



## Toezicht op de elektriciteitssector

**Auteur(s):**

Huygen, A.E.H.

Theeuwes, J.J.M.

*De auteurs zijn verbonden aan de Rijksuniversiteit Leiden.***Verschenen in:**

ESB, 82e jaargang, nr. 4130, pagina 905, 26 november 1997

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

energie

*Een nieuwe proefballon voor toezicht bij verzelfstandiging?*

Dat er in Nederland onduidelijkheid bestaat over het toezicht op de verzelfstandigde of geprivatiseerde overheidsdiensten wordt bij tijd en wijle pijnlijk duidelijk. Men hoeft maar te denken aan de ophef over het loodswezen, de CTSV-affaire of de tariefsverhogingen bij de spoorwegen. Dit artikel bespreekt het toezicht op organisaties, die (nog) niet functioneren in een concurrerende omgeving. Dit gebeurt met name aan de hand van het ontwerp voor een nieuwe elektriciteitswet (hierna: E-wet).

### Monopolie en toezicht

Toezicht is noodzakelijk bij onvolledige concurrentie. Dit geldt bij infrastructuur met de kenmerken van het natuurlijk monopolie, zoals netten (electriciteit), pijpen (gas en water) of rails; bij organisaties met een wettelijk monopolie, zoals een alleenrecht voor de voorziening van gebonden klanten; en bij organisaties met een feitelijke machtspositie wegens het ontbreken van voldoende marktpartijen. Zo zijn treinreizigers geheel afhankelijk van NS en zal de elektriciteitsproducent GPB de Nederlandse markt na diens formele vrijmaking door de E-wet voorlopig nog domineren (zie het artikel van R.F.T.Aalbers in dit nummer, [De prijs van de elektriciteit](#), *ESB*, 26 november 1997, blz. 902-905).

Toezicht is noodzakelijk omdat prikkels voor maatschappelijk efficiënt gedrag ontbreken. De kosten zijn vaak hoog omdat deze doorberekend kunnen worden in heffingen of tarieven. Zo zijn de arbeidsvoorwaarden van de directeurs van de NS, KPN, de energiebedrijven en het CTSV na verzelfstandiging aanmerkelijk verbeterd. Bij winststreven zullen de prijzen bovendien uitstijgen boven de marginale kosten. Met toezicht kan men de daaruit voortvloeiende welvaartsverliezen tegen gaan.

### Informatievoorziening

Zonder goede informatie is toezicht niet mogelijk. De informatieachterstand van de toezichthouder ten opzichte van de gereguleerde ondernemingen wordt algemeen gezien als het grootste knelpunt van toezicht<sup>1</sup>. Een toezichthouder is een buitenstaander die ingrijpende beslissingen neemt, zoals over de prijzen. Daartoe dient hij een nauwkeurig inzicht hebben in kosten, winsten en prestaties van gereguleerde bedrijven. Bij het vergaren van de vereiste informatie is de toezichthouder vooral aangewezen op de gereguleerde ondernemingen, die belang hebben bij het verschaffen van eenzijdige informatie. Indien zij de toezichthouder er van kunnen overtuigen dat de kosten hoger zijn, zal deze hogere prijzen of heffingen toestaan. Voor effectief toezicht is betrouwbaarheid van de informatie essentieel. Een verplichting om de noodzakelijke informatie gestandaardiseerd en voldoende gedetailleerd over te leggen, waarbij de verschillende posten steeds op dezelfde, voorgeschreven wijze worden berekend, verlicht de taak van de toezichthouder. Een uitgebreide verslaglegging verhoogt de kosten. Vanwege de monopoliepositie kunnen de organisaties de kosten meestal doorberekenen aan de klanten. De extra kosten moeten worden afgewogen tegen de maatschappelijke baten, die bestaan uit een vermindering van de werklast van de toezichthouder en een toegenomen kwaliteit van diens beslissingen.

