

Vergaderjaar 2021–2022

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

29 023

Voorzienings- en leveringszekerheid energie

Nr. 1086

BRIEF VAN DE MINISTERS VOOR KLIMAAT EN ENERGIE EN VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 juli 2022

Wij informeren u graag over de stand van zaken en het beoogde vervolgproces om tot adequate financiering van de regionale netwerkbedrijven te komen. Daarmee willen we voorkomen dat investeringen in het elektriciteitsnet en daarmee het slagen van de energie- en klimaattransitie onder druk komen te staan. Deze investeringen zijn van groot belang voor de Nederlandse economie. Op 28 april 2021 heeft de Minister van Economische Zaken en Klimaat in dit kader het «IBO Financiering Energietransitie – Beleidsmatige keuzes in kosten, prikkels en verdeling» aan uw Kamer aangeboden (Kamerstuk 32 813 en 31 239, nr. 689). Hierin werd aanbevolen om versterking van de kapitaalbasis van de regionale netwerkbedrijven door de Staat uit te werken, aanvullend op een kapitaalstorting door de huidige en eventuele nieuwe aandeelhouders (gemeenten en provincies).

Op 29 oktober 2021 bent u door de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat geïnformeerd dat de Staat rond de zomer van 2021 het gesprek is aangegaan met de netwerkbedrijven Alliander, Enexis en Stedin en hun aandeelhouders over wat de precieze investeringsopgave is en welke kapitaalbehoefte daar op welk moment uit voortvloeit (Kamerstuk 32 813, nr. 913). De overige kleinere netwerkbedrijven hebben aangegeven dat ze de kapitaalversterking zelf kunnen invullen. De afgelopen periode hebben intensieve gesprekken plaatsgevonden met de drie grote netwerkbedrijven en vertegenwoordigers van hun aandeelhouders. Deze gesprekken worden gecoördineerd door een stuurgroep met vertegenwoordigers van de aandeelhouders, de CEO's van de netwerkbedrijven, de Ministeries van Economische Zaken en Klimaat en Financiën en een onafhankelijk voorzitter.

In deze brief gaan wij in op achtereenvolgens de kapitaalbehoefte, de mogelijke bijdrage van huidige aandeelhouders en mogelijke oplossingsrichtingen waarmee de Staat een bijdrage zou kunnen leveren. Wij zien een kapitaalstorting, en daarmee aandeelhouderschap, door de Staat als

belangrijk verder uit te werken onderdeel van een oplossing. Dit in aanvulling op een eventuele bijdrage door medeoverheden (bestaande en mogelijk nieuwe aandeelhouders) op wie nadrukkelijk ook een beroep wordt gedaan en met wie we een gezamenlijke verantwoordelijkheid voelen om dit probleem op te lossen. Vervolgens schetsen we een aantal voorwaarden waaraan we denken indien de Staat gaat participeren via een kapitaalstorting. Tot slot informeren we u over het beoogde vervolgproces.

1. Kapitaalbehoefte

De regionale netwerkbedrijven zijn een essentieel onderdeel van de energie-infrastructuur. Om die reden is dan ook bij wet vastgelegd dat de aandelen van netbeheerders direct of indirect in publieke handen zijn.

De netwerkbedrijven zullen de komende jaren fors moeten investeren om de klimaatdoelen te halen en economische groei te faciliteren. In totaal verwachten de drie hierboven genoemde netwerkbedrijven tot 2030 circa 30 miljard euro te moeten investeren in de uitbreiding en verzwaring van het net. Op de lange termijn verdienen de netwerkbedrijven de efficiënte investeringen plus een redelijk rendement terug via de nettarieven, maar op de korte termijn moeten zij de investeringen voorfinancieren. Dit komt omdat investeringen nu gedaan moeten worden, maar pas gedurende de afschrijvingstermijn van gemiddeld circa 40 jaar vergoed worden via de nettarieven. Voor deze voorfinanciering moeten de bedrijven extra vreemd en eigen vermogen aantrekken. Het additionele eigen vermogen is nodig om een solide financiële positie te behouden wanneer er veel vreemd vermogen wordt aangetrokken.

