

De Elektriciteitswet 1987

De sector elektriciteitsproductie ondergaat momenteel een ingrijpende reorganisatie. Aanleiding tot deze operatie was het relatief hoge energieprijsspeil sinds de tweede helft van de jaren zeventig 1). Met name voor het bedrijfsleven waren de tarieven duidelijk hoger dan in de ons omringende landen 2). De concurrentiepositie van sommige Nederlandse bedrijven was hierdoor slecht. Om te vermijden dat grootverbruikers van elektriciteit hun activiteiten stoppen of naar het buitenland verplaatsen heeft het Ministerie van Economische Zaken tijdelijke maatregelen genomen om voor bepaalde groepen van grootverbruikers de tarieven te verlagen tot een niveau dat vergelijkbaar is met dat van de buurlanden 3).

De Elektriciteitswet 1987 heeft tot doel de elektriciteitsproducenten in staat te stellen duurzaam goedkoop te produceren. De belangrijkste aspecten van de Elektriciteitswet zijn:

- drastische schaalvergroting: het aantal elektriciteitsproductiebedrijven moet worden teruggebracht van 15 tot 3 met elk een minimale capaciteit van 3.500 MW;
- nivellering van de tarieven door een systeem van kostenpooling en uniforme inkoop tarieven voor de distributiebedrijven;
- kleinschalige opwekking door distributiebedrijven moet een zekere mate van concurrentie waarborgen ten opzichte van de productiebedrijven;
- verzelfstandiging van de productiebedrijven.

Het Ministerie van Economische Zaken verwacht dat deze maatregelen zullen leiden tot een opmerkelijke verbetering van de efficiency in de elektriciteitsproductie. In dit artikel wordt onderzocht of van de door de regering voorgestelde organisatorische veranderingen redelijkerwijs kan worden verwacht dat zij de elektriciteitsproductiebedrijven prikkelen tot een doelmatiger ondernemingsbeleid.

Schaalvergroting

Vergeleken met de situatie in de buurlanden is de organisatiestructuur van de elektriciteitsproductiebedrijven in Nederland als kleinschalig en decentraal te karakteriseren. De vijftien productiebedrijven die voor het begin van de reorganisatie in ons land waren gevestigd, hadden een capaciteit van tussen de 700 MW en de 2800 MW. Daarentegen wordt in bij voorbeeld België 95% van de elektriciteit opgewekt door drie ondernemingen die elk

een capaciteit hebben van tussen de 1.600 MW en de 4.200 MW. Italië, Engeland en Frankrijk hebben elk één staatsbedrijf met een capaciteit van respectievelijk 50.000 MW, 55.000 MW en 65.000 MW. Ook in West-Duitsland is de elektriciteitsproductie als grootschalig te kenmerken: negen productiebedrijven met een capaciteit van tussen de 3.000 MW en de 15.500 MW hebben een marktaandeel van 80% in deze sector. De Nederlandse regering is van mening dat de elektriciteitsproductie in ons land meer op nationaal niveau dient te geschieden. De verwachting is dat door schaalvergroting de efficiency aanzienlijk kan worden verhoogd.

In een aantal empirische studies is onderzocht in hoeverre in de elektriciteitsproductie schaalvoordelen kunnen worden gerealiseerd 4). De onderzoeksresultaten maken duidelijk dat schaalvoordelen alleen op het activiteitenniveau van de generator kunnen worden vastgesteld. Deze schaalvoordelen zijn voor conventionele opwekkingseenheden echter uitgeput bij een capaciteit van ca. 500 MW. Ondanks de kleinschaligheid van de Nederlandse elektriciteitsproductie was de omvang van de productiebedrijven voor de reorganisatie groot genoeg om deze schaalvoordelen ten volle te benutten. Uit empirisch onderzoek blijkt dat de productiebedrijven in de afgelopen jaren hun capaciteit per generator in voldoende mate hebben aangepast om deze mogelijke schaalvoordelen ook te kunnen realiseren. Van de regeringsmaatregelen is dus geen kostenbesparing te verwachten.

Nivellering elektriciteitstarieven

Volgens de Elektriciteitswet 1987 mogen productiebedrijven alleen energie leveren aan de NV SEP. De NV

1) Tweede Kamer der Staten Generaal, Memorie van toelichting Elektriciteitswet 1987, Vergaderjaar 1985-1986, 19 591, nr. 3, blz. 12 e.v.

