

Advies inzake verdeling van verplichtingen van de elektriciteitsproductiesector

Inhoudsopgave

Aanbiedingsbrief	5
Samenvatting	7
1 Inleiding	11
1.1. Adviesopdracht	
1.2. Wettelijk kader	
1.3. Uitgangspunt bij het onderzoek	
1.4. Methode van onderzoek	
1.5. Vertrouwelijk karakter gegevens	
1.6. Opbouw van het advies	
2 Beëindiging van de samenwerking en de uitgangspunten voor compensatie	15
2.1 Kenmerken Overeenkomst van Samenwerking en Elektriciteitswet 1989	
2.2 Beëindiging samenwerking	
2.3 Uitgangspunten voor compensatie van de verplichtingen	
3 Aard en omvang van de verplichtingen	19
3.1 Demkolec	
3.2 Stadsverwarmingcontracten	
3.3 Importcontracten voor elektriciteit en gas	
3.4 NorNed-kabel en Power Exchange Agreement	
3.5 Kernenergie	
3.6 Kapitaallasten	
4 Verdeling van de verplichtingen	25
4.1 Verdelingsmaatstaf	
4.2 Vereffening door Sep	
5 Aandeelhouderschap in het landelijk hoogspanningsnet	27
6 Draagkracht productiebedrijven	29
7 Ontwerp verdelingsregeling	31
Bijlagen	33

THE
JOURNAL
OF
THE
ROYAL
ANTHROPOLOGICAL
INSTITUTE
OF GREAT
BRITAIN
AND IRELAND
PART I
1904

Prof. drs. C.A.J. Herkströter RA
Prof. mr. H.J.M.N. Honée
Mr. A.P. Timmermans

Adviescommissie herstructurering elektriciteitsproductiesector

Datum: 10-11-1999

Uw kenmerk: 99027228/7658/7659

Ons kenmerk: Cie3-214

Bijlage(n): 1

Onderwerp: Advies inzake verdeling van verplichtingen van de elektriciteitsproductiesector

Aan
De Minister van Economische Zaken
Mw. A. Jorritsma-Lebbink
Postbus 20101
2500 EC DEN HAAG

Excellentie,

U heeft ondergetekenden verzocht advies uit te brengen ten behoeve van de door u vast te stellen bindende verdeling tussen de elektriciteitsproductiebedrijven van verplichtingen die zijn aangegaan in het kader van de Overeenkomst van Samenwerking (OvS).

Bijgevoegd treft u het advies aan.

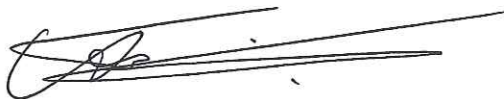
De commissie beschouwt haar werkzaamheden hiermee als beëindigd.



Prof. drs. C.A.J. Herkströter RA



Prof. mr. H.J.M.N. Honée



Mr. A.P. Timmermans

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

Samenvatting

De Minister van Economische Zaken heeft verzocht advies uit te brengen over de onderlinge verdeling tussen de elektriciteitsproductiebedrijven EPON, EPZ, EZH en UNA van de lasten die zijn verbonden aan verplichtingen die vóór het tijdstip van intrekking van de Elektriciteitswet 1989 door Sep of door genoemde bedrijven zijn aangegaan in het kader van hun Overeenkomst van Samenwerking. De verdeling is noodzakelijk nu de samenwerking tussen de productiebedrijven wordt beëindigd als gevolg van de liberalisering van de elektriciteitsmarkt.

De productiebedrijven en Sep hebben aan de commissie vertrouwelijk gegevens verstrekt. De commissie heeft de bedrijven gevraagd of verstrekte kwantitatieve gegevens bij het voorliggende advies kunnen worden gevoegd. Niet alle productiebedrijven hebben hiermee kunnen instemmen. De commissie heeft daarvoor begrip, maar is daardoor beperkt in de mogelijkheid haar advies nader te adstrueren. Overigens is de commissie krachtens haar taakopdracht gehouden tot geheimhouding van vertrouwelijke gegevens.

Verdelingsmaatstaf

Uit de Overeenkomst van Samenwerking blijkt dat de productiebedrijven via Sep hebben gefunctioneerd op basis van het gezamenlijk dragen van kosten van opwekking, transport en import van gas en elektriciteit. Voor de afwikkeling van de bestaande verplichtingen is door de commissie dan ook aansluiting gezocht bij de verdeling die door de partijen zelf daadwerkelijk is gehanteerd binnen de Overeenkomst van Samenwerking. Daarvan uitgaande, luidt de verdeelsleutel:

EPON: 29,5 %

EPZ: 28,5 %

EZH: 19,5 %

UNA: 22,5 %

Deze verdeling dient te worden toegepast op alle verplichtingen die door de productiebedrijven of door Sep zijn aangegaan in het kader van de Overeenkomst van Samenwerking, met uitzondering van de lasten die zijn verbonden aan de stadsverwarmingcontracten en van de kapitaallasten van de productiebedrijven.

Financiële compensatie

Een van overheidswege te treffen voorziening ter financiële compensatie voor verplichtingen van de elektriciteitsproductiesector dient beperkt te zijn tot die verplichtingen, die de overheid specifiek heeft gestimuleerd en waaruit niet-marktconforme kosten¹ zijn ontstaan.

Demkolec

Zolang de kolenvergassingsinstallatie Demkolec niet is overgedragen aan een productiebedrijf of een derde, dienen de productiebedrijven gezamenlijk Sep in staat te stellen de aan de exploitatie van Demkolec verbonden kosten te dragen, overeenkomstig de hiervoor aangegeven verdelingsmaatstaf. Bij de besluitvorming over de financiële compensatie van niet-marktconforme kosten van Demkolec, dient van een bedrag dat zich bevindt zich tussen f 200 miljoen en f 300 miljoen te worden uitgegaan. Dit is de bandbreedte waar binnen de geïndiceerde negatieve marktwaarde zich beweegt.

¹ Tot de zogenoemde niet-marktconforme kosten behoren zowel elementen in contracten die door commerciële partijen daarin niet zo zouden zijn opgenomen en die nu tot een te hoge prijs leiden, zoals een te royale indexering en het ontbreken van heronderhandelingsclausules, als ook elementen die ten tijde van het aangaan van een verplichting wel marktconform waren, maar die nu en in de toekomst ertoe leiden dat de prijs op het moment van levering hoger is dan op dat moment in de markt kan worden bedongen.

Stadsverwarmingcontracten

De niet-marktconformiteit van de stadsverwarmingcontracten kan op verschillende wijzen worden bepaald, uitgaande van het zogenaamde brandstofprijrisico of van alle kosten en opbrengsten die relevant zijn voor de productie en levering van warmte. In beide methoden dient de opbrengst van de regulerende energiebelasting te worden betrokken. Beide methoden leiden tot een niet-marktconformiteit van de stadsverwarmingcontracten van circa f 1 miljard (netto contante waarde per 1 januari 2001). Dit is het maximale bedrag aan kosten dat, naar rato van het aandeel van elk productiebedrijf in de totale warmteproductie, voor compensatie in aanmerking komt. De lasten verbonden aan de stadsverwarmingcontracten dienen overigens voor rekening te blijven van het productiebedrijf dat de desbetreffende verplichtingen is aangegaan.

Importcontracten voor elektriciteit en gas

Door Sep is de aanzet gegeven om via een veiling van de contracten de actuele marktwaarde ervan en daarmee de niet-marktconformiteit vast te stellen. De veiling is op het tijdstip waarop dit advies is vastgesteld nog niet afgerond. De commissie heeft thans beschikbare informatie uit de veiling betrokken in de beoordeling van de draagkracht van de productiebedrijven. Tussen de productiebedrijven zal de negatieve marktwaarde van de contracten moeten worden verdeeld volgens de hiervoor aangegeven verdelingsmaatstaf.

NorNed-kabel en Power Exchange Agreement (PEA)

PEA dient naar het oordeel van de commissie door de contractpartijen opnieuw te worden gezien, gelet op de wijzigingen die sinds het afsluiten ervan zijn opgetreden in de marktomstandigheden en in de relevante wetgeving met betrekking tot de elektriciteitssector. Uitgaande van het contract in zijn huidige vorm, dienen de kosten en opbrengsten daarvan tussen de productiebedrijven te worden verdeeld, overeenkomstig de hiervoor aangegeven verdelingsmaatstaf. De kosten van de aanleg van de NorNed-kabel zijn voor rekening van de landelijk netbeheerder TenneT, ingevolge artikel 77b van de Elektriciteitswet 1998.

