

Splitsen energiebedrijven vermindert welvaart

Het splitsen van energiebedrijven in publieke netwerkbedrijven en commerciële productie-, handels- en leveringsbedrijven levert per saldo een welvaartsverlies op.

De onlangs afgetreden minister van Economische Zaken Brinkhorst wil eigendomssplitsing realiseren tussen het net aan de ene kant en productie, handel en levering van energie aan de andere kant. Dat wil zeggen dat de aandelen (en dus ook de zeggenschap) van het netbeheer in andere handen dient te liggen dan de aandelen van het bedrijf dat commerciële activiteiten verzorgt. Voorts wil hij de netten voor minimaal 51 procent in publieke handen houden. De andere activiteiten mogen volledig geprivatiseerd worden. Volgens de minister leidt splitsing tot een gelijk speelveld op de energiemarkt, waardoor commerciële energiebedrijven worden geprikkeld om efficiënter te werken. Ook maakt splitsing het toezicht eenvoudiger. De splitsing veroorzaakt anderzijds ook kosten, omdat er gereorganiseerd moet worden en er mogelijk bijstellingen nodig zijn in de contracten met betrekking tot de veelbesproken *Cross Border Leases* (CBL). Per saldo verwacht de minister dat de voordelen opwegen tegen de nadelen. Een groot deel van de energiesector denkt daar anders over. De sector schat enerzijds de baten van meer concurrentie lager en anderzijds

de kosten van splitsing hoger in. Bovendien wordt verwacht dat de kosten de baten (ver) zullen overstijgen. Ook binnen de politiek bestaat verdeeldheid over de wenselijkheid van splitsing. Het voorstel is op 27 april 2006 aangenomen door de Tweede Kamer. GroenLinks, PvdA, Groep Lazrak, D66, VVD, CDA en Groep Nawijn stemden voor. Tegen stemden LPF, SP, Christen Unie, SGP en Groep Wilders. Het voorstel ligt nu in de Eerste Kamer.

Het splitsingsdebat is fel en de belangen die op het spel staan zijn groot. Bij onderwerpen waar zo verschillend over de kosten en baten gedacht wordt, helpt het om een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) op te stellen. Dit dwingt namelijk om te beschrijven welke effecten precies een rol spelen, na te gaan wat het effect precies veroorzaakt, hoe deze effecten in kosten en baten zijn in te delen en welke effecten tegen elkaar wegvallen. In dit artikel beschrijven we de resultaten van een MKBA van het splitsingsvoorstel die we in opdracht van een energiebedrijf uitvoerden.

De beleidsalternatieven en het nulalternatief

De ordening van de energiemarkt biedt de politiek een brede keuze aan mogelijkheden. Om het splitsingsbeleid te onderbouwen, dienen tevens deze overige beleidsalternatieven in ogenschouw te worden

BARBARA BAARSMAN
EN MICHIEL DE NOOIJ
Respectievelijk hoofd van en onderzoeker in het cluster Mededinging en Regulering van SEO Economisch Onderzoek.
ESB 14 juli 2006

tabel 1

De negen beleidsalternatieven

- A. De 'vette' netbeheerder (volgens het voorstel van DTe), plus in de toekomst kleine aanscherpingen van regelgeving. Geen overdracht van netten van de 110 kV en hoger aan TenneT. Geen privatisering (van zowel levering-, productie- als netbedrijven);**
- B. Geen 'vette' netbeheerder. Wel overdracht van netten van de 110 kV en hoger aan TenneT. Geen privatisering (van zowel levering-, productie- als netbedrijven);**
- C. 'Vette' netbeheerder met de overdracht van de netten van 110 kV aan TenneT. Geen privatisering (van zowel levering-, productie- als netbedrijven);**
- D. Het 'akkoord', zonder privatisering. Dit akkoord is als alternatief voor het wetsvoorstel dat door de vier grote energiebedrijven, het ministerie van Economische Zaken en DTe is verkend en door de bedrijven in maart 2005 is gepresenteerd. Uitgangspunt is consolidatie van het net binnen de holding (geen splitsing dus). Wel valt het idee van de vette netbeheerder binnen het akkoord. De overdracht van de netten van 110 kV en hoger aan TenneT is tevens onderdeel van dit beleidsalternatief;**
- E. Het 'akkoord' inclusief overdracht 110 kV en hoger aan TenneT en minderheidsprivatisering van de holding;**
- F. Eigendomssplitsing. Geen overdracht van de netten van 110 kV en hoger aan TenneT. Geen privatisering (van zowel levering-, productie- als netbedrijven);**
- G. Eigendomssplitsing. Overdracht van de netten van 110 kV en hoger aan TenneT. Geen privatisering (van zowel levering-, productie- als netbedrijven);**
- H. Eigendomssplitsing. Geen overdracht van de netten van 110 kV en hoger aan TenneT. Privatisering van productie- en leveringsbedrijven en maximaal 49 procent van de netten;**
- I. Eigendomssplitsing. Overdracht van de netten van 110 kV en hoger aan TenneT. Privatisering van productie- en leveringsbedrijven en maximaal 49 procent van de netten.**

