

Kleinschalige energiedistributie?

DRS. A. RUTGERS VAN DER LOEFF*

Inleiding

De Nederlandse energieverbruiker betaalde in 1982 via zijn energierekeningen gemiddeld circa f. 625 per jaar (per „verbruikersadres“) voor de diensten die de openbare energiedistributiebedrijven hem bewijzen. Die diensten trekken over het algemeen weinig aandacht: ze vormen de laatste schakel in de bedrijfskolommen van gas, elektriciteit en/of warmte (bij collectieve verwarmingssystemen) en iedereen neemt het voor vanzelfsprekend aan dat deze energiedragers zonder storingen worden geleverd. Alleen de energieprijzen geven aanleiding tot klagen, maar op dat punt kunnen de energiedistributiebedrijven niet al te veel doen. De genoemde f. 625 is uit twee delen opgebouwd: f. 500 voor de „echte“ distributiekosten (bijna f. 250 voor gas, en ruim f. 250 voor elektriciteit) plus f. 125 vanwege de winsten in de distributiesector 1). Deze kosten maken samen circa 20% uit van de totale gemiddelde energierekening per gezinshuishouding. De overige 80% zijn de kosten van productie en hoofdtransport van gas en elektriciteit en de daarbij behaalde winsten.

Toch woedt er al decennia lang een papieren strijd rond de distributiebedrijven:

sinds 1945 is de (re)organisatie van de distributiesector het onderwerp van vele rapporten geweest, die bijna zonder uitzondering concludeerden dat de gas- en/of elektriciteitsdistributiebedrijven groter moesten worden dan op dat moment gemiddeld het geval was. Eén van de argumenten voor schaalvergroting was daarbij steeds efficiëncy-vergroting en dus verlaging van de distributiekosten. Geen van deze rapporten heeft tot nu toe geleid tot een landelijke reorganisatie, al is het aantal distributiebedrijven wel flink afgenomen. De huidige energiedistributiestructuur heeft echter nog steeds het karakter van een lappendeken. Uit het schema blijkt dat energiedistributiebedrijven er in vele soorten en maten zijn 2).

De plannen van de regering

De regeringsvoornemens ten aanzien van de distributiesector staan verwoord in de Memorie van Toelichting bij de Rijksbegroting (MvT) 1985. Zij betreffen de gewenste zogenaamde horizontale integratie van distributiebedrijven (dat wil zeggen combinatie van gas-, elektriciteits- en eventueel warmtedistributie in één bedrijf) en

de grootte en rechtsvorm van die bedrijven. Daarnaast speelt ondermeer de vraag of de reorganisatie wettelijk moet worden geregeld en/of afgedwongen. Het is niet gemakkelijk om de elementen horizontale integratie en grootte los van elkaar te bezien. Economisch-statistisch gezien is het grootte-aspect echter het interessantst. Bovendien neemt de AER vooral ten aanzien van de grootte van distributiebedrijven een standpunt in dat vrij ver van dat van de minister afstaat. Ook ter wille van de lengte van dit artikel zal ik mij daarom voornamelijk tot dat aspect beperken.

Op het punt van de grootte liggen de regeringsvoornemens in lijn met de meeste eerdere rapporten hierover: de distributiebedrijven moeten namelijk (gemiddeld) aanzienlijk groter worden. Dit om sterk te kunnen staan ten opzichte van de elektrici-

* Plv. secretaris van de Algemene Energieraad. Hij schreef dit artikel op persoonlijke titel.

1) Hierbij dient wel aangetekend te worden dat de officiële winstcijfers waarschijnlijk geen goed beeld geven, door de gehanteerde kostentoe-rekeningen met name. Zo profiteren sommige gemeenten bij voorbeeld van verlaagde tarieven voor straatverlichting en andere openbare bedrijven.

2) Deze gegevens zijn afkomstig uit het meest recente advies van de Algemene Energieraad (AER), dat op 22 mei jl. werd aangeboden aan de minister van Economische Zaken. Dit in antwoord op diens verzoek om de regeringsvoornemens ten aanzien van de reorganisatie van de energiedistributie te toetsen aan de doelstellingen van het energiebeleid. Het advies geeft in een bijlage tevens een kort overzicht van alle (re-)organisatiepogingen door de overheid van de distributiesector. Het advies is verkrijgbaar bij de Staatsuitgeverij. De meeste kosten- en andere cijfers in dit artikel zijn uit dit advies afkomstig en zijn grotendeels gebaseerd op CBS-statistieken. Zie ook *De statistiek van de gasvoorziening in Nederland 1982* en *De statistiek van de elektriciteitsvoorziening in Nederland, 1980 en 1981*.

