

Vergaderjaar 2003–2004

28 982

Liberalisering energiemarkten

Nr. 18

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 maart 2004

Op de Europese energiemarkt zijn grote veranderingen gaande. Er vindt een proces van liberalisering en internationalisering plaats, dat ingrijpende gevolgen heeft voor de Nederlandse energiesector. Tijdens het algemeen overleg over voorzieningszekerheid op 1 oktober 2003 heb ik uw Kamer toegezegd te komen met een visie op de positionering van regionale energiebedrijven (kamerstuk 28 982/29 023/29 044, nr. 6). Privatisering van de regionale energiebedrijven, die over een elektriciteits- of gasnetwerk beschikken, is momenteel niet toegestaan. Reden hiervoor is dat in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet is vastgelegd dat instemming met een verzoek tot privatisering wordt onthouden tot 1 januari 2005.¹ Op dit moment staat de wet privatisering van productie- en leveringsbedrijven zonder netwerk wel toe. Meerdere publieke aandeelhouders hebben aangegeven dat zij de aandelen in de energiebedrijven willen vervreemden.² In deze brief geef ik mijn visie op de positionering van de regionale energienetwerken, de relatie met de borging van publieke belangen en de privatisering van de regionale energiebedrijven.

Achtereenvolgens ga ik in deze brief in op:

- liberalisering van de energiesector;
- publieke belangen en de beoogde marktordening in de energiesector;
- vervolgstappen.

1. Liberalisering

Keuzevrijheid voor afnemers is de kern van het proces van liberalisering. Kritische afnemers zijn de belangrijkste prikkel voor energiebedrijven om zowel de kwaliteit van het aanbod, de leveringszekerheid, als de efficiency van deze sector te optimaliseren. Dat is van belang voor de concurrentiekracht van de Nederlandse en Europese economie en is natuurlijk vooral in het belang van de afnemers. Het gaat daarbij om zowel bedrijven, instellingen, als huishoudelijke consumenten.

¹ Door de nota van wijziging bij het wetsvoorstel Wijziging Elektriciteitswet 1998 en Gaswet in verband met implementatie en aanscherping toezicht netbeheer wordt de wettelijk vastgelegde datum vervangen door de mogelijkheid om bij ministeriële regeling een datum vast te stellen, waardoor een flexibeler systeem ontstaat.

² Brief van de Provincie Friesland d.d. 26 september 2003 en brief van de Gemeente Rotterdam namens de aandeelhouderscommissie Eneco d.d. 25 september 2003.

Toen ik aantrad als minister waren twee fases van dit liberaliseringsproces in Nederland doorlopen. De laatste fase, keuzevrijheid voor kleinzakelijke afnemers en huishoudens, was voorzien op 1 januari van dit jaar. De energiebedrijven waren voor deze laatste cruciale fase onvoldoende voorbereid. Ik heb daarom de liberalisering uitgesteld naar 1 juli aanstaande en heb met de energiebedrijven een aantal harde afspraken gemaakt om de opening van de kleinverbruikersmarkt alsnog op een verantwoorde wijze mogelijk te maken.

De Commissie Van Rooy heeft mij, zoals u bekend, inmiddels positief geadviseerd over deze marktopening per 1 juli aanstaande. Als extra zekerheid laat ik op dit moment het onafhankelijke onderzoeksbureau Lloyd's, alsmede de toezichthouder DTe, nog een laatste controlerend onderzoek uitvoeren of alle afspraken ook zijn nagekomen. De marktopening per 1 juli aanstaande kan dan ook op verantwoorde wijze plaatsvinden.

Ten behoeve van die liberalisering is het zeer wenselijk dat het thans bij de Kamer aanhangige wetsvoorstel spoedig door de Kamer wordt behandeld.¹ Er dient immers ook voor de behandeling van het wetsvoorstel door de Eerste Kamer voldoende ruimte te zijn vóór het verstrijken van de in Europese wetgeving vastgelegde liberaliseringsdatum van 1 juli aanstaande.