Kernenergie

De kerncentrale te Dodewaard dient naar het oordeel van de commissie aan de Centrale Organisatie Voor Radioactief Afval (COVRA) te worden overgedragen. Zulks gelet op de benodigde deskundigheid die COVRA heeft voor de ontmanteling van de kerncentrale. Hetzelfde geldt voor de kerncentrale te Borssele. In aanmerking genomen de overwegend politieke aard van de besluitvorming over de sluiting en de ontmanteling van de kerncentrales, verdient ernstig overweging dat de Staat enig aandeelhouder van COVRA wordt.

Overdracht van de kerncentrales dient te geschieden met inbegrip van de daarop betrekking hebbende voorzieningen voor amovering, opwerking en opslag van radioactief materiaal en de afvloeiing van personeel. In het kader van de overdracht dient het door de Staat voor de kerncentrale te Borssele toegezegde bedrag van f 70 miljoen beschikbaar te blijven voor die centrale.

Kapitaallasten

Alle productiebedrijven hebben in verband met door hen gebouwde productiecapaciteit nog een substantieel bedrag aan niet geamortiseerde kapitaallasten. De productiebedrijven dienen elk het deel van de kapitaallasten dat hen aangaat te dragen. Dit betekent dat de vordering die zij uit dien hoofde op Sep hebben, komt te vervallen.

Landelijk hoogspanningsnet

Overdracht van alle aandelen in de landelijk netbeheerder TenneT dient naar het oordeel van de commissie onderdeel te zijn van de afwikkeling van de Overeenkomst van Samenwerking. Die overdracht dient te geschieden tegen vergoeding van de marktwaarde. Alsnog dient te worden gezien of het wenselijk is de aandelen over te dragen aan een andere organisatie dan de Staat. Verkoop van het landelijk netwerk versterkt de draagkracht van de productiebedrijven.

Draagkracht productiebedrijven en Sep

De commissie meent dat met een redelijke mate van zekerheid kan worden verwacht dat de productiebedrijven de lasten die overeenkomstig het advies aan hen worden toegedeeld, kunnen dragen. Zij baseert zich daarbij op de aan haar verstrekte informatie die, zoals eerder opgemerkt, ten dele van vertrouwelijke aard is.

Vereffening door Sep

Na de ontbinding van de Overeenkomst van Samenwerking dienen de aanspraken en verplichtingen van het ontbonden samenwerkingsverband te worden afgewikkeld en vereffend. Daartoe behoort dat uitvoering wordt gegeven aan de verdelingsregeling. Sep dient daarbij op te treden als vereffenaar, hetgeen betekent dat zij blijft bestaan zolang de vereffening niet is voltooid. In dat kader is het wenselijk te bezien hoe de onafhankelijkheid van Sep tijdens de vereffening in relatie tot haar aandeelhouders kan worden gewaarborgd. De aandeelhouders kunnen immers lopende de vereffening conflicterende belangen hebben.

1.

2.

3.

4.

5.

6.

7.

8.

9.

10.

11.

12.

13.

14.

15.

16.

17.

18.

19.

20.

21.

22.

23.

24.

25.

26.

27.

28.

29.

30.

31.

32.

1 Inleiding

1.1 Adviesopdracht

De Minister van Economische Zaken heeft verzocht advies uit te brengen over de onderlinge verdeling tussen de elektriciteitsproductiebedrijven EPON, EPZ, EZH en UNA van de lasten die voortvloeien uit verplichtingen die vóór het tijdstip van intrekking van de Elektriciteitswet 1989 door Sep of door genoemde bedrijven zijn aangegaan in het kader van de Overeenkomst van Samenwerking². Die verdeling is noodzakelijk als gevolg van de keuze van de productiebedrijven om de tussen hen bestaande samenwerking te beëindigen en afzonderlijk verder te gaan. Het advies dient vergezeld te gaan van een ontwerp-verdelingsregeling, waarin ook de niet geamortiseerde kapitaallasten van de productiebedrijven voor in het kader van de samenwerking gedane investeringen zijn betrokken. Het advies dient tevens in te gaan op de vraag of de bedrijven in staat zullen zijn de lasten van de verdelingsregeling zelfstandig te dragen. De tekst van de adviesopdracht is opgenomen in bijlage 1 bij dit rapport.

1.2 Wettelijk kader

Het kader waarbinnen dit advies wordt uitgebracht, wordt gevormd door de artikelen 75 tot en met 77d van de Elektriciteitswet 1998. Deze artikelen hebben met ingang van 2 juni 1999 kracht van wet gekregen maar zijn nog niet in werking getreden. Overeenkomstig de toezegging die de Minister van Economische Zaken tijdens de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 heeft gedaan aan de Eerste Kamer, zullen de artikelen in werking kunnen treden, nadat met het parlement overleg is gevoerd over de aan het voorliggende advies te verbinden gevolgen.

Artikel 76 schrijft voor dat de verplichtingen die de productiebedrijven en Sep in het verleden zijn aangegaan, moeten worden nagekomen volgens de regels van de bestaande Overeenkomst van Samenwerking, zolang de ingevolge artikel 77 vast te stellen verdelingsregeling niet onherroepelijk geldt. Tot dat tijdstip zijn de deelnemers aan de Overeenkomst van Samenwerking dus gehouden de in het verleden aangegane verplichtingen te blijven nakomen volgens de regels van levering en kostenpooling van die overeenkomst. Artikel 77 bepaalt dat de Minister van Economische Zaken een regeling vaststelt waarbij de in het kader van de Overeenkomst van Samenwerking aangegane verplichtingen worden verdeeld tussen en bindend worden toegedeeld aan de productiebedrijven die partij zijn bij die overeenkomst.

Artikel 77a voorziet in de grondslag voor een bij algemene maatregel van bestuur nader te regelen toeslag op het netwerktarief ter dekking van het gedeelte van de kosten dat de overheid voor haar rekening neemt, omdat sprake is van niet-marktconforme kosten³. Artikel 77b bevat

2 n.v. Samenwerkende elektriciteits-productiebedrijven (Sep), n.v. Elektriciteits-Produktie Maatschappij Oost- en Noord-Nederland N.V. (EPON), n.v. Elektriciteits-Produktie Maatschappij Zuid Nederland N.V. (EPZ), Elektriciteitsbedrijf Zuid-Holland N.V. (EZH), n.v. Energieproductiebedrijf UNA (UNA).

3 Tot de zogenoemde niet-marktconforme kosten behoren zowel elementen in contracten die door commerciële partijen daarin niet zo zouden zijn opgenomen en die nu tot een te hoge prijs leiden, zoals een te royale indexering en het ontbreken van heronderhandelingsclausules, als ook elementen die ten tijde van het aangaan van een verplichting wel marktconform waren, maar die nu en in de toekomst ertoe leiden dat de prijs op het moment van levering hoger is dan op dat moment in de markt kan worden bedongen.

overgangsmaatregelen met het oog op de - nog niet in uitvoering genomen - aanleg en exploitatie van de elektriciteitsverbinding tussen Noorwegen en Nederland. Artikel 77c voorziet in de bevoegdheid tot het vorderen van inlichtingen van bedrijven en afnemers met het oog op de vaststelling en uitvoering van de verdelings- en compensatieregelingen, bedoeld in de artikelen 77 onderscheidenlijk 77a. Artikel 77d tenslotte voorziet erin dat op het tijdstip van inwerkingtreding van de in artikel 77a bedoelde algemene maatregel van bestuur, de kleinste mogelijke meerderheid van de aandelen in de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet van rechtswege zal overgaan op de Staat.

Over de artikelen 75 tot en met 77 van de Elektriciteitswet 1998 heeft de Raad van State op 19 juli 1999 afzonderlijk advies uitgebracht. De Raad ziet geen bezwaar tegen de wettelijke voorziening die de Minister van Economische Zaken de bevoegdheid geeft tot het vaststellen van een verdelingsregeling met betrekking tot de verplichtingen die in het kader van de Overeenkomst van Samenwerking zijn aangegaan. De in artikel 77a opgenomen grondslag voor een toeslag op de netwerktarieven heeft de Raad geen aanleiding gegeven tot opmerkingen.

