

Verticale splitsing in de energiesector

Op 22 oktober is besloten dat de wet die de eigendomssplitsing regelt van energiebedrijven in Nederland niet strijdig is met Europees recht, indien kan worden aangetoond dat splitsing “geschikt is en niet verder gaat dan noodzakelijk”. Een evaluatie wijst er echter niet op dat eigendomssplitsing heeft bijgedragen aan een beter functionerende energiemarkt. Er zijn wel aanwijzingen voor een negatief effect van splitsing op de financierbaarheid van energiebedrijven.

BASTIAAN DESSING

Consultant bij Price-WaterhouseCoopers (PwC)

DORINE HELMER

Economisch adviseur bij PwC

RAJENDRA SITOMPOEL

Senior adviseur bij PwC

PAUL NILLESEN

Partner bij PwC

In Nederland zijn verticaal geïntegreerde energiebedrijven op basis van de Wet onafhankelijk netbeheer (WON) per 1 juli 2008 verplicht gesteld om hun distributieactiviteiten (regionaal netbeheer) op eigendomsniveau te splitsten van andere, commerciële, activiteiten binnen de energiesector, zoals de productie, handel of levering van energie (‘eigendomssplitsing’). Dit zogenoemde groepsverbod heeft gevolgen voor zowel de elektriciteitsmarkt als de gasmarkt.

De overheid heeft tot introductie van eigendomssplitsing besloten om twee redenen (Tweede Kamer, 2005). Splitsing zou ten eerste leiden tot efficiëntere retailmarkten, omdat bij een gesplitste onderneming geen sprake kan zijn van kruis-subsidiëring of voortrekkersgedrag. Daarnaast zou splitsing de leveringszekerheid veiligstellen doordat netbeheerders onafhankelijk kunnen opereren en investeren.

Tegenstanders beargumenteren echter dat eigendomssplitsing geen vereiste is voor goed functionerende energiemarkten omdat er al verscheidene effectieve maatregelen bestaan die dit borgen. Daarnaast geven zij aan dat splitsing op langere termijn negatieve werkgelegenheidseffecten tot

gevolg heeft, omdat splitsing een horizontale consolidatieslag zou faciliteren. Tot slot zou splitsing leiden tot een slechtere financierbaarheid, omdat de kredietwaardigheid van een geïntegreerd bedrijf per saldo beter zou zijn dan van twee afzonderlijke bedrijfsdelen.

Een aantal energiebedrijven heeft in reactie op het groepsverbod hun commerciële activiteiten – al dan niet vrijwillig – afgesplitst van hun netbeheeractiviteiten. Twee energiebedrijven, Eneco en Delta, hebben de splitsing nog niet doorgevoerd en zijn een juridische procedure gestart tegen de inwerkingtreding van het groepsverbod. Het dossier is uiteindelijk voorgelegd aan het Europese Hof, dat op 22 oktober heeft geoordeeld dat het groepsverbod niet in strijd is met Europese regelgeving, gegeven dat splitsing een geschikte maatregel is ten aanzien van doelstellingen aangaande mededingings- en leveringszekerheid (Hof van Justitie Europese Unie, 2013). Het is nu aan de Hoge Raad om dit te beoordelen.

In de context van het juridisch proces is juist op dit moment een eerste evaluatie van de effecten van splitsing op de Nederlandse energiemarkt waardevol. Daarnaast is een evaluatie relevant voor het beleidsproces, omdat de keuze om te splitsen ook zonder juridische procedure zou moeten worden geëvalueerd.

DE THEORIE VAN EIGENDOMSSPLITSING

De energievoorziening wordt doorgaans beoordeeld op drie criteria: de betaalbaarheid, de leveringszekerheid en de duurzaamheid. Om een goedkope en betrouwbare energievoorziening te bewerkstelligen wordt doorgaans gewezen op het belang van competitieve productie- en retailmarkten en goed gereguleerde transmissie- en distributienetwerken (Sioshansi en Pfaffenberger, 2008).

