

Vergaderjaar 1998–1999

**25 097**

## **Structuurverandering elektriciteitssector**

**Nr. 26**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 16 juni 1999

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 is mij middels een motie gevraagd om de Tweede Kamer een notitie voor te leggen over de **privatisering van elektriciteitsbedrijven**. De notitie dient betrekking te hebben op de beoordeling van verzoeken om instemming met privatisering van elektriciteitsbedrijven waarin het beheer van elektriciteitsnetwerken of de leveringstaak ten aanzien van beschermde afnemers is ondergebracht<sup>1</sup>. Aanleiding voor de motie is de groeiende belangstelling van marktpartijen voor deelname in de Nederlandse elektriciteitsbedrijven en de noodzaak van een goede vervulling van de wettelijke taken van deze bedrijven. In bijgevoegde notitie geef ik mijn standpunt over privatisering en ga ik in op de wijze waarop ik beoog invulling te geven aan de motie van de Tweede Kamer. Het beleid ten aanzien van privatisering dat ik in deze notitie schets, geldt ook voor geïntegreerde bedrijven. Dit houdt in dat wanneer een bedrijf dat zich bezighoudt met de levering of het transport van elektriciteit en daarnaast gasactiviteiten ontplooit en dat mijn instemming vraagt met een voornemen tot privatisering, beoordeeld zal worden volgens de lijn die is opgenomen in deze notitie. Dit laat onverlet dat ik, op het moment dat de Gaswet van kracht is geworden, in kader van de verlening van een vergunning voor de levering van gas aan beschermde afnemers de verzoeken van bedrijven zal toetsen aan de specifieke voorwaarden die in die wet aan de vergunningverlening zijn gesteld.

In verband met de afwikkeling van de bestaande niet-marktconforme verplichtingen van de elektriciteitsproductiesector, ga ik in de notitie tevens in op de voorwaarden voor privatisering van de huidige elektriciteitsproductiebedrijven.

In dat verband vraag ik uw aandacht voor het volgende. Bij brief van 9 maart 1999 heeft elektriciteitsproductiebedrijf UNA namens zijn aandeelhouders tot mij het verzoek gericht tot het verkrijgen van instemming met de voorgenomen verkoop van aandelen UNA aan het Amerikaanse Reliant Energy Inc. Concreet wordt instemming gevraagd

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 1998/99, 26 303, nr. 67.

met het realiseren van een aandeelhoudersbelang van 40% door Reliant. Beoogd is dat dit belang in uiterlijk 2007 zal toenemen tot 100% van de UNA-aandelen. Het verzoek is gebaseerd op artikel 71 van de Elektriciteitswet 1998. Het overleg dat ik voer met UNA en Reliant omtrent de behandeling van het verzoek is thans nog niet afgerond. Daarom heb ik op 2 juni jl. het nemen van een besluit omtrent instemming verdaagd met een termijn van dertien weken. Een dergelijke verdaging van de besluitvorming kan slechts éénmaal plaatsvinden. Derhalve zal op 3 september aanstaande definitief beslist moeten worden op de aanvraag.

De Minister van Economische Zaken,  
A. Jorritsma-Lebbink

### 1. Inleiding

Deelname van private marktpartijen in elektriciteitsbedrijven past naar mijn mening binnen het liberaliseringsproces. De vraag is op welk moment binnen het liberaliseringsproces privatisering moet worden toegestaan. Gebleken is dat dit proces zich sneller voltrekt dan verwacht, en dat veel Europese landen hun elektriciteitsmarkten sneller openen dan de elektriciteitsrichtlijn voorschrijft. De dynamiek van de zich ontwikkelende elektriciteitsmarkt opent tegelijkertijd nieuwe mogelijkheden voor privatisering.