In de VS, waar men veel belang hecht aan transparantie en controleerbaarheid, heeft men ervaring op dit gebied. Een voorbeeld hiervan is de uitgebreide regulering van de financiële verslaggeving van de nutsbedrijven. Gedetailleerde voorschriften bepalen hoe kostenposten geboekt moeten worden, hoe men activa moet waarderen, op welke wijze en tegen welke percentages men mag afschrijven, hoe men kosten moet toedelen aan verschillende activiteiten, enz. De voorschriften hebben de omvang van een dik boek. De verslaggeving is hierdoor volledig gestandaardiseerd. Toezichthouders en anderen kunnen cijfers relatief gemakkelijk interpreteren.

Het vergemakkelijkt vergelijkingen van de prestaties in opeenvolgende jaren, of tussen verschillende ondernemingen (benchmarking). In tegenstelling tot in de VS is er in Nederland geen cultuur van openheid en van verplichtingen tot verslaggeving, zelfs niet wanneer het monopolies of overheids- bedrijven betreft. Dit blijkt ook uit de E-wet. Deze opent de mogelijkheid om via een algemene maatregel van bestuur regels te stellen met betrekking tot de boekhouding van netbeheerders. Vooralsnog is het niet duidelijk of er van deze mogelijkheid gebruik gemaakt zal worden, laat staan dat men kan beoordelen of de eisen, die worden gesteld, ver genoeg gaan. Voor het overige ontbreken gestructureerde verplichtingen met betrekking tot de informatievoorziening. Dit valt te betreuren.

### Financieel toezicht

Het toezicht op de prijzen en de kosten is essentieel bij monopolies. Dit impliceert toezicht op de kwaliteit: lage prijzen zijn zinloos bij onvoldoende kwaliteit. Er zijn twee basisvormen van toezicht op de prijzen: de cost-plus of rate of return methode, die vooral in de VS veel wordt gebruikt, en de price-cap of RPI - X methode, die in het VK is ontwikkeld. Tussenvormen bestaan ook.

Bij de cost-plus methode kunnen alle redelijk gemaakte kosten worden doorberekend in de prijzen, inclusief een redelijk geachte vergoeding voor het geïnvesteerde kapitaal (dat meestal in ligt tussen het rendement op een bepaald pakket aandelen en de rente op obligaties). De toezichthouder toetst alle kostenposten afzonderlijk. Acht hij bepaalde kosten onredelijk (bijvoorbeeld salariskosten) dan wijst hij doorberekening in de tarieven af. Deze kosten komen dan ten laste van de aandeelhouders. De kwaliteit blijft bij deze vorm van regulering meestal op peil, omdat de uitgaven daarvoor meestal weinig discussies opleveren. Prikkels om kosten laag te houden en efficiënt te werken zijn echter nauwelijks aanwezig. Alleen bij apert onredelijk gemaakte kosten bestaat het risico van afwijzing.

De price-cap methode grijpt niet aan op de kosten, maar op de (totale) inkomsten van de organisatie. Deze worden vastgesteld door de toezichthouder, meestal vooraf en voor enige jaren (bijvoorbeeld vier) tegelijk. In het VK hanteert de toezichthouder de RPI - X formule, waarbij ondernemingen de inkomsten jaarlijks mogen verhogen of verlagen met een indexcijfer (de Retail Price Index, RPI) gecorrigeerd met de X, een door de toezichthouder vastgesteld percentage dat de toename in de efficiëntie weergeeft. Indien de X bijvoorbeeld wordt vastgesteld op twee moeten de inkomsten jaarlijks met 2% dalen (afgezien van het indexcijfer). Bedrijven worden zo geprikkeld om te besparen. Het verlagen van de kosten verhoogt de winsten, nu de inkomsten vast staan. De price-cap methode dient aangevuld te worden met intensieve regulering van de service en de kwaliteit, omdat deze achteruit kunnen gaan nu besparingen de winsten verhogen.

Bij de introductie van de price-cap methode meende men dat deze in uitvoering eenvoudiger zou zijn dan de cost-plus methode. De toezichthouder kon immers volstaan met het inschatten van de verwachte toename in efficiëntie van de onderneming (de X) en hoefde zich niet bezig te houden met het uitpluizen van afzonderlijke kostenposten. Het is echter onmogelijk gebleken om een goede X vast te stellen, wanneer men de kosten van de ondernemingen niet precies kent. Bij beide methodes is een uitgebreide informatievoorziening en controle van de kosten belangrijk.