Regulering van de netwerkbedrijven is gewenst, omdat marktmacht kan leiden tot te hoge prijzen (betaalbaarheid), te lage investeringsniveaus (leveringszekerheid) en een risico op discriminatie van energieproductie- en retailbedrijven. De afwezigheid van discriminatie vanuit netwerkbedrijven is

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders

te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

een belangrijke voorwaarde voor competitieve productie- en leveringsmarkten. Andere fundamentele voorwaarden voor competitieve markten zijn niet anders dan zoals die gelden in andere sectoren. Denk hierbij aan keuzevrijheid voor economische actoren (zoals overstapmogelijkheden voor consumenten) en een beperking van de markconcentratie.

Het verticaal scheiden van activiteiten in de energieketen kan zowel voor- als nadelen opleveren ten aanzien van deze punten. Een belangrijk voordeel is het positieve effect dat eigendomssplitsing kan hebben op de mate van concurrentie in de retailmarkt, omdat de mogelijkheden tot bevoordeling binnen het concern afnemen (Joskow en Tirole, 2000). Daarnaast kan splitsing de leveringszekerheid verbeteren omdat het management van de netbeheeractiviteiten zich volledig kan richten op het uitvoeren van het netbeheer (Pollitt, 2008). Een derde argument is dat splitsing de transparantie in de sector doet toenemen, wat onder andere een gunstig effect kan hebben op de kosteneffectiviteit van het toezicht (Baarsma *et al.*, 2007).

Als belangrijk nadeel geldt dat splitsing een dubbele marge kan introduceren indien beide gescheiden bedrijfsonderdelen afdoende marktmacht hebben om zelfstandig een marge door te rekenen (Bolle en Breitmoser, 2006). Daarnaast kan splitsing leiden tot het mislopen van synergieën, omdat het aanbieden van een bepaalde dienst of bepaald product binnen de energiesector goedkoper is wanneer al een ander product of andere dienst wordt aangeboden (Van Damme en Kanning, 2004). Een derde nadeel is dat splitsing effect kan hebben op de toegang tot en kosten van kapitaal, omdat de resterende ondernemingen kleiner zijn dan de geïntegreerde onderneming (Mulder en Shestalova, 2005).

De empirische literatuur is vrij beperkt, ook al omdat wereldwijd alleen in Nederland en Nieuw-Zeeland (vanaf 1998) een vorm van verplichte eigendomssplitsing is doorgevoerd. In Nieuw-Zeeland is de regelgeving inmiddels grotendeels herroepen, omdat de resultaten niet in lijn waren met de vooraf gestelde doelstellingen aangaande de concurrentie op de markt (MBIE, 2012).

EFFECTEN VAN SPLITSING IN NEDERLAND

In een analyse van de voor- en nadelen van splitsing worden de argumenten ten aanzien van concurrentie, leveringszekerheid, werkgelegenheid en financierbaarheid getoetst. Deze argumenten hebben in de aanloop naar de WON de grootste rol gespeeld. Andere argumenten zijn minder relevant of moeilijk te toetsen. Zo is de kosteneffectiviteit van het toezicht op zichzelf niet interessant, omdat de toezichtskosten slechts circa een kwart promille bedragen van de sectoromzet (PwC, 2013). Ook het theoretische argument betreffende een dubbele marge is minder interessant, omdat er voor de netbeheerders sprake is van tariefregulering. Tot slot wordt niet ingegaan op de kostenefficiëntie, omdat dit niet goed is te onderzoeken op basis van publiek beschikbare informatie.

Het effect van eigendomssplitsing wordt beoordeeld door de ontwikkeling van relevante indicatoren te analyseren voor en na invoering van het wetsvoorstel medio 2008. Bij de beoordeling van de resultaten van de analyses moeten een aantal complicaties worden meegenomen, zoals de timing van alternatief gedrag (anticipatie van toekomstige implementatie van de wet), de invloed van de conjunctuur en andere

wijzigingen in wet- en regelgeving voor netbeheerders in de periode rondom 2008 (waaronder kwaliteitsregulering, overdracht van de economische eigendom van de netwerken aan de netbeheerder en minimum-solvabiliteitsratio's). Deze factoren maken het moeilijk het effect van eigendomssplitsing te isoleren en maakt een econometrische analyse minder bruikbaar. Ook in andere academische studies wordt dit probleem onderkend (Pollitt, 2008).

