

Datum : 6 juli 2006
Aan : Ministerie van Economische Zaken

Reactie op SEO-studie naar welvaartseffecten van splitsing energiebedrijven

1 Inleiding

Op 5 juli 2006 heeft SEO, in opdracht van het energiebedrijf Eneco, een studie gepresenteerd naar de welvaartseffecten van de splitsing van energiebedrijven¹. In deze studie plaatst SEO diverse kritische kanttekeningen bij de door het CPB gemaakte kwantitatieve verkenning van de kosten en baten van de splitsing.² Een van de kritiekpunten van SEO is dat ze de resultaten van het CPB niet heeft kunnen reproduceren. We leggen daarom in deze notitie uit hoe we tot onze eerdere conclusies zijn gekomen en hoe ze geïnterpreteerd moeten worden. Eerst gaan we in het kort in op de SEO-studie.

2 SEO-studie

In haar studie “De welvaartseffecten van het splitsingsvoorstel - een overkoepelend beeld” presenteert SEO de resultaten van een maatschappelijke kosten-batenanalyse van het kabinetsvoornemen om de commerciële activiteiten van de energiebedrijven volledig af te splitsen van de netwerkactiviteiten. SEO ziet als voornaamste kosten de structurele reorganisatiekosten en als voornaamste baten meer marktwerking op de groothandelsmarkt en een efficiënter netwerkbeheer. SEO concludeert dat de kosten waarschijnlijk groter zijn dan de baten, zodat het splitsingsvoorstel per saldo een negatief welvaartseffect oplevert.

SEO-rapport baseert haar analyse deels op de eerdere CPB-analyse waarin de resultaten van een vergelijkbare kosten-batenanalyse worden beschreven. Bij diverse onderdelen blijken SEO en

¹ SEO, De welvaartseffecten van het splitsingsvoorstel - een overkoepelend beeld; een maatschappelijke kosten-batenanalyse van de splitsing van de energiebedrijven, Amsterdam, ... 2006.

² CPB, Kwantitatieve verkenning welvaartseffecten splitsing energiebedrijven, CPB-Notitie 2006/8, 20 maart 2006.

CPB dezelfde veronderstellingen te maken; andere keren wordt de analyse gedeeld, maar worden wat andere keuzes gemaakt. Over de effecten van splitsing op marktwerking, efficiëntie van het netwerkbeheer, leveringszekerheid of reorganisatiekosten blijken geen grote verschillen van mening te bestaan. SEO en CPB zijn het ook eens dat de ontwikkeling van decentrale opwekking mogelijk van grote betekenis is voor de uiteindelijke welvaartseffecten van de splitsing van energiebedrijven. In beide studies worden de mogelijke kosten in verband met de Cross-Border Lease-constructies (CBL) als een 'Pro Memorie' post meegenomen.

SEO geeft net als het CPB aan dat de omvang van de diverse effecten onzeker is. Gezien deze onzekerheid kan een groot aantal varianten worden geformuleerd. SEO heeft dit gedaan en concludeert dat het netto-welvaartseffect kan variëren van 5 miljard euro negatief tot 3 miljard euro positief. SEO merkt daarbij wel op dat zij het waarschijnlijk acht dat het welvaartseffect (exclusief de PM-post voor CBL-claims) rond de 1 miljard euro negatief zal belopen. In de eerdere CPB-studie zijn ook enkele varianten geanalyseerd, met als conclusie dat het netto-welvaartseffect van splitsing (wederom exclusief mogelijke kosten voor CBL) kan variëren van ongeveer neutraal tot in de buurt kan komen van een miljard euro positief.

Ondanks de diverse overeenkomsten in de analyse komt SEO in haar rapport met een viertal punten van kritiek op de CPB-analyse. SEO stelt het volgende over de CPB-analyse:

- Het is niet mogelijk de conclusie op basis van in de notitie weergegeven cijfers te reproduceren;
- Het CPB past niet de standaard aanpak toe die voor kosten-batenanalyses bij infrastructuurprojecten is opgesteld;
- CPB neemt aan dat de baten van splitsen direct gerealiseerd worden;
- CPB maakt de onzekerheid rondom de uitkomsten niet inzichtelijk.