1.3 Uitgangspunt bij het onderzoek

Het wettelijk kader waarbinnen de commissie advies uitbrengt, gaat ervan uit dat de productiebedrijven gezamenlijk draagplichtig zijn voor de uit de Overeenkomst van Samenwerking voortvloeiende verplichtingen. De productiebedrijven hebben herhaaldelijk aangegeven dat uitgangspunt niet te onderschrijven, onder meer niet omdat zij als aandeelhouder in de structuurvennootschap Sep slechts weinig invloed zouden hebben kunnen uitoefenen op het beleid van Sep. Naar het oordeel van de commissie vloeit de draagplicht van de productiebedrijven niet voort uit hun aandeelhouderschap maar uit de tussen hen bestaande Overeenkomst van Samenwerking. Het concept van de gemeenschappelijke draagplicht komt overeen met de economische realiteit die de productiebedrijven door hun onderlinge samenwerking tot stand hebben gebracht. Zowel uit de regelingen die door hen ter uitvoering van de Overeenkomst van Samenwerking zijn getroffen als uit feitelijke gedragingen van de productiebedrijven, blijkt dat aan de samenwerking het beginsel ten grondslag ligt dat kosten van opwekking, transport en import van gas en elektriciteit voor gezamenlijke rekening zijn. Een voorbeeld daarvan is de overeenkomst tussen Sep en EPON inzake het zogenoemde Statoil-contract. Daaruit blijkt expliciet dat het prijsrisico en de take or pay-verplichting van dat contract voor rekening blijven van het gezamenlijke systeem voor het dragen van opwekkings- en importkosten van de productiebedrijven en Sep.

Ook verschillende andere regelingen die tussen de productiebedrijven tot stand zijn gekomen op grond van de Overeenkomst van Samenwerking getuigen van het principe van gezamenlijkheid. Dat als gevolg van de liberalisering van de elektriciteitsmarkt kosten niet meer automatisch afgewenteld kunnen worden, doet geen afbreuk aan dit principe.

1.4 Methode van onderzoek

In april 1999 is de commissie gestart met haar werkzaamheden. De samenstelling van de commissie en het ondersteunend ambtelijk secretariaat is vermeld in bijlage 2 bij dit rapport. In eerste instantie is de tot dan toe beschikbare informatie verzameld en bestudeerd. Hierbij zijn onder meer geraadpleegd de Overeenkomst van Samenwerking, de Elektriciteitswet 1989 en de Elektriciteitswet 1998 inclusief bijbehorende parlementaire geschiedenis, en ook de documentatie met betrekking tot de (ontbonden) Overeenkomst op Hoofdpijnen van oktober 1998. Op 7 en 9 juni 1999 zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de productiebedrijven, Sep en het Ministerie van Economische Zaken. De bedrijven hebben hun visie tevens op schrift gesteld en aan

de commissie overhandigd. Naar aanleiding van deze gesprekken hebben de bedrijven desgevraagd nadere schriftelijke informatie aan de commissie verstrekt. De commissie heeft kennis genomen van de inhoud van de importcontracten. Ook zijn gesprekken gevoerd met diverse externe organisaties die zich als belanghebbenden hebben gemeld bij de commissie. Een lijst van die organisaties is opgenomen in bijlage 3 bij dit rapport.

Op basis van de in voorgaande fase verzamelde informatie heeft de commissie in tweede instantie de volgende onderzoeken laten uitvoeren:

- het vaststellen van de aard en omvang van de niet-marktconformiteit van respectievelijk het gasimportcontract met Statoil en het elektriciteitsimportcontract met Electricité de France;
- het vaststellen van de aard en omvang van de niet-marktconformiteit van de stadsverwarmingcontracten;
- het uniformeren en normaliseren van de balansposities van de productiebedrijven, om inzicht te krijgen in de draagkracht van de bedrijven;
- het op overeenkomstige wijze vaststellen van de vermogenspositie van Sep.

De door de commissie geïnitieerde onderzoeken waren noodzakelijk voor een zelfstandige oordeelsvorming over de draagkracht van de bedrijven in relatie tot de bestaande verplichtingen.

Sep en de productiebedrijven hebben hun zienswijze in een tweede gespreksronde op 28 september 1999 nogmaals toegelicht. Vervolgens heeft de commissie het advies vastgesteld.

Tijdens de voorbereiding van het advies heeft Sep het initiatief genomen tot een veiling van de elektriciteitsimportcontracten en het gasimportcontract. Daarmee is Sep ingegaan op een aanbeveling van de commissie, die een veiling als een goed instrument beschouwt om een objectieve indicatie te krijgen van de marktwaarde van de desbetreffende contracten. De commissie is door Sep geïnformeerd over het veilingproces en heeft de daaruit te verkrijgen informatie op bruikbaarheid getoetst. De veiling vindt plaats onder verantwoordelijkheid van Sep.

1.5 Vertrouwelijk karakter gegevens

De productiebedrijven en Sep hebben aan de commissie vertrouwelijk gegevens verstrekt⁴. De commissie heeft de bedrijven gevraagd of de verstrekte kwantitatieve gegevens bij het voorliggende advies kunnen worden gevoegd. Niet alle productiebedrijven hebben hiermee kunnen instemmen. De commissie heeft begrip voor dat standpunt. Bovendien is de commissie krachtens haar taakopdracht gehouden tot geheimhouding van vertrouwelijke gegevens. Dit betekent echter wel dat de commissie is beperkt in de mogelijkheid haar advies te adstrueren. Dit betekent onder meer dat de Minister van Economische Zaken zelfstandig informatie zal moeten verkrijgen om een definitief standpunt over de compensatie van bepaalde niet-marktconforme kosten van de elektriciteitsproductiesector te kunnen bepalen.

⁴ In het kader van de door de commissie geïnitieerde onderzoeken zijn onder dezelfde conditie ook gegevens verstrekt aan KPMG. KPMG heeft de onderzoeken in opdracht van de commissie verricht.

1.6 Opbouw van het advies

Hoofdstuk 2 bevat een korte beschrijving van de belangrijkste kenmerken van de structuur van de elektriciteitsproductiesector zoals die vorm heeft gekregen in de Overeenkomst van Samenwerking en in de Elektriciteitswet 1989. Aangegeven wordt waarom en hoe de ordening van de elektriciteitsmarkt verandert en dat die verandering leidt tot de noodzaak de bestaande verplichtingen tussen de productiebedrijven te verdelen. Uiteengezet wordt welke criteria volgens de commissie ten grondslag moeten liggen aan een eventuele compensatieregeling.

Hoofdstuk 3 gaat specifiek in op de afzonderlijke verplichtingen van de elektriciteitsproductiesector.

Hoofdstuk 4 heeft betrekking op de verdeling van de verplichtingen en de rol die Sep in de toekomst kan vervullen bij de afwikkeling van deze verplichtingen.

Hoofdstuk 5 geeft afzonderlijk aandacht aan het aandeelhouderschap in het landelijk hoogspanningsnet.

In hoofdstuk 6 wordt aandacht besteed aan de financiële positie van de bedrijven in verhouding tot de door hen te dragen lasten.

Hoofdstuk 7 bevat tenslotte het ontwerp voor de verdelingsregeling.

2 Beëindiging van de samenwerking en de uitgangspunten voor compensatie

2.1 Kenmerken Overeenkomst van Samenwerking en Elektriciteitswet 1989

De samenwerking in de elektriciteitsproductiesector is vastgelegd in de in 1986 gesloten en in 1990 aangepaste Overeenkomst van Samenwerking. Die overeenkomst vervangt de uit 1971 daterende Sep-overeenkomst. Sep belichaamt de samenwerking tussen de productiebedrijven. In het kader van de samenwerking zijn zowel de productiebedrijven als Sep meerjarige verplichtingen aangegaan.

De samenwerking bij de productie, het transport en de levering van elektriciteit vormt een gesloten stelsel van levering en kostenpooling tussen de productiebedrijven. De door de productiebedrijven overeengekomen productiekosten en de via Sep gemaakte import- en overige kosten worden gedeeld tussen de productiebedrijven. Vervolgens wordt de geproduceerde en geïmporteerde elektriciteit op de grondslag van het zogeheten landelijk en regionaal basistarief door de productiebedrijven geleverd aan de distributiebedrijven. Binnen de Overeenkomst van Samenwerking dragen de productiebedrijven gezamenlijk de kosten van alle door Sep aangegane verplichtingen. De Overeenkomst van Samenwerking heeft sinds 1990 een grondslag gehad in de Elektriciteitswet 1989. Ingevolge die wet waren de productiebedrijven en Sep gezamenlijk belast met de in die wet genoemde taken inzake de openbare elektriciteitsvoorziening. Zij beschikten daartoe over contractuele en wettelijke afzet- en prijsgaranties. De Elektriciteitswet 1989 is per 1 juli 1999 ingetrokken. De Overeenkomst van Samenwerking dient ingevolge het overgangsrecht van de Elektriciteitswet 1998 vooralsnog in stand te worden gehouden.

