

# Splitsen energiebedrijven vermindert concurrentie

R.F.T. Aalbers en B.E. Baarsma

*De auteurs zijn werkzaam bij SEO Economisch Onderzoek, Cluster Mededinging en Regulering.  
r.aalbers@seo.nl*

In Nederland woedt een discussie over het nut en de noodzaak van de splitsing van de elektriciteitsnetten van de productie- en leveringsactiviteiten. Alom wordt aangenomen dat deze splitsing goed is voor de concurrentie. Na splitsing kan de concurrentie echter ook verminderen.

In maart 2004 kondigde minister Brinkhorst van Economische Zaken (EZ) aan de Nederlandse energiebedrijven te willen splitsen in een netbedrijf en een bedrijf waarin de overige activiteiten van de energiebedrijven zijn ondergebracht. Hiertoe heeft de minister op 11 oktober 2004 een plan van aanpak naar de Tweede Kamer gestuurd. De Raad van State heeft inmiddels advies uitgebracht aan de minister van EZ, en het wetsvoorstel zal voor het eind van het zomerreces (29 augustus) naar de Tweede Kamer worden gestuurd.

De concurrentie op de Nederlandse elektriciteitsmarkt kan na splitsing afnemen, omdat er na splitsing een uitverkoop van leveranciers zal plaatsvinden. De ban op verkoop van het netwerk werkte voor eigenaren die niet wilden splitsen immers als een ban op verkoop van hun leverancier. Splitsing heft deze ban op. Door de verkoop zal de mate van verticale integratie tussen producenten en leveranciers naar verwachting sterk stijgen. Hierdoor wordt het voor onafhankelijke leveranciers steeds moeilijker om hun leveranties te *hedgen* op de termijnmarkt, waardoor toetreding van nieuwe spelers alleen nog kans van slagen heeft als zij zelf ook verticaal geïntegreerd zijn. De stijging van de toetredingsdrempels die hiermee gepaard gaat, zal de concurrentie verminderen.

## Het splitsingsvoorstel

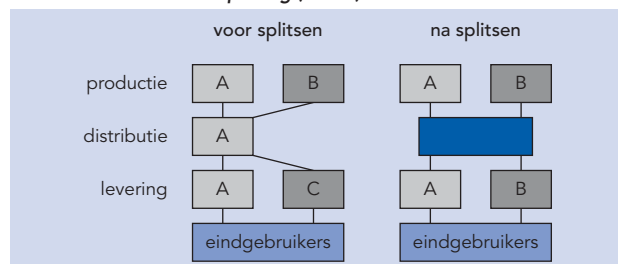
Waarom is er een discussie over splitsen? Omdat er een Europese Richtlijn uit 2003 is die juridische splitsing (het netbeheer en de commerciële activiteiten zijn in afzonderlijke juridische entiteiten ondergebracht) voorschrijft. Nederland voldoet al aan deze eis, maar wil nu een stap verder gaan en overgaan tot eigendomssplitsing, terwijl dat uitdrukkelijk niet vereist wordt in de Richtlijn.<sup>1</sup> In het huidige Nederlandse splitsingsdebat wordt met splitsen de overgang van juridische splitsing naar eigendomssplitsing bedoeld.

In het splitsingswetsvoorstel heeft het kabinet aangegeven dat de netwerken vanaf 1 januari 2007 niet verticaal geïntegreerd mogen zijn met de productie, handel of levering van elektriciteit. De linkerkant van figuur 1 geeft de huidige situatie weer, waarin integratie met de netten nog is toegestaan. Bedrijf A is in deze situatie volledig verticaal geïntegreerd. Bedrijf B is een onafhankelijke producent en bedrijf C een onafhankelijke leverancier.<sup>2</sup>

Een van de doelen van het wetsvoorstel is om leveranciers zonder netwerk gelijke kansen te geven op de (kleinverbruikers)-

markt. Door splitsing hebben geïntegreerde bedrijven immers geen enkele prikkel meer om de eigen leverancier op het netwerk te bevoordelen. Alhoewel deze redenering op zich correct is, zal na splitsing de concurrentie op de leveranciersmarkt toch verminderen. De reden hiervoor is dat de leverings- en productiebedrijven een sterke prikkel hebben om verticaal te integreren, waardoor het voor onafhankelijke leveranciers onmogelijk wordt om zich tegen concurrerende voorwaarden in te dekken tegen prijsschommelingen. Dit is te zien in het rechterdeel van figuur 1, waar verticale integratie zonder netten plaatsvindt. Bedrijf A heeft na splitsing zijn netbedrijf afgesplitst, terwijl bedrijf B bedrijf C heeft overgenomen.