Hieronder gaan we op elk van deze vier punten in.

3 Reproduceerbaarheid

SEO stelt dat ze de conclusies uit de CPB-analyse niet heeft kunnen reproduceren. SEO concludeert dat herberekening een bedrag oplevert van “112 miljoen euro in plaats van een niet nader gekwantificeerd welvaartseffect” (...) dat “aan de bovenkant van het betrouwbaarheidsinterval” ligt. Verder concludeert SEO dat voor de variant waar decentrale opwekking in belang toeneemt, zij komt op een welvaartseffect van 822 miljoen euro, terwijl het CPB zou uitkomen op ongeveer een miljard.

Het is eerst van belang nog eens te memoreren hoe de conclusies van het CPB precies luiden. De conclusies van het CPB hebben we als volgt verwoord:

“Uit onze tentatieve kwantitatieve verkenning volgt dat, afgezien van de PM-post voor CBL-claims, het netto welvaartseffect van eigendomssplitsing kan oplopen tot een miljard euro wanneer de rol van decentrale opwekking voor de groothandelsmarkt belangrijker wordt. Bij een gelijkblijvend belang van decentrale opwekking is het netto-welvaartseffect van eigendomssplitsing, exclusief de mogelijke kosten van CBL's, ongeveer neutraal. De kosten van de reorganisatie van de bedrijven worden dan ongeveer gecompenseerd door de efficiëntiewinsten bij de netwerken, de groothandelsmarkt en de eindgebruikersmarkt.”(CPB, 2006)

In onze notitie concluderen we dus niet dat er een positief welvaartseffect is; evenmin concluderen we voor de variant waar decentrale opwekking belangrijk wordt dat het welvaartseffect ongeveer een miljard euro is. We zeggen dat wanneer decentrale opwekking belangrijker wordt, het welvaartseffect *kan oplopen* tot een miljard euro. Een bedrag van 822 miljoen euro waar SEO opkomt, is wat ons betreft in overeenstemming met deze conclusie. Verder zeggen we dat bij een gelijkblijvend belang van decentrale opwekking het welvaartseffect *ongeveer neutraal* is. Een welvaartseffect van 112 miljoen euro, waar SEO opkomt, is wat ons betreft in lijn met deze conclusie. Kortom, onze conclusies zijn prima reproduceerbaar uit de informatie die in de notitie is opgenomen.

Het is belangrijk op te merken dat we in de notitie bewust geen precieze getallen over de omvang van het welvaartseffect hebben opgenomen. Gezien de grote onzekerheid over de omvang van verschillende effecten kunnen we niet meer dan in algemene termen over het welvaartseffect spreken. Waar wij spreken van “ongeveer neutraal” bedoelen we dat het netto-welvaartseffect best een paar honderd miljoen negatief of positief kan zijn. Vanwege de onzekerheid spreken we in tabel 2.1 van onze notitie over effecten van “enkele miljoenen euro per jaar” en “enkele tientallen miljoenen” euro per jaar. In andere gevallen hebben we in deze tabel wel concretere getallen genoemd, zoals 30 miljoen euro of 100 miljoen euro per jaar, maar ook daar gaat het steeds om orden van grootten (zoals de titel van de tabel ook vermeld).

Op basis van de gegevens in tabel 2.1 in CPB (2006) kun je een reeks van verschillende berekeningen maken door steeds per effect een concreet getal te kiezen. Bij het “narekenen” van onze conclusie heeft SEO slechts één variant genomen en komt dan op, zoals gezegd, 112 miljoen euro negatief, respectievelijk 822 miljoen euro. Echter, met dezelfde informatie uit onze notitie is het mogelijk andere uitkomsten te krijgen. Tabel 3.1 laat zien hoe andere interpretaties van “enkele miljoenen euro” (baten bij eindgebruikersmarkt) en “enkele tientallen

miljoenen euro” (baten groothandelsmarkt) en “ongeveer 100 miljoen euro” (structurele reorganisatiekosten) tot andere schattingen van het netto-welvaartseffect leiden.