Ontwikkeling concurrentie

Om de ontwikkeling van de mate van concurrentie te benaderen, wordt gekeken naar het aantal aanbieders, de marktconcentratie en het overstapgedrag van consumenten. Daarnaast is gekeken naar indicaties voor marktverstoring gedrag aan de

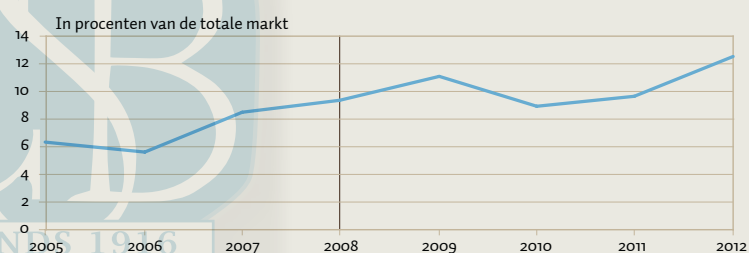
Een concurrentie-stimulerend effect van splitsing is niet zichtbaar in het overstapgedrag

hand van boetebedragen en de ontwikkeling in operationele kosten. Vooral indirecte operationele kosten kunnen inzicht geven in mogelijke kruissubsidiëring, via de te kiezen allocatiesleutels.

Het overstapgedrag is de sterkste indicator van een concurrerende markt, omdat er ook in een geconcentreerde markt met een beperkt aantal aanbieders sprake kan zijn van een hoge mate van concurrentie. In figuur 1 is te zien dat op de consumentenmarkt voor elektriciteit het overstapgedrag is toegenomen na splitsing. Het tempo waarin het overstapgedrag toeneemt, is echter met circa acht procent per jaar in de periode na splitsing lager dan in de periode voor splitsing (circa veertien procent). Een concurrentie-stimulerend effect

Overstappers consumentenmarkt elektriciteit

FIGUUR 1



Bron: ACM

van splitsing is daarom niet zichtbaar in het overstapgedrag.

Een analyse van de ontwikkeling in het aantal aanbieders en de marktconcentratie geeft evenmin een aanwijzing voor een positieve invloed van eigendomssplitsing. Het aantal onafhankelijke aanbieders in de elektriciteitsmarkt nam in de vier jaar tot aan splitsing toe met 39 procent, terwijl er over de vier jaar na splitsing sprake is van een daling van zeven procent (PwC, 2013). De concentratie op de elektriciteitsmarkt nam in de periode na splitsing licht toe vergeleken met de periode voor splitsing (ACM, 2013a). Het is mogelijk dat eigendomssplitsing verantwoordelijk is geweest voor deze twee ontwikkelingen, aangezien het de overname van de gesplitste leverings- en energieproductiebedrijven door reeds op

ven of bedrijven die nooit onderdeel zijn geweest van een verticaal geïntegreerd bedrijf (ACM, 2013b). De ontwikkeling van de operationele kosten (exclusief directe elektriciteitsinkoop) verloopt in grote lijnen synchroon voor gesplitste en geïntegreerde bedrijven (PwC, 2013).

Ontwikkeling leveringszekerheid

Om het effect van eigendomssplitsing op de leveringszekerheid te beoordelen is een analyse gemaakt van de jaarlijkse gemiddelde uitvalduur van elektriciteitsnetwerken en de ontwikkeling in de netwerkinvesteringen bij gesplitste bedrijven en de geïntegreerde bedrijven Delta en Eneco.

In figuur 2 valt te zien dat de uitvalduur na splitsing niet is verbeterd. Dit is niet verrassend omdat de uitvalduur in Nederland al consistent laag is in vergelijking met de rest van Europa (62 minuten in 2010). Daarnaast is het aannemelijk dat de uitvalduur met een zekere vertraging een reflectie is van de mate waarin in netwerken wordt geïnvesteerd. Figuur 2 laat zien dat deze investeringen aanzienlijk zijn toegenomen na splitsing, maar hier is geen verschil zichtbaar tussen gesplitste en geïntegreerde bedrijven. Een effect van eigendomssplitsing is dus niet zichtbaar.

