

Van Marktfalen naar Duurzame Marktordening

Energiepodium 19-11-2019

We kunnen kosten energietransitie eerlijk verdelen stelt Aad Correljé. Hij wijst op onderzoek van CIEP en CERRE.

Recentelijk heeft het denken over de energietransitie een belangrijke impuls gekregen. Die impuls bestaat eruit dat het fenomeen marktordening eindelijk de serieuze aandacht krijgt die het verdient. In een tweetal rapporten, door het [CIEP](#) en [CERRE](#), wordt een goed onderbouwde argumentatie gegeven voor een hervorming van de huidige energiemarkt, als we daadwerkelijk streven naar een CO₂-arme energievoorziening op termijn.

In beide rapporten wordt expliciet onderkend dat de uitkomsten van het functioneren van de energiemarkt moeten worden beoordeeld in het licht van concrete beleidsdoelen, gericht op een duurzame energievoorziening, die in het politieke besluitvormingsproces moeten worden geformuleerd. Vervolgens wordt gesteld dat, als die doelen niet behaald kunnen worden met de huidige marktordening, er aanpassingen nodig zijn in die ordening en de daarbij gehanteerde uitgangspunten.

“Er bestaat geen ‘natuurlijke’ energiemarkt”

De rapporten gaan niet uit van het bestaan van een ‘natuurlijke’ energiemarkt, waarbij een overheid op afstand alleen maar toezicht hoeft te houden en moet interveniëren in geval van marktfalen. Dat falen behelst dan situaties waarin de markt zijn ideale allocatieve functie niet efficiënt vervult en dus correctie nodig heeft, door middel van informatievoorziening, mededingingsbeleid, subsidies of heffingen, of sectorregulering.

Het essentiële verschil is dat de argumentatiestappen van plaats verwisselen. [CIEP](#) en [CERRE](#) betogen: Eerst formuleren we de gewenste uitkomsten en vervolgens gaan we nadenken welke marktordening daarvoor het meest geschikt is. Dit komt in plaats van het idee van: We creëren een markt met maximale concurrentie en zien wel wat daaruit komt en vervolgens gaan we misschien wat bijsturen op mogelijk ongewenste effecten.

“Niet gebonden aan marktgerichte benadering schept kansen”

De consequenties van de argumentatie van CIEP en CERRE zijn echter groot. In de traditionele ‘marktgerichte’ benadering accepteren we de huidige constellatie van actoren, hun rollen en posities in de waardeketen, en de op marktwerking gerichte ordeningsprincipes van de sectorregulering en het mededingingsbeleid. Het arsenaal aan sturingsmogelijkheden is daardoor beperkt en heeft feitelijk een ex-post karakter.

In een doelgerichte benadering, waarbij het streven naar vermindering van de CO₂ en vermoedelijk ook stikstofemissies voorop staat door het gebruik van duurzame gassen, waterstof en aardwarmte, gaat het feitelijk om het creëren van een nieuwe markt waarin andere waarden gewaardeerd worden. Naast het efficiënt produceren, verkopen en aankopen van volumes aan energie en de leveringscapaciteit, komen nu CO₂ en stikstof emissies als

nieuwe waarden aan de orde. En aangezien deze markt nog aan het begin van zijn ontwikkeling staat, zijn er veel meer vrijheidsgraden wat betreft het aanpassen van die constellatie van oude en nieuwe actoren, in bestaande of nieuwe rollen in de waardeketen, en de daarvoor geschikte ordeningsprincipes.

“Financier de transitie uit niet-energie gerelateerde belastingheffing.”

De fossiele vervuiler betaalt natuurlijk emissiebelasting. De reductie van CO₂ en stikstof emissies creëert echter geen extra waarde die zomaar winst of nut oplevert bij producenten en consumenten. Integendeel, het kost geld. Gegeven gebrek aan schaal- en netwerkvoordelen van de nieuw te bouwen energiesystemen, zullen de eerste gebruikers van duurzame energie en de laatsten die nog afhankelijk zijn van fossiele energie met relatief hoge directe kosten en transactiekosten worden geconfronteerd. Het beschikbaar hebben van een duurzame energievoorziening genereert echter wel een positief extern effect waar de maatschappij als geheel van profiteert. Het ligt dan voor de hand om de kosten van het reduceren van het negatieve externe effect van die emissies ook deels aan de maatschappij toe te rekenen. De notie dat de energietransitie zowel positieve als negatieve externe effecten tot gevolg heeft, die beiden geïnternaliseerd moeten worden en bovendien variëren in de tijd, is een argument om te overwegen die kosten te socialiseren door ze (deels en tijdelijk) te financieren uit niet-energie gerelateerde belastingheffing.

“Verdeel kosten energietransitie op acceptabele manier voor iedereen.”

Daarbij biedt differentiatie in belastingheffing, naar inkomens- en vermogensdraagkracht en winstgevendheid van bedrijven, de mogelijkheid om de kosten van de energietransitie op een maatschappelijk acceptabele manier te verdelen. De energie gerelateerde kosten van de transitie zijn dan voor iedereen, naar rato van het energieverbruik, min of meer gelijk. Maar hogere inkomens en vermogens en meest winstgevende bedrijven betalen daar uiteindelijk meer aan mee dan lagere inkomens via hun inkomsten- of vermogensbelasting, en bedrijven zien die kosten niet terug in hun energiekosten, maar (mogelijk) in hun winstbelasting.

Beide rapporten laten zien dat het kerndoel van de marktordening van de energietransitie de ontwikkeling van een coherent stelsel van effectieve instituties moet zijn. Enerzijds zullen die moeten zorgen voor samenhang in tijd en locatie van de ontwikkeling van de benodigde productie, transport, opslag en distributiecapaciteit, gegeven de (piek) afname van de energie. Anderzijds, dienen deze instituties ervoor te zorgen is dat de maatschappelijke waarde van de levering van duurzame elektriciteit, warmte en waterstof of andere groene gassen tot uiting komt in een stimulerend en maatschappelijk acceptabel financieel kader. Het is daarbij van groot belang dat zowel de eindverbruikerstarieven en investeringen, als de investeringen in de benodigde duurzame productie, transmissie, opslag en distributiecapaciteit, en de residuele opbrengsten en kosten voor de bedrijven en de staat voorspelbaar en rechtvaardig geregeld worden.

Aad Correljé

Aad Correljé is universitair hoofddocent Economie van Infrastructuren aan de TU Delft en verbonden aan het Clingendael International Energy Programme.