2. Publieke belangen en de beoogde marktordening in de energiesector

In deze brief wil ik over deze datum van 1 juli heen kijken en u de koers voor de energiesector schetsen voor de periode daarna. In dit verdere proces staat het belang van de afnemers – consumenten en bedrijven – opnieuw voorop. Voor de afnemers geldt dat energie betrouwbaar en tegen redelijke prijzen beschikbaar moet zijn. Marktwerking is daarbij geen doel op zich maar een goed mechanisme om de energiebedrijven tot maximale prestaties aan te zetten. Daarbij is een sterke overheid nodig die zorgdraagt voor de borging van de publieke belangen en een adequate marktordening, via goede regulering en goed toezicht.² Ik heb zoals u weet een aantal acties ondernomen om de toezichthouder meer tanden te geven.

Diverse voorzieningen in onze maatschappij kunnen alleen functioneren omdat er een fysiek transport- en distributienetwerk is dat de dienstverlening mogelijk maakt, zoals in de elektriciteits- en de gasector. Het transport- en distributienetwerk vormt een natuurlijk monopolie, omdat het niet rendabel is om een tweede netwerk aan te leggen. Borging van publieke belangen als leveringszekerheid en bescherming van afnemers tegen mogelijk misbruik van monopolieposities zijn bij deze energienetwerken van essentieel belang. De Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet hebben tot doel de publieke belangen in deze sectoren op adequate wijze te borgen en een goede werking van de elektriciteits- en gasmarkt te realiseren³.

In een geïntegreerd energiebedrijf bestaan prikkels om via invloed op het netbeheer oneigenlijke concurrentievoordelen te behalen, zonder dat deze door de toezichthouder te achterhalen zijn⁴. Het belang van vrije netwerktoegang en een hoge netwerkqualiteit kan namelijk op gespannen voet staan met de belangen van de geïntegreerde energiebedrijven. Uit het netwerk vloeien ook financieringsvoordelen voort, waarmee de concurrentiepositie ten opzichte van bedrijven zonder netwerk wordt versterkt. Ondanks de aanscherping van de onafhankelijkheid van het netbeheer zoals voorgesteld in het wetsvoorstel tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet in verband met implementatie en aanscherping

¹ Wetsvoorstel Wijziging Elektriciteitswet 1998 en Gaswet in verband met implementatie en aanscherping toezicht netbeheer.

² Zie bijlagen 1 en 2; deze zijn ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

³ Zie voor een uitgebreide omschrijving van de wijze van borging van de genoemde publieke belangen bijlage 1 en 2.

⁴ Zie voor een uitgebreidere verhandeling van de voor- en nadelen van structurele splitsing van commerciële en netwerkactiviteiten in netwerksectoren: OECD, Restructuring public utilities for competition, Parijs, 2001.

toezicht netbeheer blijft de kans bestaan op invloeduitoefening door de moedermaatschappij. Een verdergaande splitsing van de energiebedrijven heeft belangrijke voordelen. Een transparante bedrijfsstructuur op basis van heldere regelgeving maakt goed en scherp toezicht mogelijk.¹

De twijfel aan de onafhankelijkheid van het beheer van de energienetwerken is de afgelopen jaren veelvuldig onderwerp van debat geweest tussen mijn voorgangers en uw Kamer. Deze twijfel vloeit onder meer voort uit de gang van zaken tijdens het faillissement van Energy XS (waarbij sprake was van klachten over uitwisseling van gegevens tussen netbeheerders en leveringsbedrijf), klachten van grote energieverbruikers en nieuwe toetreders en daarnaast ook uit de uitkomsten van de audits die de Dienst uitvoering en toezicht energie (DTe) naar de onafhankelijkheid van het netbeheer heeft gehouden. Naar aanleiding van deze audits heeft DTe de vraag opgeworpen of netbeheerders ten principale wel deel mogen uitmaken van een energiebedrijf, omdat alleen bij een volkomen zelfstandige netbeheerder sprake is van een onafhankelijk netbeheer. Het blijkt in de praktijk voor DTe namelijk niet goed mogelijk om bij de audits een vinger te leggen op de werkelijke vrijheid van de netbeheerder om financiële middelen naar eigen inzicht aan te wenden. De huidige wetgeving heeft steeds de feitelijke onafhankelijkheid van het netbeheer beoogd. Het faillissement van Energy XS laat zien dat aan de effectiviteit hiervan getwijfeld kan worden juist in periodes waarin de markt onder druk komt te staan. Met de ervaringen tot nu toe kom ik tot de conclusie dat deze wetgeving aanscherping behoeft.

