

Vergaderjaar 2013–2014

28 165

Deelnemingenbeleid Rijksoverheid

Nr. 176

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN FINANCIËN EN VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 februari 2014

In de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013¹ stelt het kabinet dat de infrastructuur van Gasunie en TenneT in Nederland van dusdanig vitaal belang is, dat aandeelhouderschap van de staat in beide bedrijven gewenst is. Vanwege de combinatie van een natuurlijk monopolie en het belang dat deze infrastructuur heeft voor de Nederlandse economie, vindt het kabinet extra betrokkenheid bij de strategische richting via publiek aandeelhouderschap van deze bedrijven gewenst. Als gevolg daarvan gaat de staat niet op zoek naar private, financiële medeaandeelhouders. De Nota Deelnemingenbeleid geeft ook aan dat het kabinet van plan is om de mogelijkheid te openen voor beide bedrijven om via kruislingse aandelenparticipatie strategische samenwerkingsverbanden aan te gaan met buitenlandse netbeheerders die op grond van Europese regels gecertificeerd zijn. Dit instrument zou een nuttige rol kunnen spelen bij de internationalisering en verduurzaming van de energiemarkten. Op dit moment is een samenwerkingsvorm met aandelenruil niet mogelijk. Het kabinet gaat in deze brief in op zijn voornemen om onder voorwaarden deze beperking weg te nemen, zonder daarbij vooruit te lopen op mogelijke concrete samenwerkingsvoorstellen van Gasunie of TenneT. In alle gevallen zal de staat overwegende zeggenschap houden in beide staatsdeelnemingen.

1. Achtergrond en aanleiding

TenneT en Gasunie zijn beide staatsdeelnemingen (met een overheidsbelang van 100%). Zij hebben tot taak zorg te dragen voor de continuïteit van de elektriciteits- en gasvoorziening in Nederland. Beide ondernemingen hebben gereguleerde en niet-gereguleerde taken. De gereguleerde taken worden in Nederland uitgevoerd door de landelijke netbeheerders (*transmission system operators* ofwel TSO's) TenneT TSO (100% dochter van TenneT) en Gasunie Transport Services (GTS, 100% dochter

¹ Bijlage bij Kamerstuk 28 165, nr. 165.

van Gasunie). In de Elektriciteitswet 1998 is vastgelegd dat alleen de staat aandelen in TenneT TSO mag houden. Voor GTS (de dochter-TSO van Gasunie) is dit niet wettelijk vastgelegd, maar is dit wel het politieke en beleidsmatige uitgangspunt.

Op de Europese energiemarkten spelen marktintegratie en internationalisering in toenemende mate een rol. Er is steeds meer sprake van één Noordwest-Europese markt. Eind 2010 is voor elektriciteit marktkoppeling ingevoerd. Bij marktkoppeling worden de elektriciteitsbeurzen aan elkaar gekoppeld, waardoor grensoverschrijdende handel beter wordt gefaciliteerd en de interconnectoren beter worden benut. De Nederlandse markt is inmiddels gekoppeld aan Duitsland, België, Engeland, Frankrijk, Luxemburg, Scandinavië en Oostenrijk. Daarnaast is Nederland voor zowel elektriciteit als gas door interconnecties fysiek verbonden met Duitsland, België, Engeland en Noorwegen. Nederland is voorstander van deze marktintegratie. Een goed werkende Noordwest-Europese energiemarkt is belangrijk voor de leverings- en voorzieningszekerheid, zorgt voor een toenemende concurrentiedruk en liquiditeit en betere prijsvorming op de markt en een efficiëntere aanwending van productiecapaciteit. De Noordwest-Europese markt draagt ook bij aan grootschalige inpassing van duurzame elektriciteit. Marktintegratie en internationalisering hebben grote invloed op het werk van de TSO's en op hun energie-infrastructuur. Het belang van grensoverschrijdende samenwerking neemt hierdoor toe. Ook de Europese Commissie heeft dit belang onderkend. In de Europese elektriciteits- en gasrichtlijn (2009/72 EG en 2009/73/EG, hierna: de richtlijnen) is vastgelegd dat de regionale samenwerking van TSO's moet worden bevorderd.