De behoefte aan extra eigen vermogen, ook wel kapitaalbehoefte genoemd, van de drie grote netwerkbedrijven ontstaat al op korte termijn en loopt door tot, voor zover we nu kunnen overzien, 2040 of mogelijk zelfs 2050. Het precieze moment waarop deze financieringsvraag zich bij de bedrijven voordoet, verschilt aanzienlijk. Eén bedrijf heeft op zeer korte termijn (binnen 12 maanden) al een tekort aan eigen vermogen om haar huidige credit rating te behouden. Een ander bedrijf loopt hier pas richting 2030 tegenaan.

Op basis van schattingen van de bedrijven is de totale eigenvermogensbehoefte circa 4,5 miljard euro tot en met 2027. De Staat zal in het vervolgtraject onder meer onderzoeken in hoeverre mitigerende maatregelen kunnen bijdragen aan het reduceren van de eigenvermogensbehoefte zodat deze significant kan dalen. De Staat zal de kapitaalbehoefte en mogelijkheden om deze te verlagen extern laten toetsen en valideren.

Zowel de timing als de hoogte van de kapitaalbehoefte is afhankelijk van veel factoren en is daardoor aan verandering onderhevig. Ontwikkelingen in de vraag en het aanbod van energie, kosten (bijvoorbeeld vanwege gestegen grondstofprijzen of inflatie) en de precieze invulling van de klimaatambities zijn bijvoorbeeld factoren die invloed kunnen hebben. Ook hebben de bedrijven zelf in samenwerking met andere partijen nog mogelijkheden om de kapitaalbehoefte te verminderen.

2. Mogelijke bijdrage medeoverheden als aandeelhouder

Uit de gesprekken met de netwerkbedrijven en vertegenwoordigers van hun aandeelhouders bleek dat de huidige aandeelhouders, gemeenten en provincies, na een eerdere ronde van stortingen samen niet langer (voldoende) in staat of bereid zijn om extra kapitaal aan de bedrijven te

verschaffen. De terughoudendheid van medeoverheden heeft twee oorzaken:

- *Financiële ruimte.* Soms ontbreekt de financiële ruimte bij gemeenten en provincies om op lange termijn voldoende eigen vermogen beschikbaar te stellen aan het regionale netwerkbedrijf.
- *Niet alle gemeenten en provincies zijn aandeelhouder.* Niet alle gemeenten en provincies zijn aandeelhouder van het regionale netwerkbedrijf dat werkzaam is in hun gebied. Sommige aandeelhouders willen daarom niet langer kapitaal storten. Zij hebben het gevoel dat zij anders investeringen van hun netwerkbedrijf financieren in een andere provincie of gemeente die zelf geen financiële verantwoordelijkheid neemt voor het netwerkbedrijf.

Gezien de gezamenlijke opgave wordt van medeoverheden verwacht dat ze naar vermogen maximaal bijdragen. Een deel van de betreffende aandeelhouders lijkt namelijk wel financiële ruimte te hebben en/of heeft ook de bereidheid uitgesproken om nogmaals bij te dragen. Daar zullen wij ook in het vervolg de medeoverheden toe blijven uitnodigen en aanspreken.

3. Mogelijke oplossingsrichtingen

Met de verschillende partijen is naast de analyse van het probleem ook gesproken over mogelijke oplossingen. Daarbij is het allereerst van belang in te blijven zetten op mogelijkheden om de kapitaalbehoefte te verkleinen. We zullen van de bedrijven vragen hun financieringsmix te optimaliseren en te onderzoeken waar zij doelmatiger kunnen opereren. Hoewel de regulering van netbeheerders gebaseerd is op het in Europese regelgeving vastgelegde uitgangspunt van vergoeding van efficiënte kosten en niet op de voorfinancieringsvraag, zijn we ook in gesprek met de onafhankelijk toezichthouder (ACM) over in hoeverre zij dit vraagstuk mee kan wegen bij de aanpassing van de reguleringsmethode vanaf 2027. Er is een breed scala aan oplossingen voorbij gekomen voor de resterende kapitaalbehoefte, waarvan de belangrijkste hieronder kort worden besproken. Voor de voor- en nadelen per oplossing verwijs ik u naar de bijlage bij deze brief.

