



## Elektriciteitsnetwerken afsplitsen

**Auteur(s):**

Veraart, M.D.L.

De auteur is werkzaam bij Andersson Elffers Felix. [M.Veraart@aef.nl](mailto:M.Veraart@aef.nl)

**Verschenen in:**

ESB, 89e jaargang, nr. 4429, pagina 138, 19 maart 2004

**Rubriek:**

Energie

**Trefwoord(en):**

*Volledige afsplitsing van alle netwerken van de energiedistributiebedrijven is gewenst. Privaat eigendom van de netwerken moet niet worden uitgesloten.*

De positie van de elektriciteitsnetwerken is van begin af aan een heet hangijzer in het energiedossier. De besluitvorming hierover kent een lange voorgeschiedenis. Bij de privatisering van de elektriciteitsproductiebedrijven zijn de landelijke transportnetten van deze bedrijven afgesplitst en ondergebracht bij Tennet. Tennet is volledig eigendom van de rijksoverheid. De landelijke transportnetten zorgen voor transmissie tussen de elektriciteitscentrales en de regionale netwerken, alsmede de verbindingen naar het buitenland.

De lokale distributienetten en de regionale transportnetten zijn in handen van de energiedistributiebedrijven, onder andere Essent, Nuon, Eneco en Delta. Deze netwerken zijn ondergebracht in aparte netbedrijven binnen de holding van de energiedistributiebedrijven. De regionale transportnetten zorgen voor de transmissie tussen het landelijke netwerk en de lokale distributienetwerken. De lokale distributienetten verdelen de elektriciteit naar de afnemers.

Mede onder druk van de Tweede Kamer wordt volledige afsplitsing van de regionale en lokale energienetten als voorwaarde voor privatisering overwogen. Men is namelijk beducht voor de leveringszekerheid en concurrentiebelemmering door de verticaal geïntegreerde distributiebedrijven. Leveringszekerheid speelt met name bij de regionale transportnetten, mede gezien het risico van grootschalige uitval. Het risico van concurrentiebelemmering heeft zowel betrekking op de regionale transportnetten als op de lokale distributienetten.

Bij de beoordeling van de positionering van de netwerken zijn twee fundamentele vragen aan de orde die in de huidige discussie door elkaar lopen. De eerste vraag is of volledige splitsing van de monopolistische infrastructuur (netbedrijven) en commerciële diensten (handelsbedrijven) wenselijk is. De tweede vraag is wie eigenaar moet worden van de eventueel af te splitsen netbedrijven.

### Verticale integratie

Verticale integratie betekent handhaving van de bestaande structuur van geïntegreerde energiebedrijven, waarbij energielevering (handelsbedrijf) en transport en distributie (netbedrijf) worden gecombineerd. Synergievoordelen in de operationele bedrijfsvoering en marktmacht zijn de klassieke argumenten die pleiten voor verticale integratie en in dit geval tegen splitsing.

#### *Synergie*

De synergievoordelen zijn bij de combinatie van handelsbedrijf en transportnet echter beperkt. Bij de verkoop van stroom gaat het om geheel andere bedrijfsprocessen dan het technisch georiënteerde beheer en onderhoud van netwerken. De beperkte synergievoordelen hebben in de meer rijpe energiemarkt in Engeland al geleid tot spontane splitsing van bedrijfsactiviteiten.

#### *Marktmacht*

Een zwaarwegender argument tegen splitsing is de ongelijke marktmacht op de Europese energiemarkt. Het ontbreekt in Europa aan een gelijk concurrentieel speelveld op de energiemarkten. Door bevoordeling op hun eigen thuismarkt (hoge toetredingsbarrières, vormen van staatssteun en dergelijke) hebben enkele Franse (EdF, Elektrabel) en Duitse bedrijven (e.on, rwe) kunnen uitgroeien tot giganten. Hun marktmacht hebben deze bedrijven vervolgens gebruikt om in andere landen energiebedrijven op te kopen, zoals destijds de electriciteitsproductiebedrijven ezh en epon in Nederland. Insiders verwachten in de komende jaren een verdere consolidatie, waarbij er uiteindelijk vier à vijf bedrijven overblijven die de Europese energiemarkten domineren. Zo is er op Europees niveau een oligopolistische marktstructuur ontstaan, waarbij splitsing de positie van de Nederlandse bedrijven ten opzichte van de grote Europese spelers zou verzwakken (Algemene Energieraad, 2003).

