

Uitgebreide samenvatting

Bereik van het onderzoek

De Nederlandse minister van Economische Zaken heeft een voorstel gedaan om het huidige toegepaste systeem van juridische splitsing van energiedistributiebedrijven te vervangen door een systeem van splitsing van eigendom. Nederlandse regionale nutsbedrijven, waarvan lokale overheden de huidige eigenaars zijn, zijn verticaal geïntegreerde bedrijven en verzorgen zowel de distributie van energie als commerciële diensten, zoals productie en detailhandel. De drie grootste nutsbedrijven in Nederland produceren momenteel 40% van de elektriciteit, vooral in de markt van kleine afnemers. In aanvulling op een aantal verticaal geïntegreerde regionale bedrijven, zijn er ook andere ondernemingen actief op het gebied van productie en/of verkoopactiviteiten op de Nederlandse elektriciteitsmarkt.

Wanneer een elektriciteitsbedrijf actief is in een aantal verticaal gerelateerde activiteiten, waaronder het netwerk, kan het bedrijf gebruikmaken van de buitengewone positie van het netwerk en zodoende de situatie rond de marktgerichte activiteiten beïnvloeden. Daarom heeft de Tweede Europese Richtlijn de voorwaarden voor splitsing van distributienetwerken verstevigd en de wettelijke splitsing aanbevolen. In Nederland zijn distributienetwerken wettelijk gesplitst van de holding. De minister van Economische Zaken stelt voor deze scheiding te versterken, vooral door het introduceren van de eigendomssplitsing.

Deze studie analyseert de kosten en baten van bovengenoemd voorstel vergeleken met de huidige situatie. De huidige situatie verwijst naar Legal-Lean, omdat veel netwerken 'lean' bedrijven zijn, dat wil zeggen bedrijven zonder economisch eigendom van bezittingen en die nauwelijks personeel in dienst hebben. Naast de tegenwoordige 'Legal-Lean' splitsingsconstructie en de structuur van eigendomssplitsing, voegen we aan de analyse twee aanvullende splitsingsmogelijkheden toe, Legal-Fat, respectievelijk Legal-Fat Plus. In het eerste alternatief hebben netwerkbedrijven het economisch eigendom van hun goederen, en wordt een juiste scheiding van activiteiten tussen netwerkbedrijven en anderen bedrijven geïntroduceerd. In het tweede alternatief worden financiële reserveringen toegevoegd, wat inhoudt dat de financiële mogelijkheden van de netwerkbedrijven zijn beschermd. Bij deze optie is het netwerkbedrijf nog steeds onderdeel van de holding terwijl de holding de mogelijkheid heeft de leiding van het netwerkbedrijf te beïnvloeden. Deze opties zijn toegevoegd om te kunnen zien welke baten bereikt kunnen worden door minder zware splitsing, en tegen welke kosten.

We voeren een analyse uit van mogelijke effecten van deze splitsingsopties. Aangezien elke optie zijn eigen sterke en zwakke punten heeft, concentreren we ons op het beschrijven van de wisselwerking tussen de kosten en baten van elke optie. Deze analyse kent een sterk kwalitatief karakter, omdat dit soort hervormingsmaatregelen erg moeilijk te beoordelen zijn. Omdat er relatief veel voorbeelden zijn van uitvoering van eigendomssplitsing voor landelijke

transmissienetwerken in verschillende landen, is empirisch bewijs van dergelijke maatregelen voor distributienetwerken schaars.

Baten en kosten van alternatieve splitsingsmogelijkheden

Wanneer we de hierboven geïntroduceerde vier alternatieve mogelijkheden vergelijken, constateren we verscheidene welvaartseffecten, die we indelen in ‘kosten’ en ‘baten’. De baten van splitsing hebben betrekking op de verbeterde prestatie van netwerken, efficiëntere regulering, en verhoogde effectiviteit van concurrentie. Bovendien creëert eigendomssplitsing de mogelijkheid om commerciële activiteiten te privatiseren, wat de rol van de overheid en private partijen scheidt in het marktsegment van de bedrijfstak. Behalve baten zijn er ook kosten. We onderscheiden eenmalige transactiekosten, verlies van specialisatievoordelen en het risico van verminderde investeringen in elektriciteitsopwekking. Hieronder bespreken we alle kosten en baten apart.