Schema. *Energienutsbedrijven in Nederland, ingedeeld naar mate van integratie, in 1983*

Actief op het gebied van			Categorie	Aantal bedrijven			Aantal aansluitingen (in mln.)		Aantal bedrijven volgens huidige regeringsplannen
gasdistributie	elektriciteit			totaal	waarvan ook stadsverwarming	waarvan ook water en/of centrale antennelinrichting	elektriciteit	gas	
	distributie	opwekking							
ja	ja	ja	a	6	3	1	1,3	1,2	0 b)
		nee	b	56	4	48	1,5	1,7	30 à 40 b)
	nee	ja	c	0	—	—	—	—	0
		nee	d	85	0	39	0	2,1	0
nee	ja	ja	e	7	2	0	2,3	0	0
		nee	f	13	0	5	0,5	0	0
	nee	ja	g	3	1	0	0	0	3 à 5 c)
		nee	—	n.v.t.	—	—	—	—	—
Totaal				170	10		5,6	5,0	33 à 45
Overige stadsverwarmingsbedrijven			h	5					
Totaal aantal energiebedrijven a)				175					

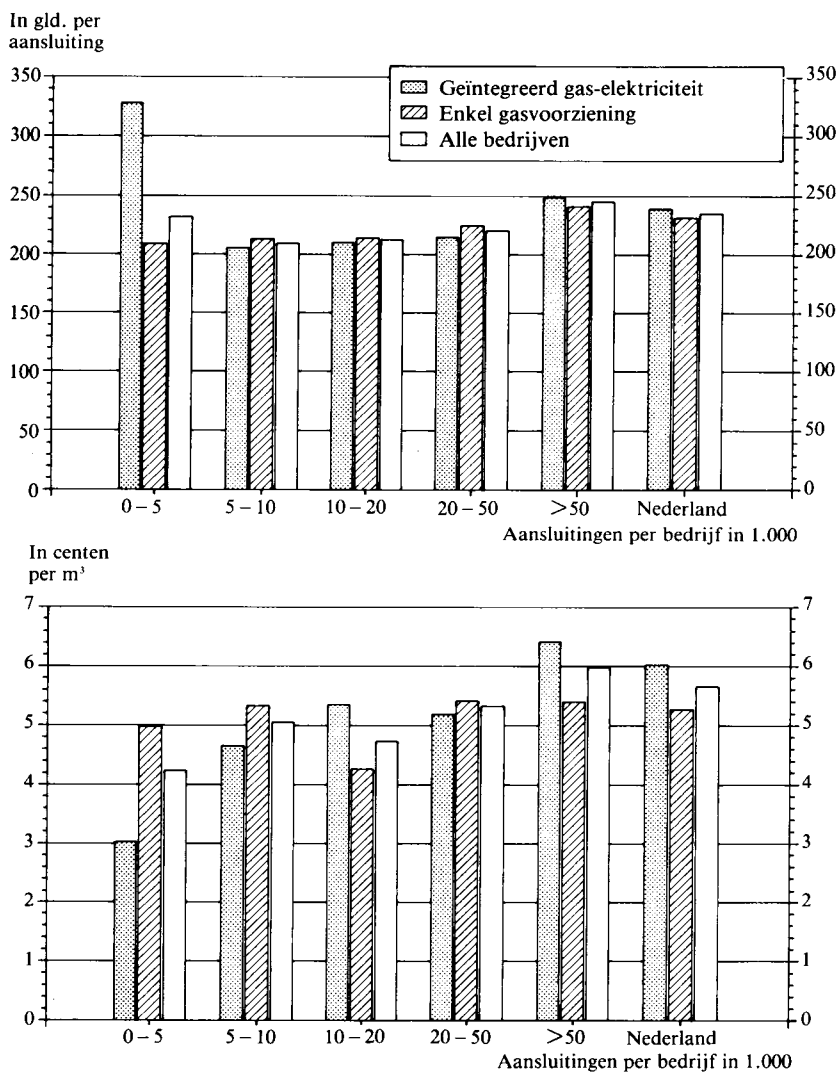
a) Enkele bedrijven die slechts een coördinerende en/of transportrol vervullen vallen hier buiten.

b) Gezien het feit dat de distributiebedrijven „nieuwe stijl“ zich ook met decentrale energieopwekking kunnen bezighouden, zouden deze bedrijven ook onder categorie a kunnen vallen.

c) In de voorziene wetgeving t.a.v. de elektriciteitsproductie zullen voorwaarden worden opgenomen die nog slechts ruimte laten voor 3 à 5 „zuivere“ productiebedrijven in Nederland.