Nieuw aandeelhouderschap biedt de Nederlandse bedrijven in de eerste plaats de gelegenheid hun financiële positie te versterken. Zonder verdere samenwerking zullen veel bedrijven het in een echte marktsituatie waarschijnlijk niet redden. In de tweede plaats draagt de komst van nieuwe aandeelhouders bij aan de efficiency in de bedrijfsvoering en aan het verwerven van commerciële kennis en ervaring. Voorts opent privatisering de mogelijkheid tot meer internationale samenwerking, waardoor bedrijven eenvoudiger toegang hebben tot buitenlandse markten. Gegeven de liberalisering van Europese elektriciteitsmarkten, kunnen bedrijven zich niet langer eenzijdig op de Nederlandse markt richten. Sterker nog, zij kunnen een belangrijke rol spelen als uitvalsbasis voor verdere expansie binnen Europa. Evenals op andere markten ligt het derhalve voor de hand dat een ontwikkeling zal plaatsvinden waarbij sprake zal zijn van zowel Nederlandse als buitenlandse aandeelhouders in de op deze markt werkzame ondernemingen.

De beslissing tot privatisering moet uiteindelijk door de bestaande aandeelhouders worden genomen. De wetgever dient daarbij duidelijke randvoorwaarden te scheppen. Met het oog daarop zijn in de Elektriciteitswet 1998 verschillende taken en bevoegdheden geregeld die mij en de Dte in staat stellen invulling te geven aan een zorgvuldig geconditioneerd liberaliserings- en privatiseringsproces. Andere voorwaarden, zoals het behouden van een «oranje» elektriciteitssector, zijn naar mijn mening oneigenlijk, in strijd met Europese regelgeving en spelen bij mijn beoordeling van een privatiseringsverzoek dan ook geen rol. Ik acht een dergelijke opstelling niet in het belang van de bedrijven en de consument. Er is evenmin een relatie met het eventueel toepassen van reciprociteitsregels. Dit heeft immers tot doel het creëren van een gelijk speelveld en gaat over wederzijdse markttoegang voor producten, niet over eigendomsoverdracht.

Naast de voorschriften die gericht zijn op het waarborgen van het betrouwbaar functioneren van de elektriciteitsnetwerken en van de levering aan beschermde afnemers, bevatten de artikelen 71 en 72 als aanvullende waarborg van die functies een tijdelijke regulering van privatisering van elektriciteitsbedrijven.

Thans zijn vrijwel alle elektriciteitsbedrijven reeds georganiseerd als privaatrechtelijke rechtspersonen, waarbij de aandelen worden gehouden door gemeenten en provincies. De bedrijven zijn dus geen «tak van dienst» meer binnen de publiekrechtelijke organisatie van decentrale overheden. In zoverre is reeds geruime tijd sprake van een steeds grotere afstand tussen het openbaar bestuur en de elektriciteitsbedrijven. Met de term privatisering wordt in deze notitie bedoeld het buiten de kring van huidige publieke aandeelhouders brengen van rechten op aandelen in of van activa van elektriciteitsbedrijven. De kring van huidige aandeelhouders bestaat (direct of indirect) uit de gemeenten en provincies die op 1 augustus 1998 aandeelhouder waren.

In paragraaf 2 van deze notitie worden algemene overwegingen gegeven over het proces van goedkeuring en de voorwaarden waaraan in het algemeen voldaan moet zijn. Vervolgens staan in de paragrafen 3 en 4 de voorwaarden waaraan ik zal toetsen bij verzoeken om privatisering van aandelen in de beheerders van het landelijk hoogspanningsnet en de regionale netten, en van aandelen in de vergunninghouders die elektriciteit leveren aan beschermde afnemers. In paragraaf 5 tenslotte zijn de specifieke voorwaarden beschreven voor de toestemming voor privatisering van productiebedrijven.

## **2. Algemene overwegingen**

Op grond van de wet is tot 1 januari 2003 instemming van de Minister van Economische Zaken vereist voor:

1. iedere wijziging met betrekking tot de eigendom van een net of met betrekking tot rechten op aandelen in een netbeheerder als bedoeld in de Elektriciteitswet 1998;
2. iedere wijziging met betrekking tot rechten op aandelen in een vergunninghouder als bedoeld in de Elektriciteitswet 1998;
3. iedere wijziging met betrekking tot rechten op aandelen in een producent die vergunninghouder als bedoeld in de Elektriciteitswet 1989 is of is geweest.

Tijdens de behandeling van de wet in de Tweede en Eerste Kamer<sup>1</sup> heeft mijn ambtsvoorganger als algemene voorwaarden voor privatisering gesteld dat sprake moet zijn van een ordelijke en stabiele overgang van de huidige situatie naar een meer geliberaliseerde situatie en dat zich geen implementatieproblemen voordoen bij de afwikkeling van de bestaande verplichtingen van de productiesector en de verdeling van daaraan verbonden niet-marktconforme kosten.