Baten

- **Splitsing verhoogt onafhankelijkheid en dientengevolge de prestatie van netwerken**
Splitsing creëert een onafhankelijker positie van het netwerk, wat zorgt voor een verbeterde prestatie van het netwerk door een betere concentratie op de doelstellingen van het netwerk en een betere reactie op reguleringsprikkelers. Door netwerkbedrijven ‘fat’ te maken wordt wat netwerkgoederen betreft meer transparantie wat betreft kapitaalgoederen gecreëerd. Dit, en een juiste toewijzing van strategische taken zal de bemoeienis met de bedrijven verminderen en zal ook een betere prestatie van het netwerk garanderen. Daarom leidt een krachtigere vorm van splitsing tot een grotere verbetering.
- **Effectiviteit van regulering stijgt**
We onderscheiden twee effecten van splitsing op regulering: het effect op tariefregulering en het effect op de taak van de regulator als toezichthouder. Verdergaande splitsing is voor beide voordelig. Daarom zorgen krachtigere splitsingsopties voor meer voordeel. De grootste verbetering wordt bereikt onder de optie eigendomssplitsing, aangezien deze optie de laatste kruissubsidies en alle resterende schakels verwijdert.
- **Verbeterd de concurrentie en mogelijk grote welvaartseffecten op de groothandelsmarkt**
Zowel de verbeterde onafhankelijkheid van netwerken als verhoogde effectiviteit van regulering beïnvloeden concurrentie. Bij analyse van deze invloed maken we een onderscheid tussen klein -en groothandelssegment. Het effect van splitsing op de groothandelsmarkt blijkt belangrijker te zijn.

Een hogere graad van splitsing van elektriciteitsopwekking en van *transmissienetwerken* versterkt de positie van nieuwkomers in grootschalige opwekking en kan leiden tot wezenlijke welvaarts-groei. Aangezien de huidige distributiebedrijven ook op een deel van

het transmissienet exploiteren, stelt eigendomssplitsing de onafhankelijkheid van dergelijke netwerkbedrijven veilig, wat belangrijk is voor goed functioneren van de groothandelsmarkt. Indien het regionale transmissienetwerkbeheer vanaf 110 kV zou worden toegewezen aan de landelijke netbeheerder, zoals de Nederlandse overheid heeft voorgesteld, wordt het effect van splitsing van distributiebedrijven voor de groothandelsmarkt kleiner. Toch verhoogt splitsing van opwekking- en *distributienetwerken* de mogelijkheden voor kleinschalige producenten om te concurreren op de elektriciteitsmarkt, wat vooral belangrijk is als het concept van potentiële nutsbedrijven verder in de praktijk wordt ontwikkeld. Een dergelijke ontwikkeling is waarschijnlijker als er meer toetreding plaatsvindt bij kleinschalige opwekking, wat ook wordt bevorderd door krachtigere splitsing van distributienetwerken. Hoewel eigendomssplitsing kan resulteren in verkoop van productiecapaciteit van Nederlandse nutsbedrijven aan buitenlandse bedrijven, is het onwaarschijnlijk dat dit een groot effect heeft op de concurrentie op de Noordwest-Europese energiemarkt.

Wat de detailhandel betreft is het aannemelijk dat splitsing de toegang tot de markt bevordert. Zelfs als bij de detailhandel de netto welvaartswinst waarschijnlijk gering is, zou splitsing kunnen leiden tot een kleinere kans op een zogenaamde ‘tight oligopoly’ in deze markt. De invloed van eigendomssplitsing op verdere samenwerking in de Nederlandse detailhandel door mogelijke overnames na splitsing is waarschijnlijk te verwaarlozen vanwege het nu al hoge niveau van concentratie. Deze dreiging van toegenomen samenwerking zal waarschijnlijk door de mededingingsautoriteit tegengegaan worden.

- **Eigendomssplitsing maakt privatisering van commerciële activiteiten mogelijk**
Momenteel bezitten de publieke overheden de verticaal geïntegreerde energiedistributiebedrijven. Als gevolg daarvan worden de commerciële activiteiten, dat wil zeggen de opwekking en levering van elektriciteit, uitgevoerd door overheidsbedrijven. Eigendomssplitsing maakt het de (overheids)aandeelhouders mogelijk hun aandelen aan commerciële bedrijven te verkopen, en bovendien hun aandelen in het netwerkbedrijf te behouden. Dit leidt tot een helderder verdeling tussen de rol van de overheid en activiteiten in het geprivatiseerde deel van de sector. Bovendien zou de verkoop van activiteiten van energiebedrijven aan private partijen als bijkomend voordeel kunnen opleveren dat deze bedrijven gevoeliger worden voor de druk van de aandeelhouders. Een andere mogelijkheid om dit voordeel te bereiken kan gerealiseerd worden door wijziging van corporate governance om de mogelijkheid van vrijwillige splitsing door overheid te bevorderen.

