

# Stijgende energieprijzen in Nederland

Aldo Spanjer

*Deze bijdrage becommentarieert de hoge actuele energieprijzen en analyseert in het bijzonder de zin en onzin van een prijsplafond voor gas. De auteur bespreekt de structuur van de gasmarkt om hierop voortbouwend de gevolgen van een eventuele maximumprijs te verduidelijken. Een maximumprijs voor gas verschijnt dan als inferieure maatregel in vergelijking tot de incentieven en gevolgen van het vrije functioneren van het prijsmechanisme (van de redactie).*

Er wordt de laatste tijd vaak gewezen op het feit dat de energieprijzen gestegen zijn, met als gevolg hogere energiekosten voor afnemers. Dit wordt als negatief gezien en is vaak reden om te pleiten voor aanvullende maatregelen, zoals een prijsplafond op energie. Voorbeelden in dit verband zijn de Socialistische Partij die expliciet pleit voor een maximumprijs en de Christen Unie die 'niet op voorhand afwijzend staat tegenover het tijdelijk invoeren van maximumprijsstijgingen ter bescherming van de consument als dit noodzakelijk is gelet op de dreiging van een prijsexplosie' (Tweede Kamer 2004; 2005). Begin 2004 bleek er een meerderheid in de Tweede Kamer te bestaan voor invoering van een maximumprijs voor gas en stroom bij opening van de markt op 1 juli van dat jaar. Deze bijdrage becommentarieert de discussie rondom de stijgende energieprijzen in Nederland. Hierbij ligt de nadruk op de gasmarkt, al geldt de eindconclusie dat een prijsplafond niet in het publieke belang is ook voor de elektriciteitsmarkt. In paragraaf 1 komen de oorzaken die ten grondslag liggen aan de prijsstijging van gas aan bod. In de tweede paragraaf wordt het effect op de publieke belangen van het beperken van de prijsstijging in de vorm van een prijsplafond besproken. Dit commentaar sluit in paragraaf 3 af met de con-

clusie dat het aftoppen van de gasprijzen op lange termijn negatieve gevolgen heeft voor alle relevante publieke belangen. Het is beter om het prijsmechanisme zijn werk te laten doen.

## 1 De determinanten van de gasprijsstijging

Om te bepalen wat er met de prijs zal gebeuren, kijken we naar de verschillende onderdelen van de retailprijs voor consumenten. Volgens de toezichthouder op de energiesector, de Directie Toezicht energie (DTe), bestaat de retailprijs voor gas uit heffingen en belastingen (36%), transportkosten (15%), leveringskosten (46%) en meterhuur (3%). De gasprijs zal stijgen; vooral de leveringskosten blijken verantwoordelijk te zijn voor de prijsstijging.

**Transportkosten.** De transportkosten worden gereguleerd door de DTe. De totale inkomsten (TI) van een netbeheerder mogen toenemen met de consumentenprijsindex (CPI) en moeten dalen met een korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering (de X-factor). Hoger dan gemiddelde kwaliteit van het netwerk wordt beloond met hogere toegestane tarieven via de Q-factor. Dit resulteert in de volgende formule:

$$TI_t = [1 + (CPI - X + Q/100)] * TI_{t-1}$$

Tot op heden is er voor de periode waarin een X-factor zal worden vastgesteld, 1 januari 2005 tot en met 1 januari 2007, nog geen kwaliteits-term vastgesteld. De X-factoren voor alle 25 regionale netbeheerders zijn inmiddels wel vastgesteld. De X-factor is voor een periode van minimaal drie en maximaal vijf jaar vastgesteld, en is voor alle netbeheerders positief waardoor de totale inkomsten de komende jaren zullen dalen met 1,7 tot 6,5%.<sup>1</sup> De rekenvolumina liggen ook tussen 3 en 5 jaar vast. Als de totale inkomsten dalen bij vaste rekenvolumina, dan betekent dat een daling van het toegestane tarief. Mocht er worden geïnvesteerd in het netwerk, dan kan de eventueel hogere kwaliteit in de tarieven voor de volgende periode verrekend worden. In de huidige

<sup>1</sup> Zie 'Besluit tot vaststelling van de X-factor netbeheerders gas 2005 t/m 2007', te raadplegen op [www.nma-dte.nl](http://www.nma-dte.nl).

periode zullen er buiten de X-factor dus geen veranderingen optreden. De transporttarieven zullen dalen op korte termijn. Op langere termijn zullen er veel investeringen in het netwerk nodig zijn, bijvoorbeeld als gevolg van de grotere hoeveelheid importen (zie hierna), waardoor de toegestane tarieven kunnen gaan stijgen.

**Belastingen.** Een van de doelen van het energiebeleid is vraagsturing. De binnenlandse gasproductie loopt, waar aanwezig, overal op het Europese continent terug. De vraag zal naar verwachting stijgen. Dit leidt tot een grotere afhankelijkheid van buitenlandse, vaak politiek instabiele producenten. Dit wordt over het algemeen als negatief beoordeeld. Een manier om deze importafhankelijkheid te verminderen is het beperken van de vraag naar energie. Hiertoe worden onder meer de belastingen ingezet. Energiebelastingen zijn ingesteld om er onder andere voor te zorgen dat het gebruik van gas wordt afgeremd. Ook wordt btw geheven. Bij de vraag of de energiebelastingen zullen dalen, komt het probleem van de afruil tussen verschillende publieke belangen om de hoek kijken. Vooral vanuit de industriesector is er op dit moment een roep om als gevolg van de stijgende prijzen de energiebelastingen te verlagen. Verlaging van de energiebelasting is vanzelfsprekend positief voor de betaalbaarheid (en dus de internationale concurrentiepositie van de energieverbruikende industrie). Maar gezien het belang dat in de samenleving wordt gehecht aan beperking van de energievraag vanuit het oogpunt van milieu en voorzieningszekerheid, het feit dat de belastingen en heffingen inkomsten zijn voor de overheid en de positieve effecten die hoge energieprijzen hebben op de ontwikkeling van duurzame alternatieven, lijkt een daling van deze belastingen en heffingen niet waarschijnlijk (deze argumenten zullen we ook afzonderlijk terugzien bij de bespreking van de verschillende publieke belangen). Het feit dat de energiebelastingen in het kader van de vergroening van het belastingstelsel de komende tijd ondanks stijgende energieprijzen zullen toenemen, geeft aan dat ook het kabinet deze mening is toegedaan.

**Meters.** Om de afname van een afnemer te kunnen bepalen, is een gasmeter vereist. Het meten van de afname voor de jaarrekening, bij een verhuizing of bij verandering van leverancier, wordt uitgevoerd door een meetbedrijf. De meettarieven worden zolang er geen sprake is van

een goed werkende metermarkt, overeenkomstig artikel 81e van de Gaswet, vastgesteld door de directeur van de DTe in overleg met de gezamenlijke netbeheerders en representatieve organisaties. Het exacte verloop van deze tarieven is tot op heden nog onzeker, maar gezien de zeer kleine impact hiervan – de meterhuur bedraagt slechts 3% van de totale gasprijs – zal het effect van een eventuele stijging of daling beperkt zijn.

**Leveringskosten.** Met de voorlopige regulering van de metermarkt voor kleinverbruikers zijn de leveringskosten de enige categorie waarop liberalisering invloed heeft. Er vinden een aantal ontwikkelingen plaats waardoor juist deze leveringskosten waarschijnlijk zullen stijgen. Een aantal belangrijke oorzaken voor deze stijging zijn de volgende:

- 1 koppeling van de gasprijs aan de olieprijs;
- 2 zowel private spelers als de overheid hebben geen prikkel tot prijsverlaging;
- 3 de verhouding tussen vraag en aanbod.

**Koppeling aan de olieprijs.** Op zowel de groothandels- als de kleinverbruikersmarkt is de gasprijs van oudsher gekoppeld aan die van olie. Op deze wijze kon gas zich een goede positie verschaffen op de internationale energiemarkt en zou het niet ten onder zou gaan in concurrentie met haar naaste en veel verder ontwikkelde substituut, olie. Door de prijzen te koppelen was gas altijd competitief ten opzichte van olie. De koppeling is niet opgelegd van overheidswege, het is puur een contractuele overeenkomst tussen vrager en aanbieder. Deze koppeling zal hierdoor, vanwege de substitutiemogelijkheden tussen olie en gas, ook de komende tijd een rol blijven spelen en waarschijnlijk nooit helemaal verdwijnen. Dit jaar telt de stijging van de olieprijsen in 2004 door in de gasprijs (de gasprijs reageert met een vertraging op veranderingen in de olieprijs). Als gevolg van de koppeling zal de groothandelsprijs dus op korte termijn stijgen en – als de olieprijs zich structureel op een hoger niveau stabiliseert – zich naar verwachting ook op een hoger niveau dan voorheen stabiliseren. Doorberekening van deze stijging naar de kleinverbruikerstarieven (retailprijzen) ligt voor de hand. De verwachting is dat de olieprijs niet op korte termijn zal dalen en zich wel eens structureel op een hoog niveau zou kunnen stabiliseren. De koppeling draagt in sterke mate bij aan de huidige prijsstijgingen en op

korte termijn is van hieruit geen daling van de gasprijs te verwachten. Een verdere stijging is niet denkbeeldig.

**Geen prikkel tot prijsverlaging.** De marktstructuur wordt bepaald door de overheid die de spelregels vaststelt en de private spelers die gegeven deze spelregels hun winst proberen te maximaleren. Geen van deze partijen heeft een prikkel tot prijsverlaging. Bij de private spelers ontbreekt de prikkel vanwege hun winststreven en de lage prijselasticiteit van vooral de kleinverbruikers (de kleinverbruikers hebben niet de mogelijkheid om bij hoge prijzen over te stappen op een alternatieve energiedrager). De overheid wil het gebruik van gas laag houden. Hoewel dit streven geen expliciete overweging is ten aanzien van het prijsbeleid, is het toch waarschijnlijk dat de overheid niet erg ongelukkig is met hoge gasprijzen. Het maakt immers het duurzame alternatief aantrekkelijker, verlaagt de energievraag en verhoogt de gasbaten. Deze prikkel wordt zichtbaar in de reeds weergegeven discussie over de energiebelasting: zelfs bij sterk stijgende energieprijzen lijkt de overheid niet bereid de energiebelastingen te verlagen.

**Verhouding vraag en aanbod.** De verhouding tussen vraag en aanbod zal tot prijsstijgingen leiden. De verwachting is dat de productie van gas in Nederland niet spectaculair zal groeien, aangezien de meest rendabele (kleine) velden reeds geëxploiteerd zijn. Volgens schattingen van NITG/TNO zal de Nederlandse gasvoorraad afnemen van 1313 miljard m<sup>3</sup> (*billion cubic metres* ofwel bcm) in 2004 tot slechts 119 bcm in 2040 (NITG/TNO 2004, 13). Het Europese aanbod zal eveneens dalen. Volgens cijfers van het Clingendael International Energy Programme (zie Algemene Energieraad 2005, 40-41) zal het aanbod in de EU-25 dalen van ruim 200 bcm in 2000 naar ongeveer 50 bcm in 2030. De komende jaren zal de gasvraag in Europa stijgen, niet alleen vanwege een absolute stijging van de vraag, maar ook vanwege substitutie-effecten naar gas toe als gevolg van de CO<sub>2</sub>-emissiehandel. Volgens het International Energy Agency (2004) zal de gasvraag van de EU-25 zonder verandering in beleid stijgen van ongeveer 500 bcm in 2000 naar bijna 800 bcm in 2030. Kortom, gas zal in Europa steeds schaarser worden. Globaal gezien zijn er voorlopig voldoende reserves om aan de vraag te kunnen voldoen, dus globale schaarste aan gas is nu nog niet het probleem. Het probleem is gelegen in het feit dat vanwege boven-

staande vraag/aanbod-verhouding, maar ook vanwege de geografische ligging van de gasreserves en het feit dat het aantal producerende landen beperkt is, de verwachting is dat er een markt ontstaat die gedomineerd zal worden door enkele aanbieders en dat de vragers onderling zullen moeten concurreren om het beschikbare gas (Algemene Energieraad 2005). Dit betekent dat de gasaanbieders in de toekomst aanzienlijke marktmacht zullen bezitten, waardoor zij invloed kunnen en zullen<sup>2</sup> uitvoeren op de gasprijs, die hierdoor kan stijgen.

Een tweede effect is dat het gas in de toekomst over veel grotere afstanden getransporteerd zal moeten worden (het moet immers uit landen als Rusland en Iran komen), deze hogere transportkosten zullen de gasprijs ook doen stijgen.

Ook de laatste tijd voor veel opschudding zorgende splitsing van energiebedrijven kan invloed hebben op de energieprijzen. Uit een onderzoek van het Centraal Planbureau (2005) hiernaar, blijkt dat de kosten en baten (waaronder lagere prijzen) nog met veel onzekerheid omgeven zijn.<sup>3</sup> Het CPB geeft tevens aan dat er ook andere opties bestaan om de voordelen te behalen. De volgende uitspraak van de woordvoerder van het Planbureau Machiel Mulder tegenover Dow Jones Nieuwsdienst maakt de onzekerheid duidelijk: 'Splitsing *kan* leiden tot lagere prijzen voor energie op de groothandelsmarkt, maar doordat bedrijven mogelijk extra kosten moeten maken is de vraag of de consument ook zal profiteren van een lagere prijs'. Door de grote onzekerheden die er nog bestaan omtrent de splitsing is het effect hiervan op het prijspeil onduidelijk.

Al met al zullen naar verwachting de leveringskosten in de toekomst stijgen. Afhankelijk van de (kwaliteits)regulering zouden de transportkosten en eventueel de meterkosten kunnen dalen de komende tijd. Een daling van de energiebelasting is onwaarschijnlijk. Per saldo zullen we dus, onder andere gezien de relatief geringe aandelen van transport en meterhuur in de retailprijs, de gasprijs zien stijgen. Aan deze stijging zal voorlopig nog geen eind komen.