2) Door de dalende olie- en aardgasrijzen is momenteel een tijdelijke verbetering van deze situatie vast te stellen.

3) Bedoeld wordt hier de zogenaamde gigantenkorting. Zie hierover: Memorie van toelichting, blz. 13.

4) Voor een overzicht zie bij voorbeeld: R.W. Künneke, *De optimale bedrijfsgrootte van Nederlandse nutsbedrijven: efficiencyverhoging door schaalvergroting?*, Enschede, 1987, te verschijnen. Zie ook: G.J. van Helden en J. Muysken, *De omslag van schaalvoordelen in schaalnadelen bij de Nederlandse elektriciteitsopwekking*, *ESB*, 1981, blz. 1220-1223.

SEP betaalt voor alle kosten een vergoeding aan de productiebedrijven en verkoopt de elektriciteit vervolgens tegen een landelijk basistarief aan de distributiebedrijven. De distributiebedrijven berekenen deze inkoopprijs plus een toeslag voor de kosten van de distributie door aan de eindverbruiker. Deze kosten kunnen per regio verschillen, afhankelijk van de aard van het voorzieningsgebied en de kwaliteiten van het bedrijfsmanagement. De regering wil deze distributiekostentoeslag beperken door maximumtarieven in te stellen.

Deze beide maatregelen leiden tot een nivellering van de elektriciteitstarieven.

Kostenpooling

Het nog nader te bepalen systeem van pooling van de produktiekosten moet een efficiency-bevorderend effect hebben 5). Niet alleen een doelmatige bedrijfsvoering, maar b.v. ook het bouwen van goedkope centrales moet worden beloond. Hiertoe moeten er financiële prikkels komen. Het is overgelaten aan de NV SEP en de productiebedrijven om deze prikkels een concrete invulling te geven. Wel is goedkeuring nodig van de minister van Economische Zaken.

De uitwerking van het systeem van financiële prikkels levert een aantal principiële problemen op. In de eerste plaats is het de vraag wie bepaalt welke activiteiten beloond moeten worden. In het boven beschreven systeem zijn de productiebedrijven zelf nauw betrokken bij de beslissing, welke van hun activiteiten beloond dienen te worden en hoe groot de beloningen moeten zijn. Dit is een bijzondere constructie, want in andere sectoren waar de aanbieders met elkaar concurreren, beslissen de onafhankelijke consumenten door middel van hun koopgedrag welke activiteiten een beloning waard zijn. Wanneer de aanbieders zelf de sancties mogen voorstellen is het de vraag of de maatregelen werkelijk de efficiency zullen bevorderen.

In de tweede plaats geldt als probleem dat wanneer eenmaal is besloten bepaalde activiteiten financieel te belonen, dit besluit niet zonder meer kan worden teruggedraaid, ook als blijkt dat de beoogde effecten uitblijven.

In de derde plaats kunnen individuele activiteiten van bedrijven, die zouden kunnen leiden tot efficiency-verbod worden belemmerd, als deze niet als zodanig worden erkend in een systeem van kostenpooling. Als voorbeeld kan hier worden gewezen op maatregelen van energiebesparing in plaats van nieuwbouw van opwekkingseenheden.

Ten slotte wordt het financiële risico van beslissingen over de stimulering van bepaalde activiteiten niet gedragen door de productiebedrijven maar door de eindverbruikers in de vorm van verhoogde energieprijzen. De productiebedrijven kunnen namelijk een be-

roep doen op overeenkomsten waarin bepaalde kostenvergoedingen in het vooruitzicht worden gesteld voor bepaalde activiteiten, ook al blijven de beoogde resultaten uit. De energieverbruikers hebben geen mogelijkheid om zelf te reageren op te hoge produktiekosten bij sommige producenten.

Samenvattend kan worden geconcludeerd, dat de mogelijkheden om een systeem van pooling van produktiekosten een efficiency-bevorderend karakter te geven uiterst beperkt zijn.

Maximumtarieven

De regering wil voor de verkoop van elektriciteit aan de eindverbruikers maximumtarieven vaststellen 6). Distributiebedrijven, die kunnen aantonen dat zij als gevolg van bijzondere omstandigheden geen kostendekking kunnen realiseren bij handhaving van het maximumtarief, kunnen een vrijstelling verkrijgen.

