

---

Vergaderjaar 2006–2007 L

---

30 212**Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en van de Gaswet in verband met nadere regels omtrent een onafhankelijk netbeheer**

Nr. 56

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN**

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juni 2007

In 2006 hebben de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal uitvoerig gedebatteerd over het voorstel van wet tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en van de Gaswet in verband met nadere regels omtrent een onafhankelijk netbeheer (Kamerstukken 30 212), kortweg de Wet onafhankelijk netbeheer. De Wet is op 21 november 2006 aangenomen en op 23 november in het Staatsblad gepubliceerd (Stb. 614).

De wet bevat drie hoofdelementen, te weten (i) de overdracht van het beheer van de hoogspanningsnetten met een spanningsniveau 110–150 kV aan TenneT, (ii) de creatie van de zogenaamde «vette netbeheerder» die tevens beschikt over de economische eigendom van het net, en (iii) de invoering van het groepsverbod. De eerste twee elementen zijn per 16 januari 2007 inwerking getreden (Stb. 2007, 13). Hetzelfde geldt voor het reeds eerder in de Elektriciteitswet 1998 en in de Gaswet opgenomen vereiste dat de netbeheerder over de economische eigendom moet beschikken. Het derde element van de Wet onafhankelijk netbeheer – het groepsverbod – bepaalt dat enerzijds netbeheerders en anderzijds producenten, handelaren en leveranciers van elektriciteit of gas niet tot één en dezelfde groep in de zin van artikel 24b, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek mogen behoren en ook geen aandelen in elkaar mogen houden. Dit groepsverbod is als gevolg van de door de Eerste Kamer aanvaarde motie van de leden Doek/Sylvester c.s. (Kamerstukken 30 212, nr. H) vooralsnog niet in werking getreden. Onderstaand ga ik hier nader op in.

Deze brief zet eerst de doelstellingen van de Wet onafhankelijk netbeheer uiteen. Vervolgens wordt ingegaan op de plaats van het groepsverbod binnen het brede energiebeleid en de positie van de overheid. Daarna volgt een overzicht van de recente relevante ontwikkelingen sinds het debat in de Eerste Kamer op 14 november 2006. Ik besluit met enkele conclusies.

## **Doelstellingen Wet onafhankelijk netbeheer**

Recapitulerend beoogt de Wet onafhankelijk netbeheer primair de volgende doelstellingen te bereiken die thans onvoldoende of onvolledig zijn geregeld, dan wel aanvullend beleid vergen:

1. De wet borgt de onafhankelijkheid en integriteit van het Nederlandse elektriciteit- en gasnetwerk definitief. Het huidige wettelijk kader biedt ruimte aan geïntegreerde bedrijven om opbrengsten uit het netbeheer elders in te zetten binnen het bedrijf voor investeringen, dan wel het financieren van tekorten. Aan geïntegreerde bedrijfsvoering op consolidatiebasis is en blijft inherent dat de aansturing van het netwerk onderdeel is van bredere strategische en commerciële afwegingen die de concernleiding moet maken en waarin het belang van publiek en onafhankelijk netbeheer concurreert met andere (commerciële) belangen. Ook met aanvullende regelgeving zal dit nooit volledig kunnen worden uitgesloten.
2. De wet garandeert een gelijk speelveld voor alle energieaanbieders in Nederland ten bate van de afnemer. Dit sluit goed aan op de ontwikkelingen in Europees perspectief. Het groepsverbod biedt namelijk aan Nederlandse bedrijven de mogelijkheid zich internationaal te ontplooiën en het biedt binnenlandse en buitenlandse leveranciers ook de mogelijkheid om op gelijke voorwaarden de Nederlandse afnemer te bedienen, hetgeen deze afnemer ten goede komt.
3. De wet vereenvoudigt en versimpelt het toezicht op de energiesector. Volgens de laatste inzichten en naar aanleiding van enkele recente ontwikkelingen zullen de materiaal- en personeelsuitgaven van de Directie Toezicht energie binnen de NMa met naar schatting jaarlijks 30 procent ten opzichte van het huidige budget moeten toenemen om adequaat toezicht te kunnen houden op de motie-Doek/Sylvester c.s.

