

Na Cancún: hoe nu verder? Waar zijn wij vóór? Tweede Ronde Tafel gesprek op 16 april 2004

Elektriciteit

WISE

De liberalisering van de elektriciteitssector roept een heleboel vragen op. Vragen die niet allemaal makkelijk te beantwoorden zijn of waarop nog helemaal geen antwoord is. Deze korte schets van de elektriciteitsliberalisering geeft dan ook geen pasklaar antwoord.

Liberalisering van energie staat al lange tijd op de agenda van niet alleen de WTO. Ook binnen de Wereldbank en het IMF wordt er al sinds jaar en dag aangedrongen op het liberaliseren en privatiseren van alle vormen van energie. Dit stuk gaat in op een aspect van de liberalisering van energie, namelijk: elektriciteit.

De elektriciteitsmarkt is een zeer ingewikkelde markt. Er zijn geen “goederen” die verhandeld kunnen worden, je bent gebonden aan een vast infrastructuur waar iedereen gebruik van moet maken, investeringkosten zijn zeer hoog (1 a 2 miljard euro voor een elektriciteitscentrale), terugverdientijden zijn zeer lang (30 jaar) en vraag en aanbod moeten zeer goed op elkaar afgestemd zijn, want een tekort leidt tot stroomuitval en een overschot moet weggegooid worden. Deze kenmerken maken de markt al bijna tot een natuurlijk monopolie.

Als we heel eerlijk zijn, dan maakt het ons -WISE- niet eens zo heel veel uit hoe de elektriciteitsmarkt er precies uit ziet, als de overheid maar het laatste woord heeft wat betreft bijvoorbeeld milieuregelgeving, aandeel duurzame energie, onderhoud van de netten etc. Wij denken echter dat de overheid dan ook de volledige verantwoordelijkheid voor de elektriciteitssector in handen moet hebben, omdat er anders een dusdanig (bureaucratisch) controle apparaat opgericht moet worden om toezicht te houden op de markt.

Het westen

Het liberaliseren van de elektriciteitsvoorziening in het westen is als eerst ingevoerd in de VS en in Engeland. Beide landen zijn daar in de jaren 80 al mee begonnen. Niet zo gestructureerd als het nu aangepakt wordt, maar dit zijn wel de voorlopers van de liberaliseringsgolf in het westen.

Als uitvloeisel van de liberalisering in Engeland in de jaren 80 en het ongebreidelde marktgelooft van begin jaren 90 heeft de EU in 1992 een directive aangenomen, waarin is opgenomen dat de Europese elektriciteitsmarkt geliberaliseerd moet worden. Deze liberalisatie werd verdedigd met het argument dat “de markt” beter in staat is om de elektriciteitsvoorziening te hervormen. Het moest allemaal efficiënter (minder mensen/kosten), duurzamer (schoner) en de efficiency moest verbeterd (meer opbrengst uit elektriciteitscentrales). Dit alles om een lagere prijs te garanderen met meer milieuwinst. Een utopisch aandoende win-win situatie.

De liberalisering loopt in het Westen momenteel tegen zijn eerste grenzen aan. In de VS is al diverse malen de stroom uitgevallen (wat voor een deel te linken is aan de liberalisering), er zijn diverse elektriciteitsbedrijven failliet gegaan (Enron, BNFL) die met hulp van overheden overeind gehouden moeten worden, er worden “regulators”

opgezet die de markt moeten controleren maar die dat niet goed kunnen en in de politiek wordt er vaak gesproken over de vrees van de macht van een klein aantal zeer grote spelers.

Het zuiden

De liberalisering en privatisering van de elektriciteitssector in zuidelijke landen is vaak het gevolg van voorwaarden die gesteld zijn door het IMF of de Wereldbank. Deze maatregelen zijn voorgesteld om de kosten van de publieke sector omlaag te brengen. Na de privatisering komen veel westerse bedrijven in ontwikkelingslanden terecht. Voor deze bedrijven is het vaak niet interessant om te investeren in uitbreiding van het elektriciteitsnetwerk vanwege de hoge kosten. Wel is het interessant om geld te verdienen met het bestaande netwerk.