Ik ben dan ook voornemens een verdergaande splitsing uniform voor alle regionale energiebedrijven bij wet op te leggen, hetgeen beter toezicht door DTe op de bedrijven mogelijk maakt. Een afgesplitst netwerkbedrijf is eenvoudiger te reguleren omdat niet langer sprake is van intraconcernrelaties, waardoor de transparantie aanzienlijk wordt vergroot en de mogelijkheid voor kruissubsidiëring geheel verdwijnt.²

De voorgestelde splitsing leidt ertoe dat het netwerkbedrijf enerzijds en productie- en leveringsbedrijf anderzijds geen deel meer mogen uitmaken van één onderneming of van één houdstermaatschappij. Het netwerkbedrijf, dat conform de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet netbeheerder is, dient de netwerken (juridisch en economisch) in eigendom te hebben en direct onder de, nu nog grotendeels publieke, aandeelhouders gepositioneerd te worden. Gangbare groepsstructuren waarbij een topholding de aandelen houdt van en de leiding heeft over het netwerkbedrijf, het productiebedrijf en het leveringsbedrijf zijn mijns inziens niet gewenst en door deze aanscherping ook niet langer mogelijk. Alle banden met de rest van het energiebedrijf dienen derhalve tot aan het aandeelhoudersniveau doorgeknipt te worden. Er zullen geen personele unies zijn toegestaan tussen het netwerkbedrijf en de rest van het regionale energiebedrijf. De huidige aandeelhouders zullen dientengevolge aandelen in het netwerkbedrijf hebben en aandelen in de holdingmaatschappij van de overige groepsonderdelen. Een aandeelhouder die nu 20% aandelen in bijvoorbeeld NUON-holding heeft, heeft straks 20% aandelen in het netwerkbedrijf en 20% aandelen in de holding.

Vanuit de energiebedrijven is de afgelopen periode een aantal bezwaren aangegeven tegen verdergaande splitsing. Deze zou volgens de energiesector ten koste gaan van synergieën die uit de huidige integratie voortvloeien. De operationele synergieën zullen in omvang echter beperkt zijn, vanwege het feit dat door de huidige wetgeving en de *Beleidsregels aanwijzing netbeheer* (elektriciteit) en *Beleidsregels aanwijzing netbeheerders gas*, aan de onafhankelijke positionering van de netbedrijven reeds vergaande eisen zijn gesteld.³ Het synergievoordeel dat geïntegreerde bedrijven tegen gunstiger voorwaarden kredieten

¹ Maarten Veraart, Transportnetten energie, Andersson Elffers Felix Jaarboek 2004, Utrecht.

² OECD, Structural Separation in regulated industries, Parijs, oktober 2000.

³ Stcrt. 1999, nr. 161, pagina 6 en Stcrt. 10 oktober 2000, nr. 196, pagina 9.

kunnen verkrijgen vormt mijn inziens een ongewenste concurrentie-belemmering voor potentiële nieuwkomers.

Het beleid zal de komende tijd gericht zijn op het realiseren van de splitsing van de energiebedrijven. Als resultaat van deze splitsing ontstaan twee afzonderlijke bedrijven, die beide voldoende gekapitaliseerd moeten zijn.

Aandeelhouders hebben aangegeven dat zij geen rol meer zien als aandeelhouder in ondernemingen die steeds meer bloot staan aan de risico's van de energiemarkt. Daarnaast willen aandeelhouders zoveel mogelijk vermogen uit de bedrijven halen, omdat dit te kunnen aanwenden voor andere doeleinden. Wat het eerste punt betreft geldt dat aandeelhouders na splitsing de mogelijkheid krijgen hun aandeel in het commerciële bedrijf te vervreemden. Wat het tweede punt betreft geldt dat aandeelhouders, vooruitlopend op een eventuele privatisering, tot herkapitalisatie van de netwerkbedrijven kunnen overgaan. Daarbij kan een deel van het eigen vermogen worden vervangen door vreemd vermogen. Zo hebben bijvoorbeeld institutionele beleggers en banken interesse getoond om bij deze herkapitalisatie een rol te spelen.

Op basis van gevoerde gesprekken en het recente advies van de Algemene Energieraad acht ik het wenselijk om de beheersbevoegdheden van de landelijk hoogspanningsnetbeheerder TenneT uit te breiden tot en met de netten met een spanningsniveau van minimaal 110 kV.¹ Hiermee is TenneT beter in staat om in te grijpen in het belang van de leveringszekerheid. Overdracht van de beheersbevoegdheden hoeft overeenkomstig de elektriciteitswet 1998 niet noodzakelijkerwijs samen te gaan met een overdracht van de juridische eigendom. Wel is het uiteraard mogelijk dat TenneT in onderhandeling met de bestaande eigenaren meer van deze netten ook in eigendom verkrijgt.

Dit voorstel werpt een ander licht op het voorstel dat de voormalige staatssecretaris van Economische Zaken aan de Raad van State voor advies heeft voorgelegd. Dit wetsvoorstel strekt tot het opnemen van een bepaling op grond waarvan het aan anderen dan de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet niet is toegestaan het landelijk hoogspanningsnet of delen daarvan in eigendom te verkrijgen, dan wel daar ten behoeve van anderen dan de landelijk netbeheerder rechten op te vestigen. Ik dien dit wetsvoorstel vooralsnog niet in bij de Tweede Kamer.² Ik voel mij hierin gesteund door de Raad van State, die heeft aangegeven de noodzaak en proportionaliteit van het voorstel onvoldoende duidelijk te vinden.

Het in deze brief voorgestelde beleid voor de energiesector is consistent met het beleid dat het Kabinet in andere sectoren voert.³

3. Vervolgstappen

In de afgelopen weken zijn al veel reacties gekomen op het voornemen de bedrijven te splitsen. Ik wil de komende maanden gebruiken om, in overleg met alle betrokkenen, een plan van aanpak te ontwikkelen om de splitsing in de praktijk te realiseren. Vanwege de vereiste zorgvuldigheid zal een afzonderlijk wetgevingstraject nodig zijn.

Dit plan van aanpak dient aan het einde van dit jaar te zijn afgerond en te zijn besproken met de Kamer. Het plan zal erop gericht zijn om de gehele transitie, inclusief de wetgeving en de herstructurering van de bedrijven afgerond te hebben uiterlijk per 1 januari 2007.

Bij de uitwerking spelen twee invalshoeken een rol. Allereerst ga ik in op een drietal aspecten die in relatie staan tot de concrete vormgeving van

¹ Algemene Energieraad, *Stap voor stap, beleidsopties voor de Nederlandse elektriciteitsmarkt in Europees perspectief*, Den Haag, maart 2004.

² Wetsvoorstel Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 in verband met de verkrijging van de eigendom van het landelijk hoogspanningsnet of een deel daarvan.

³ Een uitgebreidere vergelijking van het door mij voorgestelde beleid met de sectoren telecom en antennenetwerk/Nozema heb ik opgenomen in bijlage 3; deze bijlage is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

de voorgenomen splitsing. Vervolgens ga ik in op de effecten die de splitsing zal hebben op de mededingingsverhoudingen.

1. Op dit moment zijn er binnen de energiebedrijven ingrijpende reorganisaties aan de gang. Ook de ondernemingsraden van een aantal bedrijven hebben daar op gewezen. De uitvoering van de voorgestelde splitsing moet zodanig gefaseerd worden dat de processen goed beheersbaar blijven. Het gaat daarbij vooral ook om het management en de corporate governance van de ondernemingen.
2. Sommige bedrijven hebben erop gewezen dat de splitsing ten koste kan gaan van investeringen in leveringszekerheid. De splitsing draagt er echter aan bij dat investeringen in de netwerkkwaliteit juist groter kunnen worden. Besluiten daarover worden in de toekomst immers geheel onafhankelijk van commerciële belangen genomen. Bovendien staat het volle leenvermogen van het netwerk dan ten dienste van deze voor het publieke belang zo cruciale investeringen. Als gevolg van het wetsvoorstel dat bij uw Kamer in behandeling is wordt een aantal additionele waarborgen gerealiseerd voor de kwaliteit van het netbeheer.¹ Voor wat betreft investeringen in elektriciteitsproductievermogen geldt allereerst dat gezorgd moet worden voor een goed algemeen investeringsklimaat, zodat het voor alle bedrijven aantrekkelijk is om te investeren in nieuw vermogen. Dat mag ook in de huidige situatie niet afhankelijk zijn van het toevallige bezit van een netwerk. Zoals bekend zal ik de Kamer in juni een uitvoerige brief over leveringszekerheid sturen.² Als op grond van de monitoring, die TenneT momenteel uitvoert, blijkt dat daar aanleiding toe is, zal ik voorstellen dat TenneT meer, vaker, langer en transparanter regel- en reservevermogen moet gaan contracteren. Momenteel wordt dit mechanisme door experts gemodelleerd, opdat een voorstel kan worden gedaan dat een positief effect heeft op de leveringszekerheid en investeringen in productiecapaciteit. Daarnaast is de investeringskracht van de afgesplitste commerciële bedrijven mede afhankelijk van de wijze waarop deze worden gekapitaliseerd bij de implementatie van de splitsing. Ik vind het van belang dat hieraan aandacht wordt besteed. In Nederland wordt overigens nu geïnvesteerd in een nieuwe centrale, door een onderneming die zelf geen netwerk heeft.
3. De energiebedrijven hebben aangegeven dat door de splitsing de aandacht voor innovatie af zou kunnen nemen. Ik verwacht dat, indien we de splitsing op de juiste wijze uitvoeren, zeker bij netbedrijven de aandacht voor innovatie wellicht zelfs groter wordt. Deze bedrijven kunnen zich immers ongestoord door commerciële belangen op hun kerntaak richten. Ik zal wel aandacht vragen aan DTe om in nettariëven voldoende ruimte te bieden voor innovatie en onderzoek. Ik zie niet in waarom bij het commerciële deel van de gesplitste onderneming de aandacht voor innovatie zou afnemen.

Ik voorzie in Europa op de middellange termijn een tendens naar verdere internationalisatie. De Nederlandse energiebedrijven zullen op den duur deel gaan uitmaken van internationale ondernemingen die met elkaar concurreren op de Europese markt. Ook vindt een proces van concentratie op de Europese markt plaats. De Nederlandse markt is beter af in dit proces van internationalisering en concentratie in Europa als het netwerk een geheel onafhankelijke rol vervult. Via dit onafhankelijke netwerk kunnen diverse internationale ondernemingen dan concurreren om de gunsten van de Nederlandse afnemers:

1. Voorkomen dient te worden dat er sprake is van een zodanig proces van oligopolievorming dat aan mijn cruciale toetspunt, het afnemers-

¹ Wetsvoorstel Wijziging Elektriciteitswet 1998 en Gaswet in verband met implementatie en aanscherping toezicht netbeheer.

² Zie ook bijlage 4; deze bijlage is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

belang, afbreuk wordt gedaan. Ik deel de opvatting van de Algemene Energieraad dat een afname van de concurrentie niet in het belang is van afnemers. Een aantal partijen heeft de vraag opgeworpen of het bestaande mededingingsinstrumentarium voldoende effectief is. Het Kabinet is van oordeel dat nader moet worden gezien 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 leveringsmarkt. Overigens wijst de Nederlandse Mededingingsautoriteit in dit verband op haar recente beslissing in de NUON/Reliant-zaak, waar zij effectief is opgetreden. Ook in Europees verband vraag ik bij voortduring aandacht voor dit vraagstuk. Ik zal daar ook het aanstaande Nederlandse voorzitterschap voor benutten.