- *Nieuwe aandeelhouders.* Er zijn diverse constructieve gesprekken geweest om te kijken of er nieuwe medeoverheden willen instappen als aandeelhouders en er zijn ook nog gesprekken gaande. Vooralsnog heeft dit niet geleid tot nieuwe aandeelhouders. De verwachting is dat eventuele nieuwe aandeelhouders slechts een beperkt deel van de kapitaalbehoefte kunnen dekken.
- *Participatie van de Staat.* De Staat voorziet per netwerkbedrijf in de resterende toekomstige kapitaalbehoefte, wanneer die zich voordoet, en neemt daarmee een aandelenbelang in de drie bedrijven. Door het storten van kapitaal wordt het probleem direct aangepakt en krijgt de Staat zeggenschap.
- *Subsidies.* De Staat zou de drie bedrijven kunnen subsidiëren waardoor de kasstromen verbeteren en er minder vreemd en eigen vermogen nodig is.
- *Garantie.* De Staat zou nieuw aan te trekken vreemd vermogen van de netwerkbedrijven kunnen voorzien van een garantie. Daarmee kan de schuld eenvoudiger en tegen aantrekkelijkere voorwaarden in de markt worden geplaatst.
- *Verstrekken leningen aan aandeelhouders.* De Staat zou de huidige aandeelhouders een lening kunnen verstrekken en zo het kapitaal van de bedrijven kunnen versterken.
- *Hybride converteerbare lening.* De Staat zou de bedrijven een hybride lening kunnen verschaffen. Een hybride converteerbare lening is een achtergestelde lening die onder voorwaarden kan worden omgezet in

aandelen. Een hybride lening kan afhankelijk van de voorwaarden volledig worden gekwalificeerd als eigen vermogen.

Op basis van de gevoerde gesprekken en de analyses zien wij een kapitaalstorting, en daarmee aandeelhouderschap, door de Staat als een verder uit te werken onderdeel van de oplossing voor de kapitaalbehoefte, als aanvulling op een bijdrage door medeoverheden. Overwegingen hierbij zijn allereerst dat hiermee direct in additioneel eigen vermogen wordt voorzien, wat de kern van deze problematiek is. Ten tweede impliceert een aandelenbelang van de Staat ook zeggenschap en medeverantwoordelijkheid van de Staat in de bedrijven (anders dan bijvoorbeeld bij een lening). Dat sluit aan bij de gezamenlijke verantwoordelijkheid van medeoverheden en de Staat voor het slagen van de energietransitie en bredere maatschappelijk opgaves van de netwerkbedrijven, zoals in het Klimaatakkoord overeengekomen. Daarnaast kan de Staat aansturen op meer samenwerking tussen netwerkbedrijven, wat mogelijk tot maatschappelijke en economische voordelen leidt.

4. Voorwaarden

Indien de Staat daadwerkelijk gaat participeren in de drie bedrijven zullen er voorwaarden verbonden worden aan een dergelijke participatie. Over deze voorwaarden gaan wij in het vervolgproces met de netwerkbedrijven hun aandeelhouders in gesprek. De voorwaarden die we nu voor ons zien zijn:

- *Bijdrage medeoverheden.* Gezien de gezamenlijke verantwoordelijkheid doen we ook een beroep op medeoverheden om waar mogelijk te blijven bijdragen. Een aantal heeft aangegeven ook bereid te zijn in de toekomst opnieuw bij te dragen.
- *Maximale inzet bedrijven om kapitaalbehoefte te beperken.* De bedrijven leveren een maximale inspanning om de kapitaalbehoefte te verkleinen. In de gesprekken met de bedrijven en aandeelhouders over een participatie zal de Staat bepaalde zeggenschapsrechten vragen om een optimale financieringsmix te kunnen realiseren.
- *Geen uitkoop.* De Staat zal bestaande aandeelhouders niet uitkopen.
- *Uniforme voorwaarden.* De Staat streeft naar gelijke voorwaarden voor alle netwerkbedrijven indien er een aandelenbelang wordt genomen en commitment naar de toekomst wordt afgegeven.
- *Zeggenschap in lijn met deelnemingenbeleid.* De Staat krijgt aandeelhoudersrechten vergelijkbaar met de rechten zoals de Staat deze nu heeft bij zijn andere deelnemingen en vult deze in zoals beschreven in de Nota Deelnemingenbeleid rijksoverheid 2022. Gelet op het omvangrijke bedrag dat met een eventuele participatie is gemoeid, wenst de Staat daarnaast uniforme rechten en bevoegdheden op bepaalde punten op het gebied van governance en financieel beleid van de netwerkbedrijven.
- *Meer doelmatigheid door samenwerking en een helder toekomstperspectief.* Om de energietransitie te bevorderen is het van belang dat de bedrijven nog efficiënter gaan samenwerken dan ze nu al doen. Wij willen met de bedrijven in gesprek over een participatie van de Staat in de drie netwerkbedrijven, binnen de daarvoor geldende wettelijke kaders, bijdragen aan meer doelmatigheid door bijvoorbeeld samenwerking.
- *Due diligence.* Vanzelfsprekend zal de Staat een volledig *due diligence* onderzoek uitvoeren en krijgt het daarbij ook inzage in mogelijke risico's, het huidige vreemd vermogen en andere financiële en contractuele verplichtingen. De financieringsstructuur wordt samen met de bedrijven geëvalueerd met als doel een optimale financieringsmix te realiseren.

- *Marktconform.* Mocht er inderdaad sprake zijn van een participatie dan gebeurt dit op basis van een marktconforme waardering volgens een vooraf bepaalde en overeengekomen waarderingsmethodiek.

5. Vervolgproces

Met deze brief hebben wij aangegeven dat wij het van groot belang vinden voor de voortgang van de energietransitie en de economische ontwikkeling van ons land dat de netwerkbedrijven voldoende gekapitaliseerd zijn. We moeten en willen voorkomen dat financieringsproblemen bij deze netwerkbedrijven een rem zetten op investeringen in de energie-infrastructuur.

Daartoe moeten de netwerkbedrijven zich inspannen om de eigenvermogensbehoefte zo ver mogelijk te reduceren, bijvoorbeeld door hun financieringsmix, waar mogelijk, te optimaliseren. Voor de resterende eigenvermogensbehoefte kunnen zowel de medeoverheden als de Staat een rol spelen, met een bijdrage naar vermogen van de medeoverheden enerzijds als een bijdrage van de Staat anderzijds. Aanvullend daarop zien we een kapitaalstorting en daarmee aandeelhouderschap door de Staat als belangrijk onderdeel van de oplossing om verder uit te werken.

Met het uitspreken van de strategische intentie om een deelneming verder te onderzoeken zal de Staat het gesprek voortzetten over de omvang en structurering van een eventuele participatie. Belangrijke onderwerpen voor deze gesprekken met de bedrijven en hun aandeelhouders zijn de verdeling van de zeggenschap, de waardering en de efficiëntere samenwerking.

Op dit moment is er geen budgettair mandaat. De uitkomsten van de gesprekken met netbeheerders en aandeelhouders zullen dan ook door het kabinet integraal gewogen worden in de voorjaarsbesluitvorming 2023, of waar nodig eerder, alvorens besluitvorming zal plaatsvinden. Bij deze besluitvorming wordt o.a. het Afwegingskader voor het aangaan van een deelneming uit de Nota Deelnemingenbeleid rijksoverheid 2022 (Kamerstuk 28 165, nr. 370) betrokken.

De ervaring leert dat de doorlooptijd van dit soort processen vaak lang is. Toch streven we naar een voldoende robuust beeld eind dit jaar om vervolgens in 2023 tot integrale besluitvorming te komen inclusief daarbij horende dekking, waarbij we nadrukkelijk oog houden voor de mate van urgentie bij een van de netwerkbedrijven. Wij zullen uw Kamer nauw blijven betrekken en blijven informeren over de voortgang van de uitwerking.

De Minister voor Klimaat en Energie,
R.A.A. Jetten

De Minister van Financiën,
S.A.M. Kaag