Hoezeer financieel toezicht mis kan gaan is gebleken in het VK, toen de toezichthouder na uitgebreide consultaties van partijen en adviezen van consultants de (RPI -) X voor de distributiebedrijven bekend maakte. De beurskoersen van de ondernemingen vlogen omhoog. Het inkomensplafond was te hoog vastgesteld. De toezichthouder heeft zijn beslissing later weer ingetrokken, hetgeen heeft geleid tot maatschappelijke onrust en schade voor de betrokken partijen. De gang van zaken illustreert dat beurskoersen kunnen fungeren als controle op het toezicht en dat financiële analisten beter geïnformeerd (of meer deskundig) kunnen zijn dan de toezichthouder. Bij de verzelfstandigde Nederlandse nutsbedrijven, die niet geprivatiseerd zijn, ontbreekt dit controlemechanisme.

Zowel in de VS als in het VK blijkt dat toezicht een continu samenspel is tussen toezichthouder en gereuleerde onderneming. De toezichthouder heeft steeds het recht om in te grijpen, indien hij het ondernemingsbeleid maatschappelijk onaanvaardbaar acht. Tegelijkertijd zal hij proberen om zo terughoudend mogelijk te zijn zodat de organisaties een eigen beleid kunnen ontwikkelen en doorzetten. Op hun beurt houden de gereuleerde ondernemingen rekening met de marges van de toezichthouder. Zij zullen pogen daarbinnen te blijven.

De E-wet regelt het toezicht op de netbeheerder en op de levering aan de gebonden klanten. Daarbij is geen keuze gemaakt voor de cost-plus of de price-cap methode. In de toelichting spreekt men bijvoorbeeld over het doorberekenen van de feitelijke kosten, uitgaande van een doelmatige bedrijfsvoering. Deze elementen zijn moeilijk te combineren. Bij het toezicht op de netbeheerder is overigens zowel voor de cost-plus als voor de RPI - X methode iets te zeggen. De laatste is wat moderner, en kan meer rust brengen indien de X kundig wordt vastgesteld en de tussenpozen van ingrijpen voldoende groot zijn.

Bij het toezicht op de gebonden klanten ligt toezicht met de price-cap methode, gebaseerd op de huidige tarieven, meer voor de hand, omdat het voor de toezichthouder vrijwel ondoenlijk is de kosten van levering aan de gebonden en de ongebonden klanten van elkaar te scheiden. Beide functies worden immers door dezelfde ondernemingen uitgeoefend.

In ieder geval moeten ondernemingen zo spoedig mogelijk duidelijkheid krijgen over de keuze van methodes van toezicht. In de E-wet is ten onrechte geen speciale bevoegdheid opgenomen om toezicht te houden op de productieprijs.

## Infrastructuur

Bij de nutsbedrijven is er vrijwel altijd sprake van infrastructuur, zoals pijpen, leidingen of netten. Invloed van marktpartijen op netbeheerders kan leiden tot concurrentievervalsing. Talloze meer of minder subtiele manieren van bevoordeling door de netbeheerder van de bijbehorende marktpartij zijn mogelijk, zoals het hanteren van bepaalde tariefstructuren of het uitwisselen van informatie. Het toezicht dat bij een dergelijke belangenverstrengeling noodzakelijk is, is ingewikkeld en gedetailleerd, zoals onder meer is gebleken in de VS. Dit verhoogt de kosten van het toezicht en kan bovendien afdoen aan de effectiviteit<sup>2</sup>. Bij de introductie van volledige concurrentie in de elektriciteitsvoorziening scheiden de meeste landen het netbeheer, in elk geval van de hoofdtransportnetten, daarom volledig af van de marktpartijen.

De E-wet staat toe dat netbeheer en productie of distributie zijn ondergebracht in hetzelfde concern, zij het dat de netbeheerder juridisch zelfstandig moet zijn en dat bestuur en raad van commissarissen voor een deel niet gelijktijdig een functie mogen vervullen bij de marktpartijen. Dit is een gewrongen constructie, die voor de onderneming kosten met zich brengt, maar die desondanks geen onafhankelijkheid garandeert. Het toezicht op het netbeheer dient om deze reden intensief en gedetailleerd te zijn, met alle nadelige gevolgen vandien (hoge transactiekosten, weinig effectiviteit en mogelijk falen van de toezichthouder). Bij de gassector en de stadsverwarming wordt het netbeheer weer geheel anders geregeld. Men doet maar wat.

## Onafhankelijkheid

Toezicht kan worden uitgeoefend door of namens de uitvoerende macht, het ministerie, of door een van de uitvoerende macht onafhankelijk gemaakte instelling. Deze laatste vorm van toezicht treft men vaak aan in de VS, waar onafhankelijke toezichthouders vaak

regelgevende, uitvoerende en rechtsprekende bevoegdheden hebben. Het ineffectief maken van lobbies van de gereguleerde industrieën, die er een groot belang bij hebben om de beslissingen van de toezichthouder te beïnvloeden, ziet men als belangrijkste voordeel van de onafhankelijkheid. Het nadeel is dat de onafhankelijke toezichthouder niet door de politiek ter verantwoording geroepen kan worden. Wie controleert de onafhankelijke controleur?

Kosten en baten van ministerieel of onafhankelijk toezicht lijken niet goed in te schatten. Ze hangen samen met de feitelijke omstandigheden (de mate van beïnvloedbaarheid van het ministerie, de kwaliteit van de onafhankelijke toezichthouder). In Nederland is men de laatste tijd geporteerd geraakt voor onafhankelijke toezichthouders. Uitvloeisel daarvan is bijvoorbeeld de onafhankelijke mededingingsautoriteit, die in januari zal aantreden, en de Onafhankelijke Post en Telecom Autoriteit. De E-wet vertoont op het punt van de onafhankelijkheid alle kenmerken van het compromis. De toezichthoudende bevoegdheden worden verspreid over een keur aan instanties. De minister behoudt een aantal bevoegdheden, daarnaast krijgt een verzelfstandigde toezichthouder, die echter niet geheel onafhankelijk is van de minister, een aantal bevoegdheden, voorts is de onafhankelijke mededingingsautoriteit bevoegd om bepaalde conflicten op te lossen, en is beroep mogelijk bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

De versplintering heeft veel nadelen en nauwelijks voordelen. Allereerst belemmert ze een consistent, eenduidig en stabiel toezicht. Alle betrokken instanties kunnen een eigen beleid voeren, waardoor rechtsonzekerheid ontstaat, en het beleid van de één onderuit wordt gehaald door de ander. Men kan zich de papierwinkels voorstellen bij het uitwisselen van informatie, hetgeen soms wel, en in andere gevallen weer niet geoorloofd is (en de mogelijkheden om daarover te procederen). Men had beter alle toezichthoudende bevoegdheden kunnen toewijzen aan de minister, met mogelijkheid van beroep op een onafhankelijke instantie, of aan een onafhankelijke toezichthouder, eveneens met een beroepsmogelijkheid. Dan kan men voldoende specialistisch, eenduidig en stabiel toezicht verwachten, hetgeen zowel in het belang is van de sector als van de afnemers.

## Conclusie

Overheidstoezicht bij organisaties met een monopolie is van essentieel belang. Door schade en schande wordt men niet wijzer. Zolang er geen algemene doelstellingen en regels zijn, en men bij iedere situatie het toezicht weer op een andere manier regelt, kan men onaangename verrassingen blijven verwachten.

De E-wet schuift een aantal belangrijke aspecten (de informatievoorziening en de methode van toezicht) van toezicht door naar lagere wetgeving of naar de verschillende toezichthouders. Men mag hopen dat de zaken grondig aangepakt worden, zeker nu de verstrengeling van netbeheer en marktpartijen extra eisen stelt. De verspreiding van het toezicht over verschillende instanties zal de consistentie niet bevorderen

---

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld M. Armstrong, S. Cowan en J. Vickers, *Regulatory reform, economic analysis and British experience*, MIT Press, 1994, blz. 44-45.

<sup>2</sup> Zie A.E.H. Huygen en J.J.M. Theeuwes, [Vrije elektriciteitsmarkt vergt onafhankelijk netbeheer](#), *ESB*, 22 mei 1996, blz. 468-472.