Bron: AER-Advies reorganisatie energiedistributie, blz. 37.

Figuur. Gasdistributiekosten in 1982



Tabel. Gasdistributiebedrijven naar grootte

Grooteklasse (aansluitingen × 1.000)	0-5	5-10	10-20	20-50	50	Totaal
Aantal bedrijven	26	35	27	31	29	148
Aantal aansluitingen	90	254	393	1.001	3.195	4.933
Idem in procenten van het totaal	2	5	8	20	65	100

Bron: AER/CBS.

teitsproductiesector waar ook een flinke schaalvergroting wordt gepland, en om een sterkere basis te hebben voor de nieuwe distributietaken ten aanzien van de bevordering van decentrale energieopwekking 3). Bovendien zullen er door de reorganisatie van de elektriciteitsproductiesector een aantal nieuwe, grote elektriciteitsdistributiebedrijven ontstaan, door de opsplitsing van de zogenaamde verticaal geïntegreerde bedrijven in een productie- en een distributiebedrijf (zie met name categorie e uit het schema). De regering heeft in de MvT aangegeven dat haar voorkeur uitgaat naar bedrijven met een minimale omvang van 100.000 verbruikersadressen. Als wettelijk minimum wordt echter een ondergrens van

75.000 voorzien. Bij de onderbouwing van de 100.000-grens wordt verwezen naar het advies van het bureau Krekel, Van der Woerd en Wouterse BV uit 1980, en het daarop gebaseerde eindrapport van de Commissie Concentratie Nutsbedrijven (Coconut) uit 1981. In die rapporten is de 100.000-grens echter nauwelijks onderbouwd. Dit is des te ernstiger, omdat men alleen al op basis van de huidige organisatiestructuur grote weerstand tegen die grens kan verwachten. Van de circa 165 distributiebedrijven komen er namelijk slechts 26 boven de 100.000-grens uit, en slechts 35 bedrijven hebben meer dan 75.000 klanten 4). Zoals te verwachten, zijn er verschillende artikelen en rapporten

verschenen die er op wijzen dat ook kleinere distributiebedrijven bestaansrecht hebben. Zo wijzen met name twee adviseurs van de Vereniging van Directeuren van Stroom Distributiebedrijven in Nederland (VSDB) er op dat uit de CBS-statistieken blijkt dat de grootste distributiebedrijven (met meer dan 50.000 verbruikersadressen) duurder zijn dan de „middenklassers” (bedrijven met tussen de 5.000 en 50.000 adressen) 5). Om meer inzicht te krijgen en te verschaffen in deze materie heeft de AER het CBS verzocht het basismateriaal voor de statistieken voor de gas- en de elektriciteitsvoorziening nader te analyseren. Dat heeft geleid tot de gegevens die in de figuur en de tabel staan weergegeven 6). De AER trekt uit deze cijfers minder vergaande conclusies dan de beide VSDB-adviseurs. Men moet statistisch nl. nogal slordig te werk gaan om de figuur en de tabel als het bewijs te zien dat de (in deze indeling) grootste bedrijven het minst efficiënt functioneren.

Is groot duur?

Allereerst moet men zich afvragen of de verschillen tussen de gemiddelden wel significant zijn. Daartoe is met name inzicht nodig in de spreiding van de distributiekosten rond de klassegemiddelden. Inzicht daarover wordt in geen van de genoemde studies verstrekt, maar het beschikbare materiaal van de Veen, de Vegin en het CBS lijkt te wijzen in de richting van een vrij grote spreiding. Dat zou kunnen betekenen dat de invloed van de grootte op de hoogte van de distributiekosten weinig interessant is, omdat daarmee slechts een klein gedeelte van de totale spreiding kan worden verklaard.

3) Om een zekere concurrentieprikkel te creëren voor de centrale elektriciteitsproductie zullen distributiebedrijven mede een taak krijgen op het gebied van de kleinschalige opwekking, door middel van vooral warmte/krachtkoppeling en windenergie.

4) Als men de grootte-eis combineert met de verlangde horizontale integratie voldoen maar 6 respectievelijk 8 bedrijven aan de door de regering gestelde criteria.