Ontwikkeling financierbaarheid

Een effect van splitsing op de financierbaarheid van energiebedrijven is onderzocht aan de hand van de credit ratings van de twee grootste gesplitste (Nuon en Essent) en geïntegreerde (Delta en Eneco) bedrijven. Een lagere credit rating bemoeilijkt de toegang tot (goedkoop) kapitaal. Uit de analyse blijkt dat voor alle vier de energiebedrijven de credit rating is gedaald. Bij alle afwaarderingen geeft S&P expliciet aan dat dit te maken heeft gehad met ofwel verwachte ofwel doorgevoerde eigendomssplitsing. Zo is in 2009 de A+-rating van Nuon afgewaardeerd naar BBB+ voor de commerciële bedrijfsonderdelen en naar A voor het gereguleerde netwerkgedeelte, op basis van de "volledige eigendomssplitsing van de Nuongroep" (S&P, 2009). De financierbaarheid van energiebedrijven gaat dus achteruit door splitsing.

Ontwikkeling werkgelegenheid

Om de impact op de werkgelegenheid te bepalen is een analyse gemaakt van de werkgelegenheid bij de grootste gesplitste bedrijven (Nuon en Essent) en de geïntegreerde bedrijven (Delta en Eneco), zie figuur 3. Deze cijfers zijn gecorrigeerd voor publiekelijk bekende overnames en verkopen. Daarnaast zijn de cijfers van netbeheerders Enexis en Alliander opgeteld bij respectievelijk Essent en Nuon. Een complicatie bij deze analyse is dat er mogelijk sprake is van een tijdsvertraging in de werkgelegenheidseffecten, aangezien effecten van reorganisaties die zijn ingeleid door de eigendomssplitsing pas over de tijd materialiseren.

De werkgelegenheid bij de gesplitste bedrijven ontwikkelt zich vanaf 2009 minder gunstig dan bij geïntegreerde energiebedrijven, maar het effect is tot nu toe beperkt: in de periode vanaf splitsing (2008) is de ontwikkeling van de werkgelegenheid twee procentpunt lager voor gesplitste bedrijven vergeleken met geïntegreerde bedrijven. Een nieuwe evaluatie in de toekomst kan hierover meer duidelijkheid geven, gezien de mogelijke tijdsvertraging in het optreden van effecten.

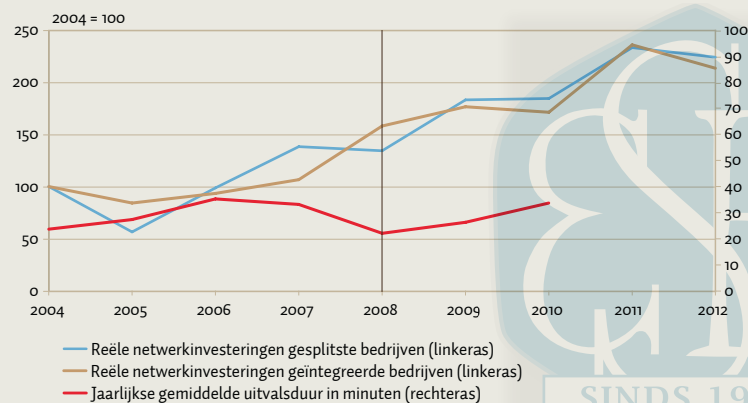
Bij alle afwaarderingen geeft S&P expliciet aan dat dit te maken heeft gehad met ofwel verwachte ofwel doorgevoerde eigendomssplitsing

de markt actieve buitenlandse aanbieders heeft gefaciliteerd.

Uit de ontwikkeling van de boetebedragen en operationele kosten is geen aanwijzing gevonden voor concurrentieverstorende handelingen van geïntegreerde bedrijven. Het totale boetebedrag in de vier jaar na splitsing (2009–2012) ligt met ruim 16 miljoen euro substantieel hoger dan de 2,2 miljoen euro in de vijf jaar voor splitsing (2004–2008). Deze boetes zijn vrijwel uitsluitend gegeven aan gesplitste bedrij-