2 Rusland, zowel nu als in de toekomst waarschijnlijk de grootste gasleverancier van Europa, heeft meerdere malen aangegeven dat zij energie ook als politiek instrument ziet en zal inzetten. Dit blijkt ook uit haar relatie met bijvoorbeeld Wit Rusland (Bruce, 2005).

3 Het CPB-onderzoek richt zich specifiek op de elektriciteitsmarkt, maar de centrale boodschap – de onzekerheid betreffende de kosten en baten van splitsing – zal voor gas niet veel anders zijn.

## 2 De gevolgen van een prijsplafond

Bij een stijging van de gasprijs is, zoals reeds aangegeven, het protest veelal niet van de lucht. In dat geval wordt er soms gepleit voor een prijsplafond om zodoende de energiekosten voor de consumenten te beperken. Impliciet wordt hier aangenomen dat een hoge gasprijs slecht is voor de consumenten. Naast het feit dat het irreal was en is – gezien de structuur van de gasmarkt – om te verwachten dat de gasprijs lager zou worden, is het twijfelachtig of een hoge gasprijs nadelig zal zijn ten aanzien van de publieke belangen die spelen op de gasmarkt. De publieke belangen ofwel beleidsdoelen ten aanzien van de gasmarkt zijn de volgende: betaalbaarheid, betrouwbaarheid (opgesplitst in voorzieningszekerheid en leveringszekerheid), een zo schoon mogelijke voorziening en een optimale benutting van de Nederlandse gasvoorraden. Door te bepalen wat naar verwachting het effect van een gemaximeerde gasprijs zal zijn op elk van deze beleidsdoelen, kunnen we nagaan in hoeverre een prijsplafond voor- of nadelig zal zijn voor de Nederlandse gasindustrie. Bij de tegenstanders van een prijsplafond weerklinkt vaak het argument dat een prijsplafond het investeringsklimaat verslechtert en het milieu kan verslechteren (Tweede Kamer 2005). We zullen zien dat deze argumenten inderdaad een belangrijke rol spelen, maar dat er ook nog andere argumenten zijn die tegen een afknotting van de gasprijs pleiten.

**Betaalbaarheid.** Op het eerste gezicht zal een hogere gasprijs onherroepelijk een negatief effect hebben op de betaalbaarheid. Consumenten zijn immers meer geld kwijt aan gas en houden minder geld over voor andere zaken. Een prijsplafond zou dit op korte termijn oplossen. Op de lange(re) termijn zijn er echter ook nadelen verbonden aan een prijsplafond (de meeste hier aangestipte nadelen zullen in het vervolg uitgebreider aan bod komen). Een gemaximeerde gasprijs zal investeerders afschrikken; hun rendement wordt immers grotendeels behaald in tijden van prijsspieken. Doen deze prijsspieken geen of verminderd opgeld, dan is het waarschijnlijk dat investeringen verplaatst worden naar andere landen waar men wel kan profiteren van prijsstijgingen. Zelfs als het prijsplafond zodanig ingesteld is dat er een redelijk rendement overblijft voor een investeerder, zal men toch in eerste instantie het oog richten op andere investeringsprojecten in landen zonder prijsplafond,

aangezien daar een hoger rendement te behalen is. Dit stelt Nederland op een serieuze achterstand ten opzichte van landen waarin men de prijzen niet afknot. Dit kan op lange(re) termijn nadelig zijn voor verschillende andere publieke belangen, aangezien er juist de komende jaren veel geïnvesteerd zal moeten worden, bijvoorbeeld vanuit het oogpunt van het creëren van een positie als gasbankier op de Noordwest-Europese gasmarkt, onze toenemende importafhankelijkheid of het ontwikkelen van duurzame alternatieven. Het kortetermijneffect van een gemaximeerde prijs zou op lange termijn wel eens negatieve consequenties kunnen hebben voor de ontwikkeling en instandhouding van de gasindustrie. Op langere termijn zou een situatie kunnen ontstaan met een verouderde infrastructuur resulterend in veel storingen hetgeen gezien de over het algemeen grote impact van energieonderbrekingen tot hogere kosten voor consumenten zou kunnen leiden dan de winst op korte termijn. Tevens zou de verslechterde relatie met de producerende landen die besproken wordt bij voorzieningszekerheid (zie hierna) tot prijsstijgingen voor het gas kunnen leiden. Hierdoor kan op langere termijn dus zelfs de betaalbaarheid zelf verslechteren als gevolg van een prijsplafond.