Bron: Baarsma en De Nooij (2006)

genomen. Bij het in beeld brengen van de verschillende beleidsopties hebben we de verschillende doelen van het voorstel van de minister uiteengezet in (i) de splitsing, (ii) de overdracht van een deel van de netten aan TenneT, (iii) de mogelijkheid van privatisering en (iv) het creëren van een 'vette' netbeheerder (een netbeheerder die taken zelf uitvoert in plaats van ze uit te besteden aan andere partijen, met name binnen de holding). We hebben negen beleidsalternatieven doorgerekend (zie Tabel 1).

tabel 2

De onderzochte effecten op een rijtje

Directe effecten	Hoe meegenomen?	Timing: hoe lang duurt het voor het effect volledig is? ^a
1. Minder marktverstoring: sterkere prikkel tot efficiëntie. Hierbij maken we onderscheid naar: - Levering (eindverbruikersmarkt) - Productie (groothandelsmarkt) - Het effect van meer decentrale opwekking	Gemonetariseerde baat Gemonetariseerde baat Gemonetariseerde baat*	5 jaar** 10 jaar** 5 jaar**
2. Goedkoper toezicht	Gemonetariseerde baat	1 jaar
3. Efficiëntere netbedrijven door meer focus op kerntaken	Gemonetariseerde baat	6 jaar (2 reguleringsperiodes)**
4. Effecten op de leveringszekerheid	Gemonetariseerde baat	6 jaar (2 reguleringsperiodes)**
5. Reorganisatiekosten. Hierbinnen worden de éénmalige en de structurele reorganisatiekosten onderscheiden	Gemonetariseerde kost	Eenmalig: direct Structureel: jaarlijks
6. Cross Border Leases. Hierbinnen onderscheiden we de: - Juridische kosten van het aanpassen van de CBL's - Mogelijke afkoopkosten op CBL's	Gemonetariseerde kost -PM? (kost)	Direct N.v.t.
7. Verlies synergie tussen het netwerk en overige activiteiten	Gemonetariseerde kost*	De eerste 10 jaar verdwijnt jaarlijks 10 % v.d. oorspronkelijke schade
8. Kans op dubbele marginalisatie	Gemonetariseerde kost*	N.v.t.
9. Risico van juridische zaken door ontgenging	Gemonetariseerde kost*	N.v.t.
10. Kosten van wet- en regelgeving	Gemonetariseerde kost	Direct
Indirecte effecten	-PM?	
11. Effecten op de werkgelegenheid	-PM? (tijdelijk, kost)	N.v.t.
12. Effecten op de aandeelhouderswaarde en de mogelijkheid om (deels) te privatiseren	+PM? (baat)	N.v.t.
13. Effecten op de internationale concurrentiepositie van de grootverbruikers energie	-PM? (kost)	N.v.t.
14. Precedentwerking 'vergaande' splitsingsvoorstel	-PM? (kost)	N.v.t.
15. Kosten van belastingheffing	PM? (kost/baat?)	N.v.t.
Externe effecten	nul	
16. Milieueffecten	Marginaal effect	N.v.t.

^a De effecten die zijn gemarkeerd met een * zijn in het waarschijnlijke scenario op € 0 gezet. De markering ** betekent dat het effect ieder jaar toeneemt met 1/(aantal jaar) maal de maximale omvang van het effect.

Bron: Baarsma en De Nooij (2006)

Effecten (zowel baten als kosten) zijn de verschillen tussen de projectalternatieven en het nulalternatief. Het nulalternatief is de huidige situatie waarbij de 'Implementatie en Interventiewet', ofwel 'I&I'-wet, wordt geïmplementeerd en toegepast. Deze wet van juni van 2004 biedt reeds de mogelijkheden om het toezicht op het netbeheer aan te scherpen en maatregelen te nemen om de kwaliteit van de elektriciteits- en gasnetten te waarborgen. Tevens gaan we er in het nulalternatief van uit dat het leveranciersmodel wordt ingevoerd. Hierdoor versimpelt de administratieve afhandeling, doordat kleinverbruikers naar rato van hun aansluiting voor de distributie van energie betalen en niet meer naar rato van het verbruik.