Het is echter niet gezegd dat instandhouding van de verticale integratie uiteindelijk een effectief antwoord is op het ongelijke Europese speelveld. Het ziet er naar uit dat het handhaven van een zelfstandige positie van de Nederlandse bedrijven op de Europese energiemarkten een krachtig industriebeleid vanuit Den Haag vraagt, hetgeen gezien de Nederlandse beleidstraditie in deze niet te verwachten is.

## **Volledige splitsing**

Er zijn drie argumenten voor splitsing van eigendom. Allereerst is er het risico van het misbruik van monopoliekracht bij netwerkdiensten. De gevestigde partijen kunnen het monopolie op het netwerk aanwenden om toetreding van nieuwkomers op de concurrerende dienstenmarkt te bemoeilijken. Gelijke toegang op de energiemarkt vraagt of om verticale splitsing van bedrijven óf om een streng reguleringsregime (Newbery, 1999). Ervaringen in de VS en Engeland laten zien dat verticale splitsing in de energiesector bijdraagt aan verhoging van de transparantie en vermindering van de reguleringskosten.

In Nederland is de liberalisering van de kleinverbruikersmarkt al enkele malen uitgesteld. Dit komt met name door de administratieve problemen van netbedrijven bij het wisselen van leveranciers op de al wel geliberaliseerde delen van de markt. Bij het faillissement van EnergyXS kwam het verboden gebruik van klantgegevens van het netbedrijf door de eigen commerciële zusterbedrijven aan het licht (DTe, 2003). Dergelijke vormen van strategisch gedrag zijn met regulering nauwelijks tegen te gaan.

### *Transparantie*

Een tweede reden voor splitsing is het voorkomen van kruissubsidiëring. De stabiele kasstroom uit de netbedrijven kan worden aangewend om commerciële diensten goedkoper te beprijsen en zo marktaandeel te behouden. Op de Duitse energiemarkt is dit het geval: de gevestigde partijen profiteren van de hoge transporttarieven die zij mogen hanteren. Uiteindelijk lopen in de exploitatie de geldstromen van het bedrijf door elkaar heen. Regulering biedt in deze geen uitkomst, omdat dit binnen de boekhouding onvoldoende transparant gemaakt kan worden. Splitsing leidt tot meer transparantie.

Een derde argument voor splitsing zijn de risico's van bezwaring van de netwerkactiva. Vanuit de bedrijven wordt momenteel gewezen op het belang van de netwerkactiva voor het verkrijgen van voldoende leencapaciteit op de kapitaalmarkt met een aantrekkelijke rating. De andere kant van de medaille is dat deze leencapaciteit kan worden ingezet als onderpand voor overnames en investeringen in niet-gereguleerde markten. Eventuele verliezen die hierop worden geleden gaan ten koste van de solvabiliteit van het bedrijf als geheel en beperken uiteindelijk de investeringsruimte voor de netwerken.

## **Eigendom van netwerken**

Vanuit nationaal perspectief heeft splitsing de voorkeur. De synergievoordelen zijn beperkt, de complicaties van verwevenheid van monopolietaken en commerciële diensten zijn blijvend. Een streng reguleringsregime kan het nodige ondervangen maar dat zou gepaard gaan met hoge reguleringskosten en de transparantie op de markt verminderen.

Met splitsing worden de dubbele belangen - de eigen commerciële belangen versus gelijke behandeling van concurrenten op de netwerken - geëlimineerd, maar daarmee is het probleem van de bestuurlijke aansturing van de netwerken nog niet opgelost. De netwerken blijven natuurlijke monopolies die om een vorm van disciplinerende vragen. Dit kan via publiek eigendom, privaat eigendom in combinatie met regulering of door een tussenvorm als het concessiemodel. Te gemakkelijk wordt in de lopende discussie het onderbrengen van de netwerken bij het landelijke netwerkbij Tennet als vanzelfsprekend gezien.

Ongeacht de eigendomsvorm heeft het de voorkeur om te streven naar het tot stand brengen van meerdere onafhankelijke (bijvoorbeeld twaalf) netbedrijven, omdat daarmee disciplinerende van de netbedrijven door middel van benchmarking mogelijk blijft. Voorwaarden hiervoor zijn voldoende schaal en homogeniteit van de netwerken. Dit dient nader onderzocht te worden. Indien gekozen wordt voor het onderbrengen van netten in één bedrijf dan is op voorhand benchmarking op nationaal niveau uitgesloten.