De uitkomsten van al deze varianten hebben we dus samengevat met de algemene bewoordingen “ongeveer neutraal” en “kan oplopen tot een miljard euro”. De kwalificatie “ongeveer neutraal” betekent in dit geval dus dat het welvaartseffect een paar honderd miljoen negatief maar ook een paar honderd miljoen euro positief kan zijn, maar even goed daar ergens tussenin kan liggen. De kwalificatie “kan oplopen tot een miljard euro” betekent dus dat het welvaartseffect in de buurt kan komen van een miljard euro, maar daar waarschijnlijk nog wel onder de ligt.

Tabel 3.1 Onzekerheid bij berekeningen welvaartseffecten in eerdere CPB-studie (miljoenen euro)

Verschillende arbitraire keuzes bij berekeningen van welvaartseffect op basis van tabel 2.1 uit CPB (2006)	Welvaartseffect bij gelijkblijvend belang decentraal	Welvaartseffect bij toenemend belang van decentraal
Baten concurrentie eindgebruikers = 3 miljoen/jaar	- 83	790
Baten concurrentie groothandelsmarkt = 30 resp. 100 mln./jaar		
Structurele reorganisatiekosten = 100 miljoen/jaar		
Baten concurrentie eindgebruikers = 5 miljoen/jaar	191	815
Baten concurrentie groothandelsmarkt = 50 resp. 100 mln./jaar		
Structurele reorganisatiekosten = 100 miljoen/jaar		
Baten concurrentie eindgebruikers = 5 miljoen/jaar	316	939
Baten concurrentie groothandelsmarkt = 50 resp. 100 mln./jaar		
Structurele reorganisatiekosten = 90 miljoen/jaar		
Baten concurrentie eindgebruikers = 5 miljoen/jaar	67	690
Baten concurrentie groothandelsmarkt = 50 resp. 100 mln./jaar		
Structurele reorganisatiekosten = 110 miljoen/jaar		
Baten concurrentie eindgebruikers = 2 miljoen/jaar	- 220	777
Baten concurrentie groothandelsmarkt = 20 resp. 100 mln./jaar		
Structurele reorganisatiekosten = 100 miljoen/jaar		
enz, enz, enz.		
Conclusie in CPB (2006)	Ongeveer neutraal (exclusief PM voor CBL)	Kan oplopen tot een miljard euro (exclusief PM voor CBL)

4 **Standaard aanpak van kosten-batenanalyses**

De kritiek die SEO onder deze noemer op de CPB-analyse heeft, is dat we hebben gekozen voor een andere disconteringsvoet en een andere tijdshorizon dan is afgesproken voor kosten-batenanalyses van infrastructuurprojecten zoals die in de zogenaamde OEI-leidraad is geformuleerd. Hoewel deze leidraad ook vaak bij kosten-batenanalyses van niet-infrastructuurprojecten wordt gebruikt, geldt deze leidraad hier niet als de standaardaanpak. Op het gebied van bijvoorbeeld energieprojecten bestaan geen afspraken hoe kosten-batenanalyses moeten worden uitgevoerd.

Het gaat hier dus louter om de inhoudelijke vragen welke aanpak het beste is en of een andere aanpak wat uitmaakt voor de uitkomsten. De reden dat we in CPB (2006) een lagere disconteringsvoet hanteren dan voor infrastructuurprojecten is voorgeschreven, is de huidige lage stand van de rente. De hoogte van de disconteringsvoet is overigens van weinig invloed op onze conclusies. Het effect valt geheel binnen de range aan uitkomsten die we krijgen als we andere arbitraire aannames maken over de precieze omvang van verschillende effecten. Het effect van hogere disconteringsvoet (7 i.p.v. 5%) wordt nog kleiner als we tegelijkertijd uitgaan van een oneindige horizon. SEO stelt dan ook terecht dat dit allemaal “niet veel effect lijkt te hebben op de eindconclusie”.

5 **Snelheid van realisatie van baten**

Een specifiek punt van kritiek betreft de veronderstelling die we maken over de snelheid waarin de baten van marktwerking worden gerealiseerd. In onze analyses in CPB (2006) veronderstellen we een gelijkmatige verdeling van de baten (en kosten) over de tijd. Het effect in het eerste jaar is even groot als na 20 jaar. SEO stelt evenwel dat de baten geleidelijk tot stand komen, in die zin dat het wel 5 of 10 jaar kan duren voordat de baten op het maximale niveau zijn beland.

