veiligheid, milieu en leveringszekerheid in het geding. Vanaf het begin van de jaren '80 gingen in Nederland regeringen van uiteenlopende kleur mee in de mondiale trend van liberalisering. Hierbij werden budgettaire, bestuurlijke, innovatieve en economische voordelen beloofd. Deze beloften blijken wat de energie betreft een illusie.

Budgettaire

Liberalisering moet leiden tot bezuinigingen op de overheidsuitgaven, doordat energiebedrijven winstgevend worden. Nutsvoorzieningen als elektriciteit en gas zijn echter basisvoorzieningen. Winst hoeft geen doel te zijn van deze voorzieningen: zij vormen een basis voor andere activiteiten in de samenleving. Niet het financiële, maar het publieke rendement van deze voorzieningen komt op de eerste plaats. Dat neemt niet weg dat liberalisering van de energie overheden zelfs geld kan kosten. De Rijksoverheid derft door de toegenomen import van energie miljarden aan belastinginkomsten. Lokale overheden missen de

De uitverkoop van de energie

inkomsten van nutsbedrijven en worden van ontvangers tot betalers van (nationale) belastingen. Bovendien is er meer geld gemoeid met de externe controle van geliberaliseerde bedrijven. Het is maar de vraag of dit op termijn opweegt tegen de eenmalige opbrengsten van de uitverkoop van de nutsbedrijven.

Bestuurlijk

Liberalisering moet leiden tot afslanking van de overheidsorganen, door bedrijven te verzelfstandigen en zelfs in privé-bezit te geven. Nadat energiebedrijven zijn geliberaliseerd zijn zij geen eigendom meer van de staat, maar dit betekent niet dat de overheden geen bemoeienis meer hebben met deze basisvoorzieningen. Toezicht en sturing worden alleen maar belangrijker. Daarvoor worden externe toezichthouders in het leven geroepen, zoals de DTe, die op hun beurt ook gecontroleerd moeten worden. Onenigheid tussen verbruikers, aanbieders en toezichthouder kan bovendien leiden tot een juridisch steekspel. De verantwoordelijkheid voor lage prijzen en veilige en verzekerde levering maken het overheden onmogelijk afzijdig te blijven. De verzelfstandiging van netwerkbedrijf TenneT is, zo bleek, mede om deze reden teruggedraaid.

Innovatief

Liberalisering moet nieuwe kansen bieden voor ontwikkeling en export, bijvoorbeeld door meer investeringen en meer verkoop aan het buitenland. In het geval van de energievoorziening is eerder het tegendeel het geval. Nederland wordt steeds meer afhankelijk van import van goedkopere energie, de komende jaren oplopend tot 30% of zelfs 50%. Mede hierdoor dalen de winstmarges en komen investeringen in geavanceerde technieken onder druk te staan. Dit heeft met name gevolgen voor de ontwikkeling van milieuvriendelijke energie, zo toont het voorbeeld van de 'groene' stroom. Door de overheid gesubsidieerde winst op groene stroom wordt deels geïnvesteerd in import van minder milieuvriendelijke stroom.

Megaconcerns

Er is in de energiesector een strijd gaande om een zo groot mogelijk marktaandeel in de wereld.

Top 5 van megaconcerns met een Europese thuisbasis:⁴⁶

1. EDF (Frankrijk)

Omzet: € 34,3 mld.; opwekkingscapaciteit: 34.000 Mw

2. E.On (Duitsland)

Omzet: € 13,3 mld.; opwekkingscapaciteit: 29.000 Mw

3. Endesa (Spanje):

Omzet: € 15,3 mld.; opwekkingscapaciteit: 36.538 Mw

4. Vattenfall (Zweden)

Omzet: € 8,4 mld.; opwekkingscapaciteit: 25.000 Mw

5. Electrabel (België)

Omzet: € 8,4 mld.; opwekkingscapaciteit: 15.000 Mw

Economisch

Liberalisering moet de basis zijn voor economische groei, bijvoorbeeld door effectieve en goedkope levering van energie. Ook hier is in het geval van de energievoorziening eerder het tegendeel het geval. Sterkere partijen op de energiemarkt, zoals grote ondernemingen, zullen hun voordeel doen bij een vrije energiemarkt. De prijzen voor grootverbruikers nemen naar verwachting af. Minder sterke partijen, zoals het midden- en kleinbedrijf en de huishoudens, zullen waarschijnlijk meer moeten betalen. Belangrijker is nog de toegenomen kwetsbaarheid van de energievoorziening. Grote prijsschommelingen en dreigende capaciteitstekorten kunnen grote gevolgen hebben voor bedrijven en huishoudens.

Meer marktwerking in de energiesector zal de beloften van de liberalisering naar onze overtuiging niet gestand kunnen doen. Belangrijke redenen hiervoor zijn de schaalvergroting en het bijkomende gebrek aan concurrentie.

Schaalvergroting

Liberalisering van de energie heeft de vorming van internationale megaconcerns in de hand gewerkt, waardoor de energievoorziening ver van de burger is komen te staan. Een lokale overheidsmonopolist moet meer rekening houden met individuele burgers en bedrijven dan internationaal opererende energieconcerns. Deze kunnen bij storingen de capaciteit overhevelen naar de meest biedende klanten of regio's. Ook spelen belangen van grootaandeelhouders een rol. Goede controle op mogelijke manipulatie met capaciteit is tot op heden nauwelijks mogelijk. Capaciteit kan uitgeschakeld worden, zonder dat daar – onder het mom van 'bedrijfsgeheimen' – goed toezicht mogelijk is. In Nederland wordt de stroommarkt beheerst door een klein aantal productie- (Una/ Reliant, EZH/ E.ON, Epon/ Electrabel en EPZ) en distributiebedrijven (Essent, Nuon, Eneco en Remu). De gasvoorziening is van oudsher grotendeels in handen van één producent, de Gasunie. Enkele gasdistributiebedrijven zijn of worden opgekocht door buitenlandse concerns.

⁴⁶ Energie Nederland (mei 2001).
Cijfers over 2000.

De uitverkoop van de energie

Concurrentie

Het is maar zeer de vraag of er noemenswaardige concurrentie is tussen megaconcerns, bij wie productie, netwerken en distributie steeds vaker in dezelfde handen zijn. Zij kunnen de winstmarges opvoeren door de beschikbare capaciteit te manipuleren. Ook kunnen zij winsten investeren in andere landen of economische sectoren, waar sneller geld te verdienen is. Een groot deel van deze zogenaamde ‘investeringen’ gaat bovendien op aan overnames. Energieconcerns kunnen ook investeringen vanwege milieueisen vertragen, zoals het voorbeeld in Californië liet zien. De grootste partij in een land of regio kan ten slotte optreden als marktleider en zo het niveau van de prijzen en service dicteren. De tendens tot concentratie van energiebedrijven in Europa leidt waarschijnlijk tot een beperking van de concurrentie, die door de liberalisering juist gestimuleerd zou moeten worden.

Niet commerciële energiebedrijven, maar de democratisch gecontroleerde politiek is in staat een afweging te maken tussen de economische, sociale en ecologische belangen die met de energievoorziening zijn gemoeid. Behalve prijs zijn veiligheid en leveringszekerheid van groot belang. In een geliberaliseerde markt hebben overheden nog maar weinig mogelijkheden voor het ‘borgen’ van publieke belangen.⁴⁷ Na liberalisering van de energie kunnen consumenten slechts invloed uitoefenen met de ‘voeten’ (winkelen) en niet meer met het ‘hoofd’ (democratie). Niet alleen moet gekeken worden naar het financiële, maar vooral naar het publieke rendement. Daarom is het onwenselijk dat liberalisering ten koste gaat van regionale en door de overheid gestuurde nutsbedrijven.

Liberalisering van de energie zal niet als vanzelf leiden tot lagere prijzen en betere service. Veel wijst er op dat voor het midden- en kleinbedrijf en de huishoudens het tegendeel het geval zal zijn. Import en schaalvergroting maken de energievoorziening onderhevig aan grote prijsschommelingen en dreigen de leveringszekerheid aan te tasten. Ook uitstel van investeringen en zelfs stopzetten van lokale WKK-systemen ondermijnt de energiezekerheid. Reden genoeg om verdere liberalisering van het gas te voorkomen en de liberalisering van de elektriciteit ongedaan te maken. Ook zou meer geïnvesteerd moeten worden in kleinschalige projecten, zoals WKK en zonne-energie.

⁴⁷ WRR-rapport Het borgen van publiek belang (Den Haag 2000). De WRR plaatst vraagtekens bij de mogelijkheid van overheden om op te treden als ‘marktmeester’.