Reële netwerkinvesteringen en uitvalduur elektriciteitsnetwerken

FIGUUR 2

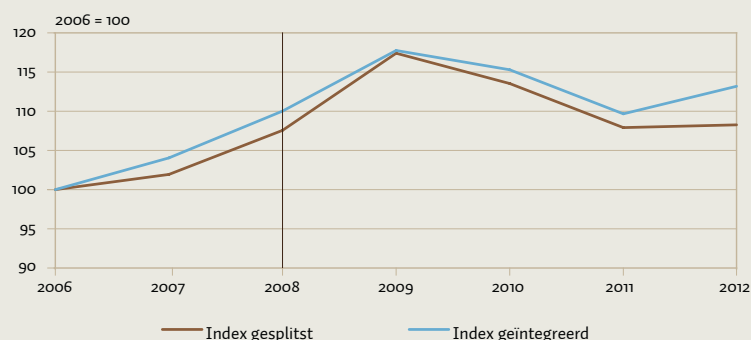


Bron: ACM; CBS; TenneT

CONCLUSIE

Er zijn geen aanwijzingen gevonden voor een bijdrage van splitsing aan de beleidsdoelstellingen van de Nederlandse overheid ten aanzien van concurrentie en leveringszekerheid. De concurrentie op de energiemarkt is toegenomen, maar dit lijkt niet toe te schrijven aan de doorvoering van eigendomsplitsing. Een positief effect van splitsing op de ontwikkeling van de leveringszekerheid is evenmin waarneembaar. Er zijn wel sterke aanwijzingen dat splitsing een negatief effect heeft op de financierbaarheid van bedrijven. Een beperkt negatief effect van eigendomsplitsing op de werkgelegenheid in de sector lijkt zichtbaar, maar dit zal moeten worden bevestigd door een latere evaluatie.

Vanuit Europees perspectief is het gezien de geldende richtlijnen en huidige beleidsdiscussie niet nodig om verdere eigendomsplitsing door te voeren. Sterker nog, Nederland is na de terugtrekkende beweging in Nieuw-Zeeland wereldwijd het enige land waar eigendomsplitsing voor energiedistributie van kracht is. Een logisch gevolg lijkt dat eigendomsplitsing een beleidsmatige heroverweging verdient.

Werkgelegenheid bij grootste elektriciteitsbedrijven**FIGUUR 3**

Bron: Berekening op basis van jaarverslagen van Nuon, Essent, Eneco, Delta, Alliander en Enexis

LITERATUUR

- ACM (2013a) *Trendrapportage marktwerking en consumentenvertrouwen in de energiemarkt, 2e helft 2012*. Den Haag: Autoriteit Consument en Markt.
- ACM (2013b) *Nieuwsberichten ACM*. Nieuwsberichten op www.acm.nl.
- Bolle, F. en Y. Breitmoser (2006) On the allocative efficiency of ownership unbundling. *European University Viadrina Frankfurt (Oder), Department of Business Administration and Economics Discussion Paper*, 255.
- Baarsma, B., M. de Nooij, W. Koster en C. van der Weijden (2007) Divide and rule. The economic and legal implications of the proposed ownership unbundling of distribution and supply companies in the Dutch electricity sector. *Energy Policy*, 35(3), 1785–1794.
- Damme, E. van en A. Kanning (2004) *Unbundling of regional energy companies: research for the province of Noord-Brabant*. Tilburg: Tilec.
- Hof van Justitie van de Europese Unie (2013) Beperkingen van het vrije kapitaalverkeer betreffende ondernemingen die op de elektriciteit- en aardgasmarkten actief zijn, kunnen met het Europese recht verenigbaar zijn. *Hof van Justitie van de Europese Unie Perscommuniqué*, 13(137).
- Joskow, P.L. en J. Tirole (2000) Transmission rights and market power on electric power networks. *RAND Journal of Economics*, 31(3), 450–487.
- MBIE (2012) *Chronology of New Zealand electricity reform*. Wellington: Ministry of Business, Innovation, and Employment.
- Mulder, M. en V. Shestalova (2005) Costs and benefits of vertical separation of the energy distribution industry: the Dutch case. *Competition and Regulation in Network Industries*, 1(2), 197–230.
- Pollitt, M. (2008) The arguments for and against ownership unbundling of energy transmission networks. *Energy Policy*, 36(2), 704–713.
- PwC (2013) *Splitsing in de energiesector: een verdeeld of onverdeeld succes?* Amsterdam: Price-WaterhouseCoopers.
- Siohansi, F. en W. Pfaffenberger (2008) *Electricity market reform. An international perspective*. Oxford: Elsevier.
- S&P (2009) *Research update: N.V. NUON group ratings lowered to reflect negative impact of regulatory unbundling; off CreditWatch negative*. Stockholm: Standard & Poor's.
- Tweede Kamer (2005) *Wijziging van Elektriciteitswet 1998 en van de Gaswet in verband met nadere regels omtrent een onafhankelijk netbeheer; memorie van toelichting*. *Kamerstuk*, 30212(3).