Tot de verplichtingen die Sep in het verleden met derden is aangegaan in het kader van de Overeenkomst van Samenwerking, behoren de invoer van elektriciteit op grond van overeenkomsten met Electricité de France (EdF), Preussen Elektra A.G.(PE), Vereinigte Elektrizitätswerke Westfalen A.G.(VEW) en de invoer van gas uit hoofde van de overeenkomst met het Noorse consortium van bedrijven onder leiding van Statoil. Een andere verplichting wordt gevormd door overeenkomsten die Sep heeft gesloten met de Noorse bedrijven Statkraft SF en Statnett SF, inzake de uitwisseling van elektriciteit (Power Exchange Agreement of PEA) en de aanleg daartoe van een verbinding voor het transport van elektriciteit tussen Noorwegen en Nederland. Daarnaast zijn voor rekening van de productiebedrijven kosten verbonden aan de experimentele kolenvergassingsinstallatie Demkolec en aan de door de productiebedrijven gesloten stadsverwarmingcontracten.

2.2 Beëindiging samenwerking

Tegen de achtergrond van de liberalisering van de elektriciteitsmarkt hebben de productiebedrijven de tussen hen bestaande samenwerking via Sep heroverwogen. De keuze waarvoor zij stonden was om of de samenwerking nog verder te intensiveren door deze om te zetten in een concentratie van de bedrijven, of de samenwerking te beëindigen.

Het resultaat van de heroverweging is geweest dat de aandeelhouders van de bedrijven op 25 april 1998 hebben besloten geen grootschalig productiebedrijf te vormen, aangezien geen overeen-

stemming kon worden bereikt over de financiële en organisatorische randvoorwaarden. Daarmee werd impliciet besloten de bestaande samenwerking te beëindigen en afzonderlijk verder te gaan.

De keuze om de samenwerking te beëindigen maakt het noodzakelijk tot een verdeling te komen van de verplichtingen die in het kader van de samenwerking zijn aangegaan. In dat licht stelden de productiebedrijven de Minister van Economische Zaken medio 1998 op de hoogte van hun visie op de aard en omvang van die verplichtingen. Zij wezen daarbij op te verwachten zeer sterke prijsdalingen in de geliberaliseerde elektriciteitsproductiemarkt en merkten een aantal verplichtingen aan als niet-marktconform. Zij stelden voor de daaraan verbonden kosten te verhalen op de eindverbruikers. De bedrijven onderscheidden drie categorieën kosten:

- de kolenvergassingsinstallatie Demkolec, de contracten voor import van elektriciteit en gas, de stadsverwarmingcontracten en kernenergie (gezamenlijk "bakstenen");
- de waardevermindering van de bedrijfsmiddelen;
- het zogenoemde resterende dekkingsverlies.

De minister heeft met de bedrijven overleg gevoerd dat in oktober 1998 leidde tot de zogenaamde Overeenkomst op Hoofdpijnen. Door middel van deze overeenkomst gaf de minister aan onder voorwaarden te willen bevorderen dat alleen voor de eerstgenoemde categorie kosten een bijdrage van overheidswege zou worden verstrekt door middel van een toeslag op het netwerktarief. In de overeenkomst was een drietal op zich zelf staande ontbindende voorwaarden opgenomen. Eén daarvan was dat de overeenkomst binnen een daarin overeengekomen termijn zou zijn uitgewerkt in een concreet plan van aanpak, waarin met name de verdeling van verplichtingen tussen de productiebedrijven onderling nader zou worden ingevuld. De bedrijven bleken in de periode van oktober 1998 tot en met januari 1999 niet te kunnen komen tot die onderlinge verdeling van de verplichtingen. Daardoor is de overeenkomst ontbonden en heeft de minister de bedrijven uiteindelijk op 4 februari 1999, zoals zij hen dat al eerder had aangekondigd, medegedeeld de verdeling van de verplichtingen zelf ter hand te zullen nemen.

2.3 Uitgangspunten voor compensatie van de verplichtingen

Uit het oogpunt van een verantwoorde overgang naar de nieuwe marktordening acht de overheid het wenselijk te voorzien in een financiële compensatie van verplichtingen, bij de totstandkoming waarvan zij een stimulerende rol heeft.

Compensatie voor bestaande verplichtingen dient naar het oordeel van de commissie te voldoen aan de volgende uitgangspunten.

De middelen voor een compensatie moeten volgens de wet worden verkregen uit een toeslag op het netwerktarief. De toeslag vormt een last voor alle elektriciteitsverbruikers c.q. gebruikers van het elektriciteitsnetwerk. Mede gegeven de doelstelling die aan de liberalisering van de elektriciteitsmarkt ten grondslag ligt, dient die last volgens de commissie niet zwaarder te zijn dan strikt noodzakelijk is.

De compensatie dient dus in ieder geval beperkt te zijn tot de niet-marktconformiteit van de verplichtingen. Niet-marktconformiteit kan worden bepaald door het salderen van alle kosten en opbrengsten die samenhangen met de desbetreffende verplichting dan wel door via de markt vast te stellen wat de actuele waarde van een verplichting is.

Als gevolg van de liberalisering van de elektriciteitsmarkt eindigt de gegarandeerde afwenteling van kosten van de elektriciteitsproductiesector⁵. De omstandigheid dat kosten niet langer kunnen worden afgewenteld, vormt op zich zelf geen grond de bedrijven daarvoor te compenseren.

⁵ Aan het afwentelingautomatisme komt een einde na afloop van de Protocol-overeenkomst. Op grond van die overeenkomst zijn de distributiebedrijven tot 1 januari 2001 verplicht om tegen een vaste vergoeding op take or pay-basis het vermogen van de productiebedrijven te contracteren. Het Protocol blijft op grond van artikel 76 van de Elektriciteitswet 1998 in stand.

角
上
下
左
右
中
心
對
稱
圖
形

3 Aard en omvang van de verplichtingen

3.1 Demkolec

N.V. Demkolec, waarvan Sep alle aandelen houdt, exploiteert een elektriciteitscentrale met een productiecapaciteit van 253 MW die is gebaseerd op het principe van kolenvergassing. Vanwege het experimentele karakter van de centrale zijn aan die exploitatie hoge kosten verbonden. De bouw van de centrale is vanuit milieu-overwegingen door de overheid gestimuleerd. Toepassing van de in paragraaf 2.3. beschreven uitgangspunten leidt ertoe dat van overheidswege een financiële bijdrage in de kosten van de centrale wordt geleverd.

Ingevolge artikel 7, derde lid, van de Overeenkomst van Samenwerking dient de centrale bij eventuele verkoop eerst te worden aangeboden aan EPZ. Bij de toekenning van dit voorkeursrecht is in aanmerking genomen dat de centrale in het traditionele voorzieningsgebied van EPZ is gevestigd. Indien EPZ geen gebruik wenst te maken van zijn voorkeursrecht, dient de centrale aan de overige drie productiebedrijven te worden aangeboden. Indien ook zij geen belangstelling voor de centrale hebben, blijft Sep in het kader van de bestaande samenwerkingstructuur verantwoordelijk voor de exploitatie.

Gezien de voorkeursrechten is het niet goed mogelijk de marktwaarde door middel van een veiling vast te stellen. Wel heeft de commissie kennis genomen van een rapport dat in opdracht van Sep is opgesteld over de waardering van Demkolec. Daaruit kan worden afgeleid dat bij verkoop van Demkolec een bijbetaling moet plaatsvinden ter dekking van de kosten die zijn verbonden aan de centrale. Afhankelijk van de structuur van de transactie kan deze bijbetaling liggen tussen f 200 miljoen en f 300 miljoen. Het definitief realiseren van de transactie en het bepalen van de hoogte van de compensatie zijn pas mogelijk wanneer bekend is welke van de drie volgende mogelijkheden zich voordoet:

- verkoop aan EPZ of één van de andere productiebedrijven;
- verkoop aan een derde;
- voortzetting door Sep.

Er is van uitgegaan dat Demkolec kan worden verkocht zonder de verplichting om de centrale als een kolenvergassingsinstallatie te blijven bedrijven⁶. Uit een briefwisseling tussen de ministers van Economische Zaken en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer blijkt dat beide ministeries geen expliciete waarde willen toekennen aan het kolenvergassingsdeel van deze centrale⁷.

De commissie adviseert dat het bedrag dat van overheidswege zal worden bijgedragen in de kosten van Demkolec zich bevindt binnen de hiervoor aangegeven bandbreedte. Zolang Demkolec niet is overgedragen aan een productiebedrijf of aan een derde, dient Sep de exploitatie van Demkolec voor rekening van de productiebedrijven voort te zetten. De voor de verdeling van de exploitatiekosten aan te leggen maatstaf wordt uiteengezet in hoofdstuk 4. Uiteraard wordt daarbij rekening gehouden met de financiële compensatie die krachtens de Elektriciteitswet 1998 voor Demkolec is bestemd.

⁶ Dit verklaart in belangrijke mate het verschil tussen het in het kader van de Overeenkomst op Hoofdpijnen genoemde bedrag en de in deze paragraaf genoemde bandbreedte.

⁷ Brieven van respectievelijk 3 juni 1999 en 29 september 1999.