### *Overheidseigendom*

Met de keuze voor overheidseigendom worden de publieke belangen behartigd door directe zeggenschap door de overheid als eigenaar over strategische beleidsbeslissingen binnen de bedrijven.

De netwerkbijbedrijven opereren in een technische omgeving, waarbij het voor 'lekenbestuurders' moeilijk te beoordelen is of voorgestelde investeringen echt nodig zijn. De ervaring leert dat een sterke ingenieurscultuur leidt een hoge mate van risicomijdend gedrag. Dit komt de leveringszekerheid ten goede, maar het heeft zijn prijs in termen van de doelmatigheid.

Het structuurregime en de bepalingen in de Elektriciteitswet 1998 verhinderen zeggenschap van de aandeelhouder op benoeming van bestuurders en investeringen. Dit is voorbehouden aan de Raad van Commissarissen. Gezien de beperkingen van het overheidsaandeelhouderschap is er een blijvende rol

weggelegd voor de externe toezichthouder.

### *Concessieverlening*

De concessieverlening is een tussenvorm tussen publiek en privaat eigendom. De overheid houdt het juridisch eigendom van het netwerk, maar draagt het economisch eigendom van het netwerk voor een bepaalde periode over aan een private exploitant. De overheid legt als opdrachtgever in de concessievoorwaarden vast waaraan de exploitant zich als opdrachtnemer heeft te houden. De concessiemethodiek is in zichzelf flexibel. Zaken kunnen desgewenst globaal of juist zeer gedetailleerd geregeld worden. Het nadeel van een gedetailleerd contract is echter dat onvoorziene aanpassingen in het contract - bijvoorbeeld additionele investeringen - in de regel duur zijn. Voorspelbaarheid is derhalve belangrijk voor de toepassing van deze variant.

### *Privaat eigendom*

Privaat eigendom van netwerken komt in Angelsaksische landen veelvuldig voor. In het algemeen slaat bij privaat eigendom de uitruil

tussen kwaliteit en doelmatigheid door naar het laatste. De prestaties van publieke en private netwerkbedrijven verschillen echter nauwelijks (Pollitt, 1995). Privaat eigendom vereist een streng reguleringsregime ten aanzien van prijs en kwaliteit. De institutionele vormgeving van een reguleringsregime is in ons land reeds aanwezig en vormt geen beletsel voor toepassing van deze eigendomsvorm. Wel ontbreekt het nog aan voldoende reguleringservaring.

## **Conclusie**

Splitsing van de bestaande regionale energiebedrijven in een netbedrijf en een handelsbedrijf is uit oogpunt van publiek belang gewenst. De netbedrijven zijn natuurlijke monopolies en dat levert het risico op dat de handelsbedrijven daar misbruik van maken.

Met een besluit tot splitsing is er nog geen helderheid over de eigendomsvraag van de afgesplitste netwerken. Handhaving van publiek eigendom voor de netwerken is op basis van het bovenstaande goed verdedigbaar. Bij die keuze is het echter wel verstandig om de mogelijkheid van privaat eigendom van de netwerken voor de toekomst niet uit te sluiten. Deze optie kan aantrekkelijk worden op het moment dat voldoende reguleringservaring is opgedaan. Minister Brinkhorst heeft in de media laten weten uit te zijn op een heldere scheiding tussen de handelsbedrijven en de netwerken. De privatiseringsbrief die deze maand wordt uitgebracht zal nu eindelijk de gewenste duidelijkheid moeten geven.

## **Maarten Veraart**

*Dit artikel is gebaseerd op M.D.L. Veraart (2003) De positie van regionale netwerken: publieke belangen en het eigendom, [www.aef.nl](http://www.aef.nl)*

## **Literatuur**

*Algemene Energieraad (2003) Net nog niet. Den Haag.*

*Newbery, D.M. (1999) Privatization, Restructuring and Regulation of Network Utilities. MIT Press: Massachusetts.*

*Pollitt, M. (1995) Ownership and Performance in Electric Utilities. Oxford*

*University Press.*

*DTe (2003) Samenvatting bevindingen naar aanleiding van het onderzoek naar de gang van zaken faillissement Energy-xs, 15 oktober 2003, [www.dte.nl](http://www.dte.nl)*