Het is inderdaad goed mogelijk dat het een aantal jaren duurt voordat de baten volledig zijn bereikt. Het is vanzelfsprekend ook mogelijk dat de baten na verloop van jaren afnemen, dat wil zeggen dat splitsing van energiebedrijven de baten van concurrentie naar voren haalt. Immers, zonder eigendomssplitsing, maar onder voortzetting van de huidige juridische splitsing, kan na verloop van tijd mogelijk het zelfde niveau van concurrentie worden bereikt. Het is niet bekend hoe dit proces zal verlopen. Eenvoudigheidshalve zijn we daarom in CPB (2006) uitgegaan van een gemiddeld jaarlijks effect. Bij een gemiddeld jaarlijks effect van bijvoorbeeld 30 miljoen euro is het bijvoorbeeld denkbaar dat het effect in sommige jaren 40 miljoen euro is en in

andere jaren 20 miljoen euro. Het is mogelijk dat de effecten vooral in de eerste jaren worden gerealiseerd of dat ze zich juist later in de tijd voordoen.

Welke veronderstelling men ook maakt over de verdeling van de effecten in de tijd, het is vanzelfsprekend van belang om daarbij een consistente redeneerlijn te volgen. Wanneer baten naar achteren in de tijd worden geschoven vanwege “organisatorische veranderingen”, “leertijd” en “investeringen die tijd kosten”, dan is het niet aannemelijk dat de structurele reorganisatiekosten wel meteen in volle omvang optreden, hoewel de kost wel in enige mate voor de baat uit zal gaan.

Als we bij de structurele reorganisatiekosten een zelfde vertraging veronderstellen als bij de marktwerkingsbaten (maar de eenmalige reorganisatiekosten wel meteen in laten gaan), dan zien we slechts een beperkt effect op de uitkomsten van de berekeningen. Dit effect valt ruimschoots binnen de hierboven genoemde onzekerheidsmarges. Veronderstellingen over de fasering van de opbrengsten en kosten in de tijd laten de algemene conclusies dus ongemoeid.

6 Onzekerheid

Het vierde punt van kritiek dat SEO in haar rapport noemt is dat we de onzekerheid omtrent de uitkomsten niet inzichtelijk hebben gemaakt. Met SEO zijn het we volledig eens dat elke berekening van kosten en baten van de splitsing met grote onzekerheid omgeven is. In CPB (2006) hebben we dat diverse keren benadrukt. Die onzekerheid was voor ons de reden om niet met precieze getallen te komen over het netto-welvaartseffect, maar de conclusie in algemene termen te verwoorden. Hierboven hebben we wat meer invulling gegeven aan de orde van grootte van de onzekerheid. Een welvaartseffect dat we “ongeveer neutraal” hebben genoemd kan een bedrag betekenen dat in de ‘range’ ligt van een paar honderd miljoen euro negatief tot een paar honderd miljoen euro positief.

7 Decentrale opwekking

Een laatste punt van kritiek van SEO dat aandacht behoeft betreft de rol van decentrale opwekking. Hier is sprake van een kennelijke misinterpretatie van onze variant op dit gebied. Wij veronderstellen niet dat kleinschalige productie belangrijker zal worden vanwege splitsen van energiebedrijven, maar we hebben een scenario benoemd waarin decentraal belangrijker wordt. Een scenario is een veelgebruikte manier om met onzekerheden in de omgeving om te gaan: een scenario is een van de mogelijke toekomstbeelden, waarbij we geen uitspraak doen over de waarschijnlijkheid van dat toekomstbeeld. Vandaar ook de ‘what-if’-achtige formuleringen: “Voordelen van eigendomssplitsing op de groothandelsmarkt worden groter als

kleinschalige elektriciteitsopwekking belangrijker wordt.” Ook in tabel 2.1 van CPB (2006) geven we aan dat de omvang van de baten ‘afhankelijk is van’ de vraag of deze ontwikkeling al dan niet optreedt.