Efficiency-prikkels kunnen in een dergelijk systeem alleen worden verwacht voor bedrijven, die niet kostendekkend kunnen werken bij toepassing van het maximaal toegestane tarief 7). Het blijft echter ook voor deze bedrijven de vraag in hoeverre kostendekking in overeenstemming is met efficiency. Alle andere bedrijven zijn weliswaar vrijgelaten in hun beslissing over een lagere tariefstelling, er is echter geen prikkel aanwezig waardoor de distributiebedrijven gestimuleerd worden alleen tegen kostendekkende tarieven elektriciteit te verkopen. Zolang een distributiebedrijf het maximumtarief niet overschrijdt, kan de bedrijfsleiding beweren efficiënt te werken, ook al zouden lagere tarieven bij een betere bedrijfsvoering mogelijk zijn. Een maximumtarief kan juist een uitnodiging zijn om hogere tarieven dan noodzakelijk te handhaven, want door middel van maximumtarieven wordt wettelijk een maatstaf voor efficiency gecreëerd, die niets te maken heeft met het werkelijke bedrijfsspecifieke kostenminimum.

Energieopwekking door distributiebedrijven

De distributiebedrijven worden door de Elektriciteitswet 1987 in staat gesteld om zelf kleinschalig energie op te wekken 8). Zonder toestemming van de NV SEP mogen zij opwekkingseenheden installeren met een totale capaciteit van maximaal 25 MW per locatie. De regering verwacht, dat hiervan een zekere concurrentieprikkel uitgaat op de grootschalige elektriciteitsproductie 9). Deze verwachting is echter ongegrond. Het potentieel voor kleinschalige energieopwekking door de distributiebedrijven is te klein om de positie van de grote energieproducenten serieus te kunnen bedreigen. Uitgaande van de twee belangrijkste mogelijkheden voor kleinschalige energieopwekking – windenergie en

warmte/krachtkoppeling – schat de regering, dat in het jaar 2000 ca. 1000 MW windenergie beschikbaar komt en ca. 300 MW vermogen uit kleinschalige warmte/krachtkoppeling 10). Hiermee kan dan rond 3% van het verbruik worden opgewekt. Het wordt duidelijk, dat de distributiebedrijven in hoge mate afhankelijk blijven van de leveringen van de productiebedrijven, ongeacht de mogelijkheid tot decentrale opwekking.

Verzelfstandiging

De regering wil de elektriciteitsproduktiebedrijven op een afstand van de overheid laten functioneren 11). Voor het verwezenlijken van deze doelstelling acht ik de rechtsvorm van de naamloze vennootschap om de volgende redenen bij uitstek geschikt 12):

- een nv heeft de status van een onafhankelijke privaatrechtelijke rechtspersoon;
- een nv heeft het recht zelfstandig beleid te voeren;
- een nv is financieel zelfstandig;
- de eenmaal verkregen status als nv kan niet zonder meer worden gewijzigd;
- de bedrijven zijn minder gevoelig voor politieke verandering.

De problemen liggen echter in de concrete inhoudelijke invulling van het beleid. Belangrijk is met name de mate van de financiële en bestuurlijke zelfstandigheid van de nv. Als bedrijfseconomische overwegingen een hogere prioriteit moeten krijgen, dan moeten ook voldoende financiële middelen ter beschikking worden gesteld en bovendien meer bevoegdheden aan het ondernemingsbestuur worden toegekend. Alleen hierdoor is een zekere ontvlechting mogelijk van de vennootschap en het openbaar bestuur. De democratische controle komt hierdoor niet noodzakelijk in het geding.

In de discussie over verzelfstandiging neemt mijns inziens het probleem van de financiële afhankelijkheid van de lagere overheden van de inkomsten van de nutsbedrijven een centrale plaats in. Terecht wijzen met name de gemeenten erop dat zij zonder de middelen uit het nutsbedrijf hun begroting niet sluitend kunnen maken. In de laatste jaren zijn de gemeenten sterk getroffen door het bezuinigingsbeleid

5) Memorie van toelichting, blz. 44.

6) Zie hierover hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel. Voor giganten zijn bijzondere regelingen van toepassing.