**Figuur 1. Verticale integratie zoals die er nu is (links) en straks zal komen na de splitsing (rechts)**



## Natuurlijke prikkel tot integratie

Geliberaliseerde elektriciteitsmarkten worden gekenmerkt door grote schommelingen in de groothandelsprijs van elektriciteit. Hierdoor zijn de risico's voor zowel de producenten van elektriciteit alsook de leveranciers sterk toegenomen. Een logische reactie op dit toegenomen risico is dat zowel producenten als leveranciers zich tegen dit risico willen indekken. Op de meeste markten gebeurt dit door middel van termijncontracten, waarbij een gedeelte van de leveringen vooruit wordt verkocht en ingekocht. Het probleem op de elektriciteitsmarkt is echter dat het verhandelde volume op de markt voor termijncontracten zeer gering is.

1 Artikel 15, sub 1: "Wanneer de distributiesysteembeheerder deel uitmaakt van een verticaal geïntegreerd bedrijf, moet hij, [...] onafhankelijk van andere, niet met distributie samenhangende activiteiten zijn. Deze regels houden geen verplichting in om de eigendom van de activa van het distributiesysteem af te scheiden van het verticaal geïntegreerde bedrijf."

2 Hetzelfde geldt voor gas. Wij concentreren ons in dit artikel op de elektriciteitsmarkt.

Dit komt voornamelijk doordat elektriciteit niet kan worden opgeslagen, waardoor een MegaWatt (MW) om 12.00 uur een ander product is dan een MW om 12.30 uur. Omdat op geen van deze deelmarkten het verhandelde volume groot genoeg is, blijft de prijsvorming onbetrouwbaar. Elk termijncontract moet in die omstandigheden individueel uitonderhandeld worden, waardoor de transactiekosten hoog blijven (Newbery, 2002b).

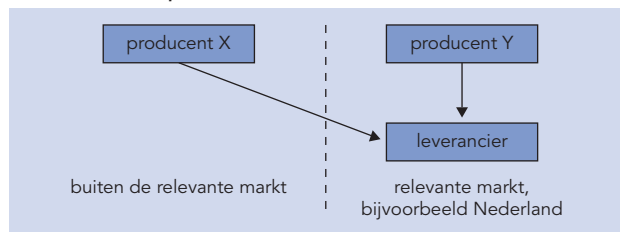
De geringe liquiditeit van de termijnmarkten opent een vicieuze cirkel. Producenten en leveranciers zoeken naar wegen om hun risico te verminderen en besluiten daarom verticaal te integreren, waardoor de liquiditeit van de termijnmarkten verder afneemt. Na verloop van tijd zal de liquiditeit zo gering zijn dat alleen volledig geïntegreerde bedrijven op de markt kunnen overleven. Anders gezegd, de natuurlijke reflex tot verticale integratie betekent dat er na splitsing nagenoeg geen ‘vrije’ productiecapaciteit beschikbaar is voor toetredende leveranciers zonder eigen productiecapaciteit, terwijl deze capaciteit wel noodzakelijk is om te kunnen *hedgen*. Centraal punt is dat de geïntegreerde gevestigde marktpartijen (*incumbents*) geen enkele prikkel hebben om tegen concurrerende voorwaarden productievermogen beschikbaar te stellen.