De verschillende effecten en de invloed van onzekerheid

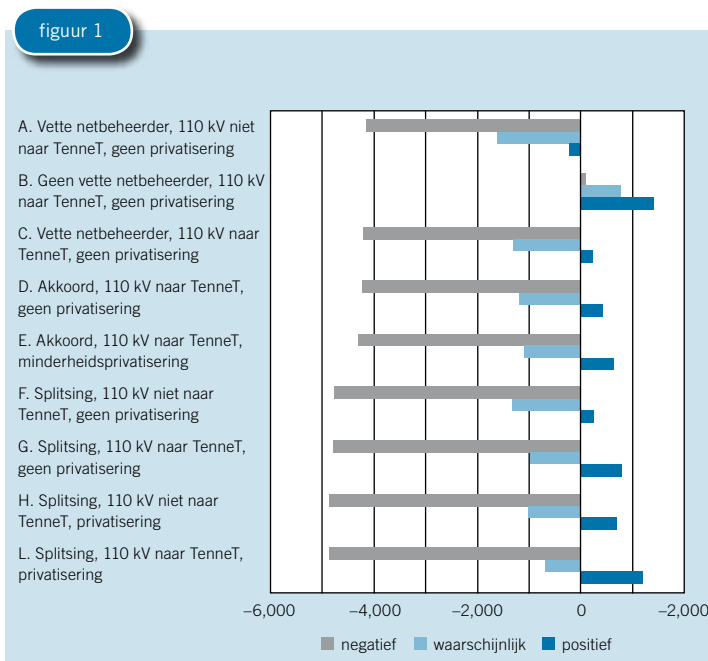
Omdat de effecten van splitsing onzeker zijn, is het belangrijk expliciet te maken wat de uitwerking van onzekerheid is op de uitkomsten. Daarom onderscheiden we voor ieder effect drie scenario's. Per alternatief maken we onderscheid naar een *waarschijnlijk* scenario (de meest waarschijnlijke kosten en baten), een *positief* scenario (de kosten zijn dan laag, of de baten zijn hoog) en een *negatief* scenario (de kosten zijn dan hoog, of de baten zijn laag). Tabel 2 geeft een overzicht van de effecten die we in het kader van de MKBA hebben onderzocht. We hebben getracht de effecten zoveel mogelijk te monetariseren. Hierbij hebben wij gebruik gemaakt van de vele onderzoeken die reeds in het kader van het splitsingsdebat zijn verschenen. Voor een gedetailleerd overzicht van hoe we per effect en per scenario zijn gekomen tot de kwantitatieve inschatting verwijzen we naar recent onderzoek (Baarsma & De Nooij, 2006). Niet voor alle effecten is monetarisering echter mogelijk; we nemen het effect dan mee als 'pro memoriepost' (pm-post). In tabel 2 is ook aangegeven hoe lang het duurt voor een effect volledig is gerealiseerd en voor 100 procent wordt meegenomen in de analyse. De door de splitsing te veroorzaken efficiëntiewinst zal immers niet direct ontstaan na de splitsing, maar pas na enige tijd als marktspelers zich hebben aangepast aan de nieuwe situatie. De effecten van beleid spelen zich af over een periode van meerdere jaren. Zo zullen overheidsuitgaven en kosten voor bedrijven (veel) eerder plaatsvinden dan de realisatie van de baten. De kost gaat voor de baat uit, ook hier. Conform de 'OEI-leidraad', de officiële handleiding voor het uitvoeren van KBA's met betrekking tot infrastructuur, hebben wij per alternatief de netto contante waarde uitgerekend over een periode van honderd jaar en hanteerden wij een discontovoet van zeven procent. Gevoeligheidsanalyse toont aan dat de resultaten niet sterk veranderen indien we rekenen met zowel een kortere periode als een lagere discontovoet. Enkele kosten- en batenposten domineren de analyse (CPB, 2006). De baten van splitsing bestaan vooral uit meer marktwerking op de groothandelsmarkt en efficiëntere netbeheerders. In geval het belang van

decentrale opwekking sterk toeneemt, kunnen baten ontstaan als gevolg van meer marktwerking op de groothandelsmarkt. Bij deze baten zijn echter meerdere kritische kanttekeningen te plaatsen, omdat zeer onzeker is of splitsen in praktijk leidt tot meer of juist minder investeringen in decentrale opwekcapaciteit. De kosten bestaan vooral uit de structurele reorganisatiekosten. Een potentieel belangrijke pm-post betreft de risico's die splitsen en eventueel ook de 'overdracht van de netten van 110 kV en hoger aan TenneT' met zich mee brengen voor de bestaande CBL's. Indien de afkoopsommen meer dan 2,9 miljard euro bedragen, zijn alle splitsingsalternatieven in zowel het negatieve, het waarschijnlijke als het positieve scenario welvaartsverlagend. Een andere pm-post betreft de indirecte effecten. Per saldo zullen deze indirecte effecten een welvaartsnadeel impliceren (aangegeven met: -pm?).

De resultaten

Figuur 1 toont voor de negen beleidsalternatieven het saldo van de maatschappelijke kosten en baten voor de drie scenario's (negatief, waarschijnlijk, positief). De resultaten in termen van de netto contante waarden variëren sterk tussen de drie scenario's.

- De saldi van de maatschappelijke kosten en baten van de projectalternatieven ten opzichte van het nulalternatief zijn in *het waarschijnlijke scenario* negatief. Er is één uitzondering op deze conclusie: wanneer alleen de netten van 110 kV aan TenneT worden overgedragen zijn de kosten lager dan de baten. Het feit dat de overdracht van de netten van 110 kV en hoger aan TenneT zo goed scoort, is gebaseerd op één rapport (Kema, 2004). Kema onderzocht wat het optimale spanningsniveau is waarboven een net tot het transmissienet gerekend zou moeten worden. De resultaten zijn kritisch ontvangen door de sector en vormen een grove benadering. Merk op dat ook bij dit alternatief de pm-posten er alsnog voor kunnen zorgen dat het saldo omslaat in een welvaartsverlies.
- In *het positieve scenario* ('de baten hoger dan waarschijnlijk en de kosten lager') zijn op het eerste alternatief ('vette' netbeheerder) na alle projectalternatieven aantrekkelijker dan het nulalternatief. Alternatief I ('splitsen, overdracht van de netten van 110 kV aan TenneT gevolgd door privatisering') geeft in dit positieve scenario de meeste maatschappelijke welvaart. Merk hierbij wel op dat in de meeste alternatieven ook nog negatieve PM-posten staan, waardoor de kosten de baten alsnog kunnen overtreffen.
- Als echter de kosten hoger uitvallen dan verwacht en de baten lager (*het negatieve scenario*), dan zijn alleen de maatschappelijke baten van 'overdracht van de netten van 110 kV en hoger aan TenneT' positief. In de andere alternatieven zijn de kosten tenminste 4,1 miljard euro groter dan de baten.



Bron: Baarsma en De Nooij (2006)

Duidelijk is ook dat de negatieve saldi in het negatieve scenario de positieve saldi in het positieve scenario overtreffen. Het beeld is over de verschillende alternatieven robuust te noemen. Het positieve, waarschijnlijke en negatieve scenario werken over het algemeen steeds dezelfde kant op. Ook de gevoeligheidsanalyse met betrekking tot bijvoorbeeld de tijdshorizon, discontovoet, structurele reorganisatiekosten, realisatietermijn baten en de afkoopsommen met betrekking tot CBL's blijkt dat de meeste aannames zonder gevolgen voor de conclusie kunnen worden veranderd.

Conclusie

De kosten van het huidige wetsvoorstel zijn naar verwachting groter dan de baten. Alleen als de baten aan de bovenkant van de bandbreedte én de kosten aan de onderkant van de bandbreedte liggen dan kan het wetsvoorstel de maatschappelijke welvaart vergroten, mits een negatieve (en sterk betwiste) pm-post met betrekking tot CBL-claims niet toch erg hoog blijkt te zijn.

Als we specifiek naar de welvaartseffecten van splitsing kijken, zien we dat de kosten van splitsing de baten waarschijnlijk met ongeveer één miljard euro overtreffen (de CBL-claims zijn hierbij niet meegenomen). In het positieve scenario is er een netto welvaartsvoordeel van ongeveer één à drie miljard euro. In het negatieve scenario zijn de kosten van splitsing bijna vijf miljard euro.

Op het alternatief van de overdracht van de netten van 110 kV en hoger aan TenneT na is in alle andere acht alternatieven sprake van een welvaartsverlies. Omdat het positieve saldo bij de overdracht van de hoogspanningsnetten sterk leunt op de nog niet nader getoetste aannames in één rapport, zouden we adviseren de plannen ten aanzien van splitsing en het creëren van een vette netbeheerder uit te stellen en over bijvoorbeeld vijf jaar te kijken of het saldo van de kosten en baten anders uitpakt. Ook het onomkeerbare karakter van de plannen draagt bij aan dit advies voor uitstel.

LITERATUUR

Baarsma, B. & M. de Nooij (2006) *De welvaartseffecten van het splitsingsvoorstel - een overkoepelend beeld*. SEO-rapport-nr. 913. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

CPB (2006) *Kwantitatieve verkenning welvaartseffecten splitsing energiebedrijven, 20 maart 2006, rapport aan de Commissie Validatie Splitsing Energiebedrijven*. Den Haag: Centraal Planbureau.

Eijgenraam, C.C.J., C.C. Koopmans, P.J.G. Tang & A.C.P. Verster (2000) *Evaluatie van infrastructuurprojecten. Leidraad voor kosten-batenanalyse*. Den Haag/Rotterdam: CPB/NEI. 'OEL-leidraad'

KEMA T&D Consulting (2004) *Transportnetten in Nederland: 50 kV en hoger*, Arnhem, 30 november.