## **Het groepsverbod binnen het energiebeleid**

Het groepsverbod is geen op zichzelf staand beleidsinitiatief. Het moet worden gezien in de context van het bredere energiebeleid. In de nadere memorie van antwoord inzake de Wet onafhankelijk netbeheer (Kamerstukken I 2006/2007, 30 212, nr. F) is hier ook al op ingegaan. Zonder de argumentatie in de nadere memorie van antwoord te herhalen, benadruk ik hier enkele kernargumenten:

- Inwerkingtreding van het groepsverbod voorziet in de randvoorwaarden voor de stimulering van duurzame energie. Het garandeert de non-discriminatoire toegang tot het elektriciteitsnet voor bijvoorbeeld WKK-installaties, windenergie en zonnepanelen. Thans wordt 30 à 35 procent van de elektriciteitsvoorziening reeds decentraal opgewekt en dat aandeel zal verder toenemen o.a. als gevolg van de voortschrijdende technologische ontwikkeling. Voorts zal de inzet op duurzame energie de afhankelijkheid van het buitenland verder terugbrengen.
- Consumenten zijn gebaat bij voldoende investeringen in productiecapaciteit. In de geliberaliseerde markt zorgen marktpartijen voor investeringen in productiecapaciteit. Deze investeringen komen tot stand in een goed functionerende markt en een aantrekkelijk investeringsklimaat. Inwerkingtreding van het groepsverbod realiseert dit. Bovendien maken de geologische en geografische aspecten van ons land dat Nederland geschikt is voor de opwekking van elektriciteit, winning en de levering van gas. Het feit dat circa 50 procent van de Nederlandse elektriciteitsproductie reeds door buitenlandse bedrijven geschiedt, deze bedrijven verdere concrete investeringsplannen in onder meer de Eemshaven en de tweede Maasvlakte hebben aangekondigd, alsmede de initiatieven op het terrein van vloeibaar gas uit het buitenland (LNG) dragen bij aan de leveringszekerheid voor Nederland.

- Er bestaat geen directe relatie tussen de inwerkingtreding van het groepsverbod en de voorzieningszekerheid op de lange termijn. Op de lange termijn is voorzieningszekerheid afhankelijk van transitie naar het gebruik van niet-fossiele energiebronnen en op de korte en middellange termijn mede van onze relaties met de energieproducerende landen. In dit verband is de totstandkoming van de gasrotonde in Nederland van belang. De ontvlechting van Gasunie heeft hieraan bijgedragen. Ik verwijs hiervoor naar de nadere memorie van antwoord.
- Een Europese aanpak is geen noodzakelijke voorwaarde voor eigendomsunbundling op nationaal niveau. Het belang om het Nederlandse netwerk te beschermen, is primair een Nederlandse aangelegenheid. Dit laat onverlet dat Nederland vurig pleitbezorger is van eigendomsontvlechting op Europees niveau, met name om het functioneren van de energiemarkten Europa-breed te optimaliseren. Door nu in eigen land tot ontvlechting over te gaan, kan Nederland samen met de Europese Commissie overtuigender pleiten voor eigendomsunbundling op Europees niveau, dan wanneer Nederland deze laatste stap vooralsnog achterwege laat.

### **Positie van de overheid**

Met de Wet onafhankelijk netbeheer en het 100 procent aandeelhouderschap van de Staat in de landelijk netbeheerders TenneT en Gasunie borgt de Rijksoverheid het publieke belang van gas- en elektriciteitslevering. Dit betekent niet dat storingen tot het verleden behoren, maar wel dat het overheidsbedrijf investeringen kan doen die vanuit publieke oogpunt noodzakelijk en gewenst zijn, maar vanuit commerciële optiek minder vanzelfsprekend zijn. Overigens dient natuurlijk ook de Rijksoverheid prudent om te gaan met publieke middelen en alternatieven voor de allocatie daarvan te wegen. De combinatie van regelgeving en Staatsaandeelhouderschap maakt wel dat die afweging op politiek niveau – tussen Kabinet en parlement – integraal kan worden gemaakt.

In reactie op de moties Crone/Hessels (Kamerstukken II 2006/2007, 30 212, nr. 34) en De Krom/Crone (Kamerstukken II 2006/2007, 30 212, nr. 35) hebben de aandeelhouders – de provincies en gemeenten – in de zomer van 2006 mijn voorgangers toegezegd eveneens te zullen bijdragen aan de behartiging van de publieke belangen rondom de energievoorziening. Het parlement is verslag gedaan van de gesprekken met de aandeelhouders (Kamerstukken I 2006/2007, 30 212, nr. 49H). De wet verplicht de aandeelhouders op geen enkele wijze om hun aandelen te vervreemden, de aandelen in het netwerk, noch in de commerciële delen. De aandeelhouders hebben in meerderheid dan ook aangegeven hun aandelen in de commerciële delen op korte termijn – de komende 4 à 5 jaar – niet te willen vervreemden. De aandeelhouders die dat wel willen, hebben toegezegd dat niet zondermeer aan de hoogstbiedende partij te zullen doen, maar ook rekening te zullen houden met publieke belangen als werkgelegenheid en voldoende pluriformiteit van aanbieders. Ik heb dan ook alle vertrouwen in de aandeelhouders en de wijze waarop zij invulling geven aan hun autonome, publieke bevoegdheden ter zake. Vanzelfsprekend ben ik bereid om de gemeenten en provincies te spreken over het belang van publiek aandeelhouderschap en te adviseren bij de strategische keuzes aangaande de toekomst van hun aandeelhouderschap. Eén van de mogelijkheden daartoe is het instellen van een regiegroep, waarbij ook externe expertise (bijvoorbeeld BNG) kan worden ingezet. Dit komt ook ter sprake tijdens de reeds geplande aandeelhoudersdag in het najaar van 2007.

## Ontwikkelingen sinds 14 november 2006

Op 13 en 14 november 2006 heeft de Eerste Kamer met de toenmalige minister van Economische Zaken gedebatteerd over het wetsvoorstel. Tijdens dat debat is de motie-Doek/Sylvester c.s. ingediend. In de motie wordt de regering verzocht het groepsverbod nog niet inwerking te laten treden. Dit kan op een nader te bepalen tijdstip alsnog in werking treden op het moment dat duidelijk is dat in de Europese Unie wordt overgegaan tot volledige unbundling of op het moment dat het publiek en onafhankelijk netbeheer in gevaar komt. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn indien er sprake is van het verrichten van buitenlandse activiteiten en/of het aangaan van internationale allianties dan wel dat sprake is van concurrentie verstorende gedragingen. In dat geval kan de minister van Economische Zaken besluiten het groepsverbod inwerking te laten treden. De motie is op 21 november 2006 met algemene stemmen aangenomen. De minister van Economische Zaken heeft zowel mondeling tijdens het debat, als nadien schriftelijk bevestigd de motie naar de letter en de geest uit te voeren en «onverwijld met de Kamer in overleg te treden en het Koninklijk Besluit te slaan» wanneer daar conform het dictum van de motie aanleiding toe zou bestaan.

In dit verband is het eerst relevant te verwijzen naar de brief die de vier betrokken geïntegreerde energiebedrijven op 16 oktober 2006 aan de minister van Economische Zaken hebben gestuurd. Deze brief is tijdens het debat op 14 november 2006 verstrekt aan de Eerste Kamer en als noot toegevoegd aan de handelingen. In deze brief geven de voorzitters van de raden van bestuur van de vier betrokken bedrijven aan «in elk geval in de komende jaren, de energiedistributiesector te laten opereren binnen het nationaal-publieke domein». Echter, sindsdien heeft zich het volgende voorgedaan.

Op 12 december 2006 heeft Delta het Ministerie van Economische Zaken per brief vertrouwelijk geïnformeerd over de voorgenomen aankoop van het Vlaamse afvalverwerkingsbedrijf Indaver (de acquisitie van Indaver betreft een bod van € 283 miljoen, waarvan € 200 miljoen wordt gefinancierd door Delta uit eigen middelen en € 83 miljoen wordt aangetrokken van banken). Blijkens deze brief heeft Delta in juni 2006 een niet-bindend bod uitgebracht op Indaver. Dat was twee maanden nadat de Tweede Kamer de Wet onafhankelijk netbeheer met een meerderheid van 129 stemmen vóór heeft aangenomen. In antwoord op Kamervragen van het lid Crone (Kamerstukken II 2006/2007, nr. 634) heeft de toenmalige minister van Economische Zaken Delta gesuggereerd de aankoop te heroverwegen. Delta heeft publiekelijk aangegeven hier geen gehoor aan te willen of kunnen geven.

Op 1 februari 2007 hebben Essent en Nuon hun voornemen te fuseren openbaar gemaakt.

De fusie maakt onderdeel uit van een bredere Europese strategie en moet gezien worden als een eerste stap in die richting (zie bijvoorbeeld de perspresentatie op «<http://corporate.nuon.com/>»). Beide ondernemingen hebben meerdere malen publiekelijk herhaald dat zij als geïntegreerde bedrijven, dus inclusief de netwerken, een sterke speler willen worden op de Noordwest Europese markt en daarom op zoek gaan naar een internationale partner om verder te groeien.

Het is bij voorgenomen buitenlandse activiteiten voor het Ministerie van Economische Zaken en de NMa/DTe niet eenvoudig om efficiënt en adequaat toezicht te houden op de uitvoering van de motie-Doek/Sylvester c.s.

Op het terrein van het toezicht zijn de volgende aspecten van belang:

#### *Winstenonderzoek*

Op 2 mei 2007 heeft de NMa/DTe haar winstenonderzoek gepubliceerd. Uit het onderzoek blijkt dat winsten uit netbeheer zeer lastig te bepalen zijn en toezicht complex is. De winsten worden nagenoeg geheel uitgekeerd aan de holding die beslist wat er met de winst gebeurt. Als gevolg hiervan uit NMa/DTe haar zorgen over de toekomstige financiering van (vervangings-)investeringen in de netwerken. De bedrijven hebben geen financiële voorzieningen getroffen. Binnen deze context kan het risico ontstaan dat de holding in de toekomst niet beschikt over voldoende financiële middelen, zeker wanneer het aantal commerciële activiteiten toeneemt.

#### *De rapportage publiek en onafhankelijk netbeheer*

NMa/DTe heeft op 4 juni jl. de rapportage van de Wet onafhankelijk netbeheer aan mij gezonden (zie bijlage)<sup>1</sup>. In de rapportage constateert NMa/DTe dat de betrokken bedrijven op dit moment voldoen aan de huidige wettelijke eisen in strikte zin. De NMa/DTe constateert tegelijkertijd dat het moeilijk is om snel en effectief vast te kunnen stellen of wordt voldaan aan de normen ten aanzien van financiële criteria voor de netbeheerder. Ook stelt NMa/DTe vast dat de marktconformiteit van de interne verrekenprijzen moeilijk is vast te stellen. NMa/DTe concludeert dat, geredeneerd vanuit de materiële doelen van de wet, het publieke en onafhankelijke netbeheer versterkt kan en moet worden. De voorstellen van de bedrijven bieden volgens NMa/DTe verbetering in de onafhankelijke positie van de netbeheerder, maar gaan naar het oordeel van NMa/DTe nog niet ver genoeg om de beoogde situatie van publiek en onafhankelijk netbeheer te realiseren. De NMa/DTe heeft op basis van het voorstel van de bedrijven tien mogelijke maatregelen geformuleerd, die alle aandachtspunten adresseren. Zij doet echter geen uitspraak of deze maatregelen het publiek en onafhankelijk netbeheer in voldoende mate borgen. Deze extra maatregelen die noodzakelijk zijn nog niet getoetst op effectiviteit en proportionaliteit, juridische haalbaarheid, onderlinge consistentie en de (maatschappelijke) kosten en baten van de maatregelen. De maatregelen staan op gespannen voet met de eisen om te mogen consolideren. Immers dat vereist zeggenschap over de netbeheerder en dat is gedefinieerd als de macht om het financiële en operationele beleid van een entiteit te sturen. NMa/DTe stelt dat binnen de huidige opzet het risico bestaat dat, wanneer de netbeheerder in de toekomst investeringen wil verrichten, de holding mogelijk niet aan haar financiële verplichtingen kan voldoen. Uit een aantal beheersovereenkomsten is gebleken dat toestemming nodig is van de holding voor aanvullende financiering buiten het jaarlijkse investeringsplan om. Gelet op de onzekerheden in de toekomst, is het voor NMa/DTe een aandachtspunt dat, indien er mogelijk meer additionele commerciële (buitenlandse) activiteiten door de holding worden ondernomen, er voldoende geld overblijft voor investeringen in de netten. Inwerkingtreding van het groepsverbod leidt tot een situatie waarin de operationele onafhankelijkheid van het netbeheer op de sterkst mogelijke manier geborgd is. De noodzaak van het toezicht op mogelijke bevoordeling vanuit de netbeheerder naar andere onderdelen van de holding vervalt dan ook.

#### *De rapportage Indaver*

Ik heb op 4 juni jl. ook de rapportage inzake de Indaver-transactie ontvangen (zie bijlage)<sup>1</sup>. De conclusie van NMa/DTe is dat de overname van Indaver op dit moment geen gevaar oplevert voor publiek en onafhankelijk netbeheer, omdat de overname geen invloed heeft gehad op de financiële, eigendoms- of contractuele situatie van het netwerkbedrijf,

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

zoals die was voorafgaand aan de transactie. DTe concludeert tegelijkertijd dat de netbeheerder van Delta niet volledig zelfstandig is. Zij is afhankelijk van financiering door de holding voor investeringen in de netten buiten het jaarlijkse investeringsplan. DTe constateert dat als Delta holding (of holdings in het algemeen) – mede door te veel overnames van bedrijven waarin risicovolle activiteiten zijn belegd – onvoldoende financieel solide blijkt te zijn, er op termijn mogelijk risico's kunnen ontstaan voor het netbeheer. Indaver streeft er naar één van Europa's meest toonaangevende afvalbedrijven te worden. Thans ontplooit Indaver activiteiten in onder meer Italië, Tjechië, Polen, Ierland, Portugal en Zwitserland. Delta heeft de ambitie haar divisie Milieu in enkele jaren te laten uitgroeien naar een leidende positie in de Europese markt voor afvalverwerking.

## **Beoordeling**

Gelet op deze recente ontwikkelingen en de rapportages van NMa/DTe zijn twee overwegingen die leiden tot mijn besluit in het bijzonder relevant:

### *1. Volledig afschermen van het netbeheer voor groepsactiviteiten*

De inkomstenstroom uit de netten biedt de energiebedrijven een solide basis om te investeren in commerciële activiteiten. Om deze reden hebben de bedrijven afdoende duidelijk gemaakt dat de netten nu en in de toekomst integraal onderdeel uitmaken van hun strategie. Aan geïntegreerde bedrijfsvoering op consolidatiebasis is en blijft inherent dat de aansturing van het netwerk onderdeel is van bredere strategische en commerciële afwegingen die de concernleiding moet maken en waarin het belang van publiek en onafhankelijk netbeheer concurreert met andere (commerciële) belangen. Juist vanwege de groepsstructuur kunnen schulden van groepsmaatschappijen leiden tot een beroep op de dividendstroom van de netbeheerder. Het risico voor de netten kan derhalve niet worden uitgesloten. Naarmate de commerciële activiteiten als gevolg van de ingezette internationale strategie van de geïntegreerde bedrijven toenemen, neemt dit risico toe. Tevens is het voorzienbaar dat er internationale allianties plaatsvinden gepaard gaande met langjarige financiële verplichtingen, waar de netten direct of indirect onderdeel van uitmaken. Ook het toezicht hierop is complex.