Dat de prikkel om verticaal te integreren ook op de Nederlandse markt groot is, blijkt uit recente overnames. Zo heeft E.ON recentelijk de leverancierspoot van NRE overgenomen, terwijl Nuon de centrales van Reliant heeft overgenomen. In een poging voorwaarden te stellen aan de overname van Reliant door Nuon werd de NMa overigens door de rechter in het ongelijk gesteld (FD, 3 juni 2005). Daarnaast is het Britse Centrica er recentelijk in geslaagd om zowel de Nederlandse leverancier Oxxio als de op één na grootste elektriciteitsproducent van België, SPE, over te nemen. Eenzelfde tendens valt waar te nemen op de elektriciteitsmarkten in het Verenigd Koninkrijk en Nieuw Zeeland (Newbery, 2002a; Murray & Stevenson, 2004).

### Verticale integratie, maar door wie?

Dat er bij de *incumbents* een natuurlijke prikkel tot integratie bestaat, wil nog niet zeggen dat zij hun plannen ook ongehinderd kunnen uitvoeren. Zo zouden partijen van buiten de relevante markt er in kunnen slagen om de leveranciers voor de neus van de *incumbents* weg te kapen. Dit is echter om twee redenen onwaarschijnlijk. Ten eerste sluiten de activiteiten van bedrijven die niet tot dezelfde relevante markt behoren minder goed op elkaar aan dan de activiteiten van bedrijven die wel tot dezelfde relevante markt behoren. Voor bedrijven die niet tot dezelfde relevante markt behoren – bijvoorbeeld omdat de transportcapaciteit regelmatig vol zit – zal de verkoopprijs van de producent sterk kunnen verschillen van de inkoopprijs van de leverancier. Omdat beide prijzen geen gelijke tred houden, dekt verticale integratie het risico van prijschommelingen niet goed af. Verticale integratie van bedrijven die niet tot dezelfde markt behoren is dan ook minder aantrekkelijk. Een andere reden waarom bedrijven niet tot dezelfde relevante markt kunnen behoren, is dat de transportkosten te hoog zijn. Daar komt nog bij dat een Nederlandse leverancier meer waard is voor een productiebedrijf dat actief is op de relevante markt dan voor enig ander bedrijf. De reden hiervoor is dat na een overname door een *incumbent* de potentiële concurrentie afneemt, omdat het voor onafhankelijke leveranciers moeilijker wordt om toe te treden. De *incumbent* zal dus altijd bereid zijn om meer te betalen, omdat er voor hem meer op het spel staat (zie figuur 2).

**Figuur 2. Wie beweegt eerst: producent X of producent Y?**  
Antwoord: producent Y



### Conclusie

Dat de concurrentie na splitsing vermindert, is overigens geen argument om niet te splitsen. De prikkel tot verticale integratie zou ook zonder een splitsingswetgeving blijven bestaan. Het is wel een reden tot zorg. De concurrentie tussen leveranciers lijkt uit te draaien op concurrentie tussen verticaal geïntegreerde bedrijven, waardoor het moeilijker wordt om toe te treden tot de elektriciteitsmarkt (Newbery, 2002b) en de druk op de prijzen vermindert. De consument kan hiervoor uiteindelijk het gelag betalen in de vorm van een hogere rekening. Het is dan ook van groot belang de splitsingsvoorstellen die aan het eind van de zomer aan de Tweede Kamer worden gestuurd goed te bekijken en mogelijke averechtse effecten bloot te leggen alvorens dit vergaande en onomkeerbare overheidsingrijpen door te voeren. ■

Rob Aalbers en Barbara Baarsma

### Literatuur

- Financieel Dagblad (2005) *Nuon wint rechtszaak tegen NMa over marktmacht*, 3 juni.
- Murray, K. & T. Stevenson (2004) *Analysis of the state of competition and investment and entry barriers to New Zealand's wholesale and retail electricity markets*, report prepared for the Electricity Commission, <http://www.electricitycommission.govt.nz/consultation/stateofcompetition>.
- Newbery, D.M. (2002a) Regulatory challenges to European Electricity liberalization. *Swedish Economic Policy Review*, 9, 9-43.
- Newbery, D.M. (2002b) Regulating Unbundled Network Utilities. *Economic and Social Review*, 33, 23-41.
- Richtlijn 2003/54/eg van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2003 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en houdende intrekking van Richtlijn 96/92/EG, Artikel 15 Scheiding van distributienetbeheerders.