**Leveringszekerheid.** Leveringszekerheid houdt in dat de afnemers binnen voorzienbare omstandigheden verzekerd dienen te zijn van gaslevering. Denk aan zaken als pieklevering (de levering van gas bij een extreem hoge piekvraag), de positie van een consument bij een faillissement van een energiebedrijf en de kwaliteit van de netwerken. Hier wordt over het algemeen een redenering analoog aan het bovenstaande aangehangen: zonder stijgende gasprijzen wordt er niet, te weinig of te laat geïnvesteerd en kunnen bijvoorbeeld storingen zich vaker voordoen (Tweede Kamer 2005). We moeten hier onderscheid maken tussen het distributienetwerk, het netwerk waardoor de energieleverancier zijn gas aan de consumenten levert, en het transmissienetwerk, het netwerk waardoor de energiebedrijven zelf hun gas verkrijgen. Degene die voor eventuele investeringen ten behoeve van de leveringszekerheid van het distributienetwerk, dus investeringen in aanleg, onderhoud en beheer, moet zorgdragen, is de regionale netbeheerder. Deze gereguleerd volgens de kwaliteitsregulering en maatstafconcurrentie is reeds beschreven bij de transportkosten. In de tarieven die een netbeheerder mag vragen voor transport van gas ten behoeve van

kleinverbruikers zijn de kosten voor het instandhouden van de netinfrastructuur inbegrepen. Met andere woorden, gedane investeringen kunnen worden verhaald in de tarieven (via de Q-factor). Hoewel het prijspeil bij de regionale netbeheerders geen expliciete rol speelt in de investeringsbeslissing (het prijspeil bepaalt immers niet de toegestane totale inkomsten), kan een prijsplafond wel een negatieve uitwerking hebben op de investeringen. Adequate investeringen zorgen voor een kwalitatief beter netwerk en resulteren dus in een positieve Q-factor. Bij een grotere X-factor is er geen probleem, aangezien per saldo de tarieven dan een daling zullen vertonen. Gaan de tarieven wel stijgen, dan kan het prijsplafond bijtend worden. De DTe kan na een periode van minimaal drie jaar natuurlijk de X-factor verhogen of de rekenvolumina aanpassen, maar dit zal de investeringsprikkel van de netbeheerder verkleinen en is daarom geen goede oplossing. De transporttarieven zullen dus stijgen bij voldoende extra investeringen. Hier zou dan in uiterste nood nog gesleuteld kunnen worden aan een van de overige componenten van de gasprijs, om zodoende de prijs binnen het plafond te houden. De heffingen en belastingen zijn hier het meest voor de hand liggend. In de eerste paragraaf is reeds aangegeven dat een verlaging van de energiebelasting onwaarschijnlijk is. Een prijsplafond stelt dus een grens aan de investeringen in het distributienetwerk. Zijn de benodigde investeringen lager, dan lijkt het geen probleem. In het andere geval zal het prijsplafond een probleem vormen. Gezien de grote omvang van de benodigde investeringen ook in het distributienetwerk (International Energy Agency 2003) is een bijtend prijsplafond met negatieve effecten op het investeringsklimaat een realistische dreiging.

Bovenstaande kwaliteitsregulering geldt alleen met betrekking tot het distributienet, voor het transmissienet is een andere regulering ingesteld. Er zullen ook aanzienlijke investeringen gedaan moeten worden in het transmissienetwerk, onder meer vanwege de te verwachten toename van de capaciteitsvraag en het aanpassen van de bestaande infrastructuur. Degene die deze investeringen zal moeten doen is de landelijke netbeheerder, Gas Transport Services (GTS, per 1 juli 2005 volledig in overheidshanden). DTe stelt de tarieven van GTS niet zelf vast, maar onderhandelt met GTS over de hoogte ervan. Met betrekking tot investeringen in het netwerk wenst GTS zekerheid te hebben omtrent de te verwachten inkomsten die de investeringen zullen gene-

rekenen. Hiertoe schrijft men *open seasons* uit, waarin GTS handelaren en naburige netbeheerders consulteert over de behoefte aan extra capaciteit en of men zich wil committeren aan de voorwaarden die nodig zijn om de investeringen op een economisch haalbare manier te laten plaatsvinden. Ook hier speelt het prijsplafond een belangrijke rol, aangezien de tarieven waarvoor gegadigden zich willen committeren aan de investering van GTS afhankelijk zijn van de tarieven die zij kunnen doorberekenen aan hun afnemers. GTS heeft ook de plicht zorg te dragen voor de pieklevering bij extreme koude. GTS kan de hiervoor gemaakte kosten verhalen in de tarieven (Staatsblad 2004, 1-19). Ook hier zal een prijsplafond dus een grens stellen aan de mogelijkheden tot investeren. Recent, 10 juni jongstleden, heeft DTe een ontwerp methodebesluit op haar website gepubliceerd aangaande regulering van de tarieven van GTS voor de periode 2006 tot en met 2009. Voor GTS zal geen Q-factor, maar wel een X-factor gelden. Er wordt een vorm van omzetregulering ingesteld, dit in tegenstelling tot de maatstafconcurrentie bij de regionale netbeheerders. Om investeringen te kunnen doen krijgt GTS de efficiënte investeringen via haar tariefinkomsten vergoed. Hierdoor zal ook bij deze vorm van regulering een prijsplafond een grens stellen aan de mogelijkheid tot het doen van investeringen in het transmissienetwerk.

Een prijsplafond zal dus effect hebben op het investeringniveau voor leveringszekerheid, zowel met betrekking tot de investeringen van de landelijke netbeheerder als die van de regionale netbeheerders. Op lange termijn zal dit effect, vanwege de grote hoeveelheid benodigde investeringen, waarschijnlijk negatief zijn.

**Voorzieningszekerheid.** Voorzieningszekerheid speelt in Nederland, vanwege het feit dat 98% van de kleinverbruikers in Nederland aangesloten is op het gasnet – dit is hoger dan in welk ander Europees land – een zeer belangrijke rol. Voorzieningszekerheid wordt gedefinieerd als het zowel nu als in de toekomst verzekerd zijn van voldoende gasaanbod (Tweede Kamer 2003, 8). Denk in dit verband aan het stimuleren van de binnenlandse energieproductie, het verkrijgen van energie uit gebieden buiten Europa, het onderhouden van goede relaties met de producerende landen en het omgaan met internationale crises. Het kleineveldenbeleid is hier, vanwege het feit dat het kleineveldenbeleid bijdraagt aan onze binnenlandse productie van gas, belangrijk. In dit verband speelt

het investeringsklimaat wederom een belangrijke rol. Bij een hoge gasprijs wordt het rendabeler om de kleine velden te exploiteren, met als gevolg een hogere binnenlandse productie hetgeen met betrekking tot voorzieningszekerheid positief is. Hierbij dient nog opgemerkt te worden dat ook uitstel van investeringen negatieve gevolgen kan hebben. Het nog aanwezige gas in de kleine velden zal relatief snel gewonnen moeten worden – binnen zo'n 10 tot 15 jaar – aangezien daarna de aanwezige infrastructuur is verouderd en aan vervanging toe zal zijn. Als er een nieuwe infrastructuur zal moeten worden aangelegd om het kleineveldengas te kunnen winnen, zal deze winning waarschijnlijk prohibitief duur worden waardoor het gas in de grond zal blijven zitten. Het investeringsklimaat speelt ook met betrekking tot toekomstige uitbreiding van het netwerk een rol. In de toekomst zullen ook investeringen gedaan moeten worden ten behoeve van het binnenhalen van importen. Voorbeelden hiervan zijn zaken als interconnectoren (zonder voldoende interconnectiecapaciteit kunnen de importen niet het land binnenkomen) en LNG-faciliteiten (LNG staat voor *liquefied natural gas*, ofwel vloeibaar gemaakt gas dat niet door een pijpleiding, maar met tankers vervoerd wordt). Interconnectoren worden in principe aangelegd door GTS, maar ook private partijen mogen dit doen; LNG-faciliteiten worden meestal ontwikkeld door private investeerders. Hierdoor kan het prijsplafond ook in dit geval voor problemen zorgen. Een prijsplafond zal de situatie ook ten aanzien van investeringen ten behoeve van de voorzieningszekerheid negatief kunnen beïnvloeden.

Een factor van belang is de relatie met de producerende landen. Volgens de Algemene Energieraad (2005) zal er in de toekomst een gasmarkt ontstaan waarop kopers zullen moeten concurreren om het beschikbare gas. Gezien de toenemende importafhankelijkheid is het essentieel dat wij goede relaties onderhouden met gasproducenten zoals Rusland, Qatar en Iran. Maximeren wij de gasprijs in Nederland, dan wordt het onaantrekkelijker voor de producenten om hun gas (of LNG) in Nederland af te zetten. Gezien de toenemende gasvraag heeft de producent, voor zover de levering niet vast ligt in langetermijncontracten<sup>4</sup>, de mogelijkheid zijn gas aan een ander land dat een hogere

4 Aangenomen wordt dat de kortetermijnhandel in de toekomst zal toenemen. Dit effect zal groter zijn bij LNG, aangezien een boot met LNG makkelijk van richting kan veranderen.

prijs toelaat te verkopen. Ook kan men bij langetermijncontracten na afloop besluiten de levering te stoppen. Dit probleem zal voornamelijk op de voorgrond treden bij krapte op de markt: bij krapte ontstaan er prijspieken en dan zal een producent zijn vrije gas niet verkopen aan een land dat deze prijspieken aftopt. Een ander effect is dat de producerende landen Nederland kunnen overslaan in het kader van de door hen gewenste verticale integratie. Gazprom, Ruslands grootste energiebedrijf, heeft bijvoorbeeld meermalen aangegeven zichzelf ook een positie te willen verschaffen in zaken als de levering van gas. Zodoende kan men ook lager in de productiekolom controle uitoefenen. Deze verticale integratie zou de banden met Rusland kunnen versterken, hetgeen in het licht van de importafhankelijkheid en het internationale crisisbeleid voordelig kan zijn. Dit zou ook de Nederlandse onderhandelingspositie kunnen verbeteren. In een land met een prijsplafond vallen minder winsten te behalen dan in landen zonder een prijsplafond. Nederland zou in dat geval geen voor de hand liggende kandidaat zijn om een positie in te nemen. Tot slot zullen de producenten bij de beslissing waarheen een nieuwe leiding te leggen, eerder geneigd zijn Nederland over te slaan. Al met al kunnen wij juist op het moment dat we het hard nodig hebben, aanzienlijke hoeveelheden gas mislopen in de toekomst en kan onze relatie met de producenten verslechteren. Dit vergroot de bestaande problemen betreffende voorzieningszekerheid.