Elektrificatie is een belangrijke manier om ontwikkeling te realiseren, maar ook een moeizame. Rurale en/of afgelegen gebieden zijn niet of nauwelijks aan te sluiten op grote elektriciteitsnetwerken vanwege de hoge kosten. Vaak zijn kleinschalige systemen (zon/wind/water) de enige oplossing om dorpen en afgelegen gebieden te voorzien elektriciteit. En dit is nog steeds duur. Privatisering en liberalisering is hierbij niet de oplossing, omdat het nog steeds niet aantrekkelijk is voor elektriciteitsbedrijven om deze kleinschalige systemen aan te leggen. Die zorg zal altijd door de overheid op zich genomen moeten worden.

Bedreigingen die hierbij om de hoek komen kijken zijn bijvoorbeeld, dat de overheid de “markt” verdeelt tussen een aantal partijen (of aan een partij), en dan zelf afziet van elektriciteitsopwekking. Als de overheid er wel verantwoordelijk voor blijft, dan is het onwaarschijnlijk dat dit snel zal gebeuren, vanwege de kosten.

Gats

De onderhandelingen over het GATS verdrag zetten de elektriciteitssector nog meer onder druk. Binnen de EU wordt er momenteel volop geliberaliseerd en de belangen voor verschillende Europese bedrijven zijn groot. Nu al zijn EDF en Endesa volop actief in het buitenland met het opkopen van elektriciteitsbedrijven.

De moeizame situatie met het liberaliseren van de elektriciteitssector in het westen (binnen de EU is het b.v. onmogelijk om een gezamenlijk schema af te spreken en zo een “level-playing-field” te creëren) zou voor westerse regeringen een aanleiding moeten zijn om de elektriciteitssector voorlopig niet onder GATS te willen brengen. Helaas is dit niet zo.

Als de elektriciteitsvoorziening onder GATS gebracht wordt ontstaan er nog een aantal extra hobbels. Zo wordt de liberalisering onomkeerbaar, wordt het voor overheden moeilijker om te sturen in de investeringen (of wordt de overheid opgescheept met onrendabele investeringen), kunnen overheidsinitiatieven als marktverstoring benoemd worden en daardoor verboden worden,

Anders, maar hoe?

De grote vraag die blijft staan is of en hoe het anders kan. Anders is niet al te gemakkelijk, want voor Nederland ligt de liberalisering vast op Europees niveau, maar binnen de GATS is nog niks verplicht.

Een mogelijkheid, die momenteel ook wordt toegepast, zijn de zogenaamde “gemeentelijke elektriciteitsbedrijven”. Deze zijn (opnieuw) populair aan het worden in de VS en in het voormalige Oost-Duitsland. Deze elektriciteitsbedrijven zijn kleinschaliger van opzet en daardoor zijn de kosten voor lokale overheden op te brengen. Bovendien kunnen deze elektriciteitsbedrijven zonder winstoogmerk werken. Het grote gevaar dat echter op de loer ligt zijn de GATS-onderhandelingen. Het kan heel goed zijn dat deze vorm straks niet meer mag, omdat het ongeoorloofde overheidssteun genoemd kan worden.

Nu is er in de hele elektriciteitssector een trend naar kleinschaliger zichtbaar (hoewel deze trend nog jaren nodig kan hebben om echt goed zichtbaar te worden), Kleinschalig, omdat het aantal beschikbare hulpbronnen (olie, gas, kolen) af zal nemen en omdat alle makkelijk te elektrificeren gebieden op de wereld nu al geëlektrificeerd zijn. Kleinschalige initiatieven zijn de doodsteek voor grote bedrijven die alleen goed kunnen functioneren met centraal gestuurde productie.