

Vergaderjaar 2003–2004

28 982

Liberalisering energiemarkten

Nr. 24

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 april 2004

Bijgaand treft u het advies aan¹ dat ik heb gevraagd aan de directeur DTe over de Kabinetsvoorstellen voor splitsing van de energiebedrijven zoals aan uw Kamer toegezonden bij brief van 31 maart jl. (kamerstuk 28 982, nr. 18). In deze brief ga ik op een aantal aspecten van het advies nader in, zodat u een en ander kunt betrekken bij het overleg over de genoemde brief op 29 april a.s. Achtereenvolgens komen in deze brief aan de orde:

- de kern van het advies
- mijn oordeel over het advies
- de door DTe gesignaleerde risico's

1. Kern van het advies

De directeur DTe concludeert naar aanleiding van de Kabinetsvoorstellen als volgt:

- De huidige regelgeving is niet toereikend om volledige onafhankelijkheid van netbeheerders te waarborgen. Doordat netbeheerders deel uitmaken van een concern waarin ook marktactiviteiten plaatsvinden kunnen zij in de dagelijkse praktijk niet volledig onafhankelijk functioneren van de concernonderdelen. Ook is het volgens de directeur DTe zeer moeilijk om niet-onafhankelijke gedragingen door netbeheerders te constateren. Oorzaak hiervoor is dat de organisaties binnen de huidige structuur sterk verweven zijn en de relaties zijn onvoldoende transparant. Binnen de huidige wetgeving is een grote inspanning nodig van DTe om zicht te krijgen op de naleving van de onafhankelijkheidsvereisten.
- Volledige splitsing zal de onafhankelijkheid garanderen en de toezichtsinspanning om onafhankelijk netbeheer te waarborgen doen afnemen.
- DTe ziet drie potentiële effecten op de marktwerking van splitsing:
 - Een sterke mate van level playing field op de Nederlandse consumentenmarkt met positieve consequenties voor de marktwerking
 - Een tendens naar afname van het aantal leveringsbedrijven, wat negatieve consequenties zou kunnen hebben voor de marktwerking

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

- Mogelijke afname van het aantal potentiële investeerders in productiecapaciteit.

2. Oordeel over het advies

Het advies onderstreept in mijn ogen de analyse zoals die is opgenomen in de brief van 31 maart jl. over de toekomstige structuur van de energie-sector. De bevindingen bevestigen mij in de overtuiging dat de huidige positionering van de netwerken niet voldoet aan de oorspronkelijke bedoelingen van de regelgeving, namelijk een volstrekt onafhankelijk netbeheer en het voorkomen van misbruik van de beheersbevoegdheden over het energienetwerk voor andere activiteiten. Ook wijst de directeur DTe op de aanzienlijke inspanning die het vergt van de toezichthouder om toe te zien op de naleving van de regelgeving. Het advies sluit aan op de bevindingen van de directeur DTe tijdens de vorig jaar gehouden audits naar de onafhankelijkheid van het netbeheer. De directeur DTe verwijst in het advies ook naar deze audits. Reeds in de rapportage van deze bevindingen deed de directeur DTe mij de aanbeveling om de fundamentele vraag in overweging te nemen of netbeheerders deel mogen uitmaken van een energieconcern, aangezien alleen bij volkomen zelfstandige netbeheerders sprake is van onafhankelijk netbeheer. Alhoewel het Kabinet uiteindelijk zijn eigen afweging heeft gemaakt ten aanzien van het voorstel tot splitsing van concurrentie en monopolieactiviteiten binnen de energiebedrijven, sluiten de bevindingen van de directeur DTe hier zonder meer bij aan.

3. Aandachtpunten bij splitsingsvoorstel

– Verminderde marktwerking wanneer het aantal leveringsbedrijven afneemt

Volgens het advies kan na splitsing het aantal leveringsbedrijven afnemen, omdat deze bedrijven een minimale schaal nodig hebben om op de markt te kunnen overleven. Het aantal bedrijven kan hierdoor verminderen, en daarmee de marktwerking. Ook de Algemene Energieraad en VNO/NCW hebben vergelijkbare kritiek geuit.

In de brief van 31 maart jl. is overigens aangegeven dat dit proces van fusies en overnames zich in mijn visie de komende tijd sowieso zal voltrekken. De voorstellen voor splitsing zullen dit proces wellicht enigszins versnellen. Ik begrijp overigens uit contacten met financiële instellingen dat twijfelachtig is in hoeverre de huidige omvang van een aantal kleine energiebedrijven bedrijfseconomisch efficiënt en optimaal is. Dit zou nu nog door de inkomsten die uit de netwerkbedrijven worden gegeneerd, worden gemaskeerd.

Naar mijn oordeel is niet alleen het aantal spelers, maar ook de onderlinge concurrentiekracht van belang voor een goed werkende markt. Door toename van de concurrentie kunnen bedrijven hun optimale schaal-grootte bereiken, waardoor meer gelijkwaardige spelers ontstaan, waardoor de marktwerking wordt bevorderd. Zodat met een geringer aantal spelers sprake zal zijn van voldoende marktwerking.

De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) ziet toe op fusies en overnames en heeft de mogelijkheid deze te verbieden als de mededinging op de relevante markt op significante wijze wordt belemmerd. Ik vind het van groot belang dat de NMa en in voorkomend geval de Europese mededingingsautoriteiten effectief kunnen toezien op een mogelijk proces van fusies en overnames van leveringsbedrijven dat tijdens en na het voltooien van de splitsing kan ontstaan. Hierbij wil ik bezien of de nationale en Europese mededingingswetgeving voldoende instrumenten biedt om zorg te dragen voor zodanige concurrentieverhoudingen, dat sprake blijft van voldoende concurrerende partijen op de productie en leverings-

markt. Doel zal zijn dat de mededingingsautoriteiten fusies en overnames kunnen verbieden, wanneer deze negatieve gevolgen hebben voor de werking van de relevante, naar verwachting voorlopig de nationale, markt.

– *Minder investeerders in productiecapaciteit*

Investerings in productiecapaciteit moeten worden gestimuleerd door een goed investeringsklimaat, dat niet afhankelijk mag zijn van het bezit van een netwerk. Op dit punt ben ik reeds ingegaan in de brief van 31 maart jl. Ik zie het garanderen van een goed investeringsklimaat als één van de belangrijke doelstellingen van mijn energiebeleid. De investeringen die recent zijn aangekondigd, laten zien dat bouw van nieuwe productiecapaciteit ook door kleinere investeerders wel degelijk mogelijk is. Verder heeft Delta Nutsbedrijven, nog na aankondiging van de Kabinetsvoorstellen voor splitsing, vergunningen aangevraagd voor de bouw van een elektriciteitsproductie-eenheid. Ik verwacht dat marktpartijen nieuwe manieren zullen weten te vinden om met investeringsrisico's om te gaan.

Ik onderzoek het investeringsklimaat voor elektriciteitsproductie en zal, wanneer dit noodzakelijk blijkt, conform eerdere toezeggingen aan uw Kamer, nog voor de zomer komen met maatregelen om het investeringsklimaat voor productievermogen te verbeteren.

– *Mogelijke alternatieven voor totale splitsing*

DTe heeft aangegeven dat ook aanscherping van de bestaande regelgeving denkbaar is als alternatief voor de nu voorgestelde splitsing van de energiebedrijven. Naar mijn oordeel blijft echter de feitelijke afhankelijkheid van de netwerkbedrijven ten opzichte van de rest van het energieconcern bestaan, met de daarbij behorende financiële, organisatorische en strategische kruisverbanden. Ook zullen forse toezichtinspanningen geleverd moeten worden, om toe te zien op de onafhankelijkheid van het netbeheer. Dte stelt ook dat deze in veel mindere mate nodig zijn, wanneer wordt gekozen voor een volledige juridische en economische splitsing. Zoals de directeur DTe ook in het kader van de audits netbeheer heeft aangegeven is alleen bij een volkomen zelfstandige netbeheerder sprake van onafhankelijk netbeheer.

Voor mij staat de borging van publieke belangen en de positie van de afnemer centraal. Ik meen echter dat de weg van steeds complexere regelgeving en toezicht niet de juiste is om dit te bewerkstelligen en dat beter gekozen kan worden voor een structurele en transparante oplossing zoals nu door het Kabinet wordt voorgesteld. De bevindingen in het advies van de directeur DTe sterken mij in die opvatting.

De Minister van Economische Zaken,
L. J. Brinkhorst