Met betrekking tot de betrouwbaarheid van de gasvoorziening kan geconcludeerd worden dat een prijsplafond nadelige gevolgen zal hebben, zowel voor de leverings- als de voorzieningszekerheid. Buiten het gebruikelijke argument van het investeringsklimaat blijken we aanzienlijke hoeveelheden gas te kunnen mislopen en kan de relatie met de producerende landen onder druk komen te staan.

**Milieu.** Vanuit milieuoogpunt is het streven naar een zo laag mogelijke uitstoot van schadelijke gassen in de atmosfeer. Hiertoe wil men het gebruik van vervuilende energie zoveel mogelijk beperken, om uiteindelijk uit te komen in een duurzame energiehuishouding. Gas heeft een (relatief lage) uitstoot van schadelijke gassen. Hierdoor staat een beperking van het gasgebruik vanuit milieuoogpunt op de agenda. Maximering van gasprijzen heeft tot gevolg dat de prijs kunstmatig laag blijft en het verbruik dus kunstmatig hoog wordt. Hier staat tegenover dat een prijsplafond het gas op korte termijn goedkoper zal maken dan

andere fossiele energiedragers (ervan uitgaande dat het prijsplafond louter op gas van toepassing is), waardoor grootverbruikers die kunnen overschakelen op verschillende energiedragers, eerder voor gas zullen kiezen. Dit kan de uitstoot verlagen. De combinatie van deze twee tegengestelde effecten bepaalt of er per saldo een stijging of een daling van de totale emissies zal optreden op korte termijn. Of een plafond zich zal beperken tot alleen gas, is de vraag. Op lange termijn zal een prijsplafond de ontwikkeling van een duurzame energiehuishouding in de weg staan. Een kunstmatig lage gasprijs geeft geen prikkel tot het verleggen van de nadruk op het gebruik van duurzame energie. Een gasprijs die stijgende is maakt het nu nog duurdere duurzame alternatief aantrekkelijker. Hierdoor is op lange termijn het effect van een prijsplafond op het milieu ontegenzeggelijk negatief.

**Optimale benutting gasvoorraden.** In dit verband kan gedacht worden aan zaken als het kleineveldenbeleid, de gasbaten, alsook het streven naar een positie als gasbankier. Het kleineveldenbeleid is al bij voorzieningszekerheid besproken, hier geldt een analoge redenering. De overheid ontvangt, volgens de Mijnbouwwet, baten uit de winning van koolwaterstoffen uit alle Nederlandse concessies en vergunningen. Hoe hoger de winst van de concessiehouder, hoe hoger de gasbaten. Bij een hoge prijs zullen de gasbaten waarschijnlijk, gezien de lage prijselasticiteit van kleinverbruikers, hoger uitvallen. Mits nuttig besteed, kan dit positieve effecten op de Nederlandse economie hebben. Een prijsplafond zou deze baten verlagen. Uit steeds meer publicaties blijkt dat Nederland een goede positie bezit op de gasmarkt en deze in de toekomst zou kunnen uitbouwen (zie bijvoorbeeld Estrada e.a. 1988; Correljé 2003; Spanjer 2004). Nederland zou zich kunnen ontwikkelen tot gasbankier op de Noordwest-Europese gasmarkt. Het gaat hierbij om zaken als het verzorgen van gasopslag, stabilisering van de kwaliteit van het gas, levering van seizoensflexibiliteit en piekgas en het fungeren als doorvoerland. Als dit kan worden waargemaakt, zal dit positieve effecten hebben voor zowel de Nederlandse als de Noordwest-Europese gasmarkt. Dit vereist grote investeringen in de infrastructuur. Hiervoor zijn vrij fluctuerende prijzen, wederom, essentieel. Ook het bij voorzieningszekerheid aangestipte argument dat men bij aanleg van nieuwe leidingen Nederland zou kunnen overslaan is vanuit het oogpunt van gasbankieren negatief.