7) Dit kan zowel het maximumtarief zijn als een hoger tarief, dat op basis van een individuele vrijstelling mag worden toegepast.

8) Artikel 36 van de Elektriciteitswet.

9) Memorie van toelichting, blz. 21.

10) Idem, blz. 16.

11) Idem, blz. 23.

12) R.W. Künneke, *Verzelfstandiging van gemeentelijke nutsbedrijven, Openbare Uitgaven*, 1986, blz. 218-228.

van de rijksoverheid. Het is daarom ongewenst dat de winstuitkeringen hun zonder enige vorm van compensatie worden ontnomen.

Samenvattend kan worden gesteld, dat door verzelfstandiging van openbare nutsbedrijven de efficiency in deze sector kan worden bevorderd mits de bedrijven over voldoende financiële middelen kunnen beschikken en door voldoende autonome beleidsruimte een zekere afstand t.o.v de overheid wordt gewaarborgd.

Conclusies

De centrale doelstelling van het wetsvoorstel Elektriciteitswet 1987 is „het scheppen van mogelijkheden om het beleid, dat is gericht op een betrouwbare en doelmatige landelijke elektriciteitsvoorziening tegen zo laag mogelijke kosten, te effectueren en de organisatiestructuur van de elektriciteitssector daarop af te stemmen" 13). In dit betoog werd met name het tweede aspect centraal gesteld, namelijk de verwachte doelmatigheid van de nieuwe organisatiestructuur van de elektriciteitssector. Er is een aantal cruciale tekortkomingen vastgesteld:

- de aanwezigheid van schaalvoordelen wordt als belangrijke reden genoemd voor een beperking van het aantal productiebedrijven tot drie. Uit econometrisch onderzoek blijkt echter dat deze voordelen zo beperkt zijn dat ze ook in de oorspronkelijke structuur kunnen worden gerealiseerd. Een verdere concentratie van de elektriciteitsproductie leidt niet zonder meer tot dalende kosten;
- een nivellering van de elektriciteitsstarieven, zoals gepland door de regering, staat haaks op de beoogde verbetering van de efficiency, omdat het onmogelijk lijkt in een dergelijk systeem prikkels gericht op verhoging van de efficiency in te bouwen;
- in het kader van de hier besproken reorganisatieplannen kunnen concurrentieprikkels niet worden gecreëerd door de distributiebedrijven de mogelijkheid te geven tot kleinschalige energieopwekking.

Het streven van de regering om te komen tot een verdere verzelfstandiging van de nutsbedrijven is een stap in de goede richting om tot een verhoogde efficiency te komen. De bedrijven moeten niet alleen een grotere bestuurlijke autonomie krijgen maar ook in financieel opzicht onafhankelijker worden van de overheid.

Om te kunnen komen tot sterke efficiency-prikkels moeten elementen van concurrentie in de elektriciteitsproductie sterker worden geaccentueerd. Er zou moeten worden nagedacht over de organisatorische voorwaarden waaronder een gedecentraliseerd systeem van partieel concurrerende

electriciteitsproductiebedrijven tot gewenste resultaten zou kunnen leiden. Mogelijke aandachtspunten zijn:

- een energy-broker systeem. Hierbij kunnen de elektriciteitsproductiebedrijven op basis van uurprijzen onderling energie verhandelen;
- distributiebedrijven en grootverbruikers moeten in staat worden gesteld om zelfstandig leveringscontracten af te sluiten met elektriciteitsproducenten van hun keuze, onafhankelijk van de thans aanwezige gebiedsmonopolies;
- stimulering van de prijsconcurrentie i.p.v. nivellering van de tarieven;
- verdere verzelfstandiging van de nutsbedrijven bij voorbeeld door de emissie van een beperkt aandelenpakket voor particuliere beleggers.

Technisch is een sterkere concurrentie in de nutssector mogelijk en economisch zou dit wellicht gunstige resultaten opleveren. Alleen de politieke haalbaarheid laat nog te wensen over.

Rolf Künneke

De auteur is als universitair docent verbonden aan de Faculteit Bestuurskunde van de Universiteit Twente. Hij dankt prof. dr. P.B. Boersma en drs. W.T.M. Bokkes voor hun commentaar op een eerdere versie van het artikel.

13) Memorie van toelichting, blz. 5.