Kosten

- **Risico van hoge eenmalige transactiekosten**

Aangezien splitsing een wijziging in de sectorstructuur inhoudt zullen eenmalige transactiekosten optreden. De verbetering van juridische splitsing zou nu al sommige kosten doen stijgen, aangezien verschillende wijzigingen aangebracht zouden moeten worden, zoals de reorganisatie van de vroegere gemeenschappelijke telefonische informatiecentra. Zowel Legal-Fat Plus als eigendomssplitsing zullen leiden tot extra verhoging van eenmalige transactiekosten, vooral kosten als gevolg van verandering in de zogenaamde ‘cross-border leases’ die sommige bedrijven in het verleden hebben afgesloten. Er bestaat onzekerheid over de omvang van deze kosten vanwege de vertrouwelijkheid van de informatie over de huidige contracten, en de onzekerheid over de mogelijke reactie van Amerikaanse investeerders op splitsing.

- **Eigendomssplitsing resulteert nauwelijks in extra verlies van specialisatievoordeel**

In de elektriciteitsindustrie bestaan mogelijk synergievoordelen plaats tussen verschillende, waarbij de integratie van verschillende soorten activiteiten de gemiddelde kosten verlaagt. We onderscheiden operationele- en financiële synergie. Wanneer we de vier beleidsopties vergelijken met betrekking tot de bedrijfsspecialisatievoordelen, concluderen we dat de belangrijkste kosten van verlies van dergelijke specialisatievoordelen al optreden bij introductie van de juiste taakverdeling (Legal Lean). Eigendomssplitsing brengt slechts geringe extra kosten met zich mee. Het effect van financiële synergie betreft hoofdzakelijk verdelingseffecten en heeft geen effect op de totale welvaart.

- **Investerings in elektriciteitsopwekking is nauwelijks te beïnvloeden**

Splitsing beïnvloedt mogelijk het financiële vermogen van het momenteel geïntegreerde bedrijf om te investeren in elektriciteitsopwekking. Maar dit effect is waarschijnlijk klein en tijdelijk. Meer dan 50% van alle productiecapaciteit is in het bezit van andere partijen dan de verticaal geïntegreerde bedrijven. Hierdoor hangen de totale investeringen in energiecentrales af van veel meer factoren dan de financiële capaciteit van de geïntegreerde bedrijven.

Conclusie

Eigendomssplitsing verhoogt de onafhankelijkheid van het netwerkbeheer aanzienlijk, en zorgt ervoor dat netwerkbedrijven zich richten op hun directe activiteiten en leiden tot een betere prestatie van het netwerk. Daarbij verhoogt splitsing de doelmatigheid van regulering. Dit heeft tot gevolg dat concurrentie steeds effectiever wordt. Het welvaartseffect van de verhoogde concurrentie in de detailhandel is mogelijk gering, terwijl de voordelen van eigendomssplitsing waarschijnlijk groter zijn op de groothandelsmarkt. De omvang van de laatstgenoemde hangt af van de toekomstige ontwikkeling van kleinschalige opwekking van

elektriciteit en het bezit van het transmissienetwerk. Bovendien maakt eigendomssplitsing privatisering van commerciële activiteiten mogelijk, wat leidt tot een helderder scheiding tussen de rol van de overheid en de activiteiten van marktpartijen in het geprivatiseerde deel van de sector.

Natuurlijk krijgen we de realisatie van de resultaten niet cadeau. Eigendomssplitsing vermindert specialisatievoordelen, en daarnaast veroorzaakt deze waarschijnlijk hoge eenmalige transactiekosten. Er bestaat onzekerheid over de omvang van de eenmalige transactiekosten die veroorzaakt worden door de invloed van splitsing op de huidige leaseconstructies. Splitsing kan ook de investeringen in de opwekking van elektriciteit door de bestaande verticaal geïntegreerde Nederlandse nutsbedrijven beïnvloeden, maar het is onwaarschijnlijk dat deze invloed heeft op de totale investeringen in energiecentrales.

Hoofdzakelijk door de onzekerheid over de toekomstige rol van de kleinschalige opwekking en de onzekerheid van de omvang van de eenmalige transactiekosten gekoppeld aan de 'cross-border leases', is het netto welvaartseffect van eigendomssplitsing op distributieniveau onduidelijk. Eigendomssplitsing is niet de enige mogelijkheid om enkele van de bovengenoemde voordelen te realiseren. Door verbetering van bestaande structuren, zoals gereguleerd toezicht, concurrentiebeleid, en corporate governance, kunnen zowel de prestaties van netwerken als de concurrentie in het marktsegment van de sector versterkt worden, terwijl overheidsaandeelhouders de mogelijkheid krijgen zich te onttrekken aan risicovolle, commerciële activiteiten. Uitstel van de beslissing over de vorm van splitsing, zal echter resulteren in aanhoudende onzekerheid over de toekomstige structuur van de sector.