

Netwerkspanning



John Groenewegen

TU Delft/Erasmus Universiteit Rotterdam
j.p.m.groenewegen@tbm.tudelft.nl

Op 7 februari kopte de NRC 'CDA blijft tegen plan Brinkhorst'. Waarom? Volgens het CDA gaat de splitsing van de energiebedrijven in een productie- en leveringsdeel en een distributiedeel elk huishouden in Nederland 100 euro meer per jaar kosten. Dat

is gek. De hele operatie om sterke marktprikkels in vastgeroeste sectoren als telecom, openbaar vervoer, luchtvaart en energie in te voeren is toch bedoeld om de efficiëntie te verhogen en de consument daarvan te laten profiteren? Wat de elektriciteitsmarkt betreft heeft de EU vastgesteld dat er een scheiding moet worden aangebracht tussen het deel van de waardeketen dat aan de marktucht kan worden onderworpen (productie en levering) en het deel dat kenmerken van een natuurlijk monopolie vertoont en derhalve gereguleerd moet blijven worden (transmissie en distributie).

Bedrijven die verticaal zijn geïntegreerd en dus zowel de productie als de distributie onder hun dak verenigen, moeten dat laatstgenoemde deel afsplitsen. De aanname is namelijk dat in geval van verticale integratie de 'zittende' onderneming voordelen heeft boven een nieuwe toetredende onderneming, die alleen de productie of verkoop als activiteit heeft. De toetredende moet namelijk gebruikmaken van de distributienetten van de 'zittende' ondernemingen. Om bijvoorbeeld marktverstoring kruissubsidiërend gedrag te voorkomen moet worden gesplitst. Dat kan op verschillende manieren.

In geval van een 'boekhoudkundige' splitsing moet de geïntegreerde onderneming een gescheiden boekhouding voeren, zodat de toezichthouder goed inzicht heeft in de financiële stromen en eventuele kruissubsidies gemakkelijk ontdekt kunnen worden. In geval van een organisatorische splitsing hebben de onderdelen in het geïntegreerde bedrijf enige autonomie over de bedrijfsvoering met betrekking tot bijvoorbeeld de investeringsbeslissingen. In geval van een juridische splitsing, dat schrijft de EU voor, is sprake van twee juridisch zelfstandige eenheden. Probleem daarbij is echter dat het moederbedrijf nog steeds aandeelhouder van het netwerkbedrijf kan zijn en dus het beleid kan beïnvloeden. Alleen in geval van scheiding van eigendom is dat niet meer mogelijk en stelt de toezichthouder dat nauwelijks toezicht op marktverstoring gedrag nodig is. Interessant is nu dat splitsing wordt doorgevoerd omdat het efficiëntie zou verhogen en de consument er beter van wordt.

Als wij de getallen van de afgelopen weken op ons laten inwerken, dan kan er weinig zinnigs over het saldo van de kosten en baten van de splitsing worden gezegd. Het CPB heeft dat al eer-

der fijntjes uitgelegd.¹ Iedere belanghebbende laat zo zijn eigen partiële berekening op de zaak los en wie weet wat het effect per saldo voor de consument is mag het zeggen. Het is dan ook op zijn zachtst gezegd heel opmerkelijk dat het CDA met harde cijfers van 100 euro per huishouden schermt, temeer daar het CDA een gedegen rapport heeft uitgebracht waarin juist op genuanceerde wijze wordt duidelijk gemaakt wat de voor- en nadelen kunnen zijn.²

Ondanks alle onzekerheid over de voor- en nadelen van de splitsing kiest minister Brinkhorst voor een stevig standpunt, dat verder gaat dan de EU eist. De splitsing van eigendom in plaats van de juridische splitsing is niet ingegeven door kostenplaatjes, maar heeft alles te maken met onplezierige onderbuikgevoelens. Gevoelens die overigens in dit geval een betere leidraad voor politiek handelen kunnen zijn dan zogenaamde harde calculaties van voor- en nadelen. Naar mijn idee heeft minister Brinkhorst het onbehagelijke gevoel van de consumenten van energie aan zijn zijde als het gaat om de idee dat de distributienetten in handen zijn van ondernemingen, die worden gedreven door de marktucht en worden gecontroleerd door (publieke) aandeelhouders. Niet alleen de voorbeelden van de Engelse spoorwegen en Enron spelen een rol, maar ook de reputatie die de Nederlandse energiebedrijven hebben opgebouwd.

Toen de idee post vatte dat de elektriciteitsbedrijven zich meer als normale ondernemingen moesten gaan gedragen en de provinciale en gemeentelijke overheden hen ook die ruimte boden, bleek dat de leiding zich liet verleiden tot het willens en wetens afsluiten van 'crossborder leasetransacties' (CBLs) in de wetenschap dat de regelgeving in de markt zou veranderen door de liberalisatie. De leiding van de bedrijven gebruikte o.a. het door die truc verkregen geld voor een aantal dubieuze uitgaven: speculatieve investeringen en overnamen in de Amerikaanse watersector, investeringen in voetbalclubs, ondoorzichtige financiële transacties op de Londense aandelenbeurs en een vorm van salarisstijging, die hen maakte tot symbool van de graaicultuur. Speculatie en graaien zijn tot daar aan toe als het om de productie van kauwgomballen gaat, maar in het geval van energie? Nemen wij daarbij de voortdurende waarschuwing dat de Nederlandse bedrijven een gemakkelijke prooi zijn voor buitenlandse overnemers (overigens ook als zij alleen juridisch worden gesplitst), dan komt een onbehaaglijk gevoel boven borrelen. Hoe zit het met de langetermijnprijzen en leveringszekerheid? Dan maar liever een publieke verantwoordelijkheid voor de distributienetten, gelijk het geval is met de hoogspanningsnetten. Zeker, daar kleven ook allerlei bezwaren van bureaucratie en ondoorzichtigheid aan, maar liever een politiek afrekeningmechanisme dan een economisch afrekeningmechanisme. Die laatste valt te gemakkelijk ten prooi aan kortetermijnmachtsspelletjes van onvoldoende door de markt gedisciplineerde managers, waarna de politiek de boel mag opruimen en de consument voor de schade opdraait.

1 CPB, Vertical separation of the energy-distribution industry, report no. 84, Den Haag, 2005.

2 Energiekeuze(s) Belicht, H. Knops, L.J. de Vries en A.F. Correljé, Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, Den Haag, 2004