### *2. Inzet van winsten uit de netten voor publieke taken*

Ik constateer dat naast onafhankelijk netbeheer er ook sprake moet zijn van «publiek netbeheer». De discussie lijkt zich toe te spitsen op de vraag of de voorgenomen (buitenlandse) activiteiten van de energiebedrijven het onafhankelijk netbeheer in gevaar brengen. Het is echter niet de enige relevante vraag. De publieke functie van de netten is van zelfstandige betekenis. Ten principale zie ik de netbeheerder als een publieke onderneming en beschouw de opbrengsten van de netten als publieke middelen. Dit in tegenstelling tot de huidige situatie, waarbij winsten uit het netbeheer vrij te besteden zijn door de holding, ook voor commerciële activiteiten. Die publieke middelen dienen ter beschikking te staan aan de publieke aandeelhouders, hetzij voor investeringen in het (publieke) net of voor aanverwante relevante activiteiten, hetzij door middel van uitkering van dividend. Alleen de netbeheerder na inwerkingtreding van het groepsverbod kan op deze manier de winsten besteden.

## **Conclusie**

Op basis van het voorgaande kom ik tot de conclusie dat het nu nodig is om het groepsverbod in werking te laten treden. Die beslissing is gebaseerd op mijn waardering van de in gang gezette ontwikkeling van

verdere expansie van (buitenlandse) commerciële activiteiten door thans nog geïntegreerde energiebedrijven sinds de behandeling van de Wet onafhankelijk netbeheer op 14 november 2006. Mij is voldoende gebleken dat deze ontwikkeling risico's voor het publiek en onafhankelijk netbeheer met zich kunnen brengen. Inwerkingtreding van het groepsverbod biedt de beste garanties voor een daadwerkelijk publiek en onafhankelijk netbeheer en leidt daarnaast ook tot de verwezenlijking van de doelen van het oorspronkelijke wetsvoorstel. Mijn besluit is niet gebaseerd op individuele casussen. Het vergt een omvangrijke toezichtinspanning om ieder individueel geval van uitbreiding van commerciële activiteiten te beoordelen en vervolgens te duiden aan de hand van de motie-Doek/Sylvester c.s. Bovendien zou een dergelijk oordeel periodiek moeten worden herhaald, omdat een bepaalde activiteit mogelijk nu geen gevaar oplevert voor het onafhankelijk netbeheer, maar het onvoorspelbaar is of dat een jaar later in een snel veranderende wereld ook nog geldt. Ik wil negatieve invloeden van commerciële activiteiten op het netbeheer te allen tijde voorkomen. Ik realiseer me dat dit besluit vergaande consequenties heeft voor de Nederlandse energiebedrijven. Ik ben bereid met de bedrijven mee te denken op welke wijze zij een goede start kunnen maken op de Europese energiemarkt. Ik zal dit ook met de aandeelhouders bespreken.

#### *Vervolgtraject*

Tot slot ga ik in op de gang van zaken nadat het Koninklijk Besluit is gepubliceerd en het groepsverbod daadwerkelijk in werking treedt. De energiebedrijven dienen ingevolge de wet binnen twee en een half jaar na inwerkingtreding te voldoen aan het groepsverbod. Ik zal het implementatietraject in gang zetten. De inwerkingtreding van het groepsverbod is voorzien nadat het ontwerp-besluit aan beide Kamers is voorgelegd<sup>1</sup>. Ik acht een termijn van vier weken daarvoor redelijk. Ik merk op dat hier geen sprake is van een wettelijk verplichte voorhangprocedure, maar van een afspraak gebaseerd op de motie-Doek/Sylvester c.s.

De minister van Economische Zaken,  
M. J. A. van der Hoeven

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.