### 3 Conclusie

De gasprijzen zullen in de toekomst, gezien de ontwikkelingen op de (inter)nationale gasmarkt, naar verwachting stijgen. De stijging van de retailprijs roept over het algemeen in politieke kringen aanzienlijk protest op. Stijgende gasprijzen kunnen op langere termijn gunstig uitpakken voor alle relevante publieke belangen. Een prijsplafond zou volgens de voorstanders de belangen van de consument beter borgen, aangezien de betaalbaarheid gegarandeerd zou blijven. Op langere termijn kan een prijsplafond echter zelfs de betaalbaarheid van de voorziening verslechteren. Het investeringsklimaat speelt bij alle publieke belangen een rol. Bij voorzieningszekerheid komt er een additioneel argument naar voren, namelijk de relatie met de producerende landen. Deze zal verslechteren bij een prijsplafond met als gevolg dat we aanzienlijke hoeveelheden gas kunnen mislopen; ook het internationale crisisbeleid zal verslechteren. Met betrekking tot het milieu kunnen er, onder voorwaarden, op korte termijn voordelen te behalen zijn. Op lange termijn echter zal het milieu verslechteren als gevolg van het feit dat een prijsplafond de ontwikkeling van een duurzame energiehuishouding in de weg staat. De gasbaten zullen onder een prijsplafond lager zijn. Tot slot kan een prijsplafond leiden tot verminderde mogelijkheden om ons te richten op een positie als gasbankier op de Noordwest-Europese gasmarkt. Geconcludeerd wordt dat op lange termijn het beperken van prijsspieken ter bescherming van de consument niet in het publieke belang is. Vanuit economisch oogpunt kan men beter het prijsmechanisme zijn werk laten doen.

### Auteur

*Aldo Spanjer* is werkzaam als PhD-fellow aan de Universiteit Leiden, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Departement Fiscaal en Economische Vakken, Afdeling Economie. Met dank aan Koen Caminada, Kees Goudswaard en een referee van dit blad voor waardevolle suggesties en verbeteringen met betrekking tot eerdere versies van dit commentaar. Email: [a.r.spanjer@law.leidenuniv.nl](mailto:a.r.spanjer@law.leidenuniv.nl).

## Literatuur

- Algemene Energieraad (2005) *Gas voor morgen*, Den Haag: Algemene Energieraad.
- Bruce, C. (2005) Fraternal Friction or Fraternal Fiction? The Gas Factor in Russian-Belarusian Relations, *Oxford Institute for Energy Studies*, NG 8.
- Correljé, A.F. (2003) *Adempauze biedt kansen voor een beter Gasgebouw*, Het Financiële Dagblad, 15 december.
- CPB Centraal Planbureau en MNP Milieu en Natuurplanbureau (2004) *Four Futures for Energy Markets and Climate Change*, CPB Bijzondere publicatie, no. 52, april, Den Haag.
- Estrada, J., H.O. Bergesen, A. Moe and A.K. Sydnes (1988) *Natural Gas in Europe. Markets, Organisation and Politics*, London: Pinter Publishers.
- European Commission (2005) Technical annexes to the Report from the Commission on the implementation of the Gas and Electricity Internal Market, COM (2004) 1720, 5 January, Brussels.
- International Energy Agency (2003) *World Energy Investment Outlook – 2003 Insights*, Parijs: International Energy Agency.
- International Energy Agency (2004) *World Energy Outlook 2004*, Parijs: International Energy Agency.
- Ministerie van Economische Zaken (2002) *Investeren in energie, keuzes voor de toekomst. Energierapport 2002*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Mulder, M., V. Shestalova and M. Lijesen (2005) Vertical separation of the energy distribution industry; an assessment of several options for unbundling, Den Haag: CPB Document 84.
- Nederlands Instituut voor Toegepaste Geowetenschappen TNO (TNO-NITG) (2004) *Olie en gas in Nederland. Jaarverslag 2003 en prognose voor 2004 tot 2013*, Utrecht: TNO-NITG.
- Spanjer, A.R. (2004) Nederland gasbankierland, *Economisch Statistische Berichten*, 17 september, 442-443.
- Staatsblad (2004) Besluit van 13 april 2004, houdende regels inzake voorzieningen in verband met de leveringszekerheid (Besluit leveringszekerheid Gaswet), *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, 13 april, Den Haag.
- Tweede Kamer (2003), *Voorzienings- en leveringszekerheid energie*, Kamerstuk 2002-2003, 29023, nr. 1, 3 september, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Tweede Kamer (2004) *Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en Gaswet (verlenging van de termijn waarbinnen een afnemer wordt beschouwd als beschermde afnemer in de zin van de Gaswet en de Elektriciteitswet 1998; Verslag van een schriftelijk overleg*, 29303, nr. 8, 12 maart, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Tweede Kamer (2005) *Antwoord op vragen van lid Gerkens aan de Minister van Economische Zaken over de stijgende energieprijzen*, 1393, 18 maart, Den Haag: Sdu Uitgevers.