3.2 Stadsverwarmingcontracten

De productiebedrijven hebben met de distributiebedrijven overeenkomsten gesloten inzake de levering van warmte. De overheid heeft de totstandkoming van deze contracten vanuit milieu-overwegingen gestimuleerd. Toepassing van de in paragraaf 2.3. beschreven uitgangspunten leidt ertoe dat van overheidswege een financiële bijdrage in de kosten van de contracten wordt geleverd.

De commissie heeft gezien op welke wijze de niet-marktconformiteit van de stadsverwarmingcontracten kan worden vastgesteld. Tot nu toe is door alle partijen alleen het zogenaamde brandstofprijrisico van de productiebedrijven in de berekening betrokken. Dat risico betreft het verschil tussen enerzijds de brandstofkosten voor de warmteproductie die voor rekening van de productiebedrijven zijn, en anderzijds de opbrengsten uit de warmtelevering aan de distributiebedrijven die gekoppeld zijn aan de gasprijzen voor kleinverbruikers en tuinders.

Een andere methode ter bepaling van de niet-marktconformiteit is die waarbij zoveel mogelijk wordt uitgegaan van alle kosten en opbrengsten die relevant zijn voor de productie en levering van warmte. Daarbij zijn dus ook inbegrepen kosten die voortvloeien uit de verplichte inzet van centrales die warmte produceren (opportunity costs). Deze kosten zijn niet exact vast te stellen, aangezien zij afhankelijk zijn van technische en commerciële variabelen in de toekomst.

De commissie is van mening dat bij beide methoden in elk geval de opbrengst van de regulerende energiebelasting die toekomt aan de productiebedrijven, in de berekening moet worden betrokken.

Uit de berekeningen die de commissie heeft laten uitvoeren volgt dat beide methoden leiden tot een niet-marktconformiteit van de stadsverwarmingcontracten ter grootte van circa f 1 miljard.⁸

Beide berekeningen in aanmerking nemend, is de commissie van oordeel dat de financiële bijdrage van de overheid in de kosten van die contracten dat bedrag niet te boven moet gaan. De bijdrage dient naar rato van het aandeel van elk productiebedrijf in de totale warmteproductie te worden verdeeld. De lasten verbonden aan de stadsverwarmingcontracten dienen overigens voor rekening te blijven van het productiebedrijf dat de desbetreffende contractuele verplichtingen is aangegaan.

3.3 Importcontracten voor elektriciteit en gas

De marktwaarde van de contracten voor import van elektriciteit en gas wordt mede bepaald door de ontwikkeling van de marktprijzen voor gas en elektriciteit, de in de contracten opgenomen indices en de mate van flexibiliteit van de contracten. Om tot een indicatie van die waarde te kunnen komen, heeft de commissie onderzoek laten verrichten naar het elektriciteitsimportcontract met Electricité de France (EdF) en het gasimportcontract met Statoil. Een belangrijke oorzaak van de negatieve waarde ligt besloten in de geringe mate van flexibiliteit van het EdF-contract en het Statoil-contract, die voortvloeit uit het take or pay-karakter en de vaste prijsformules van die contracten. Daardoor liggen de prijzen van de contracten voor een belangrijk deel vast.

Door Sep is de aanzet gegeven om via een veiling van de contracten de actuele marktwaarde van de contracten vast te stellen. Er zijn 91 partijen uitgenodigd om een bod uit te brengen op de elektriciteitsimportcontracten en het gasimportcontract, onder wie de aandeelhouders van Sep. Eén van de condities waaronder de contracten daadwerkelijk kunnen worden overgedragen is dat

⁸ Netto contante waarde per 1 januari 2001.

de financiering van een eventuele negatieve waarde- de niet-marktconformiteit - zal zijn gedekt. De zogenaamde Power Exchange Agreement met Statkraft is geen onderdeel van de veiling. De veiling is op het tijdstip waarop dit advies is vastgesteld nog niet afgerond. Uit de biedingen van marktpartijen die deelnemen aan de veiling is gebleken binnen welke bandbreedte de niet-marktconformiteit van de contracten zich begeeft. De commissie heeft de uit de veiling beschikbare informatie betrokken bij de beoordeling van de draagkracht van de productiebedrijven (zie hoofdstuk 6).

De negatieve marktwaarde van de contracten moet tussen de productiebedrijven worden verdeeld volgens de in hoofdstuk 4 aangegeven maatstaf. In dat verband besteedt de commissie apart aandacht aan het Statoil-contract. Een aantal productiebedrijven heeft aan de commissie te kennen gegeven dat naar hun oordeel de lasten die zijn verbonden aan dat contract volledig voor rekening van EPON moeten komen. De commissie is evenwel van mening dat de verdeling van lasten tussen de productiebedrijven ook van toepassing is op de lasten (en lusten) van het Statoil-contract. Immers, zoals uit de overeenkomst tussen Sep en EPON voor de ter beschikkingstelling van het Statoil-gas voor de Eemscentrale blijkt, zijn het prijsrisico en de take or pay-verplichting uit het Statoil-contract voor gezamenlijke rekening van de productiebedrijven.

3.4 NorNed-kabel en Power Exchange Agreement

In 1994 heeft Sep met het Noorse bedrijf Statkraft een overeenkomst gesloten voor de levering van elektriciteit aan Sep (Power Exchange Agreement of PEA). De overeenkomst heeft een looptijd tot 2026. Ten behoeve van deze overeenkomst is met het Noorse bedrijf Statnett een contract gesloten voor de aanleg van een transportverbinding tussen Nederland en Noorwegen. De transportcapaciteit van de verbinding kan uitsluitend door de partijen bij de overeenkomst gebruikt worden voor de onderlinge uitwisseling van elektriciteit. De transportverbinding is nog niet aangelegd.

Met betrekking tot PEA is in 1996 door de regeringen van Nederland en Noorwegen een zogenaamd Memorandum of Understanding gesloten. Daarin is afgesproken dat de regeringen zich zullen inspannen om – binnen het kader van vigerende wetgeving - problemen bij de implementatie van PEA te voorkomen. Daarnaast hebben de regeringen zich ertoe verplicht elkaar te informeren over wetgeving die van belang is voor de uitvoering van PEA.

Er bestaat onzekerheid over de uitvoering van PEA. Dit heeft invloed op de financiering van de transportverbinding, aangezien die op PEA is gebaseerd. Die onzekerheid vloeit voort uit wijzigingen in marktomstandigheden en in (internationale) wetgeving met betrekking tot de elektriciteitssector. De commissie geeft de partijen bij PEA dan ook in overweging het contract opnieuw te bezien. Met name dient aandacht te worden besteed aan het exclusieve gebruik van de volledige transportcapaciteit van de transportverbinding. Het contract zelf gaat er overigens van uit dat, indien de overeenkomst niet volledig kan worden uitgevoerd op de wijze zoals de contractspartijen dat hebben beoogd, partijen het recht hebben met elkaar in heronderhandeling te treden.

Uitgaande van PEA in zijn huidige vorm, dienen de kosten en opbrengsten daarvan aan de hand van de in hoofdstuk 4 opgenomen verdelingsmaatstaf te worden verrekend tussen de productiebedrijven.

Indien op basis van een wijziging van PEA besloten zou worden tot aanleg van de NorNed-kabel, kunnen de kosten van die aanleg gedekt worden uit het door TenneT in rekening te brengen transporttarief (artikel 77b Elektriciteitswet 1998).

Gezien het mogelijke negatieve effect op de waarde van TenneT, en gelet op de concurrentieverstorende werking, is het volgens de commissie niet wenselijk dat de transportverbinding om niet en bij voorrang gebruikt kan worden ten behoeve van de uitvoering van PEA. De wettelijke bevoegdheid van de Minister van Economische Zaken om voor een dergelijk gebruik toestemming te verlenen zou daarom niet moeten worden gebruikt.

3.5 Kernenergie

Dodewaard

De Gemeenschappelijke Kernenergiecentrale Nederland N.V. (GKN), waarvan Sep alle aandelen houdt, beheert de kerncentrale te Dodewaard. GKN treft voorbereidingen voor het veilig sluiten en ontmantelen van deze in 1997 buiten bedrijf gestelde demonstratie-eenheid. GKN heeft voor de amoveringskosten een voorziening gevormd, uitgaande van amovering 40 jaar na beëindiging van de exploitatie van de centrale. Ultimo 1998 is het saldo van de voorziening daarvoor f 290 miljoen. GKN heeft haar liquide middelen beschikbaar gesteld aan Sep in de vorm van een lening ter grootte van f 400 miljoen, waarop rentebijdrage plaatsvindt. Feitelijk is GKN voor de daadwerkelijke beschikbaarheid van het bedrag van de voorziening afhankelijk van de aflossing van die lening door Sep.