Internationale samenwerking heeft tot doel de voorzieningszekerheid en de betaalbaarheid te bevorderen en te zorgen voor een betere afstemming van investeringen. Dit geldt voor zowel netbeheerders van de elektriciteits- als de gasnetten. Versterking van internationale samenwerking is ook nodig in het licht van de transitie naar een duurzame energiehuishouding in Europa. Dit laatste vraagt met name voor elektriciteit om een aanpassing en versterking van de infrastructuur.

Productie van elektriciteit vindt plaats op allerlei verschillende locaties, in verschillende vormen en op uiteenlopende schaal (van een groot windmolenpark op zee of een kolencentrale tot zonnecellen op het dak van een huis). De traditionele scheiding tussen wie produceert en wie afneemt, is niet meer zo scherp. Daarnaast spelen weersomstandigheden een belangrijke rol bij hernieuwbare elektriciteitsproductie. Dit alles zorgt ervoor dat productie variabelere en minder bestuurbaar is. De netten moeten kunnen omgaan met grotere schommelingen in productie, met grotere afstanden tussen productie en afname en zij moeten stromen in meerdere richtingen kunnen faciliteren. Deze ontwikkelingen vergen een hierop toegesneden infrastructuur en een grotere systeemflexibiliteit, evenals nauwere, grensoverschrijdende samenwerking tussen TSO's. Elektriciteit stopt immers niet bij de grens. Het is daarbij van belang dat de voor deze transitie benodigde investeringen in infrastructuur zo efficiënt mogelijk gebeuren. Dit kan bevorderd worden door samenwerking tussen TSO's.

Op het gebied van gas geldt dat het voor de betrouwbaarheid en de betaalbaarheid van belang is dat ook in de toekomst de gasstromen in Noordwest-Europa zoveel mogelijk door Nederlandse infrastructuur blijven stromen. Een efficiënte benutting van het netwerk zorgt voor lagere netkosten voor de gebruikers. Daarnaast geldt dat de Nederlandse positie aan het veranderen is met het op termijn uitgeput raken van de eigen gasvoorraden. Het is dan in toenemende mate van belang om de toestroom van gas te borgen. Om Nederland goed te positioneren in de

concurrentie om internationale gasstromen in een steeds verder integreerende gasmarkt is een goede samenwerking van GTS met omringende TSO's cruciaal. Aangrenzende TSO's kunnen door investeringen en het aanleggen van transportroutes immers bepalen in welke mate zij hun gasstromen via het netwerk van GTS of via andere netwerken laten lopen.

De internationalisering van de energiemarkt en de energietransitie maken het wenselijk om TSO's uit verschillende lidstaten te stimuleren om intensiever samen te werken over de grenzen heen. Het uitgangspunt van de overheid blijft daarbij dat de netwerkbedrijven de publieke belangen inzake betrouwbaarheid, betaalbaarheid en duurzaamheid ook in de toekomst zo goed mogelijk blijven dienen. Daarnaast moet het belang van de nationale veiligheid gewaarborgd blijven. De Nederlandse netten van Gasunie en van Tennet zijn beide onderdeel van de Nederlandse vitale infrastructuur.

2. Internationale samenwerking

TenneT en Gasunie kunnen op dit moment als netwerkbedrijven al samenwerkingsverbanden aangaan, zolang er geen sprake is van vervreemding van aandelen van de Nederlandse netbeheerder. Het vervreemden van aandelen (zoals bij een aandelenruil het geval is) is namelijk in strijd met het uitgangspunt dat de aandelen van de TSO voor 100% in handen van de Nederlandse staat moeten zijn. Voor het elektriciteitsnet is dit wettelijk vastgelegd in de Elektriciteitswet 1998 (artikel 93a). Deze bepaling belemmert de mogelijkheid om verdergaande grensoverschrijdende samenwerking met andere bedrijven aan te gaan op niveau van de holding of van de TSO. Samenwerking tussen netwerkbedrijven is alleen mogelijk op het niveau van een werkmaatschappij waarbij de TSO niet is betrokken, zoals bij het oprichten van een gezamenlijke onderneming alleen gericht op LNG. De GATE-terminal in Rotterdam is hier een voorbeeld van. Andere vormen die – vanuit juridische invalshoek – toegestaan zijn binnen de huidige kaders, zijn een deelneming in of een overname van een andere TSO. Deze laatste vormen een eenzijdige transactie waarbij aandelen in het Nederlandse net niet in andere handen overgaan. Voorbeelden hiervan zijn de overnames die TenneT en Gasunie eerder in Duitsland hebben gedaan. Zulke overnames zullen steeds strikt worden getoetst op de bijdrage aan het publieke belang, de financiële gevolgen en risicobeheersing.