2. De Algemene Energieraad heeft in haar recente advies de mogelijkheid gesuggereerd om via een vergaande fusie van bedrijven binnen Nederland een «nationale kampioen» te bevorderen als een mogelijkheid om concurrentie op de Europese markt te vergroten. Het Kabinet is hier geen voorstander van. Een dergelijke optie voldoet niet aan het centrale uitgangspunt dat het afnemersbelang centraal stelt. Bovendien ligt het niet op de weg van de centrale overheid om op de stoel van marktpartijen te gaan zitten. Het is immers de primaire verantwoordelijkheid van marktpartijen om te besluiten over samenwerking en fusies. De overheid toetst deze ontwikkelingen en beslist over de aanvaardbaarheid daarvan tegen de achtergrond van de mededingingsregels. Een definitief oordeel over de mogelijke gevolgen van een voorgenomen fusie voor de mededinging komt in dit verband toe aan de Nederlandse mededingingsautoriteit, dan wel de Europese Commissie.
3. Teneinde één Europese markt met een level playing field te realiseren is het bestaan van voldoende – toegankelijke – interconnectie van belang. Voorkomen moet worden dat de bestaande interconnectiecapaciteit wordt misbruikt om machtsposities van grote energiebedrijven op de Nederlandse energiemarkt te versterken. Vanuit de procesindustrie is op dit aspect gewezen. Ook moet worden voorkomen dat bedrijven die in het omringende buitenland vaak nog sterk geïntegreerd zijn, afzien van het investeren in extra interconnectiecapaciteit met Nederland. Ik werk aan Memoranda of Understanding met Duitsland en België die onder andere als doel hebben om structureel overleg tot stand te brengen tussen overheden, toezichthouders en netbeheerders om knelpunten in de onderlinge interconnectie weg te nemen. Nog dit jaar zal in Duitsland een onafhankelijke toezichthouder worden ingesteld die een positief effect zal hebben op een onafhankelijke besluitvorming over interconnectie vraagstukken. Het vraagstuk van interconnectie staat hoog op de agenda van de Europese Commissie. Nederland ondersteunt dit.
4. Vooral bij grote energieafnemers, zoals in de procesindustrie, leven zorgen over de prijsontwikkeling op de Nederlandse energiemarkt. Ik deel deze zorg en onderzoek samen met het bedrijfsleven welke maatregelen hier wenselijk en mogelijk zijn. Dit staat echter los van mijn voornemen om de energiebedrijven te splitsen.

In het bovenstaande heb ik u een beeld gegeven van het beleid dat ik op de energiemarkt wil voeren. Ik kies daarbij een positie waarin het belang van afnemers centraal staat.

De liberalisering van de markt is de eerste stap. Die kan verantwoord worden gezet per 1 juli aanstaande. De volgende stap kan pas gezet

worden als een aantal zaken nader is uitgewerkt. De belangrijkste daarvan is de genoemde splitsing van de energiebedrijven in een productie- en leveringsbedrijf en een netwerkbedrijf. De zeggenschap over de eigendom van de netwerken dient gedurende dit proces bij de bestaande aandeelhouders te blijven. Het proces van splitsing van de Nederlandse energiebedrijven moet uiterlijk op 1 januari 2007 afgerond zijn. Ook is op dat moment reeds enkele jaren ervaring opgedaan met de kwaliteitsregulering van netwerken die per 1 januari 2005 van start gaat. Zodra de splitsing heeft plaatsgevonden kunnen de productie en leveringsbedrijven worden geprivatiseerd. Na 1 januari 2007 is besluitvorming over privatisering van de netwerkbedrijven aan de orde. Ik wil hierop niet vooruitlopen. Wel wil ik voorkomen dat deze netwerken in handen kunnen komen van ondernemingen die zich bezig houden met de handel of productie van netwerkgebonden energie.

Ik denk op deze manier een koers te varen die het afnemersbelang centraal stelt en goed past in de Europese ontwikkelingen.

De Minister van Economische Zaken,
L. J. Brinkhorst