Borssele

De kerncentrale te Borssele is eigendom van EPZ en wordt op grond van met Sep gemaakte afspraken voor gezamenlijke rekening van de productiebedrijven geëxploiteerd. De Minister van Economische Zaken heeft besloten dat de werking van de centrale uiterlijk op 1 januari 2004 feitelijk beëindigd moet zijn. In dat verband heeft de Staat Sep toegezegd een bedrag van f 70 miljoen te betalen op 1 januari 2004. Sep heeft EPZ toegezegd dat bedrag vervolgens ter beschikking te zullen stellen aan EPZ. EPZ heeft voorzieningen gevormd voor de kosten van afvloeiing van personeel, amovering van de centrale en opwerking en opslag van radioactief materiaal.

De commissie adviseert om te komen tot overdracht van de kerncentrales aan COVRA. De politieke aard van beslissingen over sluiting en ontmanteling van kerncentrales maakt het wenselijk dat de Staat volledig aandeelhouder in COVRA wordt.

Voorafgaande aan de overdracht van de kerncentrale te Dodewaard dient Sep de GKN-lening af te lossen, tenzij COVRA met verlenging van de lening instemt. Indien Sep hiertoe niet in staat is, dienen de productiebedrijven Sep in staat te stellen te beschikken over het bedrag van de voorziening voor amovering van de kerncentrale dat op het tijdstip van de overdracht aan COVRA op de balans van GKN is opgenomen, overeenkomstig de in hoofdstuk 4 aangegeven verdelingsmaatstaf.

In het kader van de overdracht van de kerncentrale te Borssele dient het door de Staat in verband met de vervroegde sluiting van die kerncentrale toegezegde bedrag van f 70 miljoen beschikbaar te blijven. De overdracht van de centrale aan COVRA dient te geschieden met inbegrip van de door EPZ getroffen voorzieningen.

3.6 Kapitaallasten

Ingevolge de tussen Sep en de productiebedrijven gesloten bouwovereenkomsten voor elektriciteitscentrales, is Sep aan de productiebedrijven een vergoeding verschuldigd ter dekking van de bijbehorende lasten. De commissie heeft onderzoek laten verrichten naar de omvang van de desbetreffende lasten waarvoor de productiebedrijven nog een vordering hebben op Sep. Daaruit blijkt dat alle productiebedrijven bij het beëindigen van de Overeenkomst van Samenwerking nog een substantieel bedrag aan niet geamortiseerde kapitaallasten te vorderen hebben.

De aanspraak die de productiebedrijven op Sep hebben, vormt onderdeel van de afwikkeling van het geheel van activa en passiva van Sep. Elk productiebedrijf dient zijn eigen kapitaallasten te dragen, hetgeen betekent dat de vorderingen die het ter zake heeft op Sep, komen te vervallen. Indien de kapitaallasten volgens de in hoofdstuk 4 opgenomen verdeelsleutel tussen de productiebedrijven zouden worden verdeeld, dan zou ook de productiecapaciteit die tegenover die lasten staat, bij de verdeling moeten worden betrokken. Het verdelen van kapitaallasten zou aldus leiden tot een uitkomst die onwenselijk is, immers zij strookt niet met de keuze van de productiebedrijven om reeds nu een zelfstandige positie in de markt in te nemen. Herverdeling van de productiecapaciteit is dan ook door geen enkel productiebedrijf bepleit. Bovendien staat tegenover de relatief hoge kapitaallasten van een nieuwere centrale dat een dergelijke centrale kostenefficiënter is en een langere levensduur heeft.

4 Verdeling van de verplichtingen

4.1 Verdelingsmaatstaf

De commissie hecht eraan nogmaals vast te stellen dat het gaat om verplichtingen van de productiebedrijven gezamenlijk. Het gehanteerde stelsel van productie en levering van elektriciteit en van het delen van de daaraan verbonden kosten, impliceert dat de kosten gezamenlijk door de productiebedrijven worden gedragen. De verdeling van verplichtingen tussen de productiebedrijven dient naar het oordeel van de commissie zo veel mogelijk het aandeel te weerspiegelen dat de afzonderlijke bedrijven ingevolge de Overeenkomst van Samenwerking hebben in de kostenpooling gedurende de periode 1989 tot en met 1998. De commissie is van oordeel dat zich binnen deze periode geen omstandigheden hebben voorgedaan die de verdeling onevenwichtig zouden maken. Door voor de verdeling aan te sluiten bij het eigen aandeel van elk productiebedrijf in de kostenpool, wordt zoveel mogelijk voorkomen dat bestaande marktaandelen tussen de productiebedrijven worden gewijzigd. Het aandeel van een afzonderlijk productiebedrijf in de te dragen kosten wordt vastgesteld op grond van enerzijds de normvergoeding die het desbetreffende bedrijf over de genoemde periode heeft ontvangen van Sep en anderzijds het door het bedrijf aan Sep betaalde tarief voor door Sep geleverde elektriciteit. De normvergoeding bestaat uit een vergoeding voor kapitaallasten, bedienings- en onderhoudskosten, brandstofkosten, indirecte kosten en kosten in verband met het beschikbaar hebben van productiemiddelen. Voor de bepaling van de verdeelsleutel zijn alleen de eerste vier genoemde elementen relevant, aangezien de laatstgenoemde kostenpost geheel in de eigen risicosfeer van de afzonderlijke productiebedrijven ligt en geen bepalende factor is voor het aandeel van de bedrijven in de kostenpooling. Op basis van de gevolgde berekening luidt de verdeelsleutel als volgt:

EPON: 29,5 %

EPZ: 28,5 %

EZH: 19,5%

UNA: 22,5 %

Deze verdelingsmaatstaf dient te worden toegepast op de lasten uit alle gezamenlijke verplichtingen, uitgezonderd de lasten met betrekking tot de stadsverwarmingcontracten en de niet geamortiseerde kapitaallasten. De laatste twee blijven voor rekening van de productiebedrijven waar die lasten zijn ontstaan.

De commissie spreekt geen oordeel uit over de juridische implicaties die jegens derden ontstaan indien een productiebedrijf niet meer instaat zou zijn haar verplichtingen uit de verdelingsregeling na te komen. Wat betreft de vraag welke gevolgen een dergelijke situatie heeft voor de onderlinge verhoudingen tussen de productiebedrijven, verwijst de commissie naar artikel 77, vierde lid van de Elektriciteitswet 1998.

4.2 Vereffening door Sep

Met de ontbinding van de samenwerking tussen de productiebedrijven eindigt de coördinerende rol van Sep in die samenwerking.

Bij de rol die Sep in het verleden heeft vervuld, past dat Sep optreedt als vereffenaar van de uit het samenwerkingsverband voortvloeiende rechten en plichten. Daartoe behoort het uitvoering geven aan de verdelingsregeling. Het voorgaande sluit in dat naar het oordeel van de commissie Sep blijft bestaan zolang de vereffening niet is voltooid.

Bij de afwikkeling van verplichtingen zal de landelijk netbeheerder TenneT de toeslag op het netwerktarief innen die is bestemd voor de dekking van specifieke niet-marktconforme kosten. TenneT zal op aanwijzing van Sep deze middelen ter beschikking stellen aan de rechtspersonen die de desbetreffende kosten daadwerkelijk voor hun rekening nemen.

Niet uitgesloten is dat de verdelingsregeling vooralsnog niet onherroepelijk zal gelden. De wet verbindt daaraan het gevolg dat, zolang dat het geval is, de Overeenkomst van Samenwerking door de productiebedrijven en Sep in stand moet worden gehouden. De commissie is van mening dat zulks slechts wenselijk is voor zover dit nodig is voor de afwikkeling van de rechten en verplichtingen die in het kader van de Overeenkomst van Samenwerking zijn aangegaan voor het tijdstip van intrekking van de Elektriciteitswet 1989. Dit impliceert dat de reikwijdte van de huidige overeenkomst dient te worden aangepast en beperkt tot het nakomen van bestaande verplichtingen. In dat kader is het wenselijk te bezien hoe tijdens de vereffening de onafhankelijkheid van Sep in relatie tot haar aandeelhouders kan worden gewaarborgd. De aandeelhouders kunnen immers lopende de vereffening conflicterende belangen hebben.

5 Aandeelhouderschap in het landelijk hoogspanningsnet

Naar het oordeel van de commissie zal de verkoop van alle aandelen die Sep houdt in de net-beheerder van het landelijk hoogspanningsnet TenneT, onderdeel dienen te zijn van de afwikkeling van de activa en passiva van Sep. De verkoop van de aandelen versterkt de liquiditeitspositie van Sep en de productiebedrijven. Het landelijk elektriciteitsnetwerk vertegenwoordigt een vermogenswaarde voor Sep en een verhaalswaarde voor de crediteuren van Sep.

Overdracht van de aandelen dient te geschieden tegen vergoeding van de marktwaarde. Voor het bepalen van de marktwaarde zijn de door de Dienst uitvoering en toezicht Elektriciteitswet vast te stellen tarieven van het grootste belang. De commissie gaat ervan uit dat die vaststelling marktconform zal plaatsvinden.

Een aandelentransactie staat los van de overheidsbijdrage die via een netwerktoeslag beschikbaar komt voor het dragen van niet-marktconforme kosten.

Alsnog zou kunnen worden overwogen of de Staat dan wel een andere organisatie de aandelen verkrijgt. Overdracht van de aandelen aan een andere organisatie verdient aanbeveling. Qua aard van de activiteiten impliceert exploitatie van het elektriciteitsnetwerk niet noodzakelijkerwijs aandeelhouderschap van de overheid. Externe financiering van de aandelenoverdracht en van de exploitatie door een andere organisatie legt geen beslag op de Rijksbegroting. Overdracht aan een andere organisatie versterkt de toezichthoudende rol van de overheid doordat vermenging van die rol met het economisch belang bij de exploitatie van het net wordt voorkomen.

Deze benadering wijkt af van die welke is neergelegd in de Elektriciteitswet 1998. Ingevolge die wet wordt beoogd dat de Staat de kleinst mogelijke meerderheid van de aandelen in TenneT zal houden.

6 Draagkracht productiebedrijven

In de adviesopdracht is uitdrukkelijk aan de commissie gevraagd ook aandacht te besteden aan de draagkracht van de individuele productiebedrijven, in relatie tot de door hen te dragen lasten die voortvloeien uit de door Sep afgesloten contracten voor invoer van elektriciteit en gas. Wat betreft de draagkracht van de bedrijven is de commissie uitgegaan van de positie per ultimo 1998. Dat wil zeggen dat geen rekening is gehouden met de inmiddels bekend geworden gegevens over de privatisering van UNA en EZH. De overweging hiervoor is dat, indien daaraan wel betekenis zou worden toegekend, voor de twee productiebedrijven die (nog) niet zijn geprivatiseerd subjectieve aannames zouden moeten worden gedaan over de effecten van privatisering. De commissie kent ondersteunende betekenis toe aan de prijs die door derden voor de aandelen van de productiebedrijven wordt betaald. In die prijs komt immers tot uitdrukking welke waarde de markt toekent aan de productiemiddelen en het marktpotentieel van de desbetreffende onderneming.

De draagkracht van de ondernemingen kan - op praktische gronden - het best benaderd worden in het licht van de verplichtingen die op de ondernemingen rusten ingevolge de verdeling die in dit advies is opgenomen. Over het maximum bedrag van de negatieve waarde die door de markt wordt toegekend aan de contracten voor de import van elektriciteit en gas heeft de commissie voldoende indicatie ontvangen uit de veiling van de contracten die door Sep wordt gehouden.

De commissie gaat niet in op de vraag of de individuele bedrijven geacht kunnen worden de via de verdeling opgelegde lasten terug te verdienen in de markt. Hiervoor zijn verschillende redenen aan te voeren. In de eerste plaats betreft het hier lasten die al voor rekening van de productiebedrijven zouden komen, ook bij handhaving van het huidige poolingsysteem dat is vastgelegd in de Overeenkomst van Samenwerking. De omstandigheid dat deze lasten konden worden doorberekend aan de distributiebedrijven, en via deze aan de eindverbruiker, doet daaraan niet af. Ten tweede is in een geliberaliseerde markt de bepaling van de verkoopprijs van producten niet, en zeker niet volledig, afhankelijk van de kostprijs. Het gaat daarbij onder meer om vraag en aanbod, de eigen marktpositie en de verbreding daarvan alsook de samenwerking met derden.

Bij de beoordeling van de draagkracht is gekeken naar het genormaliseerde eigen vermogen van de afzonderlijke productiebedrijven en Sep, de solvabiliteitsratio, de kasstroom en de financieringslast als percentage van het bedrijfsresultaat.

Elk productiebedrijf hanteert eigen grondslagen voor de vaststelling van resultaat en vermogen. Derhalve zijn de gepubliceerde eigen vermogens in de balansen niet zonder meer vergelijkbaar. Daarom heeft de commissie de grondslagen onderling vergelijkbaar laten maken (uniformeren) en de balansen op basis van internationale grondslagen laten waarderen (normaliseren). De productiebedrijven hebben daarvoor de nodige gegevens verstrekt. De commissie is van mening dat de hierdoor verkregen resultaten een voldoende indicatie geven van de genormaliseerde eigen vermogens van de productiebedrijven.

Voor elk van de bedrijven wordt een genormaliseerd eigen vermogen berekend van $\pm f$ 2 miljard. Dit is exclusief het te realiseren verschil tussen de marktwaarde en boekwaarde van de aandelen die Sep houdt in TenneT.

De kasstroom (netto winst + afschrijvingen) van de individuele bedrijven, berekend op basis van de genormaliseerde winst- en verliesrekeningen, is in de periode waarin de Overeenkomst van Samenwerking een grondslag heeft gehad in de Elektriciteitswet 1989 zeer aanzienlijk. De commissie is er zich van bewust dat de kasstroom in de toekomst onder meer zal worden

beïnvloed door de liberalisering van de markt en het feit dat de belasting over de winst zal stijgen van 0% naar het normale vennootschapsbelastingtarief van 35%.

Op basis van de genormaliseerde winst- en verliesrekeningen is ook gekeken naar de financieringslast als percentage van het bedrijfsresultaat, omdat deze ratio een indicatie geeft over de leenruimte die nog aanwezig is. Gebleken is dat de financieringsstructuur van de bedrijven in het algemeen niet sterk is. Dit betekent dat, gelet op de aanzienlijke bedragen die per bedrijf moeten worden opgebracht, een financiële herstructurering van een aantal productiebedrijven wellicht noodzakelijk is.

Het is duidelijk dat het onmiddellijk nemen van de huidige negatieve marktwaarden van de importcontracten via de verkoop daarvan, een acuut financieringsprobleem zal veroorzaken. In het geval de contracten worden uitgediend, zal de last daarentegen van jaar tot jaar moeten worden gefinancierd. Daarbij is de omvang van de last onzeker, omdat in dat geval de inkooprijzen vergeleken zal moeten worden met de dan vigerende marktprijzen. Voor welke variant men kiest, is een typische ondernemersbeslissing die aan de productiebedrijven moet worden overgelaten.

Het is volgens de commissie niet wenselijk de financieringsstructuur van de productiebedrijven op kosten van de eindverbruiker te versterken, met als gevolg dat de bedrijven niet, dan wel onvolledig, geconfronteerd worden met de eigen verantwoordelijkheden die voortvloeien uit de Overeenkomst van Samenwerking, en dat aan de huidige aandeelhouders grote voordelen toevallen waarop deze in redelijkheid geen aanspraak kunnen maken.

De commissie meent dat met een redelijke mate van zekerheid kan worden verwacht dat de productiebedrijven de lasten die overeenkomstig het advies aan hen worden toegedeeld, kunnen dragen. Zij baseert zich daarbij op de aan haar verstrekte informatie die, zoals eerder opgemerkt, ten dele van vertrouwelijke aard is.

7 Ontwerp verdelingsregeling

Regeling als bedoeld in artikel 77 van de Elektriciteitswet 1998, houdende verdeling van verplichtingen bij de beëindiging van de Overeenkomst van Samenwerking van de elektriciteitsproductiesector