Grensoverschrijdende samenwerking kan op meerdere manieren plaatsvinden. Welk type samenwerking strategisch (maar ook bedrijfseconomisch) optimaal is, zal van geval tot geval verschillen. Het kabinet sluit op voorhand geen opties uit, maar zal ieder concreet voorstel kritisch beoordelen; hoe groter het effect van de voorgestelde samenwerking op de zeggenschap van de staat in het bedrijf, hoe intensiever de toetsing door het kabinet.

Een voorbeeld van een lichte vorm van samenwerking (zonder aandelenruil) is het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst. Partijen kunnen precies met elkaar afspreken op welke terreinen zij wel en op welke terreinen zij niet met elkaar wensen samen te werken. Een overeenkomst geeft partijen zodoende de mogelijkheid tot maatwerk.

In sommige gevallen is een samenwerkingsovereenkomst echter onvoldoende omdat deze relatief weinig prikkels geeft om de belangen gelijk te schakelen, de lusten en lasten evenwichtig te delen en de samenwerking duurzaam in stand te houden. Er is dan onvoldoende strategische en economische prikkel om de samenwerking continu hoog op de agenda te plaatsen. In dat geval kan een verdergaande vorm van

samenwerking gewenst zijn. Hiervoor zijn verschillende mogelijkheden, bijvoorbeeld:

- Een optie is het over en weer uitruilen van aandelen (kruisparticipatie). In dat geval kiezen TSO's, of de netwerkbedrijven waar de TSO's onderdeel van zijn, ervoor om een deel van hun aandelen met elkaar te ruilen om te bewerkstelligen dat de strategische en financiële belangen meer parallel lopen en dat over en weer deelname plaatsvindt in het bestuur en/of in de Raad van Commissarissen. De Europese richtlijnen stellen kaders voor deze manier van samenwerken: TSO's die niet volledig gesplitst zijn, mogen geen zeggenschap verkrijgen in volledig gesplitste netbeheerders, zoals GTS en TenneT (zie toelichting in paragraaf 3).
- Een andere optie is het oprichten van een gezamenlijke onderneming, die zich bijvoorbeeld kan richten op een LNG terminal. Als de samenwerking op het netbeheer gericht is, biedt de richtlijn uitsluitend de mogelijkheid tot het oprichten van een zogenaamde *gemeenschappelijke* onderneming. Deze gemeenschappelijke onderneming maakt verdergaande samenwerking mogelijk tussen TSO's die een verschillende mate van onafhankelijkheid kennen, terwijl tegelijkertijd de onafhankelijkheid van de volledig gesplitste TSO blijft gewaarborgd. De richtlijn stelt bij de oprichting van een gemeenschappelijke onderneming aanvullende eisen om discriminerend en concurrentieverstorend gedrag uit te sluiten.
- De meest intensieve vorm van samenwerking is een volledige fusie tussen de bedrijven, waardoor er één gezamenlijke onderneming ontstaat.

Welke vorm in een specifieke situatie de voorkeur verdient, is afhankelijk van meerdere factoren, zoals het (strategische) doel van de samenwerking, de betrokken wederpartij, de relevante Europese wetgeving en de financiële implicaties. Ook de voordelen van een eventuele samenwerking zullen dus van geval tot geval verschillen. In ieder geval kunnen bovenstaande samenwerkingsvormen zorgen voor een stroomlijning van belangen van verschillende TSO's. Zowel voor TenneT als Gasunie lijkt samenwerking met TSO's die aangrenzend zijn de meest voor de hand liggende optie. TSO's raken op deze manier meer met elkaar vervlochten, waardoor het eenvoudiger wordt om een integrale afweging te maken voor investeringen in netwerken in hun gezamenlijke marktgebied. Het bevordert de afstemming van investeringen in netten, zodat deze efficiënter en goedkoper kunnen worden aangelegd en beheerd. Het kabinet acht het daarom wenselijk om verdergaande grensoverschrijdende samenwerking TSO's in beginsel en onder voorwaarden mogelijk te maken.