Ik heb dit standpunt bij verschillende gelegenheden onderschreven, laatstelijk tijdens de behandeling van de wijziging van de Elektriciteitswet 1998 in de Tweede Kamer op 25 maart 1999<sup>2</sup> en de Eerste Kamer op 1 juni 1999. In de volgende paragrafen wordt deze lijn toegespitst op meer specifieke voorwaarden die ik hanteer bij de beoordeling van privatiseringsverzoeken.

## **3. Privatisering in relatie tot positie transport- en koppelnetten**

Voor de privatisering van aandelen in de beheerders van de regionale netten en het landelijk hoogspanningsnet gelden twee voorwaarden: de netwerken dienen onafhankelijk te zijn gepositioneerd en de toezichthouder moet in staat zijn adequaat toezicht te houden. Ik bedoel daarmee het volgende.

### *A. Onafhankelijke positie netwerk*

Evenals de Tweede Kamer acht ik het onafhankelijk en betrouwbaar functioneren van het landelijk hoogspanningsnet en van regionale transportnetten van essentieel belang. De wet bevat daartoe een aantal waarborgen. Ik zal hier scherp op toetsen bij het geven van de door de wet vereiste instemming met de aanwijzing van de rechtspersoon die verantwoordelijk is voor het beheer van de elektriciteitsnetwerken. De netbeheerder moet in staat zijn de hem wettelijk opgedragen taken uit te voeren en de mogelijkheid hebben om zelfstandig financiering aan te trekken ten behoeve van de vervulling van de netbeheerstaken. Er mag geen sprake zijn van invloed van aandeelhouders, van producenten of van leveranciers op de taakuitoefening van de netbeheerder. De raad van commissarissen van de netbeheerders dient in meerderheid onafhankelijk

---

<sup>1</sup> Algemeen Overleg vaste commissie voor Economische Zaken van de Tweede Kamer, 18 juni 1998 (Kamerstukken II, 1997/98, 25 097, nr. 23, p. 8, 10 en 11). Plenaire behandeling Elektriciteitswet 1998, 30 juni 1998 (Kamerstukken I, 1997/1998, 25 621, nr. 36, p. 15, 16 en 33).

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 1998/99, 26 303.

te zijn. Voor de benoeming van commissarissen van de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet geldt bovendien dat deze mijn instemming behoeft.

Overigens voorziet de wet in het kader van de afwikkeling van bestaande verplichtingen van de productiesector nog in een aanvullende waarborg voor het functioneren van het landelijk hoogspanningsnet. Ingevolge artikel 77d van de wet gaan 50% en 1 aandeel in de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet van rechtswege over op de Staat. Dat gebeurt op het tijdstip waarop de algemene maatregel van bestuur in werking treedt met regels ter dekking van een deel van de niet-marktconforme kosten van de productiesector uit een toeslag op de netwerktarieven.

### *B. Ontwikkeling toezicht*

De elektriciteitsbedrijven hebben verzoeken ingediend om instemming te verkrijgen met de aanwijzing door hen van onafhankelijke netbeheerders. Tevens zijn vergunningen aangevraagd voor het leveren van elektriciteit aan beschermde afnemers. In deze procedures wordt door de Dte en door mij bijzondere aandacht besteed aan de transparantie van de organisatie van (aspirant-)netbeheerders en vergunninghouders. Vanaf het moment dat ik instemming heb verleend met de aanwijzing van de netbeheerders en ik de leveringsvergunningen heb verleend, moet de Dte in staat worden geacht zijn uitvoerende en toezichthoudende taken te kunnen uitvoeren.

Indien aan de hiervoor genoemde voorwaarden is voldaan, zal ik wat betreft de regionale netbedrijven tot 2000 in beginsel alleen instemming verlenen met een privatisering van ten hoogste 33% van de aandelen en tot 2002 met een privatisering van ten hoogste 49%. Dit is in overeenstemming met de benadering die ook mijn ambtsvoorganger heeft gehanteerd. De reden daarvan is tweeledig. Allereerst dient het toezicht dat de Dte uitvoert op basis van de Elektriciteitswet zich in de eerste jaren nog verder te ontwikkelen. Daarnaast wens ik rekening te houden met de mogelijkheid dat de periode waarin instemming is vereist met privatisering kan worden verlengd tot uiterlijk 2007. Bij de evaluatie van de wet die uiterlijk in 2002 plaatsvindt zal de benadering die hier is geschetst opnieuw beoordeeld kunnen worden.

Onder omstandigheden acht ik evenwel vóór 2002 privatisering van een meerderheidsbelang mogelijk. Daarvoor kan ruimte bestaan indien een regionale netbeheerder tenminste volledig is georganiseerd als structuurvennootschap, zodat de transparantie voor de toezichthouder optimaal is. Ik zal tot 2002 de Tweede Kamer in kennis stellen van mijn beoordeling van verzoeken om instemming met privatisering van een meerderheidsbelang in regionale netbedrijven.

Wat betreft het landelijk hoogspanningsnet wijs ik op het volgende. TenneT is beheerder van het landelijk net en is nu (indirect) in handen van de elektriciteitsproductiebedrijven. Voorzien is dat de Staat een meerderheidsbelang in TenneT verkrijgt (artikel 77d Elektriciteitswet 1998). Zodra dit gerealiseerd is zal ik bevorderen dat TenneT het structuurregime aanneemt. De kern van dat regime is dat de RvC in eigen benoemingen voorziet en de volgende bevoegdheden heeft:

- benoeming en ontslag van bestuurders;
- vaststelling van de jaarrekening;
- goedkeuring van bepaalde bestuursbesluiten.

In de Elektriciteitswet 1998 is dit structuurmodel als zodanig niet voorgescreven maar is wel bepaald dat de benoeming van alle commissarissen de goedkeuring van EZ behoeft, dat de RvC in meerderheid onafhankelijk moet zijn van aandeelhouders/producenten en dat op gelijke wijze als bij

het structuurregime bepaalde bestuursbesluiten goedkeuring behoeven van de RvC.

Bovendien is het landelijk hoogspanningsnet volledig op de balans van TenneT geactiveerd en heeft TenneT als economisch eigenaar de beschikkingsmacht over dat net; voorzien is dat over enige tijd ook de juridische eigendom van het net van Sep overgaat op TenneT. Bij mijn beoordeling van privatiseringsvoornemens van productiebedrijven houd ik nadrukkelijk rekening met het voorgaande. Als voorwaarde bij privatisering geldt daarom dat, tot het moment waarop krachtens de wet 50% + 1 aandeel in het landelijk hoogspanningsnet op de Staat zijn overgegaan, de zeggenschap die gekoppeld is aan de meerderheid van de aandelen in dat net niet wordt uitgeoefend zonder mijn instemming.

#### **4. Privatisering in relatie tot levering aan beschermde afnemers**

De positie van de beschermde afnemers mag door privatisering niet worden geschaad. De instrumenten die de wet biedt voor de bescherming van die afnemers vormen daarvoor een voldoende waarborg. De wet voorziet in specifiek toezicht op tarieven en voorwaarden die in acht genomen moeten worden bij de levering. In het daartoe bestemde wettelijke vergunningstelsel stelt de Minister van Economische Zaken de leveringstarieven vast en houdt de Dte toezicht op de naleving van de regels waaraan vergunninghouders moeten voldoen.

Daarvan uitgaande geldt, evenals bij de netwerkfunctie, dat privatisering van vergunninghouders alleen mijn instemming verkrijgt indien het netwerk onafhankelijk is gepositioneerd en de Dte in staat is adequaat toezicht te houden. Hetgeen hiervoor in paragraaf 3 is gesteld met betrekking tot de regionale netbedrijven geldt eveneens voor vergunninghouders.

#### **5. Privatisering in relatie tot elektriciteitsproductie**

In de loop van 1998 werd duidelijk dat pogingen van de aandeelhouders van de vier Nederlandse productiebedrijven om een grootschalig productiebedrijf te vormen waren mislukt. De vier bedrijven zijn vervolgens ieder voor zich verder gegaan. Ieder voor zich zullen deze bedrijven waarschijnlijk niet in staat zijn om op de geliberaliseerde Europese markt te overleven. Het ligt dus voor de hand dat bedrijven op zoek gaan naar samenwerkingspartners teneinde de strategische positie op de Europese elektriciteitsmarkt te versterken.

Privatisering van deze bedrijven is dan ook wenselijk, aangezien het in beginsel niet aan de overheid is belangen aan te houden in bedrijven die commerciële marktactiviteiten verrichten. Overigens dient daarbij te worden opgemerkt dat ook in het verleden de centrale overheid geen zeggenschap had over de productiebedrijven, anders dan indirect via een aantal bevoegdheden op grond van de Elektriciteitswet 1989. Ook de invloed van de regionale overheden was beperkt. De Elektriciteitswet 1998 gaat er van uit dat de productie van elektriciteit vrij wordt gelaten, in tegenstelling tot de in de vorige paragrafen beschreven functies inzake het beheer van netwerken en de levering aan beschermde afnemers. De Elektriciteitswet 1998 en het daarin geregelde toezicht bieden voldoende waarborgen voor een goede ontwikkeling van de elektriciteitssector.

Desalniettemin is op grond van de wet ook voor privatisering van productiebedrijven tot 2002 mijn instemming vereist. Dit houdt verband met een tweetal omstandigheden.

In de eerste plaats dient nog verdeling plaats te vinden van gezamenlijke verplichtingen van de sector uit hoofde van de bestaande Overeenkomst van Samenwerking van de productiebedrijven en Sep. Bij de privatisering van een productiebedrijf betekent dit dat er afdoende in voorzien moet zijn dat de vennootschap de niet-marktconforme kosten die op haar (zullen) rusten kan dragen, zowel wat betreft Sep-verplichtingen als wat betreft andere ontbindingskosten van de Overeenkomst van Samenwerking. Dit moet tot uiting komen in de contracten tussen de bestaande en de nieuwe aandeelhouders.

In de tweede plaats dient privatisering van productiebedrijven te worden gezien op de consequentie die daaraan indirect is verbonden voor het aandeelhouderschap in de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet. Thans hebben de vier productiebedrijven die deelnemer zijn aan de Overeenkomst van Samenwerking gezamenlijk via de Sep nog alle aandelen in de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet Tennet. In het kader van afwikkeling van bestaande verplichtingen van de productiesector voorziet de wet erin dat 50% en 1 aandeel in de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet van rechtswege overgaan op de Staat. Dat gebeurt op het tijdstip waarop de algemene maatregel van bestuur in werking treedt waarbij regels worden gesteld ter dekking van een deel van de niet-marktconforme kosten van de productiesector uit een toeslag op de netwerktarieven. Zolang dat nog niet het geval is, acht ik het noodzakelijk dat ingeval van privatisering van een productiebedrijf de zeggenschap die gekoppeld is aan de meerderheid van de aandelen in het landelijk hoogspanningsnet niet kan worden uitgeoefend zonder mijn instemming.

Indien aan bovenstaande voorwaarden is voldaan, bestaat naar mijn oordeel geen beletsel tegen privatisering van aandelen in productiebedrijven.

Tenslotte merk ik het volgende op. Over de ontwikkeling van de productiebedrijven in een geliberaliseerde markt bestaan uiteraard geen garanties. Gegeven die liberalisering past het niet voorwaarden te stellen aan privatisering die als zodanig gericht zijn op het voortbestaan van bedrijven. De toetsing van privatisering strekt er tegen die achtergrond wel toe voldoende verzekerd te krijgen dat bestaande verplichtingen zullen worden nagekomen. Op deze wijze kan de versterking van de bedrijven via privatisering doorgang vinden zonder dat daarvoor per definitie en onder alle omstandigheden nodig is dat de verdelingsregeling met betrekking tot de niet-marktconforme kosten formeel onherroepelijk is. Ik voeg hieraan toe dat ik Uw Kamer in kennis zal stellen van een concreet voornemen instemming te verlenen met privatisering, zodat U daarover zonedig met mij in (vertrouwelijk) overleg kunt treden. Uitgaande van deze benadering, kan naar mijn mening op consistente wijze uitvoering worden gegeven aan de moties 66 en 67 van de Tweede Kamer.