- 1 De productiebedrijven zijn jegens de aangewezen vennootschap⁹ verplicht bij te dragen in de kosten die zijn verbonden aan productiemiddelen of overeenkomsten als bedoeld in het derde tot en met het vijfde lid, en zij zijn, voor zover van toepassing, gerechtigd tot de in die leden bedoelde opbrengsten.
- 2 Het eerste lid wordt, behoudens voor zover het betreft de in het vierde lid bedoelde verplichting, toegepast met inachtneming van de volgende verdelingsmaatstaf:
 - a. EPON: 29,5 %;
 - b. EPZ: 28,5 %;
 - c. EZH: 19,5 %;
 - d. UNA: 22,5 %.
- 3 De in het eerste lid bedoelde kosten en opbrengsten zijn:
 - a 1° de kosten en opbrengsten die zijn verbonden aan de exploitatie van de experimentele kolenvergassingsinstallatie Demkolec, of, indien van toepassing, 2° de kosten die zijn verbonden aan overdracht van de aandelen in de naamloze vennootschap Demkolec dan wel aan overdracht door N.V. Demkolec van de installatie;
 - b de kosten die zijn verbonden aan de nakoming van de verplichting tot aflossing aan de naamloze vennootschap Gemeenschappelijke Kernenergiecentrale Nederland (GKN) van het bedrag van de lening die N.V. GKN aan de aangewezen vennootschap heeft verstrekt;
 - c 1° de kosten die zijn verbonden aan de nakoming van verbintenissen uit door de aangewezen vennootschap gesloten overeenkomsten tot invoer van gas of elektriciteit met Electricité de France, Preussen Elektra A.G., Vereinigte Elektrizitätswerke Westfalen A.G., Statkraft SF en Statoil, of, indien van toepassing, 2° de kosten die zijn verbonden aan de overdracht van rechten en verplichtingen uit de in dit onderdeel bedoelde overeenkomsten.
- 4 De productiebedrijven zijn verplicht afstand te doen van vorderingsrechten jegens de aangewezen vennootschap uit hoofde van door hen met die vennootschap gesloten overeenkomsten inzake de bouw van productiemiddelen.
- 5 De productiebedrijven zijn verplicht de overige kosten van de vereffening van de rechten en verplichtingen van de aangewezen vennootschap te dragen en zijn gerechtigd tot het batig saldo van die vereffening.
- 6 De productiebedrijven hebben naar rato van hun verplichting tot bijdrage in de kosten van nakoming van verbintenissen als bedoeld in het derde lid, onderdeel c, onder 1° jegens de aangewezen vennootschap recht op ingevolge die overeenkomsten te leveren elektriciteit of gas.

⁹ Sep is ingevolge artikel 75 van de Elektriciteitswet 1998 de aangewezen vennootschap, bedoeld in deze regeling.

Bijlage 1 Adviesopdracht

Inleiding

In het licht van de liberalisering van de elektriciteitsproductie heeft de Minister van Economische Zaken het voornemen een bindende regeling vast te stellen om tussen de productiebedrijven alle verplichtingen te verdelen die in het kader van de Overeenkomst van Samenwerking (OvS) zijn aangegaan en waarvoor de bedrijven een gezamenlijke draagplicht hebben. Over de verdelingskwestie hebben de bedrijven onderling geen overeenstemming kunnen bereiken.

De verdeling van bestaande verplichtingen van de productiesector is ook van belang voor de oplossing van het vraagstuk van de niet-marktconforme kosten die verbonden zijn aan die verplichtingen.

De wettelijke basis voor het vaststellen van een verdelingsregeling is neergelegd in de Elektriciteitswet 1998, zoals die komt te luiden indien en nadat het bij de Eerste Kamer aanhangige wijzigingsvoorstel is aanvaard.

Ingevolge artikel 77 van de Elektriciteitswet 1998 dienen drie personen advies uit te brengen in de vorm van een ontwerp voor het door de minister te nemen besluit. In onderstaande formulering van de adviesopdracht komen de volgende elementen aan de orde:

- Reikwijdte opdracht
- Randvoorwaarden
- Werkwijze/Procedure
- Tijdschema

Aan de commissie van adviseurs wordt gevraagd in de vorm van een ontwerp-regeling advies uit te brengen over de onderlinge verdeling tussen de productiebedrijven van de lasten die zijn verbonden aan alle verplichtingen die vóór het tijdstip van intrekking van de Elektriciteitswet 1998 door de Sep of de productiebedrijven zijn aangegaan in het kader van de Overeenkomst van Samenwerking. De verdelingsregeling c.q. het advies moet ertoe strekken dat de verplichtingen waarvoor de productiebedrijven in hun onderlinge verhouding en in hun verhouding tot Sep gezamenlijk draagplichtig zijn, worden verdeeld en worden toegedeeld aan de productiebedrijven. Tot de verplichtingen worden tevens gerekend niet geamortiseerde kapitaallasten. Het resultaat van de verdeling moet zijn dat geen verplichtingen meer resteren waarvoor een gezamenlijke draagplicht krachtens de Overeenkomst van Samenwerking bestaat.

De ontwerp-regeling zal in ieder geval betrekking hebben op:

- De uitvoering van stadsverwarmingprojecten.
- De bouw en exploitatie van de experimentele kolenvergassingsinstallatie "Demkolec" te Buggenum.
- De invoer van elektriciteit uit Frankrijk en Duitsland en van elektriciteit en gas uit Noorwegen.
- De aanleg van een verbinding voor het transport van elektriciteit tussen Nederland en Noorwegen.

Indien en voor zover Sep instrument blijft voor de nakoming van verplichtingen jegens derden, dient het advies een verdelingsregeling te bevatten waarin de financiële bijdrage van de productiebedrijven aan Sep wordt vastgesteld.

Het advies dient aandacht te besteden aan de gevolgen die zijn verbonden aan een situatie waarin een productiebedrijf waaraan verplichtingen zijn toegedeeld op enig moment niet meer in staat zou zijn die verplichtingen jegens derden na te komen.

Het advies dient tevens vergezeld te gaan van een indicatie omtrent de mate waarin ieder van de productiebedrijven in staat geacht kan worden de lasten te dragen die zijn verbonden aan de verplichtingen, wanneer deze overeenkomstig het advies worden toegedeeld.

Randvoorwaarden

- Uitgegaan wordt van een gezamenlijke draagplicht voor de Overeenkomst van Samenwerking-verplichtingen conform hetgeen is gesteld en gemotiveerd in de toelichting op de nota van wijziging op het wetsvoorstel tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 (kamerstukken II 1998/99, 26 303, nr. 8, blz. 5 t/m 9).
- Rekening gehouden wordt met een bijdrage aan de dekking van de niet-marktconforme kosten van de productiesector in de vorm van een wettelijk te regelen toeslag op het netwerktarief. Nieuwe informatie over de draagkracht van de productiebedrijven dient expliciet mede betrokken te worden bij behandeling van scenario's beneden de 7 ct/kWh.
- EZ zal aan de commissie van adviseurs een nadere concretisering van het EZ-standpunt aanleveren.

Werkwijze/Procedure

- De commissie bepaalt haar eigen werkwijze.
- Indien zich tijdens het proces ontwikkelingen voordoen tussen partijen ten gevolge van bijvoorbeeld arbitrage of een alsnog bereikte overeenstemming tussen partijen, kan het advies aan de minister hiermee rekening houden.
- Na ontvangst van het advies zal de minister op basis van het ontwerp voor de bindende verdelingsregeling de Overeenkomst van Samenwerking-deelnemers horen alvorens een besluit te nemen.
- Gedurende de uitvoering van de werkzaamheden van de commissie vindt periodiek overleg met de opdrachtgever plaats.
- De commissie en individuele leden daarvan zijn verplicht tot geheimhouding van de gegevens waarover zij bij de advisering de beschikking krijgen en waarvan zij het vertrouwelijk karakter kennen of redelijkerwijs moeten vermoeden.
- De commissie wordt bij haar werkzaamheden ondersteund door een ambtelijk secretariaat. In de financiële middelen ten behoeve van het secretariaat en eventueel extern onderzoek zal door EZ worden voorzien.

Tijdschema

De commissie maakt zo spoedig mogelijk een aanvang met de voorbereidingen van haar werkzaamheden. Het vaststellen en uitbrengen van het advies geschiedt in beginsel nadat het wetsvoorstel tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 in werking is getreden en formeel uitvoering kan worden gegeven aan de relevante bepalingen in de wet. Een taakstellend tijdschema wordt vastgelegd in een projectplan voor de adviesprocedure. Uitgaande van inwerkingtreding van het bedoelde wetsvoorstel per 1 juli 1999 zal het advies zo mogelijk 1 oktober 1999 aan de minister worden uitgebracht.

Bijlage 2 Samenstelling adviescommissie

Leden:

- Prof. drs. C.A.J. Herkströter RA (voorzitter)
- Prof. mr. H.J.M.N. Honée
- Mr. A.P. Timmermans

Secretariaat:

- Drs V.J.W.C. Peeters
- Mr. E.P. Nas MPA
- L.F.M. Buys

Bijlage 3 Overzicht bedrijven / organisaties die door commissie zijn gehoord

- EPON
- EPZ
- EZH
- UNA
- Sep

- Reliant Energy
- Preussen Elektra

- Ministerie van Economische Zaken

- Merrill Lynch
- ENRON
- Hoogovens / Aldel
- Hoogovens Staal
- P  chiney Nederland
- PNEM-Mega
- Troll Groep (Noorwegen)
- Statkraft / Statnett (Noorwegen)
- VEMW
- VNCI
- VNO-NCW

THE
JOURNAL
OF
THE
ROYAL
ANTHROPOLOGICAL
INSTITUTE
OF GREAT
BRITAIN
AND IRELAND
PART I
1908