3. Vormgeving en voorwaarden

Om verdergaande samenwerking mogelijk te maken is een wetswijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet wenselijk. In deze wijziging wordt vastgelegd onder welke voorwaarden grensoverschrijdende samenwerking die invloed heeft op het aandeelhouderschap van de staat, is toegestaan.

Essentieel voor iedere vorm van grensoverschrijdende samenwerking is dat de publieke belangen goed geborgd blijven. De aandelen van Gasunie en TenneT zijn bij de afsplitsing van de productie-, handels- en leveringsbedrijven van het netbeheer in handen van de staat gekomen. Het verwerven van een 100%-belang door de staat was ingegeven door de wens een volledige ontvlechting van de ondernemingen te realiseren en de onafhankelijkheid van het netbeheer te waarborgen. Deze onafhankelijkheid is inmiddels wettelijk geborgd binnen de Europese wetgeving. De

non-discriminatoire toegang tot en tarifiering van de infrastructuur is daarmee geregeld. Zowel Gasunie als TenneT heeft belangrijke publieke taken, die nooit in het geding mogen komen. Voor de borging van deze belangen zijn wettelijke bepalingen van belang. De wetgeving stelt een groot aantal taken, eisen en verplichtingen aan de netbeheerders, gericht op betrouwbaarheid, betaalbaarheid en duurzaamheid. Het toezicht op de netbeheerders wordt uitgevoerd door een onafhankelijke instantie, de Autoriteit Consument en Markt (ACM). De huidige combinatie van onafhankelijke TSO's, regulering en toezicht legt een solide basis voor de borging van de eerder genoemde publieke belangen. In aanvulling hierop stelt het kabinet voorwaarden aan iedere vorm van grensoverschrijdende samenwerking die invloed heeft op het aandeelhouderschap van de staat. Elk concreet voorstel voor grensoverschrijdende samenwerking zal – in lijn met de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013 – worden getoetst aan ten minste de volgende criteria:

1. *Het Nederlandse publieke belang moet gediend zijn met de samenwerking.*
Dit betekent dat het publieke belang aantoonbaar beter gediend wordt dan in de bestaande situatie of het huidige toekomstperspectief. Hierboven is aangegeven dat het publieke belang van TenneT en Gasunie uit meerdere componenten bestaat: betrouwbaarheid, betaalbaarheid en duurzaamheid. De onafhankelijkheid van de netten mag bijvoorbeeld nooit in het geding komen. Eventuele aspecten die raken aan het belang van de nationale veiligheid worden daarbij vanzelfsprekend meegewogen.
2. *De staat behoudt overwegende zeggenschap, in de vorm van de meerderheid van zowel zeggenschap als aandelen.*
Het kabinet heeft in de Nota Deelnemingenbeleid vastgelegd dat permanent aandeelhouderschap in TenneT en Gasunie gewenst is. De categorie permanent wil niet zeggen dat er per definitie geen private of publieke medeaandeelhouders kunnen toetreden, maar de overheid moet overwegende zeggenschap houden. Het transmissienet vervult een vitale nutsfunctie. Dit vergt een permanente afweging waarbij de noodzaak tot (nieuwe) investeringen in het transmissienet, zowel voor onderhoud, uitbreiding als verbetering, afgezet moet worden tegen het rendement en dividend dat aandeelhouders gerealiseerd willen zien. De staat wil daarom betrokken blijven bij de strategische richting van de TSO's en bij hun investeringsbeleid. Een tweede reden voor dit criterium is gebaseerd op strategische overwegingen die samenhangen met de invloed op en zeggenschap over een vitale Nederlandse infrastructuur die de medeaandeelhouders kunnen verkrijgen. Indien zich een concrete casus aandient, dient de staat de uitgifte van aandelen aan een andere TSO, of diens (directe of indirecte) aandeelhouders, goed te keuren en heeft de aandeelhouder dus doorslaggevende invloed op de strategische partner die wordt geselecteerd. Om dit ook in de toekomst te kunnen blijven doen is een meerderheid van aandelen en zeggenschap noodzakelijk.
3. *De samenwerking door aandelenruil mag alleen plaatsvinden met andere gecertificeerde en volledig gesplitste TSO's.*
De Europese richtlijnen vereisen dat TSO's gecertificeerd worden door de nationale regulerende instantie. In Nederland is dit de Autoriteit Consument en Markt (ACM). Voorts vereisen de richtlijnen dat de TSO's onafhankelijk zijn van productie, handel en levering. Hiervoor zijn binnen Europa verschillende modellen mogelijk, namelijk volledige eigendomsontvlechting (*ownership unbundling* of OU) en twee minder strikte regimes (de *Independent System Operator* (ISO) en de *Independent Transmission Operator* (ITO)), waarbij de TSO onderdeel is