5) Zie: B.P. Kousemaeker, De bedrijfsgrootte van gas- en elektriciteitsbedrijven, *PT/Elektrotechniek/Electronica*, 40, 1985; B.P. Kousemaeker, De invloed van de bedrijfsgrootte op de bedrijfsuitkomsten van de gasbedrijven, *Financieel Overheidsbeheer*, 1982, nr. 3, en het VSDB-rapport *De gewenste grootte van energiedistributiebedrijven*, door G.J. Zijlstra, medewerker van het Centrum van Energiebesparing.

6) Hier zijn alleen de gasdistributiekosten weergegeven (exclusief winstafdrachten e.d.). De cijfers over de elektriciteitsdistributiekosten zijn namelijk aanzienlijk minder volledig, omdat het voor het CBS niet mogelijk bleek om op eenvoudige wijze de distributiekosten te bepalen bij de verticaal geïntegreerde elektriciteitsbedrijven. Daardoor bleef bijna 2/3 van de elektriciteitsaansluitingen, nl. de categorieën a en e uit het schema, buiten beschouwing. Ook bij de onvolledige kostencijfers over de elektriciteitsdistributie blijken de grootste bedrijven gemiddeld het duurst te zijn.

Ten tweede moet men zich afvragen of, voor zover er een significant kostenverschil is tussen met name de grootste grootteklasse tegenover de middenklassen, de grootte inderdaad als verklarende factor kan worden opgevoerd. Het is namelijk ook mogelijk dat de grootte, evenals de hogere kosten, beide symptomen zijn van een achterliggende verklarende factor, namelijk „grootstedelijkheid”. Van de 29 gasbedrijven uit de hoogste klasse bedient ongeveer de helft een grote stad, met in vele gevallen een aantal omliggende gemeenten. Het is heel voor de hand liggend dat in steden de kosten van het leggen van leidingen en kabels, onder of naast drukke, geasfalteerde wegen, veel duurder is dan wanneer dat onder een rustige klinkerweg, of zelfs in de berm daarvan moet gebeuren. Nu hebben grote steden ook kostenvoordelen, omdat er veel minder kilometers pijp of kabel nodig zijn per klant. Bovendien zijn er ook in de hoogste klasse bedrijven met een plattelandskarakter, zoals de PZEM in Zeeland (in 1982 nog zonder Middelburg). Op voorhand kan men niet zeggen welke aspecten het zwaarst wegen, maar om zonder nadere analyse alleen de grootte als verklaring van de hogere kosten op te voeren is statistisch ongeoorloofd: een correlatie is nog geen relatie.

Ten slotte moet men de batenkant bezien: het staat niet vast dat alle bedrijven dezelfde diensten verrichten voor de in beeld gebrachte (gemiddelde) distributiekosten. Naast de traditionele, en over het algemeen tot tevredenheid uitgevoerde taak van de ongestoorde energielevering tegen de laagste mogelijke kosten zijn namelijk ook vele distributiebedrijven actief op het gebied van energiebesparing. Die activiteiten variëren van het geven van „passieve” voorlichting tot het stimuleren van warmte/kracht- en biogasprojecten e.d. Met name de bevordering van decentrale energieopwekking (deo) is in de regeringsplannen een nieuwe taak voor distributiebedrijven. Men mag er niet zonder meer vanuit gaan dat dit soort activiteiten momenteel in alle grootteklassen even goed worden verricht.

Overige argumenten t.a.v. grootte

Met behulp van de nu beschikbare cijfers en gegevens kan men niet onomstotelijk aantonen dat een distributiebedrijf minimaal 75.000 verbruikers moet hebben om efficiënt te kunnen functioneren, maar evenmin dat schaalvergroting tot hogere kosten zal leiden. Naast kostenoverwegingen moet men evenwel ook andere argumenten de revue laten passeren. Zo is bij voorbeeld door de Vegin 7) op de innovatie-gezindheid gewezen die bij kleinere bedrijven groter zou zijn. Over dergelijke aspecten zijn uiteraard nog minder harde cijfers en analyses beschikbaar dan over de relatie grootte-distributiekosten. Maar er is een aantal voorbeelden te geven van kleinere distributiebedrijven, die zich actief op het gebied van energiebesparing hebben getoond, zoals het gasbedrijf van Delfzijl (9.000 aansluitingen) en de GEB's van

Maassluis (12.000), Schipluiden (2.500), Naaldwijk (9.000), en Bergen op Zoom (19.000).

Verder stellen de z.g. nettaken, dat wil zeggen netaanleg, -bewaking en -onderhoud vooral op elektriciteitsgebied vrij hoge eisen ten aanzien van deskundigheid en financieel draagvlak. Het financiële draagvlak hoeft bij openbare nutsbedrijven, gesteund door een gemeentegarantie, in principe echter geen probleem te zijn. Voor het overige ligt hier een belangrijke relatie met horizontale integratie of andere samenwerkingsverbanden. Men kan namelijk stellen dat niet elk bedrijf alles hoeft te kunnen. Sommige, met name uitvoeringstechnische taken, zouden in samenwerking met andere bedrijven kunnen worden verricht. Niet elke zwaarwegende taak mag dan zonder meer vertaald worden in een hoge minimumgrens voor distributiebedrijven. Daarbij moet men echter op zijn hoede zijn voor het gevaar dat onder het mom van allerlei nieuwe samenwerkingsverbanden er in feite niets zou veranderen in de distributiesector.

Slot

Alles bij elkaar genomen is de AER het met de regering eens dat de ontwikkelingen op energiegebied sinds met name de energiecrisis van 1973 zodanig zijn dat een zekere schaalvergroting, en daarmee vermindering van het aantal distributiebedrijven, nodig is. Belangrijke argumenten voor een minimumgrootte, die aanzienlijk hoger ligt dan de grootte van vele van de huidige bedrijven, ziet de Raad met name in de genoemde netfuncties voor elektriciteit, in het feit dat de distributiebedrijven een zinnige gesprekspartner moeten zijn voor ook hun grote klanten en voor de gas- en vooral de elektriciteitsproductiesector, en in de nieuwe taken op het gebied van energiebesparing, in het bijzonder de bevordering van decentrale elektriciteitsopwekking. De Raad meent echter dat de regionale verschillen in urbanisatiegraad, economische structuur (industrialisatie en glastuinbouw) en daardoor in de gemiddelde afzet per gebruiker leiden tot grote verschillen in de zwaarte van de taken van de distributiebedrijven. Daarom kan men geen landelijk uniforme minimumgrens hanteren, waaraan alle bedrijven moeten voldoen om hun taken goed te kunnen vervullen. Wel acht de Raad horizontaal geïntegreerde distributiebedrijven in grote en middelgrote steden groot genoeg om hun distributietaken goed te kunnen vervullen 8).

Hiermee wijkt het Raadsadvies nogal af van het regeringsstandpunt. Toch betekenen zowel de door de Raad gewenste veranderingen als de door de regering voorziene reorganisatie beide een forse ingreep in deze sector (zie de laatste kolom van het schema, en voetnoot 8). De steun en medewerking van de betrokken bedrijven en bestuurders zal daarom hard nodig zijn, om te voorkomen dat de reorganisatiekosten te hoog worden en om de goede vervulling van de distributietaken niet in gevaar te brengen. Daarom bepleit de Raad meer

ruimte voor een vrijwillige aanpak via de drie koepelorganisaties in de distributiesector, de Veen (elektriciteit), Vegin (gas) en Vestin (stadsverwarming).

Met name de Veen en de Vegin hebben al laten blijken de noodzaak tot een bepaalde reorganisatie in te zien, en hebben een commissie van drie wijze mannen benoemd om in eerste instantie de lokale standpunten en mogelijkheden te inventariseren. De minister van Economische Zaken heeft ook wel de ruimte gegeven voor een vrijwillige aanpak, maar heeft daarbij aan de Veen, de Vegin en de Vestin gevraagd om uiterlijk in juni 1985 gezamenlijk globale reorganisatievoorstellen aan hem voor te leggen. Dit tijdschema is onhaalbaar gebleken. De AER beveelt de minister aan om medio 1986 te beslissen of er wettelijke maatregelen nodig zijn. Die beslissing moet vooral afhangen van de vraag of op dat moment voldoende bereidheid gebleken is, om langs vrijwillige weg tot (onder meer) een flinke vermindering van het aantal distributiebedrijven te komen.

A. Rutgers van der Loeff

7) Vereniging van Exploitanten van Gasbedrijven in Nederland.

8) Van het begrip „middelgrote stad” bestaat geen harde definitie. Indien men de grens zou leggen bij 50.000 inwoners, zou dat in feite een minimumgrens van circa 20.000 verbruikersadressen impliceren. Legt men de grens bij 75.000 inwoners dan betekent dat een minimum van ca. 30.000 verbruikers. Ook bij een (door de Raad dus afgewezen) algemene minimumgrens van 20.000 adressen zouden overigens al bijna 100 distributiebedrijven in grotere eenheden moeten opgaan.