van een verticaal geïntegreerd bedrijf. Vanwege het grote belang dat wordt gehecht aan de onafhankelijkheid van het netbeheer, gelden voor Gasunie en TenneT de eisen van volledige eigendomsontvlechting (OU). Deze meest vergaande vorm van eigendomsontvlechting verzekert de onafhankelijkheid van het netbeheer, zodat de betrouwbaarheid van de netten wordt vergroot en eerlijke concurrentie mogelijk is. Het is van belang dat een samenwerking tussen TSO's deze onafhankelijkheid niet vermindert. De richtlijnen bepalen daarom dat verticaal geïntegreerde bedrijven geen zeggenschap mogen verkrijgen of rechten mogen uitoefenen in volledig onafhankelijke netbeheerders, zoals GTS en TenneT. Overige samenwerkingsvormen zijn wel toegestaan.

4. Er moet sprake zijn van een goede *business case*. Samenwerking moet zowel voor de onderneming als voor Nederland als geheel voordelig zijn. De risico's die met de samenwerking gepaard gaan, moeten acceptabel en beheersbaar zijn en de publieke dienstverlening in Nederland niet in de waagschaal stellen.

Een wetswijziging betekent niet dat TenneT en Gasunie nu over kunnen gaan tot samenwerkingsvormen waarbij een aandelenruil plaatsvindt. Het kabinet zal – net als bij overnames – voorstellen voor samenwerking per geval beoordelen. De samenwerking zal op bovenstaande criteria worden getoetst en daarnaast kan het kabinet van geval tot geval aanvullende eisen formuleren. Ook zal er op politiek niveau overeenstemming moeten zijn tussen de betrokken landen. Ten slotte zal het kabinet, voordat een transactie kan plaatsvinden, deze altijd aan het parlement voorleggen, overigens met inachtneming van gebruikelijke vereisten van bescherming van bedrijfsvertrouwelijke gegevens en eventueel koersgevoelige informatie. Het is denkbaar dat de betreffende partner-netbeheerder deels of in meerderheid in private handen is. In veel landen binnen de EU is dit gebruikelijk. In elk geval zullen duidelijke afspraken worden gemaakt over governance en een aanbiedingsplicht van aandelen aan de staat in geval van verkoop van het bij de partner geplaatste aandelenbelang. Aandelen die aan de partner-TSO worden verstrekt zijn niet verhandelbaar zonder toestemming van de staat. Dit waarborgt het recht van de staat om te blijven bepalen wie aandeelhouder kan zijn in een TSO. Daarmee wordt voorkomen dat aandelen in de Nederlandse TSO's onbedoeld in handen van derden komen.

De percentages aandelenbelang in de TSO die geruild kunnen worden zullen, afhankelijk van de casus, kunnen variëren van enkele procenten tot maximaal de helft minus één aandeel. Alleen in het meest vergaande geval, zoals bij een fusie, kan het belang van de staat tot 50% + 1 aandeel worden teruggebracht. Voor een strategische samenwerking met kruisparticipatie ligt een uitwisseling van bescheiden belangen in de rede. Hierbij wordt gedacht aan belangen in de orde van 5%–15%. Dergelijke percentages zijn in de praktijk meestal voldoende om tot een duurzame strategische samenwerking te komen. Voor het realiseren van een intensievere samenwerking kan een uitwisseling van grotere belangen benodigd zijn.

4. Proces

Nadat met de Kamer van gedachten is gewisseld over deze brief, is het kabinet van plan dit onderwerp mee te nemen in de herziening van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet (STROOM). Een wetswijziging zal naar verwachting op zijn vroegst in 2015 in werking treden.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp