



Aan
Provinciale Staten en Gemeenteraden

PROV. BESTUUR VAN DRENTHE	
No.:	
Ingek.:	23 JUL 2008
AFDELING	
TE BEH. DOOR:	
DWS:	G.AFD.:

Datum	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Bijlage(n)
		ET/EM / 8078467	1

Onderwerp
Rapport Commissie publiek aandeelhouderschap energiebedrijven

Geachte staten / raad,

Op 26 juni 2008 heeft de in januari door mij ingestelde onafhankelijke Commissie publiek aandeelhouderschap energiebedrijven, onder voorzitterschap van de heer A.W. Kist, haar rapport aan mij en aan de aanwezige aandeelhouders aangeboden. Bijgevoegd aan deze brief ontvangt u daarvan een exemplaar. Ik heb aan de Commissie mijn waardering uitgesproken over het grote aantal door de Commissie gevoerde gesprekken evenals mijn blijdschap over het thans beschikbaar zijn van deze rapportage. Gezien de politieke actualiteit maar tegelijkertijd de complexiteit van dit onderwerp, komt deze rapportage mijns inziens voor alle betrokken partijen als geroepen.

Diverse aandeelhouders hebben in de afgelopen periode de nodige tijd vrijgemaakt om actief te participeren in de vanuit de Commissie georganiseerde ronde tafelbijeenkomsten, workshops en hoorzittingen. Naar ik begrijp van de heer Kist heeft deze bijdrage ook daadwerkelijk zijn weerslag gevonden in de rapportage. Ik hoop dat het rapport uw inzicht in deze materie verder kan aanscherpen en daarmee kan bijdragen aan de wijze waarop u in het vervolgtraject invulling zult kunnen geven aan uw controlerende rol aangaande de ontwikkelingen in het aandeelhouderschap, zowel ten aanzien van de te maken keuzes voor het productie- en leveringsbedrijf, als ten aanzien van de invulling van het publieke aandeelhouderschap voor het netwerkbedrijf.

Ik vertrouw erop dat we met elkaar (rijk en lokale overheden) op een transparante wijze

Bezoekadres	Doorkiesnummer	Telefax
Bezuidenhoutseweg 30, Den Haag	070 - 379 8964	070 - 379 8264

Hoofdkantoor	Telefoon (070) 379 89 11	Behandeld door
Bezuidenhoutseweg 30	Telefax (070) 347 40 81	ir. A.F.J. van den Elzen MBA
Postbus 20101	Email ezpost@minez.nl	

2500 EC 's-Gravenhage	Website www.minez.nl	Verzoeken bij beantwoording van deze brief ons kenmerk te vermelden
-----------------------	--	---

zullen komen tot een zorgvuldige borging van de betrokken nationale evenals de lokale
publieke belangen.

De Minister van Economische Zaken,

Maria J.A. van der Hoeven

PUBLIEK AANDEELHOUDERSCHAP ENERGIEBEDRIJVEN



Commissieleden:

A.W. Kist, F.J.M. Crone, D.F. Hudig, N.G. Ketting, T. de Swaan, R. Willems

26 juni 2008

INHOUD

	SAMENVATTING EN AANBEVELINGEN.....	4
1.	INLEIDING.....	11
	Aanleiding.....	11
	Doel en opdracht.....	11
	Leeswijzer.....	12
2.	ONTWIKKELINGEN ENERGIEMARKT	13
	Internationale ontwikkelingen.....	13
	Europese ontwikkelingen.....	13
	Nationale ontwikkelingen.....	14
	Beleidsontwikkelingen.....	16
3.	PUBLIEKE ENERGIEBELANGEN	18
	Publiek belang en energievoorziening.....	18
	Voorzieningszekerheid.....	19
	Betaalbaarheid.....	22
	Duurzaamheid.....	23
	Handelsrisico's.....	24
	Instrumenten van beleid.....	25
	Situering van publieke energiebelangen.....	26
4.	PUBLIEK AANDEELHOUDERSCHAP	29
	Strategie.....	29
	Benoeming van het bestuur.....	30
	Bezoldigingsbeleid.....	30
	Dividendbeleid.....	31
	Doelomschrijving.....	31
	Het structuurregime.....	31
	Professionalisering van het aandeelhouderschap.....	32
	De Wet onafhankelijk netbeheer.....	34
	Bevoegdheden bij de inrichting van de splitsing.....	35
5.	PRODUCTIE- EN LEVERINGSBEDRIJVEN NA SPLITSING	37
	Waarde van de energiebedrijven.....	37
	Het publieke energiebelang.....	39
	Defensief aandeelhouderschap.....	40
	Gevolgen van publiek aandeelhouderschap.....	41
	Opties.....	42

	Mogelijkheid van verkoop	46
	Gedeeltelijke verkoop	47
	Verkoop onder voorwaarden	48
	Afwegingen bij de decentrale overheden	50
5.	NETWERKBEDRIJVEN NA SPLITSING.....	52
	Gevolgen splitsing.....	52
	Herstructurering	54
	Professionalisering aandeelhouderschap.....	57

BIJLAGEN

SAMENVATTING EN AANBEVELINGEN

Inleiding

Nationale en internationale ontwikkelingen op de energiemarkten en veranderingen in de wet- en regelgeving, waaronder vooral de Wet onafhankelijk netbeheer, vereisen een hernieuwde strategische oriëntatie van de energiebedrijven en hun aandeelhouders. Decentrale overheden zullen hun belangen als aandeelhouder van de energiebedrijven zorgvuldig moeten heroverwegen. De rijksoverheid zal moeten bezien of haar instrumentarium adequaat is om in de nieuwe omstandigheden de publieke belangen die zijn gemoeid met de energievoorziening te borgen.

De Wet onafhankelijk netbeheer verplicht geïntegreerde energiebedrijven ertoe om voor 1 januari 2011 de elektriciteits- en gasnetten af te scheiden van de productie en levering van elektriciteit en gas. Hierdoor ontstaan twee nieuwe bedrijven met een geheel verschillend karakter die naar het oordeel van de Commissie elk om een andere invulling van het aandeelhouderschap vragen. De zelfstandige netwerkbedrijven die zullen ontstaan moeten volgens de wet in publieke handen blijven. Indien de publieke aandeelhouders dat willen kunnen zij na splitsing hun aandelen in productie- en leveringsbedrijven geheel of gedeeltelijk verkopen aan (private) partijen.

Publieke energiebelangen

In het energiebeleid gaat het om een betrouwbare, betaalbare en schone energievoorziening op de korte en op de lange termijn. Deze belangen zullen volgens de Commissie primair op rijksniveau geborgd moeten worden. Middelen daarvoor zijn regulering, stimulering en eigendom. Deze middelen kunnen elkaar aanvullen en versterken.

Keuzen van decentrale overheden in hun rol als aandeelhouder vertonen raakvlakken met de publieke belangen. Maatregelen die de rijksoverheid neemt kunnen gevolgen hebben voor de publieke aandeelhouders, juist vanwege de samenhang tussen regulering en eigendom. Goed overleg, waarbij tijdig relevante informatie wordt uitgewisseld is volgens de Commissie daarom van groot belang, zonder dat daarbij getornd wordt aan de verdeling van ieders verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

De Commissie constateert dat de Nederlandse energievoorziening momenteel goed functioneert. Wel is het naar het oordeel van de Commissie nodig dat de rijksoverheid maatregelen neemt of intensificeert om ervoor te zorgen dat dit ook zo blijft in de nieuwe ontwikkelingen. Procedures bij de bouw van productiecapaciteit kunnen

versneld worden. Het is van groot belang dat voortvarend wordt gewerkt aan integratie van nationale markten en dat daarbij wordt gezorgd voor een voldoende gelijk speelveld voor de partijen op de (Noordwest-) Europese markt. Meer coherentie en consistentie in het overheidsbeleid is gewenst om marktpartijen voldoende investeringszekerheid te bieden. Verder is het van belang dat de wettelijke bevoegdheden van TenneT worden verduidelijkt en uitgebreid, zodat TenneT daadwerkelijk in staat is om op zo marktconform mogelijke wijze te garanderen dat er altijd voldoende productiecapaciteit voor elektriciteit beschikbaar is.

Publiek aandeelhouderschap

Het is belangrijk dat decentrale overheden zich bewust zijn van de mogelijkheden en beperkingen die het aandeelhouderschap biedt. Daarbij is het ook van belang dat rekening wordt gehouden met het wezenlijk verschillende karakter van enerzijds het netwerkbedrijf en anderzijds het productie- en leveringsbedrijf. De Commissie constateert dat op dit moment de mogelijkheden nog onvoldoende worden benut. Decentrale overheden zullen hun belangen moeten definiëren en daarmee hun (statutaire) bevoegdheden en de uitoefening daarvan in overeenstemming moeten brengen. De Commissie is van mening dat het wenselijk is dat de onderlinge samenwerking tussen aandeelhouders wordt versterkt. Dit kan op verschillende manieren worden vormgegeven.

Het is ook van belang dat aandeelhouders goed gebruik maken van hun informatie-rechten en komen tot een gestructureerd en dwingend proces van informatie-uitwisseling met de besturen van de energiebedrijven. De Commissie wijst er op dat dit in het bijzonder nodig is voorafgaand aan en tijdens de ontvlechting van de geïntegreerde energiebedrijven. Daarbij worden immers keuzen gemaakt die direct de belangen van aandeelhouders raken, zoals de verdeling van vermogensbestanddelen en spreiding van de werknemers.

Productie- en leveringsbedrijven na splitsing

Als gevolg van de wettelijk verplichte ontvlechting van de geïntegreerde energiebedrijven en het creëren van vette netbeheerders ontstaan productie- en leveringsbedrijven met een sterk gewijzigd risicoprofiel. Provincies en gemeenten staan voor de vraag of zij de nieuwe risico's willen dragen en of zij een eventuele (gedeeltelijke) verkoop van hun aandelen in het publiek belang achten, juist ook in het licht van de internationale marktontwikkelingen. Een transparante en integrale afweging van mogelijke opties met hun voor- en nadelen, mogelijkheden en risico's is naar het oordeel van de Commissie essentieel. Daarbij kan ook rekening worden gehouden met de mogelijkheid van gefaseerde verkoop.

De opties die de Commissie schetst, zijn: behouden, minderheidsverkoop, meerderheidsverkoop en volledige verkoop van aandelen. Aspecten die bij de integrale afweging aandacht vragen zijn publieke belangen, de positie van het bedrijf, de zeggenschap en financiële positie van de publieke aandeelhouders en de daarbij behorende verantwoording.

Het spreekt voor zichzelf dat decentrale overheden verantwoording zullen moeten afleggen over de keuzen die zij maken. Indien decentrale overheden besluiten hun aandelen geheel of gedeeltelijk te behouden is het naar het oordeel van de Commissie van belang dat rekenschap wordt gegeven van de wijze waarop wordt omgegaan met de financiële risico's daarvan. Indien wordt besloten aandelen geheel of gedeeltelijk te verkopen is een beheerst en onderling goed afgestemd verkoopproces nodig. De Commissie beveelt decentrale overheden aan om vooraf de bestemming van de verkoopopbrengst vast te leggen, zodat een objectieve afweging mogelijk is tussen behoud van aandelen en aanwending van de opbrengst bij verkoop van de aandelen.

Met het oog op de mogelijkheid tot verkoop van aandelen door decentrale overheden is het naar de mening van de Commissie gewenst dat de rijksoverheid een duidelijk standpunt inneemt over de eventuele gevolgen van verkoop voor de financiële verhoudingen tussen de rijksoverheid en decentrale overheden.

Netwerkbedrijven na splitsing

Het belang van goed functionerende netwerken is evident; de investeringsopgave voor de netwerkbedrijven is groot. Het is daarom van cruciaal belang dat na de ontvlechting goed geëquipeerde netwerkbedrijven resulteren, zowel wat betreft kapitaal, als wat betreft directie en mankracht. Een actieve toezichhoudende rol van de aandeelhouders (samen met de rijksoverheid en de Energiekamer (voormalig DTe)) is naar de mening van de Commissie van groot belang, ook omdat de ontvlechting direct raakt aan de financiële belangen van de bedrijven, hun aandeelhouders en hun afnemers. Daarnaast is een verdere professionalisering van het aandeelhouderschap wenselijk (zie hoofdstuk 4).

Netwerkbedrijven en hun aandeelhouders zijn versnipperd en er is geen logische relatie tussen aandeelhouders en de regio's waarin de netten van hun netwerkbedrijven zich bevinden. Naar het oordeel van de Commissie is daarom herverkaveling van de netwerken nodig, waarbij onderzocht moet worden of het wenselijk is te komen tot 3 tot 5 regionaal logisch verdeelde bedrijven. Herverkaveling zal ook gepaard gaan met een herschikking van de aandelen in de netwerkbedrijven. Rijksparticipatie is wat betreft de Commissie goed voorstelbaar, ook omdat daarmee kleine aandeelhouders een verkoopmogelijkheid kan worden geboden.

Om de noodzakelijke professionalisering en herstructurering van de netwerkbedrijven in goede banen te leiden is een goede regie onmisbaar. De Commissie adviseert hiervoor van rijkswege op korte termijn een onafhankelijk regieorgaan aan te stellen. Het vaststellen van de optimale indeling van de netwerken alsmede een uniforme waarderingsmethodiek zijn eerste stappen die door het regieorgaan gezet kunnen worden.

AANBEVELINGEN

Onderstaand is een overzicht gegeven van de aanbevelingen die de Commissie in dit rapport doet. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen algemene aanbevelingen, aanbevelingen die betrekking hebben op het productie- en leveringsbedrijf na splitsing en aanbevelingen die betrekking hebben op het netwerkbedrijf na splitsing. Verder is aangegeven aan wie de aanbevelingen gericht zijn: de rijksoverheid, decentrale overheden of beide.

Algemene aanbevelingen

aan de rijksoverheid

Aanbeveling: Met het oog op de voorzieningszekerheid is het van belang dat de rijksoverheid voortvarend werkt aan het stroomlijnen en versnellen van (vergunning)procedures die betrekking hebben op investeringen in de energievoorziening.

Aanbeveling: De Commissie adviseert de rijksoverheid de bevoegdheden van TenneT zodanig te expliciteren en uit te breiden dat zij daadwerkelijk en op zo marktconform mogelijke wijze uitvoering kan geven aan haar wettelijke taak de voorzieningszekerheid te garanderen. Het is daartoe van essentieel belang dat TenneT door marktpartijen tijdig, juist en volledig wordt geïnformeerd over de beschikbare productiecapaciteit, zonder dat concurrentiegevoelige informatie op enigerlei wijze ter beschikking komt van derden. Om marktverstoring te minimaliseren is het van belang dat in wet- en regelgeving nader wordt gespecificeerd wanneer en op welke wijze TenneT maatregelen moet nemen met het oog op de voorzieningszekerheid.

Aanbeveling: Met het oog op de betaalbaarheid van de elektriciteit- en gasvoorziening zijn goed functionerende markten voor elektriciteit en gas van groot belang. De Commissie beveelt de rijksoverheid aan voortvarend te werken aan de integratie van nationale gas- en elektriciteitsmarkten in (Noordwest-) Europa en

verschillen in (milieu-) regelgeving tussen Nederland en de omringende landen weg te nemen zodat een voldoende gelijk speelveld voor de steeds meer internationaal opererende marktpartijen ontstaat.

Aanbeveling: Om de duurzaamheidsdoelen te realiseren zullen marktpartijen grote investeringen moeten doen die (nog) niet rendabel zijn. Om deze investeringen van de grond te krijgen is een coherent en consistent stimuleringsbeleid nodig dat voldoende zekerheid biedt voor investeerders.

Aanbeveling: De Commissie adviseert de rijksoverheid nog deze kabinetsperiode te bezien of de mogelijkheden van regulering en toezicht ook in de nieuwe situatie volstaan om de publieke energiebelangen adequaat te borgen. Daarbij zal in het bijzonder aandacht besteed moeten worden aan de vraag of het toezichtregime voldoende is toegesneden op de internationalisering van de energiesector.

aan de rijksoverheid en de decentrale overheden

Aanbeveling: Met het oog op een goede borging van de publieke energiebelangen is het wenselijk dat de rijksoverheid en decentrale overheden in overleg blijven of treden over de toekomst van de Nederlandse energievoorziening. Dit overleg is met name bedoeld om de raakvlakken tussen elkaars verantwoordelijkheden en bevoegdheden vast te stellen en om elkaar tijdig te informeren over relevante ontwikkelingen. Een en ander laat onverlet ieders autonome bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

aan de decentrale overheden

Aanbeveling: De Commissie beveelt aan dat de overheden definiëren welke (publieke) belangen zij met hun aandeelhouderschap willen dienen en hun (statutaire) bevoegdheden daarmee in overeenstemming brengen.

Aanbeveling: De Commissie dringt erop aan dat de publieke aandeelhouders hun bevoegdheden op een consistente en professionele wijze gebruiken en met het oog daarop de onderlinge samenwerking verstevigen.

Aanbeveling: De Commissie adviseert de aandeelhouders ten behoeve van hun besluitvorming gebruik te maken van hun informatierechten en te komen tot een gestructureerd en dwingend proces van informatie-uitwisseling met de besturen van de energiebedrijven.

Aanbeveling: Niet pas bij splitsing, maar juist in de periode daarvoor worden belangrijke keuzen gemaakt over de verdeling van vermogensbestanddelen en werknemers over de beide bedrijven. Deze keuzen raken direct de belangen van de

aandeelhouders. Het is daarom van belang dat zij zich actief laten informeren over de splitsing en dat zij waar nodig hun bevoegdheden gebruiken om sturing te geven aan dit proces, met het oog op zowel de publieke als financiële en andere belangen.

Aanbevelingen met betrekking tot het productie- en leveringsbedrijf

aan de rijksoverheid

Aanbeveling: Met het oog op een eventuele verkoop van aandelen in een productie- en leveringsbedrijf door decentrale overheden is het wenselijk dat de rijksoverheid duidelijkheid biedt over de betekenis hiervan voor de financiële verhoudingen tussen de rijksoverheid en decentrale overheden.

Aanbeveling: De Commissie adviseert de rijksoverheid op korte termijn te bezien of het eventueel wenselijk is om in het kader van het concentratietoezicht specifieke beperkingen of voorwaarden te stellen aan overnamen van energiebedrijven.

aan de decentrale overheden

Aanbeveling: De provincies en gemeenten die verkoop overwegen beveelt de Commissie aan, eerst de bestemming van de verkoopopbrengst vast te stellen. Als de bestemming vaststaat kan de mogelijkheid van voortgezet aandeelhouderschap worden afgewogen tegen de aanwending van de opbrengst. Verkoopopbrengsten zouden niet aan consumptieve uitgaven besteed moeten worden.

Aanbeveling: De beslissing om de aandelen in de productie- en leveringsbedrijven al dan niet (gedeeltelijk) te vervreemden vergt een integrale afweging van alle gevolgen van de verschillende opties, met inbegrip van de verworpen opties.

Aanbeveling: Voor zover aandeelhouders besluiten tot verkoop, zouden zij in afstemming met elkaar en het betrokken bedrijf moeten komen tot een beheerst verkoopproces, opdat met alle betrokken belangen rekening wordt gehouden.

Aanbeveling: Indien de publieke aandeelhouders besluiten tot een publiek-private samenwerking zijn langjarige afspraken omtrent strategie(scenario's), vermogensverhoudingen en beslissingsbevoegdheden onontbeerlijk, zij het dat het effect daarvan op de langere termijn kan afnemen.

Aanbevelingen met betrekking tot het netwerkbedrijf

aan de decentrale overheden

Aanbeveling: De Commissie acht het van belang dat, gegeven de complexiteit van het splitsingsproces, de netwerkbedrijven onderling en in samenspraak met TenneT, GTS en de aandeelhouders tot een strategisch plan komen.

aan de rijksoverheid en de decentrale overheden

Aanbeveling: De Commissie acht het noodzakelijk dat de rijksoverheid in overleg treedt, al dan niet in een coördinerende rol, met de aandeelhouders van de te splitsen energiebedrijven met het doel hen te ondersteunen bij de invulling van hun rol als aandeelhouder bij het splitsingsproces.

Aanbeveling: De Commissie geeft de rijksoverheid en de decentrale overheden in overweging zo spoedig mogelijk een regiegroep in te stellen die de wenselijkheid en mogelijkheid onderzoekt van herstructurering en opschaling naar bijvoorbeeld 3 tot 5 netwerkbedrijven.

Aanbeveling: De Commissie geeft deze regiegroep in overweging om eerst onderzoek te doen naar de optimale indeling van de netwerken en naar de te hanteren, uniforme waarderingsmethode. De regiegroep dient verder in kaart te brengen op welke termijn een herstructurering kan worden bewerkstelligd en welke stappen hiertoe dienen te worden ondernomen.

Aanbeveling: De Commissie acht het raadzaam om tegelijkertijd met voornoemde herstructurering het aandeelhouderschap te professionaliseren door aandeelhouders die hun belang willen houden te adviseren en begeleiden. Hiervoor ziet de Commissie een rol voor de regiegroep weggelegd. Voorts geeft de Commissie het rijk in overweging om af te wegen of het raadzaam is om een "exit" voor kleinere aandeelhouders te bewerkstelligen door bijvoorbeeld rijksparticipatie.

Aanbeveling: De Commissie ziet de splitsing als een logisch moment voor de rijksoverheid om in overleg te treden met de publieke aandeelhouders en om de regie te nemen in voornoemde processen (splitsing, herstructurering en professionalisering). Gegeven dat sommige bedrijven al gereed zijn voor splitsing is initiatief van rijkswege op korte termijn wenselijk.

1. INLEIDING

Aanleiding

- 1.1. Eind 2006 is de Wet onafhankelijk netbeheer van kracht geworden. De wet dwingt de geïntegreerde energiebedrijven ertoe een volledige scheiding aan te brengen tussen het netbeheer enerzijds en anderzijds de productie en levering van gas en elektriciteit. De onafhankelijke netwerkbedrijven die hierdoor ontstaan dienen volgens de wet in publieke handen te blijven.¹ Voor de productie en leveringsbedrijven geldt dit niet. Aandeelhouders staan voor belangrijke keuzen omtrent de toekomst van hun aandeelhouderschap in deze bedrijven.
- 1.2. De minister van Economische Zaken heeft in het parlement toegezegd om gemeenten en provincies te adviseren bij strategische keuzen aangaande de toekomst van hun aandeelhouderschap, en hun politieke verantwoordelijkheid daarbij. De Minister heeft hieraan invulling gegeven door het organiseren van een aandeelhoudersdag voor publieke aandeelhouders in energiebedrijven in oktober 2007 en door het instellen van de Commissie “Publiek aandeelhouderschap energiebedrijven” (hierna: de Commissie).

Doel en opdracht

- 1.3. In januari 2008 heeft de Minister de Commissie “Publiek aandeelhouderschap energiebedrijven” geformeerd (zie bijlage 1 voor de opdracht). De Commissie bestaat uit de heren A.W. Kist (voorzitter), F.J.M. Crone, D.F. Hudig, N.G. Ketting, T. de Swaan en R. Willems. De Commissie heeft de taak gekregen om publieke aandeelhouders van energiebedrijven bij te staan bij het maken van keuzen en het nemen van beslissingen over hun aandeelhouderschap. Het gaat dan zowel om het aandeelhouderschap in het netwerkbedrijf als in het productie- en leveringsbedrijf. De Commissie is ondersteund door een staf, bestaande uit medewerkers van het ministerie van Economische Zaken, het ministerie van Financiën en de Landsadvocaat Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn (zie bijlage 2 voor de samenstelling en werkwijze van de Commissie en haar staf).
- 1.4. De Commissie heeft gesprekken gevoerd met diverse publieke aandeelhouders van verscheidende energiebedrijven, met leden van de raden van bestuur en de raden van

¹ Tenzij anders vermeld wordt in dit rapport met een netwerkbedrijf de groepsmaatschappij bedoeld waartoe de wettelijk aangewezen beheerder van de distributienetten voor elektriciteit en gas behoort.

commissarissen van de betrokken energiebedrijven, alsmede met vooraanstaande deskundigen uit de sector. Daarnaast heeft de Commissie workshops en rondetafelbijeenkomsten georganiseerd voor de publieke aandeelhouders om hun inzicht te geven in hun bevoegdheden en in toekomstige ontwikkelingen op de energiemarkt (zie bijlage 3 voor een overzicht). Met dit rapport sluit de Commissie haar werkzaamheden af. Op het internet is achtergrondinformatie beschikbaar in de vorm van position papers, presentaties en rapporten.²

Leeswijzer

- 1.5. In dit rapport worden in hoofdstuk 2 eerst de ontwikkelingen in de energievoorziening beschreven. Hoofdstuk 3 gaat nader in op de publieke belangen die gemoeid zijn met de energievoorziening. Hoofdstuk 4 geeft inzicht in de bevoegdheden die publieke aandeelhouders kunnen uitoefenen en de instrumenten die zij daarvoor hebben. Vervolgens wordt in de hoofdstukken 5 en 6 beschreven wat dit concreet betekent voor respectievelijk het aandeelhouderschap in de productie- en leveringsbedrijven en in de netwerkbedrijven.

² Zie www.ez.nl/onderwerpen/energie/publiek_aandeelhouderschap_energiebedrijven. Afgezien van dit eindrapport is de Commissie niet verantwoordelijk voor de inhoud van de publicaties op deze website.

2. ONTWIKKELINGEN ENERGIEMARKT

Internationale ontwikkelingen

- 2.1. Energie staat wereldwijd in het middelpunt van de belangstelling. Als gevolg van economische ontwikkeling en bevolkingsgroei stijgt de mondiale energievraag de komende 25 jaar met meer dan 50%. Fossiele energiebronnen zullen ook de komende decennia in het grootste deel van de energievraag moeten voorzien. Er zijn grote investeringen nodig om er voor te zorgen dat deze energiebronnen op de markt worden gebracht. Momenteel blijven deze investeringen achter waardoor sprake is van schaarste en stijgende prijzen.³ Overheden bemoeien zich actief met de energievoorziening, al dan niet via energiebedrijven die eigendom zijn van de staat. De afgelopen jaren is een nieuwe geopolitieke dynamiek ontstaan, die kan leiden tot toenemende spanningen en verdeeldheid.
- 2.2. De sterk stijgende vraag naar fossiele energie leidt er toe dat de mondiale uitstoot van CO₂ de komende 25 jaar met bijna 60% zal toenemen. Als geen forse maatregelen worden genomen om deze ontwikkeling tegen te gaan kan dit leiden tot een ingrijpende verandering van het klimaat op aarde.⁴ In de afgelopen jaren is steeds meer het besef ontstaan dat internationaal een transitie naar een duurzame, koolstofarme energievoorziening dringend nodig is. Over de mate en het tempo waarin de CO₂-uitstoot moet worden gereduceerd lopen de meningen echter sterk uiteen. Momenteel wordt gewerkt aan mondiale klimaatafspraken in vervolg op het Kyoto-protocol dat in 2012 afloopt.

Europese ontwikkelingen

- 2.3. Midden jaren negentig is in Europa een proces van liberalisering van de gas- en elektriciteitsmarkt in gang gezet. Het doel van dit proces is te komen tot een goed functionerende interne EU-markt voor energie. Parallel aan dit proces zijn Europese richtlijnen van kracht geworden die energiebesparing en duurzame energie stimuleren. Sinds 2005 kent de EU het emissiehandelssysteem voor koolstofdioxide. Dit systeem is bedoeld om de Kyoto-doelstellingen voor de EU en haar lidstaten op kosteneffectieve wijze realiseren. Begin 2008 heeft de Europese Commissie een ambitieus energie- en klimaatpakket gepresenteerd. De Commissie wil dat in 2020

³ Bron: IEA, *World Energy Outlook 2007. China and India Insights*, Paris 2007.

⁴ Bron: IPCC, *Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the IPCC*, New York 2007.

20% van de opgewekte energie duurzaam is, de CO₂-uitstoot met 20% is gedaald ten opzichte van 1990 en dat per jaar 2% energie wordt bespaard. Onderdeel van het pakket is ook het zogenaamde 'derde liberaliseringspakket' met voorstellen voor vergaande ontvlechting van de transportnetwerken, meer bevoegdheden voor toezichthouders en meer grensoverschrijdende samenwerking tussen toezichthouders en transportnetbeheerders.⁵ Geconstateerd kan worden dat sprake is van een ontwikkeling waarbij de doelen en instrumenten van het energiebeleid steeds meer op EU-niveau worden bepaald en de beleidsruimte voor de afzonderlijke lidstaten afneemt.

- 2.4. Het in gang gezette liberaliseringsproces heeft tot een grote dynamiek geleid in de energiesector, zij het dat er nog belangrijke verschillen zijn tussen de lidstaten van de Europese Unie. Afnemers hebben keuzevrijheid gekregen, de handel in energie is sterk toegenomen en netwerken zijn economisch en juridisch gescheiden van de productie, handel en levering van energie. De afgelopen jaren hebben talloze fusies en overnamen plaatsgevonden, veelal over de grenzen van lidstaten heen.⁶ Vanuit geopolitieke en industriepolitieke overwegingen blijven verschillende overheden bijzondere aandacht hebben voor grensoverschrijdende fusies en overnamen van energiebedrijven.

Nationale ontwikkelingen

- 2.5. Ook in Nederland is de energiesector de afgelopen jaren drastisch gewijzigd. In respectievelijk 1998 en 2000 zijn de Elektriciteitswet en de Gaswet van kracht geworden. Met deze wetten zijn de Europese liberaliseringsrichtlijnen geïmplementeerd. Bij de start van het liberaliseringsproces is geprobeerd om tot één groot elektriciteitsproductiebedrijf te komen. Dat is mislukt, waarna vier grootschalige productiebedrijven en een onafhankelijke beheerder van het transportnet ontstonden. Enkele van deze productiebedrijven zijn overgenomen door buitenlandse partijen.⁷ Dit laatste heeft geen aantoonbaar negatieve effecten gehad voor de energievoorziening. De afgelopen jaren hebben daarentegen juist ook de grote buitenlandse bedrijven die actief zijn op de Nederlandse markt concrete investeringsplannen voor extra conventionele en duurzame productiecapaciteit gepresenteerd.⁸

⁵ De opvattingen van de Europese Commissie, het Europees Parlement en de lidstaten lopen vooral ten aanzien van het voorstel tot volledige *ownership unbundling* sterk uiteen. Momenteel wordt gewerkt aan een compromis. Bron: PriceWaterhouseCoopers, *Power Deals 2007 Annual Review: mergers and acquisitions activity within the global electricity and gas market*, Amsterdam 2008.

⁷ Zie voor een uitvoerige beschrijving: J. de Jong e.a. (Clingendael International Energy Program), *Dertig jaar Nederlands energiebeleid. Van bonzen, polders en markten naar Brussel zonder koolstof*, Den Haag 2006.

⁸ Zie voor een overzicht van investeringsplannen in Nederland: AER, *Brandstofmix in beweging. Op zoek naar een goede balans*, Den Haag 2008 (p.52).

- 2.6. Meer in het algemeen kan geconstateerd worden dat de Nederlandse energievoorziening relatief goed functioneert. De voorzienings- en leveringszekerheid is in vergelijking met andere landen ronduit goed te noemen.⁹ Het investeringsklimaat is gunstig blijkens de vele concrete plannen die investeerders uit binnen- en buitenland hebben voor investeringen in onder andere productiecapaciteit van elektriciteit, LNG-terminals en gaswinning en –opslag. In vergelijking met andere landen functioneren de markten voor gas en elektriciteit behoorlijk. Wel is sprake van een relatief CO₂-intensieve energiesector en is het aandeel duurzame energie in Nederland nog zeer beperkt (2,8% in 2007). Om ervoor te zorgen dat in de toekomst de energievoorziening in Nederland goed blijft functioneren en duurzamer wordt, zijn wel maatregelen nodig die het investeringsklimaat en de marktwerking verbeteren. In hoofdstuk 3 wordt daar nader op ingegaan.
- 2.7. Reeds voorafgaand aan de liberalisering van de energiesector is een proces van schaalvergroting op gang gekomen dat zich de afgelopen jaren heeft doorgezet. De vele tientallen gemeentelijke en provinciale energiebedrijven zijn gefuseerd tot een tiental leverings- en netwerkbedrijven voor elektriciteit en gas. Sommige leveringsbedrijven zijn weer overgenomen door buitenlandse marktpartijen en daarnaast zijn nieuwe leveringsbedrijven uit binnen- en buitenland toegetreden tot de Nederlandse markt. De afgelopen jaren hebben de kleine geïntegreerde energiebedrijven het leveringsbedrijf verkocht.¹⁰ Ook heeft Gasunie zich gesplitst in een onafhankelijke transportnetbeheerder (Gasunie) en een handelaar en leverancier van Gas (Gasterra). Vooral de laatste jaren is in Nederland en daarbuiten een sterke tendens waar te nemen naar schaalvergroting door upstream integratie en internationalisering. Onderstaand is dit schematisch weergegeven. In bijlage 4 is een overzicht van de belangrijkste aanbieders op de Nederlandse energiemarkt te vinden.

⁹ Zo is de jaarlijkse uitvalduur van elektriciteit in Nederland in vergelijking met andere lidstaten van de EU zeer laag (bron: EnergieNed, *Energie in Nederland 2007*, Arnhem 2007).

¹⁰ Dit geldt voor NRE, Rendo, Westland, Cogas en Intergas.

Winning brandstof	Transport brandstof	Opwekking/ Conversie	Transport	Distributie	Levering
Mondiaal	Mondiaal	Europees	Europees	Nationaal	Nationaal
Markt	Markt	Markt	Overheid	Overheid	Markt

←—————
Upstream integratie

Beleidsontwikkelingen

- 2.8. In de afgelopen jaren heeft een intensieve discussie plaatsgevonden over de toekomst van de Nederlandse energiesector en is de wet- en regelgeving veelvuldig aangepast en uitgebreid. Hoofdthema's waren de voorziening- en leveringszekerheid, consumentenbescherming, de onafhankelijkheid van de netwerken en het al dan niet mogelijk maken van privatisering van de geïntegreerde energiebedrijven. Het motto luidde: eerst liberaliseren, dan pas privatiseren. Toen de minister van Economische Zaken privatisering van de geïntegreerde bedrijven mogelijk wilde maken is dit tegengehouden door het parlement en is in de wet een privatiseringsverbod voor de netbeheerders opgenomen. Omdat de netbeheerders onderdeel waren van geïntegreerde bedrijven werd hierdoor privatisering van de productie- en leveringsbedrijven alleen mogelijk als de netbeheerders zouden worden afgesplitst.
- 2.9. Om in het licht van de toenemende internationalisering van de energiemarkt de onafhankelijkheid van het netbeheer te garanderen, is eind 2007 de Wet onafhankelijk netbeheer van kracht geworden.¹¹ Deze wet regelt dat TenneT per 1 januari 2008 de beheerder wordt van alle hoogspanningsnetten vanaf 110 kV, dat alle netbeheerders vanaf 1 juli 2008 over de economische eigendom van hun net dienen te beschikken en hun wettelijke strategische taken in eigen beheer moeten uitvoeren en dat uiterlijk 1 januari 2011 netbeheerders geen onderdeel meer mogen uitmaken van een groep waartoe een producent, handelaar of leverancier van elektriciteit of gas behoort (zie voor een verdere toelichting bijlage 5). Als gevolg van de ontvlechting van de geïntegreerde energiebedrijven (die reeds vrijwillig mogelijk was, maar nu wordt verplicht) krijgen de publieke aandeelhouders de mogelijkheid hun aandelen in het productie- en leveringsbedrijf te verkopen.
- 2.10. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat het maatschappelijke en politieke klimaat ten aanzien van privatisering van openbare voorzieningen de afgelopen jaren

¹¹ Zie Kamerstukken 30 212.

is veranderd. Dat blijkt niet alleen uit de veranderde opvattingen over privatisering van de energiebedrijven in de loop van de parlementaire behandeling van de Wet onafhankelijk netbeheer. Ook de discussie over de privatisering van Schiphol is hier een voorbeeld van. Een uiting van het veranderde klimaat omtrent privatisering is de herziening van de Nota Staatsdeelnemingenbeleid van eind 2007. De beleidsfilosofie met betrekking tot staatsdeelnemingen verandert met deze nota van 'privatiseren, tenzij' naar 'niet privatiseren, tenzij'. In deze nota wordt ook een actievere invulling van het aandeelhouderschap door de rijksoverheid aangekondigd met het oog op een betere borging van de publieke belangen.

3. PUBLIEKE ENERGIEBELANGEN

- 3.1. Een centrale notie in de energievoorziening is het begrip publiek belang. Een eenduidige definitie hiervan valt niet te geven, aangezien het begrip verschillend wordt uitgelegd naar gelang van politieke overtuiging en met de loop van de tijd. Een publiek belang is een maatschappelijk belang waarvoor de overheid verantwoordelijkheid neemt omdat dit belang anders niet tot zijn recht komt. De definitie van het publieke belang bepaalt daarmee dus de verantwoordelijkheid en de legitimititeit van de overheid en haar handelen.
- 3.2. In dit hoofdstuk staat de Commissie stil bij de publieke belangen die met de energievoorziening gemoeid zijn. Daarvan moet worden onderscheiden de vraag of aandeelhouderschap de beste weg is om die publieke belangen te behartigen. Die vraag stelt de Commissie in hoofdstuk 5 aan de orde, nadat zij in hoofdstuk 4 heeft beschreven welke mogelijkheden het aandeelhouderschap biedt. Hoofdstuk 6 sluit af met een beschouwing over de netwerkbedrijven, die in overheidshanden moeten blijven.

Publiek belang en energievoorziening

- 3.3. De energievoorziening is geen doel op zichzelf, maar staat in dienst van de energiebehoefte van de samenleving. De publieke belangen bij de energievoorziening spelen dan ook vooral aan de zijde van de afnemers van elektriciteit, gas en warmte. Het gewicht daarvan kan moeilijk worden overschat. Zowel huishoudens als bedrijven kunnen geen moment zonder beschikbaarheid van elektriciteit. Het belang van de gasvoorziening is niet geringer, temeer aangezien 65 procent van de elektriciteit met gas wordt opgewekt. Daarnaast zijn veel huizen en kantoren voor hun warmtevoorziening aangewezen op lokale warmtelevering (stadverwarming). De Nederlandse economie is zeer energie-intensief en zal dat blijven, ondanks maatregelen om zuinigheid te bevorderen.
- 3.4. De Commissie stelt vast dat brede overeenstemming heerst over de publieke belangen van de energievoorziening. Deze worden vaak samengevat met de woorden betrouwbaar, betaalbaar en schoon.¹² Daarnaast kunnen, juist op decentraal niveau, andere overwegingen meespelen, zoals bevordering van onderzoek en ontwikkeling, nuttig gebruik van restwarmte, veiligheid, werkgelegenheid, behoud van een

¹² Zie onder andere: EZ, *Energierapport 2008*, Den Haag 2008 (p.14).

hoofdkantoor en reputatie. Al deze belangen kunnen zonder meer als maatschappelijk relevante belangen worden aangemerkt. Dat betekent evenwel nog niet dat het publieke belangen zijn of dat aandeelhouderschap de aangewezen weg is om die publieke belangen te behartigen. Ook andere wegen kunnen daarvoor toereikend zijn en de voorkeur verdienen (zie hieronder).

- 3.5. Een betrouwbare, betaalbare en schone energievoorziening komt niet door marktwerking alleen tot stand. Bovendien zijn deze doelstellingen voor een deel strijdig met elkaar, zodat telkens afwegingen en keuzen nodig zijn. Wel bestaat brede steun voor de opvatting dat een daadwerkelijk functionerende marktwerking de voorkeur verdient boven overheidsoptreden als daarmee hetzelfde resultaat kan worden behaald. De overheid grijpt alleen in als dat nodig is. Bij de netwerkbedrijven heeft de wetgever reeds een duidelijke keuze voor overheidseigendom gemaakt. Gezien hun natuurlijke monopolie moeten deze in overheidshanden blijven en zijn zij aan strikte regulering onderworpen. De Commissie beschouwt deze beslissing als een gegeven. Bij productie en levering heeft de wetgever gekozen voor marktwerking, hetgeen echter niet gelijk staat aan privatisering van de bedrijven. De vraag of en op welke wijze moet worden geprivatiseerd blijft daarmee een eigen, vrije afweging van de publieke aandeelhouders.

Voorzieningszekerheid

- 3.6. Voor een betrouwbare energievoorziening is het van belang dat voldoende brandstoffen en productiecapaciteit beschikbaar zijn (voorzieningszekerheid) en dat het transport van de bron naar de klant gewaarborgd is (leveringszekerheid). De voorzieningszekerheid lijkt in de nabije toekomst te zijn gewaarborgd door de beschikbaarheid van Nederlands aardgas en voldoende opwekkingscapaciteit voor elektriciteit. Deze situatie kan in de verdere toekomst echter omslaan. De belangrijkste bedreigingen bestaan uit onderinvesteringen in productiecapaciteit voor elektriciteit (onderhoud en bouw) en een onvoldoende divers aanbod van brandstoffen tegen aanvaardbare prijzen, zeker als op de langere termijn de Nederlandse gasreserves uitgeput raken. De Commissie acht deze risico's reëel en zij moeten thans reeds onder ogen worden gezien.
- 3.7. In algemene zin is een goed investeringsklimaat van belang voor de voorzieningszekerheid. Naast vestigingsfactoren als het belastingklimaat is de manier waarop invulling wordt gegeven aan het energiebeleid van belang. Daarbij gaat het in de eerste plaats om cohesie en consistentie in de regulering en stimulering. Daarnaast moeten praktische belemmeringen bij nieuwe investeringen worden weggenomen. De Commissie heeft geconstateerd dat procedures rond de vergunningverlening bij nieuwe investeringen vaak onnodig gecompliceerd en langdurig zijn, waardoor investeringen vertraging oplopen of in het ergste geval zelfs worden afgeblazen. Een

algemeen aandachtspunt is ook de beschikbaarheid van voldoende gekwalificeerd (technisch) personeel.

Aanbeveling 1: Met het oog op de voorzieningszekerheid is het van belang dat de rijksoverheid voortvarend werkt aan het stroomlijnen en versnellen van (vergunning)procedures die betrekking hebben op investeringen in de energievoorziening.

Gasvoorziening

- 3.8. Door een afname van de Nederlandse gasreserves neemt de importafhankelijkheid toe. Voor zijn gasvoorziening zal Nederland steeds meer aangewezen zijn op gasimport uit Rusland, Azië en Afrika. Hiermee krijgt de gasinkoop een internationaal aspect dat derhalve onderhevig kan zijn aan internationale politieke invloeden. Op de langere termijn streeft de overheid naar diversificatie van fossiele energiebronnen, verbetering van de werking van de energiemarkten en versterking van de relaties met landen die van belang zijn voor de Nederlandse energievoorziening. De regering werkt met marktpartijen aan de uitbouw van Nederland als gasrotonde, onder meer door samen met buurlanden belemmeringen in de grensoverschrijdende handel weg te nemen en de werking van de nationale gasmarkt op een aantal onderdelen te verbeteren.
- 3.9. Als te weinig gas beschikbaar is om alle afnemers te beleveren kunnen de energiebedrijven onder politieke druk komen te staan. Regelgeving tegen afhankelijkheid van eenzijdige gasimport is echter een lastige zaak. Een wet die de gasinvoer uit bepaalde landen aan importquota of heffingen onderwerpt lijkt in diplomatiek opzicht weinig aantrekkelijk. Ook het realiseren van voldoende reserves zal moeilijk zijn. De prijs van het aanleggen van een strategische voorraad van betekenis, bijvoorbeeld een jaar gasimport vanuit Rusland, is aanzienlijk.¹³ De komende periode zal daarom verder moeten worden gezocht naar instrumenten voor diversificatie van de energievoorziening, zowel naar energiedrager als naar herkomst, en bij voorkeur in Europees verband.

Elektriciteitsvoorziening

- 3.10. De kans dat op kortere termijn te weinig investeringen worden gedaan in opwekkingscapaciteit voor elektriciteit acht TenneT thans niet zeer groot. In de

¹³ Algemene Energieraad, Gas voor morgen, bladzijde 81.

afgelopen vijf jaar is het opgestelde vermogen in Nederland toegenomen met vijftien procent en thans is nieuwe capaciteit in aanbouw. TenneT schat dat slechts een kwart van de aangekondigde uitbreidingsplannen gerealiseerd hoeft te worden om de voorzieningszekerheid te kunnen blijven garanderen in Nederland.¹⁴ Deze aankondigingen zijn geen garantie dat de capaciteit ook daadwerkelijk gebouwd zal worden. Het Internationaal Energie Agentschap en de Algemene Energieraad zijn aanzienlijk minder optimistisch over de realisatie van voldoende productiecapaciteit in Nederland.

- 3.11. Evenals elders in de economie ontstaan pas commerciële prikkels om te investeren in nieuwe productiecapaciteit bij een voldoende hoog prijsniveau. In de elektriciteitsproductie zou dit kunnen leiden tot uitstel van investeringen totdat tekorten gaan optreden, terwijl elektriciteit niet kan worden opgeslagen en met de bouw van nieuwe capaciteit een aantal jaren gemoeid is. Voorzieningszekerheid veronderstelt echter voortdurende beschikbaarheid van elektriciteit, die aldus in het gedrang kan komen. Ook kan een gebrek aan duidelijkheid omtrent toekomstige regelgeving, regulering en subsidieregelingen het investeringsklimaat verzuren.
- 3.12. Te weinig investering in onderhoud treft in de eerste plaats de producent, die daardoor een verhoogde uitval van productievermogen riskeert. Om toch aan zijn leveringsverplichtingen te kunnen voldoen zou hij in dat geval voor hoge prijzen elektriciteit moeten inkopen. Een elektriciteitsproducent schaadt derhalve zijn eigen belangen als hij zijn centrales onvoldoende onderhoudt, maar er bestaan ook prikkels om op onderhoud te bezuinigen, zonder dat de effecten daarvan direct zichtbaar worden. Afhankelijk van bijvoorbeeld de investeringshorizon van de aandeelhouder of de wijze waarop de prestaties van het management worden gemeten kan onderhoud in de knel komen.
- 3.13. Om voldoende opwekkingscapaciteit te garanderen biedt de Elektriciteitswet 1998 thans een beperkte basis. Op grond van artikel 16 dient TenneT voldoende productiereservecapaciteit aan te houden, ook voor het veilig stellen van de leveringszekerheid op de lange termijn. De wettelijke bevoegdheden om deze verantwoordelijkheid te dragen zijn echter smal en het is de vraag of zij volstaan. De wet geeft geen uitdrukkelijke grondslag voor het nemen van maatregelen en kent TenneT evenmin bijzondere informatierechten toe om te beoordelen of haar ingrijpen nodig is.

¹⁴ Rapport Monitoring Leveringszekerheid, 2006-2014 van juli 2007.

Aanbeveling 2: De Commissie adviseert de rijksoverheid de bevoegdheden van TenneT zodanig te expliciteren en uit te breiden dat zij daadwerkelijk en op zo marktconform mogelijke wijze uitvoering kan geven aan haar wettelijke taak de voorzieningszekerheid te garanderen. Het is daartoe van essentieel belang dat TenneT door marktpartijen tijdig, juist en volledig wordt geïnformeerd over de beschikbare productiecapaciteit, zonder dat concurrentiegevoelige informatie op enigerlei wijze ter beschikking komt van derden. Om marktverstoring te minimaliseren is het van belang dat in wet- en regelgeving nader wordt gespecificeerd wanneer en op welke wijze TenneT maatregelen moet nemen met het oog op de voorzieningszekerheid.

Betaalbaarheid

- 3.14. Met het begrip betaalbaarheid wordt bedoeld op het bereiken van zo laag mogelijke energieprijzen. De elektriciteitsprijzen worden in belangrijke mate bepaald door de brandstofprijzen. De brandstofprijzen worden bepaald op de internationale markt; directe beïnvloeding van deze prijzen door de overheid is niet of nauwelijks mogelijk. In toenemende mate gaat ook de prijs die is verbonden aan de uitstoot van CO₂ een rol spelen. De prijs van CO₂ wordt gevormd op de markt voor CO₂-emissierechten en is sterk afhankelijk van de hoeveelheid rechten die op Europees niveau wordt uitgegeven (afhankelijk van de reductiedoelstelling voor CO₂-emissies) en de wijze waarop dit gebeurt (gratis uitgifte, veiling).
- 3.15. Naast de prijzen van brandstoffen en CO₂-emissierechten zijn de kosten voor de productie, het transport de distributie en levering van energie, alsmede de hoogte van de belastingen bepalend voor de prijs die afnemers voor hun energie betalen. De tarieven voor het transport en de distributie van energie worden gereguleerd door de Energiekamer (voormalig DTe). Om ervoor te zorgen dat de kosten voor de productie en levering van energie zo laag mogelijk blijven is het van belang dat sprake is van effectieve concurrentie tussen productie- en leveringsbedrijven.
- 3.16. De Nederlandse en andere Europese markten voor elektriciteit en gas zijn sterk in beweging. De Europese Commissie streeft naar verdere opening en integratie van de Europese markten voor elektriciteit en gas in de gehele waardeketen van productie en levering. Daarvoor tracht zij in de eerste plaats juridische belemmeringen tegen te gaan, bijvoorbeeld door de bevordering van een onafhankelijk netbeheer. Ten tweede wil de Europese Commissie de feitelijke voorwaarden voor marktintegratie gaandeweg vervullen, zoals de aanleg van interconnectiecapaciteit en marktkoppeling. Hierdoor zou het aantal aanbieders sterk toenemen en de concurrentie krachtig worden

bevorderd. Deze concurrentie kan leiden tot een grotere efficiëntie en tot lagere prijzen.

Aanbeveling 3: Met het oog op de betaalbaarheid van de elektriciteit- en gasvoorziening zijn goed functionerende markten voor elektriciteit en gas van groot belang. De Commissie beveelt de rijksoverheid aan voortvarend te werken aan de integratie van nationale gas- en elektriciteitsmarkten in (Noordwest-) Europa en verschillen in (milieu-) regelgeving tussen Nederland en de omliggende landen weg te nemen, zodat een voldoende gelijk speelveld voor de steeds meer internationaal opererende marktpartijen ontstaat.

- 3.17. Mede onder invloed van de liberalisering geeft Europa consolidaties van energiebedrijven te zien. De daarmee bereikte schaalgrootte versterkt de inkoopkracht van de bedrijven, alsmede de mogelijkheden van diversificatie van grondstoffen en levert daarmee een belangrijke bijdrage aan de voorzieningszekerheid. Consolidatie hoeft op zichzelf echter niet gunstig zijn voor de marktwerking. Fusies tussen en faillissementen van bestaande aanbieders zouden het aantal te veel kunnen terugbrengen. Voor de betaalbaarheid van energie is cruciaal dat een voldoende aantal krachtige aanbieders blijft opereren op de relevante markten.
- 3.18. Als door fusies een te sterke machtspositie dreigt te ontstaan is het algemene mededingingstoezicht ook in de energiesector onverkort van toepassing en kan de Nederlandse Mededingsautoriteit of de Europese Commissie deze verbieden of daaraan voorwaarden verbinden. Om ongewenste concentraties en misbruik van marktmacht te voorkomen is een robuust en onverschrokken mededingingsbeleid cruciaal. Ook heeft de minister van Economische Zaken nu reeds de wettelijke mogelijkheid maximumprijzen voor kleinverbruikers te stellen, al worden prijsmaatregelen algemeen zeer onwenselijk gevonden.

Duurzaamheid

- 3.19. De doelstelling duurzaamheid heeft een aantal aspecten: klimaatneutrale opwekking van elektriciteit, gebruik van hernieuwbare energiebronnen en energiezuinigheid. In al deze opzichten zal het bevorderen van duurzaamheid de komende periode de grootst mogelijke inspanningen vergen. Het kabinet heeft ambitieuze doelstellingen voor 2020: dertig procent CO₂-reductie ten opzichte van 1990, twintig procent duurzame energie en twee procent energiebesparing per jaar. Europese en nationale regelgeving zoals verhandelbare emissierechten, normstelling voor gebouwen en apparaten en een breed pakket aan stimuleringsmaatregelen zijn de middelen om deze doelen te bereiken (zie het rapport Schoon & Zuinig).

- 3.20. Cruciaal daarbij is de betrouwbaarheid en continuïteit van de regelgeving en subsidieregelingen. Zij zetten slechts aan tot daadwerkelijke investeringen in duurzaamheid als voor de toekomst voldoende zekerheid bestaat dat die investeringen zullen lonen. Om het investeringsklimaat niet te schaden zal normering moeten aansluiten bij regelgeving in de omliggende landen, bij voorkeur door harmonisatie in Europees verband. Dit voorkomt tevens dat Nederlandse elektriciteitsproductie (gas) om commerciële redenen wordt vervangen door import van minder duurzaam opgewekte elektriciteit (kolen).

Aanbeveling 4: Om de duurzaamheidsdoelen te realiseren zullen marktpartijen grote investeringen moeten doen die (nog) niet rendabel zijn. Om deze investeringen van de grond te krijgen is een coherent en consistent stimuleringsbeleid nodig dat voldoende zekerheid biedt voor investeerders.

Handelsrisico's

- 3.21. Daarnaast vragen de toenemende handelsrisico's aandacht. Omdat het productie- en leveringsbedrijf na de ontvlechting niet meer kan terugvallen op de relatief stabiele inkomstenstroom uit de netwerken, verandert het risicoprofiel van dit bedrijf. De handelsrisico's van het productie- en leveringsbedrijf worden met name bepaald door onzekerheden bij de inkoop en de afzet, mede gezien het langetermijnkarakter van veel contracten. Brandstofprijzen fluctueren en als gevolg van de liberalisering zijn ook de afzetrisico's voor de productie- en leveringsbedrijven sterk toegenomen. Fluctuerende marktprijzen voor elektriciteit en gas bieden voor de bedrijven enerzijds de mogelijkheid om grote winsten te behalen. Aan de andere kant is er ook het risico op verliezen. Productie en handel worden in het algemeen grootschaliger en de daaraan verbonden marktrisico's nemen toe.
- 3.22. De marge die met de handel in elektriciteit en gas kan worden behaald is gering in verhouding tot de prijsbewegingen op de markt, waardoor de handel een aanmerkelijke financiële slagkracht vergt. Europese en wereldwijde ontwikkelingen, gevoegd bij de gevolgen van de Wet onafhankelijk netbeheer betekenen echter dat de basis waarop de Nederlandse energiebedrijven zullen opereren ingrijpend verandert. De Nederlandse productie- en leveringsbedrijven zien zich in toenemende mate omringd door grote, Europese concurrenten. Zij zullen in de toekomst niet kunnen leunen op de netwerken die zij nu nog in eigendom hebben, en die in een onafhankelijk netwerkbedrijf moeten worden ondergebracht.

Instrumenten van beleid

- 3.23. Om publieke belangen te borgen zijn theoretisch drie categorieën van instrumenten te onderscheiden: 1) wet- en regelgeving, 2) stimulering (subsidies, fiscale maatregelen, convenanten etc.) en 3) eigendom. Welk instrument of welke combinatie van instrumenten wordt ingezet en door welke overheid is afhankelijk van de aard van het publiek belang. Onderstaand worden de drie categorieën beschreven, toegespitst op de energievoorziening.
- 3.24. Een weg waarlangs de overheid publieke belangen behartigt is regelgeving. Regelgeving heeft als voordeel dat zij een transparante en democratisch gelegitimeerde uitoefening van publiek optreden garandeert, waardoor het handelen van de overheid aan voorspelbaarheid wint. Op Europees niveau heeft regelgeving de vorm van verordeningen en richtlijnen (de Elektriciteits- en Gasrichtlijnen), op nationaal niveau gaat het om wetgeving in formele zin (Elektriciteitswet en Gaswet) en daarop gebaseerde uitvoeringsbesluiten. Ook op decentraal niveau gehanteerde regelgeving is voor de energievoorziening van belang, zoals bestemmingsplannen en vergunningverlening.
- 3.25. In de energiesector is de regelgeving de afgelopen tien jaar sterk uitgebreid. Zo is een Energiekamer ingericht, die verregaande bevoegdheden heeft gekregen ten aanzien van vooral de netwerken. Productie en levering kennen minder regulering, maar zijn wel onderworpen aan het algemene toezicht van de Nederlandse mededingingsautoriteit. Ook is afzet van gas en elektriciteit aan kleinverbruikers gebonden aan een vergunningstelsel met ondermeer de (uiterste) mogelijkheid van prijsregulering. Daarnaast hebben de landelijke netbeheerders TenneT en Gasunie GTS de wettelijke taak om zorg te dragen voor de leveringszekerheid op korte en lange termijn en in uitzonderlijke situaties.
- 3.26. De energiesector is hiermee verdergaand gereguleerd dan veel andere sectoren. Anderzijds gaat de regulering van vooral productie en levering niet zo ver als bijvoorbeeld in het bankwezen. Doordat de regulering in de energiesector relatief jong is heeft zij nog niet de tijd gehad haar effectiviteit te bewijzen. Te bezien is nog of het huidige reguleringskader volstaat om de publieke energiebelangen in de toekomst afdoende te borgen. Daarbij is het ook van belang dat rekenschap wordt gegeven van de toenemende internationalisering van de energiesector. Met het oog op de omvangrijke investeringen die in de energiesector gedaan moeten worden is het van belang dat het reguleringskader coherent en consistent is en voldoende investeringsprikkels biedt.

Aanbeveling 5: De Commissie adviseert de rijksoverheid nog deze kabinetsperiode te bezien of de mogelijkheden van regulering en toezicht ook in de nieuwe situatie volstaan om de publieke energiebelangen adequaat te borgen. Daarbij zal in het bijzonder aandacht besteed moeten worden aan de vraag of het toezichtregime voldoende is toegesneden op de internationalisering van de energiesector.

- 3.27. Een tweede methode van de overheid om publieke belangen te bevorderen bestaat uit stimuleringsregelingen. Daarbij valt vooral te denken aan subsidies om onrendabele maar maatschappelijk wenselijke activiteiten te stimuleren, maar ook het geven van publieksvoorlichting en het sluiten van convenanten kunnen middelen zijn om het publieke belang te dienen. In de energiesector wordt vooral de doelstelling van duurzaamheid nagestreefd door stimuleringsregelingen: met subsidies voor groene stroom en met voorlichting omtrent energiezuinigheid. Coherentie, consistentie en voorspelbaarheid zijn van groot belang om deze instrumenten effectief te laten zijn.
- 3.28. Een derde wijze waarop de overheid publieke belangen kan dienen is door energie-infrastructuur (productiemiddelen, netwerken etc.) in eigendom te houden, waaronder begrepen publiek aandeelhouderschap. Borging van publieke belangen door regelgeving en toezicht kan in sommige gevallen als te rigide worden ervaren, bijvoorbeeld als publieke belangen niet kunnen worden gespecificeerd, aan snelle verandering onderhevig zijn of telkens nieuwe afwegingen vergen. Ook onzekerheid over toekomstige ontwikkelingen zou een overweging kunnen zijn om zich niet volledig op regelgeving of stimulering te verlaten. Tot slot kan publiek aandeelhouderschap verzekeren dat een bedrijf niet in handen valt van een partij die belangen nastreeft die tegengesteld zijn aan het publieke belang (defensief aandeelhouderschap). Dit alles hoeft echter niet de doorslag te geven. In de Europese Unie is de Britse energiesector het voorbeeld waar grotendeels wordt volstaan met regelgeving en stimuleringsmaatregelen, zonder publiek aandeelhouderschap. Wel is daar sprake van een zeer uitgebreid toezichtregime.

Situering van publieke energiebelangen

- 3.29. De primaire publieke belangen 'betrouwbaar', 'betaalbaar' en schoon' die zijn gemeoid met de gas- en elektriciteitsvoorziening spelen vooral een rol aan de afnemerszijde. Zij hebben een overwegend nationaal of zelfs Europees karakter. Het zwaartepunt van de verantwoordelijkheid voor de borging van deze belangen ligt daarom bij de rijksoverheid. Het publiek belang van de distributienetten voor gas en elektriciteit ligt zowel op regionaal als landelijk niveau. De warmtevoorziening (nuttig gebruik van restwarmte) heeft een sterk lokaal karakter. Naast de rijksoverheid hebben ook decentrale overheden een belangrijke rol bij de realisatie en instandhouding van

warmteprojecten. Speciale aandacht vraagt de reductie van CO₂-emissies in de gehele energieketen. Alle overheden hebben daarbij een eigen verantwoordelijkheid. Decentrale overheden hebben nu of in de nabije toekomst een belangrijke rol bij het stimuleren en faciliteren van lokale en regionale afvang en opslag van CO₂ (CCS). Tenslotte zijn in dit verband ook de andere belangen relevant die eerder zijn genoemd. Te denken valt daarbij aan consumentenbescherming, veiligheid, werkgelegenheid en locatie van het hoofdkantoor. Met name bij de twee laatstgenoemde belangen spelen decentrale overheden ook een rol. De verschillende belangen en de niveaus waarop het zwaartepunt van de borging van deze belangen ligt is in onderstaande tabel schematisch weergegeven.

(Publiek) belang		Decentraal	Landelijk	Europees
A	Publieke belangen distributienetten	X	X	
B	Voorzieningszekerheid gas		X	X
	Voorzieningszekerheid elektriciteit		X	X
	Betaalbaarheid gas en elektriciteit		X	X
	Duurzaamheid gas en elektriciteit		X	X
C	Warmtevoorziening	X	X	
	Afvang en opslag CO ₂	X	X	X
D	Consumentenbescherming		X	
	Veiligheid		X	
	Werkgelegenheid	X	X	
	Locatie hoofdkantoor	X	X	

- 3.30. Het toezicht op de netwerkbedrijven ligt bij de Energiekamer. Andere taken, zoals het bewaken dat voldoende productiecapaciteit beschikbaar is, zijn opgedragen aan TenneT. De aandelen in de geïntegreerde energiebedrijven en daarmee indirect in alle netwerkbedrijven zijn in handen van de Nederlandse provincies en gemeenten. Dat de decentrale overheden eigenaar zijn van de energiebedrijven is historisch verklaarbaar. De bedrijven zijn opgezet als nutsbedrijven, vervolgens verzelfstandigd en onderling gefuseerd tot de huidige energiebedrijven.
- 3.31. Omdat hun verantwoordelijkheidsgebied niet samenvalt met dat van het rijk kunnen provincies en gemeenten tot een andere invulling komen van het te behartigen publieke belang. Zij zijn in de eerste plaats de houders van aandelen in bedrijven die uit de algemene middelen zijn opgebouwd en waarvan de waarde indirect aan de Nederlandse burgers toebehoort. De provincies en gemeenten zijn aan de burger verantwoording verschuldigd over de wijze waarop zij die waarde beheren, mede in

het licht van het veranderende risicoprofiel van de energiebedrijven, zoals de Commissie heeft aangegeven in hoofdstuk 2.

- 3.32. Als regelgever en vergunningverlener dragen de provincies en gemeenten eveneens een verantwoordelijkheid voor de energievoorziening, zij het een beperkte. Deze verantwoordelijkheid betreft met name de ruimtelijke ordening en de uitvoering van milieuwetgeving. Zoals hierboven beschreven spelen de publieke belangen van de energievoorziening echter vooral op nationaal en Europees niveau en onttrekken zich grotendeels aan decentrale behartiging. Door de toenemende schaalgrootte in de energiesector is belangenbehartiging door provincies en gemeenten steeds minder goed mogelijk. Wel mag van hen worden verwacht dat zij zich rekenschap geven van het bredere publieke belang van de energievoorziening. De Code interbestuurlijke verhoudingen bepaalt hieromtrent het volgende: overheden informeren elkaar over nieuwe beleidsvoornemens en knelpunten die een andere overheid raken op een zodanig tijdstip dat de beleidsvoornemens nog kunnen worden aangepast.¹⁵
- 3.33. Het mag zo zijn dat de energievoorziening een onderwerp van zorg is dat vooral op rijksniveau speelt. Dat betekent echter niet dat provincies en gemeenten zich daarvan geen rekenschap zouden hoeven te geven of geen verantwoording verschuldigd zouden zijn over de eventuele gevolgen van hun beslissingen voor de energievoorziening. In het algemeen geldt in het Nederlandse staatsbestel dat overheden met elkaar overleggen als hun beleid raakt aan de belangen van andere overheden. Met het oog op een goede borging van publieke belangen is het wenselijk dat deze raakvlakken in onderling overleg worden vastgesteld en dat de rijksoverheid en de decentrale overheden elkaar goed en tijdig informeren over elkaars voornemens inzake het energiebeleid en het aandeelhouderschap in de energiebedrijven.

Aanbeveling 6: Met het oog op een goede borging van de publieke energiebelangen is het wenselijk dat de rijksoverheid en decentrale overheden in overleg blijven of treden over de toekomst van de Nederlandse energievoorziening. Dit overleg is met name bedoeld om de raakvlakken tussen elkaars verantwoordelijkheden en bevoegdheden vast te stellen en om elkaar tijdig te informeren over relevante ontwikkelingen. Een en ander laat onverlet ieders autonome bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

¹⁵ Zie de onderdelen I.a.1 en IV.4 van de code.

4. PUBLIEK AANDEELHOUDERSCHAP

- 4.1. De hierna te bespreken Wet onafhankelijk netbeheer bepaalt dat de netwerkbedrijven en de productie- en leveringsbedrijven niet meer in een groep verbonden mogen zijn. Van het netwerkbedrijf zullen overheden de aandeelhouders moeten blijven, zij het dat individuele overheden kunnen besluiten hun aandelen over te dragen aan mede-overheden of aan het netwerkbedrijf zelf. Voor het productie- en leveringsbedrijf geldt dit privatiseringsverbod niet. De positie van de aandeelhouders in de beide bedrijven verschilt dus wezenlijk, maar dat geldt op zichzelf niet voor de bevoegdheden die hun als aandeelhouder toekomen. Die bevoegdheden vloeien voort uit de algemene regels van *corporate governance*.¹⁶
- 4.2. Doordat de aandeelhoudersvergadering bevoegd is de statuten van de vennootschap vast te stellen, hebben de aandeelhouders voor een belangrijk deel in de hand welke bevoegdheden hun toekomen. Hieronder zal worden toegelicht dat het toepasselijke structuurregime hieraan nauwelijks in de weg staat. De belangrijkste beperking van de dwingendrechtelijke *corporate governance* is dat de aandeelhouders niet op de zetel van het bestuur mogen plaatsnemen en niet in individuele gevallen concrete aanwijzingen aan het bestuur mogen geven. Verder zijn de mogelijkheden echter vrij ruim. Hieronder zal de Commissie nagaan wat de wettelijke bevoegdheden zijn en hoe de aandeelhouders in de energiebedrijven daaraan thans invulling geven.

Strategie

- 4.3. De aandeelhoudersvergadering kan doorslaggevende invloed op de strategische koers van de vennootschap uitoefenen, en bij veel overheidsvennootschappen wordt hiervan daadwerkelijk gebruik gemaakt (afvalverwerking, waterzuivering). Besluiten van het bestuur omtrent een belangrijke verandering van de identiteit of het karakter van de vennootschap of onderneming zijn reeds op grond van de wet onderworpen aan de goedkeuring van de aandeelhoudersvergadering. In de statuten kunnen de bestaande goedkeuringsrechten nog aanzienlijk worden verruimd, zodat de aandeelhouders invloed krijgen op de strategie van het bedrijf. Het is aan de aandeelhouder om een bewuste afweging te maken tussen de met die strategie bevorderde publieke belangen en de daaraan verbonden kosten, die tot uitdrukking komen in een lager dividend.

¹⁶ Voor een uitgebreidere beschrijving van de juridische aspecten van het aandeelhouderschap verwijst de Commissie naar het rapport met juridische achtergronden, dat tegelijk met het onderhavige rapport wordt gepubliceerd.

4.4. Een methode zou kunnen zijn het bestuur periodiek een strategisch plan te laten opstellen en ter goedkeuring te laten voorleggen. Bij sommige energiebedrijven dient de aandeelhoudersvergadering nu reeds investeringen boven een bepaald bedrag goed te keuren, maar verder strekkende goedkeuringsrechten is de Commissie niet tegengekomen. De volgende statutaire bevoegdheden van de aandeelhoudersvergadering zijn bijvoorbeeld goed mogelijk:

- benoeming en ontslag van het bestuur (bij verzwakt structuurregime);
- goedkeuring van een door het bestuur voor te stellen strategisch plan;
- goedkeuring van investeringen die niet in dat plan zijn voorzien of waarmee een bepaald bedrag gemoeid is;
- goedkeuring van investeringen in bijvoorbeeld nieuwe productiecapaciteit, waaronder de keuze van het type elektriciteitsopwekking;
- reservering en bestemming van de winst.

Benoeming van het bestuur

4.5. Vrijwel alle geïntegreerde energiebedrijven zijn onderworpen aan het structuurregime. Dit brengt mee dat het bestuur van de holding verplicht wordt benoemd en ontslagen door de raad van commissarissen. Hier bestaat echter een afwijkende regeling voor vennootschappen die geheel door overheden worden beheerst. Het structuurregime hoeft niet te gelden als alle aandelen in een vennootschap worden gehouden door provincies en gemeenten (of bijvoorbeeld een stichting of waterschap) die een onderlinge regeling tot samenwerking hebben gesloten (verzwakt structuurregime). Bij de energiebedrijven kunnen de overheden het er dus toe leiden dat zij het bestuur benoemen en ontslaan. Tot op heden is van deze mogelijkheid bij geen enkel energiebedrijf gebruik gemaakt. Het bestuur wordt daar benoemd en ontslagen door de raad van commissarissen.

Bezoldigingsbeleid

4.6. Los van de benoemingsprocedures staat de bepaling wie de bezoldiging en verdere arbeidsvoorwaarden van de bestuursleden vaststelt. Hierbij valt natuurlijk te denken aan de beloning, maar ook aan zaken als bonusregelingen, toekenning van aandelen of bijzondere vertrekregelingen (gouden handdruk). Bij de geïntegreerde energiebedrijven stelt de aandeelhoudersvergadering een bezoldigingsbeleid vast voor de leden van de raad van bestuur. De raad van commissarissen bepaalt het individuele salaris en de overige arbeidsvoorwaarden met inachtneming van dat bezoldigingsbeleid. In de uitwerking verschillen de statutaire regelingen van elkaar, maar steeds is de aandeelhoudersvergadering in staat grenzen te stellen aan de bezoldiging van de bestuursleden. Het lijkt erop dat de aandeelhouders in de energiebedrijven van die mogelijkheid slechts zeer spaarzaam gebruik maken.

Dividendbeleid

- 4.7. De winst van de vennootschap komt wettelijk aan de aandeelhouders ten goede. De statuten van de meeste energiebedrijven bevatten echter de beperking dat eerst een gedeelte van de winst kan worden gereserveerd, alvorens de aandeelhoudersvergadering beslist over de bestemming van het restant. Door statutenwijziging zou de aandeelhoudersvergadering ook de bevoegdheid te beslissen over de winstreservering aan zichzelf kunnen toekennen, zodat zij hierover van jaar tot jaar zonder beperking kan beslissen. Wel moet er voor de continuïteit van het bedrijf op worden toegezien dat het energiebedrijf over een stevige financiële buffer blijft beschikken, niet alleen om in de productiecapaciteit te investeren maar ook om voldoende slagkracht in de handel te houden.

Doelomschrijving

- 4.8. De statuten omschrijven ondermeer het doel van de vennootschap. Aangezien de aandeelhouders de statuten kunnen wijzigen, kunnen zij ook de doelomschrijving aanpassen. Zij kunnen opnemen dat de vennootschap maatschappelijk verantwoord dient te ondernemen of zich mede richt op duurzame energieopwekking. Hiervan kan een belangrijke maatschappelijke signaalwerking uitgaan. In de juridische praktijk moet het belang van de doelomschrijving echter niet worden overschat. Het bestuur dient weliswaar de doelomschrijving in acht te nemen, maar doorgaans wordt zij noodgedwongen zodanig ruim geformuleerd dat van doeloverschrijding niet spoedig sprake kan zijn.

Het structuurregime

- 4.9. De Kamerleden Crone, Hessels en Jansen hebben bij motie van 5 juli 2007 verzocht te onderzoeken of het structuurregime kan worden afgeschaft voor overheids-NV's met een publieke functie, waaronder in ieder geval de energiebedrijven. Deze motie is aangenomen. Op de meeste van de hiervoor beschreven bevoegdheden zou afschaffing van het structuurregime voor de energiebedrijven geen invloed hebben. Wel zouden bestuursbenoemingen in het vervolg niet door de raad van commissarissen maar door de aandeelhoudersvergadering worden verricht. Die mogelijkheid bestaat echter – zoals hierboven werd aangegeven – ook thans reeds.
- 4.10. Afschaffing van het structuurregime voor energiebedrijven vergt een bredere afweging dan alleen welke *corporate governance* voor de energiebedrijven wenselijk is. Het structuurregime bevat een balans tussen de belangen van de verschaffers van het ondernemingsvermogen, de werknemers en de onderneming als geheel. Met dat doel waarborgt het structuurregime bijvoorbeeld inspraak van werknemers via de ondernemingsraad bij commissarisbenoemingen. Het loslaten van het structuurregime

betekent voor een bedrijf een omvangrijke operatie waarin de structuur opnieuw moet worden vormgegeven. Hier volstaat de waarneming dat de aandeelhouders in de energiebedrijven hun bestaande bevoegdheden thans niet uitputten.

Aanbeveling 7: De Commissie beveelt aan dat de overheden definiëren welke (publieke) belangen zij met hun aandeelhouderschap willen dienen en hun (statutaire) bevoegdheden daarmee in overeenstemming brengen.

Professionalisering van het aandeelhouderschap

- 4.11. Dat de provincies en gemeenten de hiervoor beschreven bevoegdheden hebben of kunnen hebben, wil niet zeggen dat zij daarvan in de praktijk ook gebruik maken. Soms zijn de aandelen verdeeld over tientallen decentrale overheden, die geen van alle voldoende aandelen houden om zelfstandig de rechten van de aandeelhoudersvergadering uit te oefenen. Ook vergt het beoordelen van de koers van een energiebedrijf aanzienlijke kennis van zaken en aandacht, hetgeen voor individuele aandeelhouders moeilijk op te brengen is. Als zij hun invloed in de energiebedrijven willen benutten of uitbreiden en een goede invulling willen geven aan hun rol als aandeelhouder ligt voor de hand dat zij daartoe samenwerking met elkaar zoeken, zowel bij de netwerkbedrijven als bij de productie- en leveringsbedrijven.
- 4.12. Samenwerking bij de invulling van het aandeelhouderschap hoeft niet te betekenen dat de aandeelhouders hun individuele bevoegdheden opgeven. In het licht van hun publieke verantwoording voor het beheer van de aandelen zou dit ook onwenselijk zijn. Wel kan een zekere verschuiving van de zeggenschap naar een gezamenlijk ingesteld regieorgaan leiden tot concentratie en daarmee versterking van de invloed van de aandeelhouders. Een aantal vormen komt in aanmerking:
- De wet voorziet in de mogelijkheid dat de aandeelhoudersvergadering een commissie vormt en daaraan voor telkens maximaal twee jaar een aantal bevoegdheden overdraagt. Bij een aantal energiebedrijven is hiertoe inderdaad overgegaan en dit vormt een goede eerste aanzet voor versterking van de positie van de aandeelhouders.
 - De meest voorkomende vorm van samenwerking tussen aandeelhouders is de aandeelhoudersovereenkomst. In een dergelijke overeenkomst kunnen zij zich tegenover elkaar verplichten op een bepaalde manier gebruik te maken van hun stemrecht in de algemene vergadering. Zo zouden de aandeelhouders in energiebedrijven kunnen vastleggen of zij belangrijke (internationale) fusies en

overnamen steunen, hoe het bezoldigingsbeleid dient te luiden en welk dividendbeleid wordt gevoerd.

- Daarnaast is het mogelijk een (externe) commissie in te stellen, die zich beperkt tot het geven van stemadviezen aan de individuele aandeelhouders, zoals Eumedion voor institutionele beleggers doet. Een dergelijke commissie en de status van haar adviezen kan in de aandeelhoudersovereenkomst worden bepaald.
- Een verder strekkende mogelijkheid is vereniging van de overheden in een tussenholding met een gemeenschappelijke regie (*public utility fund*) of overdracht van de aandelen aan een stichting met het behoud van alleen de winst-, informatie- en vergaderrechten (certificering). Langs deze wegen is het mogelijk gezamenlijk de kennis en kunde te verzamelen die noodzakelijk zijn om op doeltreffende en verantwoorde wijze invulling te geven aan het aandeelhouderschap.

4.13. Met het oog op een professionele invulling van het aandeelhouderschap acht de Commissie ook schaalvergroting op het niveau van de aandeelhouders wenselijk. Niet iedere gemeente heeft de omvang om te kunnen of willen deelnemen aan een actief aandeelhouderschap, hetgeen niet alleen samenwerking met andere aandeelhouders nodig maakt maar ook kan leiden tot de wens de aandelen te verkopen. Verkoop hoeft in deze gevallen niet zonder meer privatisering te betekenen. Ook medeoverheden-aandeelhouders kunnen er op basis van een integrale afweging voor kiezen hun bestaande belang in het energiebedrijf uit te breiden.

4.14. Een andere mogelijkheid zou zijn dat de aandelen worden verkocht aan het energiebedrijf zelf en vervolgens worden ingetrokken. De wet stelt nauwe eisen aan een inkoop van eigen aandelen door een vennootschap, maar laat deze op zichzelf toe. Het gevolg zou zijn dat de overblijvende aandeelhouders het eigen vermogen van het bedrijf zien teruglopen met het bedrag van de koopprijs. Zij zien echter tevens hun aandeel in de toekomstige winst toenemen, evenals hun zeggenschap. Ook hierdoor vermindert derhalve de versnippering van het aandelenbelang en wordt de positie van de aandeelhouders sterker. Wel moet worden bewaakt dat het bedrijf voldoende kapitaal overhoudt voor de noodzakelijke investeringen.

Aanbeveling 8: De Commissie dringt erop aan dat de publieke aandeelhouders hun bevoegdheden op een consistente en professionele wijze gebruiken en met het oog daarop de onderlinge samenwerking verstevigen.

De Wet onafhankelijk netbeheer

- 4.15. De inwerkingtreding van de Wet onafhankelijk netbeheer betekent een belangrijke wijziging van de structuur van de Nederlandse energiebedrijven, die de aandeelhouders rechtstreeks raakt. Zij dwingt de geïntegreerde energiebedrijven ertoe het netbeheer volledig af te splitsen van de overige concernactiviteiten, in het bijzonder de productie en levering van gas en elektriciteit. De netbeheerder dient de werkzaamheden ter uitvoering van zijn (wettelijke) taken in eigen beheer te verrichten (vette netbeheerder) en mag deze niet meer doorcontracteren (magere netbeheerder). Ook dient de netbeheerder zelf te beschikken over het economische eigendom van het netwerk. Het geldende privatiseringsverbod is voor netbeheerders gehandhaafd en zelfs aangescherpt, maar geldt niet voor de productie en levering.
- 4.16. Door de inwerkingtreding van de Wet onafhankelijk netbeheer ontstaat het volgende tijdschema:
- 1 juli 2008 moet de netbeheerder economisch eigenaar van het netwerk zijn;
 - 1 juli 2008 moet de netbeheerder zijn wettelijke taken in eigen beheer verrichten;
 - 1 juli 2009 moet het splitsingsplan zijn ingediend;
 - 1 januari 2011 moet aan het groepsverbod zijn voldaan.
- 4.17. Het initiatief voor de uitvoering van de Wet onafhankelijk netbeheer ligt bij de raden van bestuur van de energiebedrijven, die een splitsingsplan moeten indienen bij de Energiekamer en daaraan vervolgens uitvoering moeten geven. De wijze van splitsing zal van energiebedrijf tot energiebedrijf verschillen. Daargelaten de mogelijkheid dat productie en levering voor 1 januari 2011 aan een derde te verkopen bestaan in hoofdlijn drie mogelijkheden om aan het groepsverbod te voldoen: door (juridische) splitsing van de holdingvennootschap, door het netwerkbedrijf aan de aandeelhouders over te dragen en door overdracht van het productie- en leveringsbedrijf aan de aandeelhouders.
- 4.18. Deze splitsing of overdracht behelst op zichzelf niet meer dan een formaliteit. De gevolgen daarvan worden bepaald door de wijze waarop het geïntegreerde bedrijf voordien is ingericht en vooral door de verdeling van vermogensbestanddelen en werknemers tussen de beide bedrijfsonderdelen. Hiervoor zijn de wettelijke bepalingen van belang dat de netbeheerder de netwerken in economische eigendom moet hebben en zijn wettelijke taken in eigen beheer moet verrichten. Verder bestaat echter ruimte om de splitsing naar eigen inzicht in te richten. Met name bestaat binnen de wettelijke (solvabiliteits)grenzen de mogelijkheid om het eigen vermogen van het energiebedrijf toe te delen aan het netwerkbedrijf of aan het productie- en leveringsbedrijf, danwel als superdividend uit te keren aan de aandeelhouders. De toedeling moet mede in het licht worden beoordeeld van de strategie van het bedrijf, de investeringsplannen, het kwaliteitsprogramma en andere relevante factoren.

Bevoegdheden bij de inrichting van de splitsing

- 4.19. De Wet onafhankelijk netbeheer zwijgt over de positie van de aandeelhouders met betrekking tot de splitsing. Dit betekent dat de algemene wettelijke en statutaire bevoegdheden van de aandeelhoudersvergadering ook in dit geval gelden. Uiteraard moet de Wet onafhankelijk netbeheer worden nageleefd, maar verder zijn de aandeelhouders vrij van hun bevoegdheden gebruik te maken in het proces van het creëren van een vette netbeheerder, de overdracht van het economische eigendom van het netwerk aan de netbeheerder en de splitsing. Op ten minste twee punten is hun medewerking nodig: de provincies en gemeenten zullen rechtstreeks aandelen moeten gaan houden in twee verschillende vennootschappen en de aandeelhoudersvergadering heeft een goedkeuringsrecht bij een belangrijke verandering van de identiteit of het karakter van de onderneming.
- 4.20. Het is van groot belang dat de publieke aandeelhouders de inrichting van de splitsing nauwkeurig bewaken. Zoals de Commissie in hoofdstuk 5 nader uiteenzet werpt deze haar schaduw vooruit over de situatie die na een eventuele verkoop van productie en levering ontstaat. Voor daadwerkelijke invloed van de aandeelhouders op de herstructurering is niet alleen nodig dat zij samenwerken, maar ook dat zij voldoende tijdig en volledig worden geïnformeerd om zich een oordeel te kunnen vormen. Dat recht heeft de aandeelhoudersvergadering.

Aanbeveling 9: De Commissie adviseert de aandeelhouders ten behoeve van hun besluitvorming gebruik te maken van hun informatierechten en te komen tot een gestructureerd en dwingend proces van informatie-uitwisseling met de besturen van de energiebedrijven.

- 4.21. Met name zullen de aandeelhouders erop toe willen zien dat de netwerkbedrijven bij de splitsing voldoende worden gekapitaliseerd om hun taken uit te voeren. Omdat de netwerkactiviteiten in tegenstelling tot productie en levering gereguleerd zijn, kan namelijk de neiging bestaan om bij de splitsing zoveel mogelijk vermogen aan het productie- en leveringsbedrijf toe te kennen. Daardoor zou een goede taakuitvoering door het netwerkbedrijf in gevaar kunnen komen en een opwaartse druk op de transporttarieven kunnen ontstaan. Het is aan de aandeelhouders, aan de Energiekamer en aan de rijksoverheid om hiervoor te waken.

Aanbeveling 10: Niet pas bij splitsing, maar juist in de periode daarvoor worden belangrijke keuzen gemaakt over de verdeling van vermogensbestanddelen en werknemers over de beide bedrijven. Deze keuzen raken direct de belangen van de aandeelhouders. Het is daarom van belang dat zij zich actief laten informeren over de splitsing en dat zij waar nodig hun bevoegdheden gebruiken om sturing te geven aan dit proces, met het oog op zowel de publieke als financiële en andere belangen.

5. PRODUCTIE- EN LEVERINGSBEDRIJVEN NA SPLITSING

- 5.1. Een gedeelte van de Nederlandse productie en levering van vooral elektriciteit is in private handen, maar een ander deel is eigendom van provincies en gemeenten. Deze overheden hebben de keuze tussen volledige privatisering, meerderheidsprivatisering, minderheidsprivatisering en geen privatisering. In dit hoofdstuk verkent de Commissie op welke wijze publieke aandeelhouders een keuze kunnen maken uit deze vier opties en hoe zij daarover op transparante wijze verantwoording kunnen afleggen. Een beslissing om de aandelen in productie en levering te verkopen is onomkeerbaar. Dit vergroot de eisen die aan de gegeven verantwoording mogen worden gesteld. Voor zover overheden besluiten hun aandelen te verkopen dient zich de vraag aan hoe de opbrengst kan worden aangewend. Ook daaraan besteedt de Commissie aandacht.

Waarde van de energiebedrijven

- 5.2. Voor veel overheden vormen financiële overwegingen een belangrijk gezichtspunt bij hun beslissing al dan niet gedeeltelijk en al dan niet gefaseerd te verkopen. In hoofdstuk 3 is toegelicht dat de aandelen in de energiebedrijven voor de overheden vaak een belangrijke waarde vertegenwoordigen, die is opgebouwd op kosten van hun burgers en die verantwoord moet worden beheerd. Daartegen moeten de (overige) publieke belangen op een transparante en bewuste wijze worden afgewogen.
- 5.3. In de afgelopen jaren hebben de energiebedrijven niet onaanzienlijke dividenden uitgekeerd. Deze vormen een welkome aanvulling op het vrij besteedbare budget van de decentrale overheden. Er mag echter niet voetstoots van worden uitgegaan dat de productie- en leveringsbedrijven ook in de toekomst omvangrijke dividenduitkeringen zullen kunnen doen. Zoals in hoofdstuk 3 (handelsrisico's) is beschreven brengen de veranderende omstandigheden, gevoegd bij de structuurwijziging van de Wet onafhankelijk netbeheer een belangrijke wijziging in het risicoprofiel van de productie- en leveringsbedrijven.
- 5.4. Dit nieuwe risicoprofiel betekent dat de bedrijven nieuwe maatregelen moeten nemen om risico's te beheersen. Zij zullen zich bijvoorbeeld opnieuw op hun kapitaalstructuur moeten oriënteren en het mandaat van de directie moeten heroverwegen. Provincies en gemeenten staan voor de vraag of zij de nieuwe risico's willen blijven dragen en of zij eventuele verkoop van hun aandelen in het publieke belang achten. Daarbij speelt tevens een rol dat de energievoorziening een landelijk en grotendeels zelfs Europees belang is geworden, dat op provinciaal en gemeentelijk niveau moeilijker kan worden behartigd dan in het verleden. De Commissie raadt de aandeelhouders dan ook aan,

concreet te bestuderen welke risico's hun energiebedrijf loopt, hoe deze worden beheerst, wat de gevolgen daarvan kunnen zijn voor de aandeelhouderswaarde en vooral of zij bereid zijn die risico's te dragen.

- 5.5. Bij verkoop van de aandelen wordt de waarde daarvan omgezet in een geldbedrag ineens en eindigen de periodieke ontvangsten van dividend. In zoverre biedt verkoop meer zekerheid dan voortgezet aandeelhouderschap, maar anderzijds wordt uiteraard de kans op een gunstige winstontwikkeling opgegeven. Als het goed is zijn die goede en kwade kansen van het aandeelhouderschap overigens in de koopprijs verdisconteerd. Een tweede punt van overweging zou echter moeten zijn hoe de verkoopopbrengst zal worden aangewend. Pas als die aanwending vaststaat kan een zinnige afweging worden gemaakt tussen het verkopen van de aandelen en het behoud daarvan. Af te wegen zijn niet een opbrengst ineens tegenover een voortgezette – onzekere – dividendstroom, maar kapitaalverschaffing aan een energiebedrijf tegenover het aanwendingsalternatief. Hetzelfde geldt overigens voor zover de overheden zouden besluiten de aandelen te behouden, maar financiële middelen te laten uitkeren door middel van een superdividend.
- 5.6. Om deze redenen acht de Commissie het wenselijk dat overheden uitmaken voor welke investeringen een eventuele verkoopopbrengst zal worden aangewend, alvorens zij tot verkoop van aandelen overgaan. De per decentrale overheid specifiek vastgestelde bestemming van de verkoopopbrengst zou tevens onderwerp van overleg met de rijksoverheid moeten zijn in het kader van de financiële verhoudingen. Het is wenselijk dat de rijksoverheid hier duidelijkheid over biedt. De mogelijke bestemming van de opbrengst zou moeten vaststaan voordat kan worden afgewogen of verkoop wenselijk is.

Aanbeveling 11: Met het oog op een eventuele verkoop van aandelen in een productie- en leveringsbedrijf door decentrale overheden is het wenselijk dat de rijksoverheid duidelijkheid biedt over de betekenis hiervan voor de financiële verhoudingen tussen de rijksoverheid en decentrale overheden.

- 5.7. Er mag niet op worden gerekend dat een verkoopopbrengst in een commerciële aandelenportefeuille kan worden ondergebracht, opdat een vergelijkbare maar stabielere dividendstroom kan blijven bestaan. De Wet financiering decentrale overheden (Wet FIDO) stelt in dit opzicht grenzen. Deze wet verbiedt centrale overheden middelen uit te zetten anders dan ten behoeve van de uitoefening van een publieke taak, tenzij dit een prudent karakter heeft en niet is gericht op het genereren van inkomen door het lopen van overmatig risico. Dit betekent dat een eventuele verkoopopbrengst door decentrale overheden slechts mag worden ondergebracht in

producten waarbij de hoofdsom aan het einde van de looptijd in tact is en bij instellingen die aan bepaalde eisen voldoen. De opbrengst zal dus wel kunnen worden ondergebracht in staatsobligaties of vergelijkbare financiële producten met een aantrekkelijk rendement.

- 5.8. In dit kader is tevens van belang of de verkopende overheden bij de voorgenomen verkoop beperkingen willen stellen aan de identiteit van de koper of voorwaarden willen opleggen aan het energiebedrijf of haar nieuwe moederbedrijf. Dergelijke voorwaarden beïnvloeden de verkoopopbrengst en moeten tegen dat financiële gevolg worden afgewogen. Dit vergt een transparante analyse, die zichtbaar maakt welke kosten de opgelegde beperkingen en voorwaarden meebrengen en dat die kosten zijn gerechtvaardigd.

Aanbeveling 12: De provincies en gemeenten die verkoop overwegen beveelt de Commissie aan, eerst de bestemming van de verkoopopbrengst vast te stellen. Als de bestemming vaststaat kan de mogelijkheid van voortgezet aandeelhouderschap worden afgewogen tegen de aanwending van de opbrengst. Verkoopopbrengsten zouden niet aan consumptieve uitgaven besteed moeten worden.

Het publieke energiebelang

- 5.9. Hoewel voor veel decentrale overheden de hierboven uiteengezette financiële overwegingen voorop zullen staan, mogen zij niet de ogen sluiten voor het algemene publieke belang op rijksniveau. Hun historisch gegroeide positie als aandeelhouder brengt verantwoordelijkheden mee, ook voor de energievoorziening. Meer in het algemeen moeten medeoverheden rekening houden met elkaars belangen en dat geldt ook voor algemene belangen die op rijksniveau liggen.¹⁷ De decentrale overheden zullen zich daarom bij hun verkoopbeslissing rekenschap moeten geven van de (eventuele) gevolgen daarvan voor de publieke belangen van de energievoorziening, in het bijzonder de duurzaamheid, voorzieningszekerheid en betaalbaarheid, ook op de lange termijn.
- 5.10. Provincies en gemeenten zijn in beginsel vrij om zelf de publieke energiebelangen te definiëren en de wijze waarop zij daarmee omgaan, maar zij zijn verantwoordelijk over de afwegingen die zij daarin maken. Bij de rijksoverheid berust de taak de uitkomst van de besluitvorming te bezien in het licht van het algemene belang van de energievoorziening. Verwezen wordt naar hoofdstuk 3. Zonodig dient zij tijdig

¹⁷ Vergelijk de Code interbestuurlijke verhoudingen.

maatregelen te nemen om negatieve effecten op de publieke belangen bij een eventuele verkoop te voorkomen of te minimaliseren.

- 5.11. Evenals iedere aandeelhouder kunnen overheden met hun bevoegdheden actief bepaalde belangen nastreven. Zo kunnen zij bewerkstelligen dat de energiebedrijven hun strategie mede op de betrokken publieke belangen afstemmen, bijvoorbeeld bij uitbreiding van opwekkingscapaciteit of onderhoud. Weliswaar laat het vennootschapsrecht niet toe dat de aandeelhouders aan het bestuur van een vennootschap concrete aanwijzingen geven, maar de aandeelhoudersrechten volstaan om doorslaggevende invloed uit te oefenen op de strategie. De overheden zullen zich echter rekenschap moeten geven van de gevolgen van hun invloed, waaronder de financiële gevolgen die verbonden zijn aan deze behartiging van de publieke belangen.

Defensief aandeelhouderschap

- 5.12. In de vorige alinea's is de Commissie ervan uitgegaan dat energiebedrijven zich na een eventuele privatisering op rationele bedrijfseconomische grondslagen zullen blijven gedragen. Deze veronderstelling gaat eraan voorbij dat ook een private aandeelhouder zijn bevoegdheden zal gebruiken om sturend op te treden, tenzij het aandelenbezit door bijvoorbeeld een beursnotering versnipperd zou raken. In het algemeen zal het energiebedrijf echter sturing van zijn moederbedrijf ontvangen in het kader van het beleid op concernniveau. Dit beleid hoeft niet parallel te lopen aan het belang van de Nederlandse energievoorziening.
- 5.13. De voorstellen van de Europese Commissie voor de Derde Elektriciteitsrichtlijn en de Derde Gasrichtlijn bevatten de bepaling dat partijen uit landen buiten de Europese Unie geen zeggenschap mogen hebben over eigenaren en beheerders van transmissiesystemen. Deze voorstellen zijn derhalve niet rechtstreeks van belang voor productie- en leveringsbedrijven. Wel kan de achterliggende gedachte een rol spelen dat niet voetstoots mag worden aangenomen dat alle gegadigden voor energiebedrijven uitsluitend streven naar winst. Zij kunnen onder buitenlandse politieke invloed staan, wat bijvoorbeeld van belang kan zijn voor de verdeling van schaarste tussen het moederbedrijf en de Nederlandse dochter, de verdeling van beperkt investeringskapitaal, of als zich een probleem in de aanvoer van gas zou voordoen.
- 5.14. Deze overwegingen verdienen in de eerste plaats aandacht op het niveau van de rijksoverheid. Het rijk zal moeten afwegen of regulering en stimuleringsmaatregelen ook in dit licht voldoende waarborgen bieden voor het algemene belang van de Nederlandse energievoorziening. Zoals de Commissie hierboven heeft aangegeven zijn decentrale overheden in beginsel vrij om zelf te definiëren welke publieke

energiebelangen zij nastreven en op welke wijze. In dat kader is voorstelbaar dat zij hun aandelen – of een meerderheid daarvan – in handen houden uitsluitend uit defensieve overwegingen. De Commissie wijst er echter op dat publieke energiebelangen daarmee niet zonder meer zouden zijn veiliggesteld. Publiek aandeelhouderschap is daarvoor onvoldoende als het geen onderdeel uitmaakt van een bredere visie en strategie hoe dat aandeelhouderschap zal worden gebruikt en de bereidheid de daaraan verbonden risico's en verantwoordelijkheden te dragen.

Gevolgen van publiek aandeelhouderschap

- 5.15. Publiek aandeelhouderschap kent nadelen. Ten principale heeft aandeelhouderschap waarmee de overheid zich indirect als speler op de markt begeeft rechtvaardiging. Dat de energiebedrijven in een commerciële omgeving opereren betekent bovendien dat zij voldoende vrijheid moeten hebben om goed te functioneren en te concurreren. Dit stelt grenzen aan de mate waarin een publieke aandeelhouder het bedrijf mag beïnvloeden. Voor zover een publieke aandeelhouder dit doet is het van belang dat hij goed oog heeft voor de (ontwikkelingen op de) markt waarin het bedrijf opereert.
- 5.16. Elke sturing via aandeelhouderschap kost geld, aangezien het bedrijf zich anders uit zichzelf dienovereenkomstig had gedragen. Zolang een publieke aandeelhouder deze kosten feitelijk zelf draagt door bewust met een lager dividend genoeg te nemen hoeft er geen probleem te zijn. Ook de andere gevolgen van de sturing dienen in kaart te worden gebracht en bewust te worden aanvaard. Er dient echter nadrukkelijk voor te worden gewaakt dat het energiebedrijf door een overmaat aan politieke sturing gedwongen wordt zich uit de markt te prijzen.
- 5.17. Een tweede aspect van publiek aandeelhouderschap kan een verminderde slagkracht zijn. Als bijvoorbeeld voor relatief kleine investeringen een uitgebreid openbaar besluitvormingstraject nodig is, kan dit de ondernemingsvoering van het energiebedrijf zodanig belemmeren dat het publieke belang daarmee evenmin gediend is. De aandeelhouders zullen zich daarom bij iedere bevoegdheid de vraag moeten stellen of zij deze nodig hebben en hoe efficiënt zij deze zullen kunnen hanteren.
- 5.18. Als derde gevolg is openbaarheid te noemen. Daarbij valt uiteraard te denken aan de Wet openbaarheid van bestuur (WOB), die wil dat overheidsinformatie in beginsel openbaar is. Dat geldt ook voor informatie die een overheid in zijn positie als aandeelhouder heeft verkregen. Daarbij bestaat een uitzondering voor bedrijfs- en fabricagegegevens die vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld, hetgeen in een aantal gevallen bescherming zal bieden. Het gevolg van openbaarheid is echter breder. Als richtinggevende besluiten moeten worden genomen door een publieke aandeelhouder zijn deze al spoedig politiek van aard en vormen zij onderdeel van de

beraadslaging in de Gemeenteraad of in Provinciale Staten. Wel kunnen ook daar maatregelen worden genomen tot geheimhouding, maar vertrouwelijkheid verdraagt zich van nature niet met democratisch gelegitimeerde besluitvorming.

- 5.19. Een vierde gevolg van publiek aandeelhouderschap is dat de bedrijven niet kunnen worden opgenomen in een concern dat op Europese schaal opereert, terwijl daar juist een consolidatie tot een aantal grote bedrijven plaatsvindt. Overname door een van de grote Europese bedrijven kan een voordeel betekenen voor het bereiken van efficiëntie en concurrerend vermogen, maar ook bij de inkoop van grondstoffen. Een alternatief kan zijn dat de energiebedrijven strategische allianties en daarbij behorende langetermijncontracten aangaan.
- 5.20. Publiek aandeelhouderschap betekent op zichzelf niet dat alle betrokken publieke belangen zijn geborgd. De aandeelhouders dragen het risico van waardeverlies van het productie- en leveringsbedrijf, welk risico fundamenteel zal verschillen van het risicoprofiel van de huidige geïntegreerde bedrijven. Ook brengt voortgezet publiek aandeelhouderschap verantwoordelijkheden mee, bijvoorbeeld om erop toe te zien dat voldoende investeringen worden gedaan en handelsrisico's worden beheerst.

Aanbeveling 13: De beslissing om de aandelen in de productie- en leveringsbedrijven al dan niet (gedeeltelijk) te vervreemden vergt een integrale afweging van alle gevolgen van de verschillende opties, met inbegrip van de verworpen opties.

Opties

- 5.21. Na splitsing staan de aandeelhouders in de productie- en leveringsbedrijven voor de beslissing of, in hoeverre en hoe zijn hun aandeelhouderschap in de productie- en leveringsbedrijven voortzetten. Ter bepaling van de gedachten brengt de Commissie hieronder vier opties in kaart, waarvan zij de relevante facetten toelicht. De Commissie gaat er daarbij van uit dat bij verkoop zal worden verkocht aan één strategische partner. Spreiding van de aandelen over verschillende onafhankelijke partijen of zelfs een zelfstandige beursgang wordt momenteel niet overwogen, nog los van eventuele negatieve effecten op de opbrengst. De vier reële opties zijn:
- I. behouden;
 - II. verkoop van een minderheidsbelang;
 - III. verkoop van een meerderheidsbelang; en
 - IV. volledige verkoop.

- 5.22. De Commissie benadrukt dat de vier genoemde opties theoretisch zijn in hun onderling verschillende typering. Redeneert men vanuit de bedrijfsstrategie dan denkt men eerder aan een keuze uit: zelfstandig doorgaan (optie I), het vinden van een strategische partner (optie I met elementen van optie II), *joint venture* van min of meer gelijkwaardige partijen (optie II en III) en volledige overname (optie IV). Voorts wijst de Commissie op de betekenis voor de aandeelhouderswaarde naar gelang de opties II en III een (geconditioneerde) tussenstap zijn naar volledige verkoop. Ook inhoudelijke voorwaarden die bij de verkoop worden bedongen hebben invloed op de opbrengst.
- 5.23. Uiteraard is ook de tussenweg tussen de opties II en III denkbaar: privatisering voor precies vijftig procent. Zeker in dat geval, maar feitelijk bij iedere gedeeltelijke privatisering, zal het nodig zijn dat de aandeelhouders tot afspraken komen over hun onderlinge verhoudingen. Dergelijke afspraken zijn in het bedrijfsleven algemeen gebruikelijk waar twee grote aandeelhouders met elkaar samenwerken in een *joint venture*. Vaak voeren dergelijke afspraken zelfs de boventoon en is de participatie in een gezamenlijke vennootschap slechts een aspect van het samenwerkingsverband. Een alternatief zou overigens zijn dat het productie- en leveringsbedrijf volledig in publieke handen blijft, maar zijn bedrijf onderbrengt in een *joint venture* met een private partij.
- 5.24. De keuze voor een bepaalde optie is de resultante van strategiebepaling en een daarop gebaseerd plan van aanpak. De Commissie heeft de stellige indruk dat de bedrijven en hun aandeelhouders intensief doende zijn deze vast te stellen, of dat reeds hebben gedaan. De Commissie onderstreept de gehoudenheid van publieke aandeelhouders die keuze naar afwegingen en effecten te verantwoorden, waaronder begrepen de verworpen alternatieven (zie hierboven). De Commissie heeft geen pretentie een volledige analyse te maken waarin alle facetten van de vier opties tegen elkaar worden afgewogen. Het is slechts haar taak aandacht te vragen voor die facetten, in het bijzonder met het oog op de door de publieke aandeelhouder af te leggen verantwoording. De keuze uit de opties kan bovendien verschillend uitvallen bij de verschillende bedrijven, wat wisselende gevolgen kan hebben voor de betrokken publieke belangen, aandeelhoudersbelangen en voor de omgeving waarin de bedrijven opereren.
- 5.25. De Commissie ziet de volgende facetten, die door de verschillende opties geraakt kunnen worden:
- I. publieke belangen;
 - II. strategische, commerciële en financiële positie van het bedrijf;
 - III. zeggenschap van de publieke aandeelhouder;
 - IV. financiële positie van de publieke aandeelhouder (verkoopopbrengst, dividend);
 - V. maatschappelijke discussie en verantwoording.

De Commissie besteedt hieronder niet afzonderlijk aandacht aan het aspect duurzaamheid. Dit belang zal in alle vier de opties door regelgeving en stimulering kunnen worden behartigd, maar deze kan wel aanscherping behoeven.

- 5.26. Een gelijk gewicht komt overigens toe aan de borging van publieke belangen in een dergelijke gefaseerde verkoop. Het zijn de publieke aandeelhouders die bij hun keuzen expliciet en transparant verantwoording moeten afleggen. Ten slotte vraagt de Commissie aandacht voor factoren die van invloed kunnen zijn op de maatschappelijke discussies bij de verschillende opties. In dat geval zou de verkopende overheid het publieke belang, in samenhang met de andere borgingsinstrumenten, eerder verzekerd kunnen achten. In het algemeen neemt de noodzaak van andere borgingsinstrumenten van optie I tot en met optie IV toe.
- 5.27. De Commissie benadrukt dat het strategisch plan een fasering kan inhouden. De opties kunnen in stappen, in de tijd en onder voorwaarden, uitvoering vinden. De mogelijkheid van fasering heeft in het bijzonder betekenis voor de effecten op de publieke belangen, de bedrijfsbelangen en de maatschappelijke discussie.
- 5.28. **Optie I** (behouden) heeft de volgende gevolgen voor onderscheidenlijk het productie- en leveringsbedrijf, het betrokken publiek belang en de publieke aandeelhouders:
- Als alle aandelen in publieke handen blijven beperkt dit voor het **bedrijf** de mogelijkheid tot schaalvergroting door fusie of overname. Dit kan een potentieel concurrentienadeel vormen op de markt van energiedragers, de grondstoffen(termijn)markt en de bouw van centrales. Kleine acquisities blijven wel mogelijk. Ook kan optie I gepaard gaan met een strategische alliantie, bijvoorbeeld met een partner met toegang tot gas. Gezien de onmogelijkheid van fusie en overname doen ook de daaraan verbonden implementatieperikelen zich niet voor, zodat de focus onverminderd op de klanten gericht kan blijven. Geen tijd en focus gaan verloren aan een nieuw proces van strategievorming. In optie I moet de aandacht gericht worden op autonome groei in de markten, waarin prijsconcurrentie zich steeds sterker doet gevoelen.
 - De **publieke belangen** bij de vestigingsplaats van het hoofdkantoor en behoud van werkgelegenheid blijven onaangetast, al kan dit kostenverhogend werken. Afhankelijk van de effectiviteit van de concurrentie wordt de (zakelijke) afzetmarkt niet geraakt. Dat geldt ook voor voorzieningszekerheid en duurzaamheid. Er bestaat derhalve geen aanleiding voor een bijzondere maatschappelijke discussie op deze punten.
 - De effecten op de positie van de **publieke aandeelhouders** zijn velerlei. Risico's voor het energiebedrijf kunnen toenemen, met potentiële gevolgen voor de aandeelhouderswaarde en het dividend. Versterking van het regime van risicomanagement verdient daarom overweging. Zonder een plan van

aandeleninkoop ontstaan geen exit-mogelijkheden. De aandeelhouders zullen sterk moeten professionaliseren.

5.29. **Optie II** (minderheidsprivatisering) heeft de volgende gevolgen:

- In deze optie vindt het **bedrijf** een buitenlandse (Noordwest-Europese) partner. De partner versterkt de toegang tot brandstoffen en inkoopmarkten, maar de te vormen strategische alliantie brengt uiteraard tevens verantwoordelijkheden en risico's mee. Ook overigens doen zich schaalvergrotingseffecten voor. De strategie moet opnieuw worden gevormd, hetgeen (tijdelijk) focusverlies veroorzaakt. Er komt een organisatorisch centrum bij.
- De **publieke belangen** van werkgelegenheid en hoofdkantoor ondervinden geen nadeel, al kan dit kostenverhogend werken. Er ontstaat geen marktmachttoename (geen overlap). Voor voorzieningszekerheid cruciale besluiten staan in de sleutel van een Noordwest-Europese markt, althans een grotere markt dan alleen Nederland.
- De positie van **publieke aandeelhouders** verandert in optie II. De verwatering en de (aandeelhouders)afspraken met de partner beperken de invloed; bundeling van de publieke meerderheidsaandeelhouders is onontkoombaar. Er kan een exit-mogelijkheid (voor kleine aandeelhouders) ontstaan. De verkoopopbrengst hangt sterk af van het uitzicht (al dan niet onder voorwaarden) dat de private partner wordt geboden op een volledige overname. Afhankelijk van de afspraken behoeft hiervan geen direct negatief effect op dividend uit te gaan.

5.30. **Optie III** (meerderheidsverkoop) heeft de volgende gevolgen:

- Afhankelijk van de (aandeelhouders)afspraken verschuift het zwaartepunt in de besluitvorming naar elders. Het **bedrijf** krijgt hierdoor een meer operationele status binnen het concern. Schaalvoordelen en verbeterde toegang tot brandstoffen en inkoopmarkten treden op. Het energiebedrijf vormt een onderdeel van een (Noordwest-Europese) speler.
- Als de **publieke belangen** niet door aandeelhoudersafspraken extra worden geborgd zullen werkgelegenheid en de vestigingsplaats van het hoofdkantoor als publieke belangen inboeten. Investeringsbeslissingen vallen elders en kennen een prioritering op Europese schaal. Afnemers kunnen profiteren van de toegenomen marktmacht van de aanbieder, mits er voldoende concurrentieprikkels zijn. Afhankelijk van de aantrekkingskracht van Nederland op investeringen en van de aandeelhoudersafspraken komt de voorzieningszekerheid in een ander licht te staan.
- De invloed van de **publieke aandeelhouders** neemt in optie III af. Afspraken over besluitvorming, vermogensverhoudingen, uitkering- en investeringsbeleid en strategie zijn sterk bepalend. Naarmate die afspraken de nieuwe eigenaar beperken werkt dit waardedrukkend. Aandeelhouders hebben de mogelijkheid van een exit.

- 5.31. **Optie IV** (volledige overname) heeft de volgende gevolgen:
- In deze optie is het **bedrijf** volledig onderdeel geworden van een (Europees) concern, met een dienovereenkomstig sterke (concurrentie)positie op de markten voor brandstoffen, inkoop en afzet. De besluitvorming vindt elders binnen het concern plaats.
 - Bij de overname kunnen afspraken over de borging van publieke belangen (werkgelegenheid en hoofdkantoor) worden gemaakt. Eeuwig kunnen dergelijke afspraken niet duren, zodat zij alleen op de kortere termijn effect sorteren. Een blijvende waarborg dat de activiteiten van het energiebedrijf daadwerkelijk in Nederland blijven worden verricht zou alleen met wetgeving kunnen worden gegeven, en dan nog maar ten dele. Betaalbaarheid kan onder druk komen te staan als de concentratiegraad door de overname stijgt. Omgekeerd kunnen afnemers profiteren van de toegenomen marktmacht van de aanbieder, mits er voldoende concurrentieprikkels zijn. Een effectief en onverschrokken mededingingsbeleid is in optie IV onmisbaar. Het belang van voorzieningszekerheid kan een nadere borging vinden in afspraken, maar ook hier groeien het belang van adequate overheidsregulering en van de aantrekkingskracht van Nederland op investeringen.
 - Voor de aandeelhouders bestaat in optie IV een optimale exit-mogelijkheid. De verkoopopbrengst zal relatief hoog zijn, waarbij het maken van afspraken echter korting zal brengen.

Mogelijkheid van verkoop

- 5.32. Omdat het wettelijke privatiseringsverbod alleen voor netwerkbedrijven geldt, is verkoop van productie- en leveringsactiviteiten strikt genomen ook thans reeds toegestaan. De voor 1 januari 2011 uit te voeren splitsing maakt de mogelijkheid van verkoop van die commerciële activiteiten echter actueel. Er bestaat geen enkele wettelijke verplichting om tot verkoop over te gaan. Wel bevatten de Provinciewet, de Gemeentewet en de Wet financiering decentrale overheden (Wet FIDO) voorschriften voor het oprichten van vennootschappen en het verkrijgen van aandelen in bestaande vennootschappen, maar voor het behouden van bestaande aandelen zijn deze niet van belang.
- 5.33. De wenselijkheid van samenwerking tussen de aandeelhouders geldt in het bijzonder voor een eventuele verkoopbeslissing. De beslissing al dan niet gedeeltelijk en al dan niet gefaseerd te verkopen kan per aandeelhouder verschillend uitvallen. Voorkomen moet worden dat aandeelhouders een eigen koers gaan varen zonder aandacht voor de belangen van hun mede-aandeelhouders en van het betrokken bedrijf. Een eventuele verkoop dient een beheerst proces te zijn, waarin met alle betrokken belangen rekening wordt gehouden. Daarvoor zijn procesafspraken nodig. Overigens kan de Commissie zich voorstellen dat in een situatie waarin niet alle aandelen

verkocht worden (opties I, II en III) wel een exit wordt geboden aan kleine aandeelhouders mede in het licht van de noodzakelijke professionalisering van het aandeelhouderschap.

- 5.34. Minst genomen zouden de aandeelhouders elkaar en het bedrijf op de hoogte dienen te houden van elkaars voornemens en de tijd moeten gunnen daarop te reageren. Als zij besluiten tot verkoop zouden zij de aandelen (vaak) eerst aan hun medeaandeelhouders moeten aanbieden en niet tegen hun zin of tegen de zin van het bedrijf moeten verkopen aan een private partij. Overigens noodzaken vaak de statuten reeds tot het voeren van overleg omdat zij bij verkoop van de aandelen procedurele en inhoudelijke beperkingen stellen. De Commissie geeft in overweging dit bij splitsing in de statuten van alle productie- en leveringsbedrijven op te nemen, om te dwingen tot overleg en een ongecontroleerd verkoopproces te voorkomen.

Aanbeveling 14: Voor zover aandeelhouders besluiten tot verkoop, zouden zij in afstemming met elkaar en het betrokken bedrijf moeten komen tot een beheerst verkoopproces, opdat met alle betrokken belangen rekening wordt gehouden.

Gedeeltelijke verkoop

- 5.35. Het is mogelijk dat de aandeelhouders gezamenlijk besluiten (al dan niet voorlopig) slechts een minderheid van de aandelen aan marktpartijen te verkopen. In die gevallen wordt onderlinge samenwerking een gebiedende noodzaak. Door de versnippering van het publieke aandelenbelang kan een private partij anders ook met een minderheid van de aandelen feitelijk veel zeggenschap uitoefenen in de vennootschap.
- 5.36. De sturing die een overheid uit het publieke belang wenst te geven aan een energiebedrijf kan botsen met de belangen van private mede-aandeelhouder. Dit betekent dat gedeeltelijke privatisering, met de daaraan verbonden samenwerkingsregeling, een structureel spanningsveld kan oproepen tussen de publieke aandeelhouders en de private partner. Dit effect is geringer naarmate de afspraken helderder zijn en de zeggenschap van de publieke partijen in normale geringer is (defensief aandeelhouderschap). Aandeelhouders zullen elkaars belangen niet structureel kunnen veronachtzamen. Overheden zullen het effect en de werking die daarvan uitgaat op de verkoopopbrengst moeten meewegen bij een eventuele keuze voor gedeeltelijke privatisering.

Verkoop onder voorwaarden

- 5.37. Voor zover de overheden besluiten tot verkoop, is het waarschijnlijk dat daaraan voorwaarden zullen worden verbonden. Dat geldt voor iedere koop van deze omvang. Er bestaat ook de gelegenheid voorwaarden aan de koper of aan het energiebedrijf zelf op te leggen in het publieke belang. Bijvoorbeeld kan de garantie worden bedongen dat het hoofdkantoor zijn plaats van vestiging voorlopig zal behouden, garanties voor duurzame opwekking, werkgelegenheid, enzovoort. Voorwaarden die worden verbonden aan de verkoop hebben over het algemeen wel een waarde-drukkend effect. Ook moet beseft worden dat het effect van deze voorwaarden op de langere termijn kan afnemen, wat mede afhankelijk zal zijn van de vraag of en zo ja hoeveel aandelen door de decentrale overheden worden behouden.
- 5.38. Als overheden als aandeelhouder blijven deelnemen zal het nodig zijn regelingen te treffen over bijvoorbeeld de strategische koers, het investeringsbeleid, de vermogensverhoudingen en het dividendbeleid. Het energiebedrijf wordt immers een *joint venture* tussen de publieke partijen enerzijds en de private partij anderzijds. Dergelijke regelingen zijn daarbij onontbeerlijk en algemeen gebruikelijk. Inhoudelijk vergen de regelingen een beoordeling van de publieke aandeelhouders op alle gevolgen voor het energiebedrijf, de te dienen publieke belangen en de verkoopopbrengst.

Aanbeveling 15: Indien de publieke aandeelhouders besluiten tot een publiek-private samenwerking zijn langjarige afspraken omtrent strategie(scenario's), vermogensverhoudingen en beslissingsbevoegdheden onontbeerlijk, zij het dat het effect daarvan op de langere termijn kan afnemen.

- 5.39. Een gedachte zou kunnen zijn, weliswaar een meerderheid of zelfs vrijwel alle aandelen te verkopen, maar te zorgen dat aan de resterende aandelen doorslaggevende zeggenschap verbonden blijft (gouden aandelen). De Nederlandse *corporate governance* wetgeving laat dit op zichzelf toe. De bijzondere zeggenschap van de overheden kan in de statuten van de vennootschap worden geregeld of als voorwaarde worden opgenomen in bijvoorbeeld de koopovereenkomst. Daarmee lijkt het beste van twee werelden te worden bereikt: enerzijds een verkoopopbrengst en anderzijds behoud van zeggenschap waar het publieke belang dat eist.
- 5.40. Hier is echter een waarschuwing op haar plaats. In de eerste plaats moet de wenselijkheid zeggenschap te behouden worden afgewogen tegen de mogelijke gevolgen voor de verkoopopbrengst. Daarnaast komen deze constructies al spoedig in strijd met het EG-Verdrag, met name met het beginsel van vrij verkeer van kapitaal.

De Europese Commissie is daarover bijzonder kritisch, heeft vergelijkbare constructies reeds herhaaldelijk ongeldig verklaard en wordt daarin doorgaans gesteund door het Hof van Justitie in Luxemburg. Een overheid die op bijzondere zeggenschapsrechten vertrouwt kan dus bedrogen uitkomen. Zij dacht zich in het publieke belang bepaalde bevoegdheden te hebben voorbehouden maar door die bevoegdheden wordt een streep getrokken.

- 5.41. Hetzelfde zal kunnen gelden voor de selectie van de koper. In beginsel zijn overheden vrij zelf een koper te vinden en daaraan onderhands de aandelen te verkopen, tenzij bij die gelegenheid aan de koper of het energiebedrijf (aanbestedingsplichtige) overheidsopdrachten worden gegeven. Ook kunnen de overheden een veiling houden met voorafgaande selectie van de gegadigden, mits daarvoor objectieve en relevante criteria worden ontwikkeld en het Europese recht ook verder wordt gerespecteerd. Het is mogelijk bepaalde gegadigden op deze wijze buiten de deur te houden.
- 5.42. Hier eindigen de mogelijkheden echter grotendeels. Aan de koper gestelde eisen zullen geen daadwerkelijk effect hebben als de koper niet blijvend wordt beperkt in zijn mogelijkheid de aandelen door te verkopen. Een dergelijk beding kan natuurlijk in de koopovereenkomst worden opgenomen, maar zal spoedig in strijd komen met Europees recht als het langer dan een overgangperiode van kracht blijft. Ook beschermt het niet tegen de mogelijkheid dat de koper zelf wordt overgenomen. Wel blijven in die gevallen eventuele contractueel bedongen voorwaarden in stand, maar het karakter van de koper kan ingrijpend veranderen als deze zelf deel gaat uitmaken van een ander concern. Voor die gevallen zou de koper kunnen worden verplicht zijn aandelen terug te verkopen, maar dit betekent dat de overheden in voorkomende gevallen de actuele waarde van die aandelen moeten opbrengen.
- 5.43. De verkoopbeslissing is onomkeerbaar. In voorkomende gevallen moeten overheden afwegen welke mate van zeggenschap zij willen behouden in het productie- en leveringsbedrijf. Bij doorverkoop van het bedrijf of bij overname van de koper zal de borging van de publieke belangen afhangen van de robuustheid van de daarover gemaakte afspraken. Het enige middel om blijvend volledige zeggenschap te houden is behoud van de aandelen in publieke handen.
- 5.44. De Nederlandse wetgeving biedt de overheid niet de mogelijkheid specifieke beperkingen of voorwaarden te stellen aan fusies of overnamen van energiebedrijven, in aanvulling op het bestaande concentratietoezicht. Het Europese recht stelt aan dergelijke wetgeving strikte grenzen. Beperkingen of voorwaarden zijn alleen toegestaan op grond van "gewettigde belangen", waartoe in beginsel slechts de openbare veiligheid, de pluraliteit van de media en de toezichtregels worden gerekend. Elk ander openbaar belang moet eerst door de Europese Commissie

worden erkend, en deze houdt nauwlettend in het oog of de bepaling niet wordt misbruikt voor protectionistische maatregelen.

- 5.45. Bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk kent de wettelijke mogelijkheid dat de overheid fusies of overnamen tegenhoudt vanwege *public interest considerations*, waaronder ook *public security* wordt verstaan. Eventueel zou voorzieningszekerheid van energie daartoe bijvoorbeeld kunnen worden gerekend. Duitsland overweegt thans soortgelijke wetgeving. De Commissie vindt dat ook de Nederlandse regering zou moeten verkennen wat de mogelijkheden zijn om op deze manier in de nieuwe situatie de energiebelangen te beschermen. De Europeesrechtelijke marges zijn weliswaar smal, maar bieden toch wel enige ruimte.

Aanbeveling 16: De Commissie adviseert de rijksoverheid op korte termijn te bezien of het eventueel wenselijk is om in het kader van het concentratietoezicht specifieke beperkingen of voorwaarden te stellen aan overnamen van energiebedrijven.

Afwegingen bij de decentrale overheden

- 5.46. Na splitsing staat het provincies en gemeenten vrij hun aandelen in de productie- en leveringsbedrijven geheel of gedeeltelijk te verkopen, dan wel te behouden. De Commissie is van mening dat zij, gelet op hun verantwoordelijkheid, geen onomkeerbare stappen behoren te zetten zonder goed overleg met de rijksoverheid over de borging van de daardoor geraakte energiebelangen op rijksniveau. Zowel iedere afzonderlijke decentrale overheid als de rijksoverheid dient hiervan een eigen analyse te maken.
- 5.47. De Wet onafhankelijk netbeheer luidt een veranderingsproces in, dat ertoe kan leiden dat productie en levering van energie het publieke domein verlaten en verder privaat worden georganiseerd. De Commissie acht het van het grootste belang dat dit proces gestructureerd en gecoördineerd verloopt. De decentrale overheden zijn verantwoording verschuldigd waaruit blijkt dat zij zich van alle belangen rekenschap hebben gegeven en hoe zij in het licht daarvan tot hun keuze zijn gekomen. De door hen af te leggen verantwoording zou de volgende onderwerpen kunnen omvatten:

- de met de opbouw van het energiebedrijf oorspronkelijk nagestreefde doeleinden;
- een onderbouwing dat publiek aandeelhouderschap geen toegevoegde waarde heeft voor de blijvende borging van de energievoorziening;
- de daarover ingewonnen interne en externe adviezen;
- plaats van de afweging in hun deelnemingenbeleid;
- de beperkingen en voorwaarden die worden gesteld en de invloed daarvan op de opbrengst;
- een analyse en plan van aanpak van het verkoopproces en de te volgen strategie;
- de aanwending van de verkoopopbrengst;
- het overleg dat is gevoerd met de andere aandeelhouders en het rijk
- de belangen van de andere (netwerk)bedrijven.

en bij voortgezet aandeelhouderschap:

- de toegevoegde waarde van publiek aandeelhouderschap voor de energievoorziening;
- de invulling die aan de zeggenschap wordt gegeven;
- de wijze waarop het aandeelhouderschap verder wordt geprofessionaliseerd;
- de positionering van het productie- en leveringsbedrijf na splitsing, gegeven de nieuwe basis waarop dit zal moeten opereren;
- de daarbij behorende risico's en de wijze waarop deze worden beheerst.

6. NETWERKBEDRIJVEN NA SPLITSING

- 6.1. Een goed beheer van de distributienetten voor elektriciteit en gas is uit oogpunt van publieke energiebelangen cruciaal. Goed functionerende netten zijn van groot belang om ervoor te zorgen dat het licht blijft branden en het gas blijft stromen. Het is ook nodig dat dit op een economisch efficiënte wijze gebeurt, zodat de aansluit- en transporttarieven voor de aangeslotenen zo laag mogelijk blijven. Daarbij moet overigens beseft worden dat de maatschappelijke kosten van overcapaciteit van het net niet opwegen tegen de maatschappelijke lasten van onderinvesteringen in de netcapaciteit. Het is verder zaak dat producenten en consumenten snel en probleemloos op het net aangesloten kunnen worden, zodat een goede werking van de markt op geen enkele wijze door netbeheerders wordt gefrustreerd.
- 6.2. Netwerkbedrijven staan de komende jaren voor grote uitdagingen. Er zijn veel investeringen in onderhoud, vernieuwing en uitbreiding van de netten nodig. De ontwikkeling naar steeds meer nieuwe, vaak kleinschalige en/of duurzame productiefaciliteiten die op de decentrale distributienetwerken aangesloten moeten worden, stelt nieuwe eisen aan de netten en het beheer ervan. Netbeheerders krijgen de taak om de komende jaren bij alle afnemers 'slimme meters' te installeren en ook wordt gewerkt aan 'slimme netten' door beter gebruik te maken van de mogelijkheden die ICT biedt. Het kabinet ziet voor netbeheerders een belangrijke taak weggelegd bij de transitie naar een duurzame energiehuishouding (zie Energierapport 2008).
- 6.3. De combinatie van een goede uitvoering van wettelijke taken, de grote uitdagingen waar netbeheerders de komende jaren voor staan én de splitsing die gerealiseerd moet worden, vergt het uiterste van het (management) van de netbeheerders. Een goed georganiseerd proces op nationaal niveau, waarbij vanaf heden alle ontwikkelingen in hun onderlinge samenhang worden betrokken, is nodig. Gebeurt dit niet, dan is het risico aanwezig dat de publieke belangen waarom het in de Wou was begonnen worden geschaad.

Gevolgen splitsing

- 6.4. Nederland kent thans twaalf regionale netwerkbedrijven, waarvan drie een omvang hebben van rond de twee miljoen aansluitingen. Na afsplitsing van productie en levering zullen de provincies en gemeenten rechtstreeks de aandelen in de netwerkbedrijven gaan houden en hebben zij slechts een zeer beperkte keuze deze te

verkopen. De netwerkbedrijven dienen immers op grond van de wet te blijven binnen de kring van de overheid.¹⁸

- 6.5. Het aandeelhouderschap in de netwerkbedrijven brengt zoals reeds besproken andere afwegingen mee dan het aandeelhouderschap in de productie- en leveringsbedrijven. Publiek aandeelhouderschap is een gegeven. Dit laat onverlet dat aandeelhouderschap verantwoordelijkheden met zich meebrengt en aandacht vergt voor de (publieke) belangen en de financiële situatie na de splitsing. Samen met de aandeelhouders dienen de bedrijven, de Energiekamer en de rijksoverheid deze ontwikkelingen te beoordelen ten behoeve van een goede borging van de publieke belangen.
- 6.6. De netwerkbedrijven staan voor grote uitdagingen. Zij dienen voor 1 juli 2008 economisch eigenaar te zijn van netwerken en hun wettelijke taken in eigen beheer uit te voeren, waarna voor 1 januari 2011 de splitsing moet worden doorgevoerd. Om dit proces te begeleiden is een ministeriële regeling (MR) uitgevaardigd die voorschrijft aan welke criteria de bedrijven bij splitsing moeten voldoen. Verder vergt het beheer van de regionale distributienetwerken op middellange termijn aanzienlijke investeringen in onderhoud, vervanging en (innovatieve) uitbreiding van de netten. Daarnaast noopt de veranderende dynamiek in de sector netwerkbedrijven ertoe om een langetermijnvisie te ontwikkelen op beheer en innovatie van de netten. Daarbij komt dat in het geval decentrale opwekking een hogere vlucht neemt, de netwerken hiervoor verder moeten worden toegerust.
- 6.7. Samen met de voornoemde partijen is het van belang de aandeelhouders er verder op toezien dat de splitsing ook in financieel opzicht ordentelijk verloopt. Van belang is hierbij dat de netwerkbedrijven met het oog op de aankomende investeringen voldoende gekapitaliseerd zijn. Gegeven dat de netwerkactiviteiten in tegenstelling tot productie- en leveringsactiviteiten gereguleerd zijn, kan de neiging bestaan om bij splitsing zoveel mogelijk vermogen onder te brengen bij het productie en leveringsbedrijf. Dit zou mogelijk negatieve gevolgen kunnen hebben voor de taakuitvoering van het netwerkbedrijf, waardoor een opwaartse druk op de tarieven kan ontstaan. Om die reden is er thans een algemene maatregel van bestuur (AMvB) "financieel beheer"¹⁹ in de maak. Hierin wordt voorgeschreven aan welke financiële eisen netwerkbedrijven moeten voldoen. Voorts is het voor de aandeelhouders van belang zich daadwerkelijk bewust te tonen en ervan te vergewissen dat de Wet onafhankelijk netbeheer na splitsing voorziet in een verbod op financiële kruisverbanden tussen de voormalige moedermaatschappij en de netbeheerder (als

¹⁸ Daartoe worden vooralsnog slechts de Staat, de provincies en de gemeenten gerekend, alsmede vennootschappen die volledig onder hun controle staan.

¹⁹ AMvB Financieel Beheer (art. 18a/ 10e, ligt nu voor bij de Raad van State, inwerkingtreding zeer spoedig).

onderdeel van het netwerkbedrijf) en een verbod op personele unie tussen de netbeheerder en de voormalige moedermaatschappij. De netwerkbedrijven dienen een zelfstandige vermogens- en financiële structuur te hebben. Aandeelhouders hebben groot belang bij het veilig stellen van deze doelstellingen.

- 6.8. Gelet op de complexiteit van het splitsingsproces, de operationele en financiële gevolgen voor de netwerkbedrijven, vraagt de Commissie zich af of voornoemde uitvoeringsregelingen de aandeelhouders voldoende houvast bieden om toezicht te houden op de splitsing. Het is derhalve van belang dat alle netwerkbedrijven (post splitsing), met het oog op een eventuele (hieronder beschreven) herstructurering, in samenspraak met de aandeelhouders tot een onderlinge coherente visie komen op de volgende punten. Ten eerste, het complexe proces van splitsing vraagt bijzondere aandacht van de expertise van de directie en het personeel. Ten tweede is het raadzaam dat de netwerkbedrijven onderling voor de komende jaren samen met de aandeelhouders een strategie vaststellen waarin de operationele doelen worden vastgelegd. Hierin moet onder meer in kaart worden gebracht welke investeringen de komende jaren noodzakelijk zijn. Verder lijkt het raadzaam om deze investeringsplannen af te stemmen met TenneT en GTS. In samenhang met het strategische plan dienen de netwerkbedrijven met de aandeelhouders een plan op te stellen waarin de financieringsbehoefte alsmede de financiële gevolgen van de investeringen zijn uitgewerkt.

Aanbeveling 17: De Commissie acht het van belang dat, gegeven de complexiteit van het splitsingsproces, de netwerkbedrijven onderling en in samenspraak met TenneT, GTS en de aandeelhouders tot een strategisch plan komen.

Aanbeveling 18: De Commissie acht het noodzakelijk dat de rijksoverheid in overleg treedt, al dan niet in een coördinerende rol, met de aandeelhouders van de te splitsen energiebedrijven met het doel hen te ondersteunen bij de invulling van hun rol als aandeelhouder bij het splitsingsproces.

Herstructurering

- 6.9. De hierboven beschreven ontwikkelingen roepen ook de vraag op of de huidige, historisch zo gegroeide, ordening van distributienetwerken de meest logische is. De onderstaande tabel en figuren²⁰ geven een overzicht van de eigendomsverhoudingen

²⁰ bron: EnergieNed, *Energie in Nederland 2007*, Arnhem 2007

van de gas- en elektriciteitsdistributienetten en het aantal aansluitingen per netwerkbedrijf. De Commissie constateert dat er ten aanzien van ordening en omvang aanzienlijke verschillen bestaan tussen de distributiebedrijven. Ten aanzien van de ordening van netwerken vallen twee aspecten op. Ten eerste vertoont de huidige geografische spreiding weinig samenhang. Door eerdere overnamen kan het zijn dat netwerken met verschillende karakteristieken in een gezamenlijk bedrijf zijn ondergebracht. Voorts constateert de Commissie dat ook de geografische grenzen van de netwerken vaak niet overeenkomen met het gebied van de aandeelhouders.

- 6.10. Ook ten aanzien van de omvang constateert de Commissie, zonder verder onderzoek te hebben gedaan naar de optimale schaalgrootte en het leveringsgebied, dat er aanzienlijke verschillen zijn tussen de bedrijven met betrekking tot het aantal aansluitingen. De Commissie concludeert dat de huidige groep netwerkbedrijven zeer heterogeen van omvang en aard is. In het licht hiervan acht de Commissie het voorstelbaar dat een homogeenere groep van netwerkbedrijven tot een effectievere regulering kan leiden.

	AANSLUITINGEN		nummer op kaart pagina 21
	gas	elektriciteit	
RENDO Netbeheer BV	99.000	31.000	1
Netbeheerder Centraal Overijssel BV (CONET)	131.000	49.500	2
nv Continuon Netbeheer	2.100.000	2.777.000	3
B.V. Netbeheer Haarlemmermeer (Neth)	58.000	-	4
ENECO Netbeheer BV*	1.799.000	1.868.500	5
Westland Energie Infrastructuur BV	51.000	51.000	6
ONS Netbeheer B.V.	34.000	37.500	7
Delta Netwerkbedrijf B.V.	182.000	196.700	8
Intergas Energie B.V.	143.000	-	9
Obragas Net N.V.	196.000	-	10
NRE Netwerk BV / E.On Benelux	184.000	103.800	11
Essent Netwerk BV	1.819.000	2.525.000	12
TenneT T.S.O. B.V.			**
Gas Transport Services B.V.	1.100		***

* ENECO Netbeheer B.V. vertegenwoordigd tevens de volgende netbeheerders: ENECO EdelNet Delfland B.V., ENECO Netbeheer Midden-Holland B.V., ENECO Netbeheer Weert N.V., ENECO Netbeheer Zeist en Omstreken B.V., ENECO Netbeheer Zuid-Kennemerland B.V., ENECO Netbeheer Amstelland B.V., ENECO Netbeheer Midden-Kennemerland B.V. ENECO Netbeheer Noord-Oost Friesland B.V. en ENBU B.V.

** landelijk netbeheerder elektriciteit

*** landelijk netbeheerder gas

ELEKTRICITEITSNETWERKEN EN
WARMEDISTRIBUTIEGEBIEDEN (MIDIO 2007)

- < 100.000 GJ
- < 500.000 GJ
- < 1.000.000 GJ
- < 1.500.000 GJ
- ▲ > 1.500.000 GJ



GASNETWERKEN
(MIDIO 2007)



- 6.11. Op grond van bovenstaande vaststellingen geeft de Commissie de rijksoverheid in overweging om samen met de aandeelhouders in de netwerkbedrijven nader onderzoek te doen naar een effectievere ordening en naar de optimale schaalgrootte van de netwerkbedrijven. De Commissie onderschrijft dat een herstructurering een gecompliceerd proces is, waarin rekening moet worden gehouden met alle financiële, juridische en operationele belangen van de betrokken partijen. Derhalve is coördinatie van rijkswege noodzakelijk.
- 6.12. De Commissie acht het raadzaam voor de rijksoverheid om samen met de huidige aandeelhouders in de netwerkbedrijven onderzoek te doen of een effectievere ordening van de netwerkbedrijven mogelijk is. Hiertoe kan een onafhankelijk regieorgaan worden ingesteld dat onderzoekt of een opschaling naar een aantal van bijvoorbeeld 3 tot 5 regionaal logisch gesitueerde en homogene netwerkbedrijven wenselijk is. Indien blijkt dat er een effectievere ordening mogelijk is, dient in kaart te worden gebracht welke stappen er moeten worden ondernomen om tot een herstructurering te komen. Voorts dient te worden onderzocht welke waarderingsmethodiek wordt gehanteerd bij overdrachten tussen aandeelhouders en eventueel de rijksoverheid. Het regieorgaan kan ook de aandeelhouders bijstaan in de hieronder beschreven noodzakelijke professionalisering van hun aandeelhouderschap.

Professionalisering aandeelhouderschap

- 6.13. Met het oog op de splitsing, de investeringsopgave en de herstructurering is het de vraag of de huidige aandeelhouders voldoende geëquipeerd zijn om hun taak te vervullen. De Commissie concludeert dat mede door het huidige versnipperde aandeelhouderschap er niet altijd sprake kan zijn van effectieve aansturing en governance op voornoemde processen. Daarom is het raadzaam om tegelijkertijd met de herstructurering het aandeelhouderschap te professionaliseren. De essentie van professionalisering is dat aandeelhouders inzicht krijgen in het risicoprofiel van de onderneming. Dit is van belang om te beoordelen wat de gevolgen zijn voor de onderneming van splitsing en toekomstige investeringen. Daarnaast is het risicoprofiel ook belangrijk om een goede afweging te maken om de aandelen te verkopen.
- 6.14. De Commissie onderschrijft dat een groot aantal decentrale overheden niet voldoende is geëquipeerd om actief aandeelhouder te kunnen en/of willen zijn. Daarom acht de Commissie het wenselijk dat kleinere aandeelhouders de mogelijkheid krijgen om hun aandelen te verkopen. Het is uiteraard ook mogelijk de aandelen te certificeren of onder te brengen in een public utility fund. Grotere aandeelhouders kunnen dan, eventueel in combinatie met de hierboven beschreven herstructurering, de aandelen overnemen. Een andere mogelijkheid tot opschaling is inkoop van eigen aandelen, uiteraard binnen de wettelijke bepalingen, door het netwerkbedrijf. Hierbij moet wel worden bewaakt dat het bedrijf voldoende kapitaal overhoudt voor de noodzakelijke investeringen.
- 6.15. Participatie van de rijksoverheid in de netwerkbedrijven is niet op voorhand onlogisch. De publieke belangen die gemoeid zijn met onafhankelijk netbeheer zijn immers ook en vooral nationale belangen. Door een privatiseringsverbod in de wet op te nemen heeft de rijksoverheid aangegeven dat deze belangen mede door publiek aandeelhouderschap moeten worden behartigd. Met aankoop van aandelen in de regionale netbeheerders zou zij de daad bij het woord voegen om die belangen te borgen. Een complicerende factor is dat de rijksoverheid alle decentrale overheden in gelijke mate zou moeten aanbieden de aandelen over te nemen.
- 6.16. Hiermee is niet gezegd dat decentrale overheden niet in staat zouden zijn met hun aandeelhouderschap het publieke belang te dienen. Het feit dat de aandelen in publieke handen zijn vormt op zichzelf reeds een bescherming van het publieke belang van onafhankelijk netbeheer. De grote netwerkbedrijven vervullen momenteel echter al een boven-regionale functie. Dit zou versterkt worden indien gekozen wordt voor verdere rationalisering en consolidatie van de netwerken. Hoe meer regio's een netwerk omvat, des te eerder kan worden beargumenteerd dat het een nationale taak vervult. De parallel met Gasunie en TenneT, beide voor honderd procent in staatshanden, is snel getrokken.

- 6.17. Ook zou deelneming van het rijk in de netwerkbedrijven de consolidatie op aandeelhoudersniveau kunnen vereenvoudigen. Decentrale overheden wordt zo de mogelijkheid geboden hun aandeelhouderschap te beëindigen, terwijl andere overheden de mogelijkheid krijgen hun belang uit te breiden. De rijksoverheid zou dit proces met aandeelhouderschap kunnen faciliteren. Dit kan bijvoorbeeld door een fonds te vormen dat de courantheid van de aandelen bevordert.
- 6.18. Eventuele herstructurering van de netwerken en overdracht van netwerken tussen de aandeelhouders en eventueel de rijksoverheid, dient volgens een gezamenlijk overeengekomen, transparante waarderingsgrondslag plaats te vinden. Hierbij is het van belang om rekening te houden met achterstallig onderhoud en daarmee gemoeide investeringen. De Commissie geeft de te benoemen regiegroep het advies op korte termijn nader onderzoek te doen naar ondermeer de meest bruikbare waarderingsmethodiek.

Aanbeveling 19: De Commissie geeft de rijksoverheid en de decentrale overheden in overweging zo spoedig mogelijk een regiegroep in te stellen die de wenselijkheid en mogelijkheid onderzoekt van herstructurering en opschaling naar bijvoorbeeld 3 tot 5 netwerkbedrijven.

Aanbeveling 20: De Commissie geeft deze regiegroep in overweging om eerst onderzoek te doen naar de optimale indeling van de netwerken en naar de te hanteren, uniforme waarderingsmethode. De regiegroep dient verder in kaart te brengen op welke termijn een herstructurering kan worden bewerkstelligd en welke stappen hiertoe dienen te worden ondernomen.

Aanbeveling 21: De Commissie acht het raadzaam om tegelijkertijd met voornoemde herstructurering het aandeelhouderschap te professionaliseren door aandeelhouders die hun belang willen houden te adviseren en begeleiden. Hiervoor ziet de Commissie een rol voor de regiegroep weggelegd. Voorts geeft de Commissie het rijk in overweging om af te wegen of het raadzaam is om een "exit" voor kleinere aandeelhouders te bewerkstelligen door bijvoorbeeld rijksparticipatie.

Aanbeveling 22: De Commissie ziet de splitsing als een logisch moment voor de rijksoverheid om in overleg te treden met de publieke aandeelhouders en om de regie te nemen in voornoemde processen (splitsing, herstructurering en professionalisering). Gegeven dat sommige bedrijven al gereed zijn voor splitsing is initiatief van rijkswege op korte termijn wenselijk.

BIJLAGEN

1. Opdracht Commissie
2. Samenstelling en werkwijze Commissie
3. Lijst met gevoerde gesprekken
4. Feiten en cijfers energiebedrijven
5. Overzicht splitsingsregels

BIJLAGE 1: OPDRACHT COMMISSIE

Doel Commissie

In het overleg met het Parlement heeft de Minister aangegeven een groep te willen formeren die provincies en gemeenten expertise en informatie gaat aandragen ten behoeve van het maken van verantwoorde en strategische keuzen over de toekomst van hun aandeelhouderschap in het netwerkbedrijf en in commerciële energiebedrijven die actief zijn op het gebied van handel, levering en productie.

De Minister heeft in januari 2008 een groep van experts geformeerd, met expertise op politiek-bestuurlijk vlak, EU-aspecten, kennis van de energiemarkten en financieel en juridisch gebied. Het is de bedoeling deze expertise te delen met de aandeelhouders, waardoor aandeelhouders informatie en inzichten aangereikt krijgen om zo tot beslissingen te komen omtrent hun aandeelhouderschap in het netwerkbedrijf en in het commerciële energiebedrijf (handel, levering en productie) en deze beslissingen maatschappelijk te verantwoorden.

Taakomschrijving

De Commissie heeft als taak in de periode tot 1 juli a.s. publieke aandeelhouders van energiebedrijven bij te staan bij het maken van keuzen en het nemen van beslissingen over hun aandeelhouderschap. Het gaat dan zowel om het aandeelhouderschap in het netwerkbedrijf als in het handels/productiebedrijf. De Commissie levert haar expertise via gesprekken met aandeelhouders van energiebedrijven, via workshops en rondetafel-bijeenkomsten, een speciale website en een eindrapportage.

Aanpak Commissie

In januari en februari zal de voorzitter van de onafhankelijke Commissie, de heer A.W. Kist, kennismaken met publieke aandeelhouders van energiebedrijven en in dat kader spreken met de grootste aandeelhouders in Essent, Nuon, Eneco en Delta en met vertegenwoordigers van groepen van kleinere aandeelhouders. De Commissie zal de aandeelhouders via workshops, expertmeetings en rondetafel-bijeenkomsten de gelegenheid bieden zich te informeren. Zij zal haar adviezen richten op een aantal, voor aandeelhouders relevante, thema's. Deze zijn:

- Vennootschapsrecht en corporate governance
- Public Corporate Governance
- Marktordening
- Maatschappelijke en politieke thema's
- Openbaar bestuur

BIJLAGE 2: SAMENSTELLING EN WERKWIJZE COMMISSIE

Samenstelling Commissie

- Dhr. A.W. Kist (voorzitter)
- Dhr. F.J.M. Crone
- Dhr. D.F. Hudig
- Dhr. N.G. Ketting
- Dhr. T. de Swaan
- Dhr. R. Willems

Op de in voetnoot 2 genoemde website zijn beknopte CV's van de leden van de Commissie te vinden.

Samenstelling Staf

- Mw. I. van Ingen (Ministerie van Economische Zaken) (hoofd staf) (tot 25 april 2008)
- Dhr. J.A. Stremmer (Ministerie van Economische Zaken) (hoofd staf) (vanaf 15 mei 2008)
- Dhr. A.F.J. van den Elzen (Ministerie van Economische Zaken) (vanaf 30 mei 2008)
- Dhr. B.W.J. Heuts (Ministerie van Economische Zaken)
- Dhr. S.D. Hornstra (Ministerie van Economische Zaken)
- Dhr. D. Waagmeester (Ministerie van Financiën)
- Dhr. M.J. van de Pol (Ministerie van Financiën)
- Dhr. M.R. Birnage (Pels Rijcken & Droogleevers Fortuijn)
- Dhr. F.L. Bolkestein (Pels Rijcken & Droogleevers Fortuijn)
- Mw. C.S. Schillemans (Pels Rijcken & Droogleevers Fortuijn) (vanaf 1 april 2008)

Werkwijze Commissie

De werkwijze van de Commissie is gebaseerd op 3 principes: toegevoegde waarde, interactief en onafhankelijk. Om deze principes goed tot uiting te brengen, heeft de Commissie diverse gesprekken gevoerd met betrokken partijen, bijeenkomsten georganiseerd en levert het uiteindelijk een eindrapport aan de aandeelhouders en minister. Tijdens dit proces heeft de Commissie onafhankelijk van de minister en aandeelhouders geopereerd.

Gesprekken

De Commissie heeft van januari tot en met juni diverse gesprekken gevoerd met de aandeelhouders van de energiebedrijven. Daarnaast hebben er gesprekken plaatsgevonden met de betrokken bedrijven en diverse deskundigen en marktpartijen.

De eerste gesprekken met de aandeelhouders hadden een verkennend karakter. De wensen en verwachtingen omtrent de Commissie en de uitkomsten daarvan zijn geïnventariseerd. Het doel

van deze gesprekken was om te inventariseren hoe de conclusies en aanbevelingen van de Commissie toegevoegde waarde zouden kunnen hebben voor de aandeelhouders en de minister. Om de uitkomsten van het rapport en de denkrichting van de Commissie te toetsen hebben ook diverse gesprekken plaatsgevonden met inhoudelijke deskundigen en marktpartijen. Tijdens de laatste gesprekken met de aandeelhouders zijn de voorlopige bevindingen besproken.

Bijeenkomsten

Om de aandeelhouders tussentijds te informeren en adviseren heeft de Commissie meerdere bijeenkomsten voor de aandeelhouders georganiseerd. Tijdens deze bijeenkomsten was het voor de aandeelhouders mogelijk om hun wensen en vragen te adresseren, waardoor interactie en toegevoegde waarde geboden kon worden.

Bij de bijeenkomsten is een onderscheid gemaakt tussen workshops enerzijds en rondetafel-bijeenkomsten anderzijds. De workshops zijn georganiseerd voor de ambtelijke ondersteuning en hadden vooral een kennisdelende functie. Bij de rondetafel-bijeenkomsten lag de focus meer op politiek-bestuurlijke aspecten. De bijeenkomsten vonden plaats in Utrecht.

1. *Workshop vennootschapsrecht en (public) corporate governance (10-03-2008)*

Onder leiding van dhr. Fonteyjn (voorzitter college OPTA) is aandacht besteed aan de wettelijke en statutaire bevoegdheden van aandeelhouders. Ook is de wijze waarop daar door aandeelhouders in energiebedrijven mee kan worden omgegaan behandeld. In dit kader zijn voor aandeelhouders relevante energierechtelijke aspecten en ontwikkelingen, zoals splitsing aan de orde gekomen. Verder is ingegaan op de bijzondere positie van de publieke aandeelhouder. Ook is ingegaan op de praktijk van splitsing in de case van NRE door de gemeente Eindhoven.

2. *Rondetafel-bijeenkomst vennootschapsrecht en (public) corporate governance (18-04-2008)*

Belangrijke gast deze middag was dhr. Tabaksblat (oud-voorzitter van de Commissie "Code Corporate Governance"). Tevens is de praktijk van de splitsing van Gasunie, in een handelspoot en een netwerkpoot, behandeld. Tijdens deze bijeenkomst is uitvoerig discussie gevoerd over deze casus. In dat kader zijn ook de maatschappelijke en politieke aspecten en ontwikkelingen waar publieke aandeelhouders mee te maken krijgen bij splitsing aan de orde gekomen.

3. *Workshop marktordening en maatschappelijke en politieke thema's (19-05-2008)*

Onder leiding van de dhr. Dessens (voorzitter RvC GasTerra), zijn tijdens een presentatie van de NMa de huidige en toekomstige marktordeningaspecten behandeld. Dit gaf inzicht in de ontwikkelingen waar aandeelhouders in energiebedrijven mee te maken krijgen. Ook zijn praktijkervaringen omtrent publiek aandeelhouderschap en maatschappelijke belangen aan de orde gekomen. De provincie Gelderland heeft een presentatie gegeven over de

afwegingen die zij gemaakt hebben ten aanzien van hun aandeelhouderschap in het energiebedrijf.

4. *Rondetafel-bijeenkomst Europese ontwikkelingen in de energiemarkt (26-05-2008)*

De huidige en toekomstige Europese ontwikkelingen op het energieterrein zijn behandeld door dhr. Tretton van de Europese Commissie (DG Competition). Hij heeft inzicht gegeven in de zienswijze en toekomstvisie van de Europese Commissie ten aanzien van de Europese energieontwikkelingen. Tevens zijn de Europeesrechtelijke ontwikkelingen die voor aandeelhouders van belang zijn behandeld.

5. *Rondetafel-bijeenkomst marktordening en maatschappelijke thema's (06-06-2008)*

Dhr. Teulings (directeur Centraal Planbureau) heeft inzicht gegeven vanuit het CPB op de energiesector. Daarnaast is door het rijk ingegaan op de visie van het Kabinet op het energiebeleid van de toekomst. De uitdagingen voor de toekomst stonden daarbij centraal: voorzieningszekerheid en verduurzaming van de energiebronnen. Deze presentatie gaf een integraal beeld van de energievisie en agenda van het Kabinet.

BIJLAGE 3: LIJST VAN GEVOERDE GESPREKKEN

Oriënterende gesprekken voorzitter commissie met aandeelhouders	Naam/functie
Provincie Gelderland (aandeelhouder Nuon)	Dhr. Keereweer, gedeputeerde
Gemeente Dordrecht (aandeelhouder Eneco)	Dhr. Van Steensel, wethouder
Provincie Noord-Holland (aandeelhouder Nuon)	Dhr. Moens, gedeputeerde
Gemeente Rotterdam (aandeelhouder Eneco)	Dhr. Bolsius, wethouder
Gemeente Eindhoven (aandeelhouder NRE)	Dhr. Don, wethouder
Provincie Overijssel (aandeelhouder Essent)	Dhr. Jansen, gedeputeerde
Provincie Zeeland (aandeelhouder Delta)	Dhr. Poppelaars, gedeputeerde
Gemeente Borsele (aandeelhouder Delta)	Dhr. De Bruijne, wethouder
Gemeente Veere (aandeelhouder Delta)	Dhr. Van Taatenhove, wethouder
Gemeente Heemstede (aandeelhouder Eneco)	Dhr. Van der Stadt, wethouder
Provincie Friesland (aandeelhouder Nuon)	Dhr. Galema, gedeputeerde
Provincie Noord-Brabant (aandeelhouder Essent)	Mw. Moons, gedeputeerde
Gemeente Den Haag (aandeelhouder Eneco)	Mw. Klijnsma, wethouder
Gemeente Amsterdam (aandeelhouder Nuon)	Mw. Gehrels, wethouder
Gemeente Leiden (aandeelhouder oud-EWR gemeentes Nuon)	Mw. Van den Berg, wethouder
Provincie Groningen (aandeelhouder Essent)	Dhr. Calon, gedeputeerde

Gesprekken met deskundigen en marktpartijen	Naam/functie
Ministerie van Economische Zaken	Dhr. Stremmer (Energierapport) Dhr. Eikelenstam en dhr. Arts (Won)
NMa	Dhr. Zijl (Lid Raad van Bestuur) Dhr. Plug (Directeur Energiekamer)
Algemene Energie Raad	Dhr. Vogtländer (Voorzitter)
Rabobank	Dhr. Mansour (Managing director) Dhr. De Boer (Executive director)
APX	Dhr. Den Ouden (CEO)
TenneT	Dhr. Kroon (Algemeen directeur)
BNG	Dhr. Vermeulen (Voorzitter Raad van Bestuur) Dhr. Valkenburg (Directeur)
Greenchoice	Dhr. Van Rees (Directeur)
RUG	Mw. Roggenkamp (Hoogleraar energierecht)
Gasunie	Dhr. Pisuisse (Directeur Legal Affairs) Dhr. Gräper (Medewerker public affairs)
RWE	Dhr. Morelisse (CEO) Dhr. Weale (Chief Economist)
ECN	Dhr. Hoff (Directievoorzitter) Dhr. Scheepers (Manager Energy Markets Group)
Oxford University	Dhr. Helm (Hoogleraar Energy Policy)
Consumentenbond	Dhr. Karskens (Beleidsadviseur)
Clingendael en RUG	Mw. Van der Linde (Hoogleraar geopolitiek en energiemangement)
Morgan Stanley	Dhr. Smedley (Managing director) Dhr. Hermelink (Vice-president)
E.on (VME)	Dhr. Van Dijk (Voorzitter Raad van Bestuur)
Shell	Dhr. De Wit (President-directeur Shell Nederland)
EnergieNed	Dhr. Alders (Voorzitter)

Dong	Dhr. Mossel (Commercieel directeur)
Europese Commissie	Dhr. Hilbrecht (DG COMP)
VEMW	Dhr. Spoor (Voorzitter)
ENBIN	Dhr. De Swart (Voorzitter)
Electrabel	Dhr. Van Loon (Directeur Electrabel Nederland) Dhr. Wolters (Directeur Strategie)
TU Delft	Mw. Weijnen (Hoogleraar proces- en energienetwerken)
Vattenfall	Dhr. Cramer

Gesprekken met betrokken bedrijven en aandeelhouders in de eindfase	Naam/functie
Essent	Dhr. Boersma (Voorzitter RvB) Dhr. Pennings (Voorzitter RvC)
Delta	Dhr. Boerma (Voorzitter RvB) Dhr. Hennekeij (Voorzitter RvC)
Eneco	Dhr. De Haas (Voorzitter RvB) Dhr. Westdijk (Voorzitter RvC)
Nuon	Dhr. Van Halderen (Voorzitter RvB) Dhr. Meijer (Voorzitter RvC)
Nuon	Dhr. Løseth (Voorzitter RvB) Dhr. Meijer (Voorzitter RvC)
Aandeelhouders Eneco	Diverse bestuurders en ambtenaren
Aandeelhouders Delta	Eén bestuurder
Aandeelhouders Essent	Diverse bestuurders en ambtenaren
Aandeelhouders Nuon	Diverse bestuurders en ambtenaren

BIJLAGE 4: FEITEN EN CIJFERS ENERGIEBEDRIJVEN

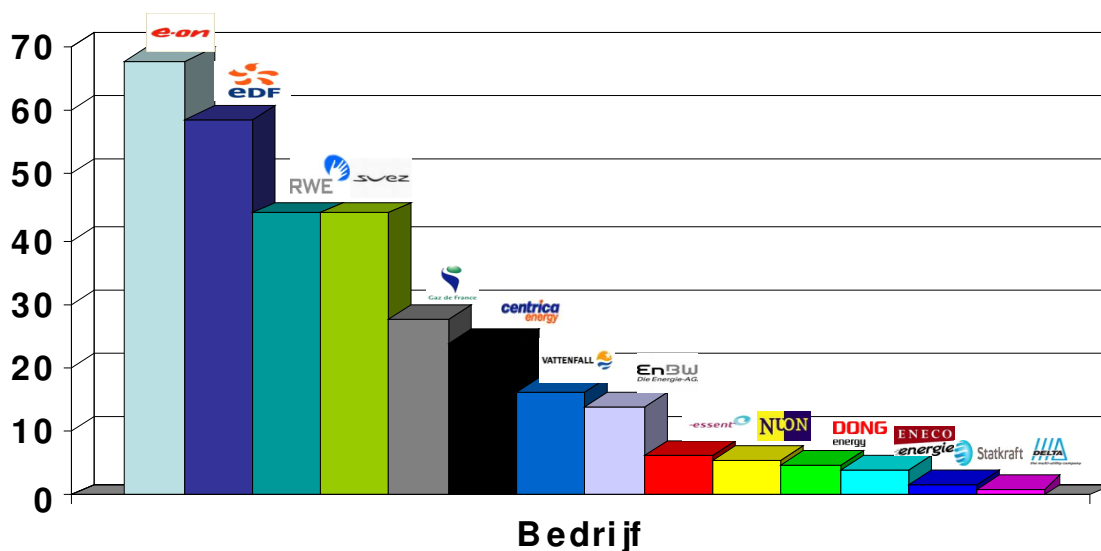
Verdeling productiecapaciteit en netwerken

Organisatie	Productiecapaciteit Elektriciteit in Nederland (MW)*	Netbeheer Elektriciteit (aansluitingen)	Netbeheer Gas (aansluitingen)
Nuon	3350	2.777.000	2.100.000
Eneco	810	2.065.200	1.833.000
Essent	4259	2.525.000	1.819.000
Delta (EPZ)	508	196.700	182.000
Rendo	-	31.000	99.000
CONET	-	49.500	131.000
Westland	-	51.000	51.000
Intergas	-	-	143.000
NRE	-	103.800	438.000
E.on	1990	-	-
Electrabel	4258	-	-
DONG	-	-	-
RWE	-	-	-
Greenchoice	-	-	-
Oxxio	-	-	-
Centrica	-	-	-

* Het betreft productiecapaciteit van 50 MW en groter. De totale productiecapaciteit (per 1-1-2008) is 23490 MW. Waarvan 15645 MW grootschalig thermisch. 566 MW komt van biomassa/afval, 1838 MW door stromingsbronnen (wind, water, zon) en 5441 MW uit overig thermisch vermogen (kleinsch/industr. Thermisch).

Omvang Europese energiebedrijven

In onderstaande grafiek zijn een aantal Europese energiebedrijven en de vier Nederlandse energiebedrijven qua omzet (x € 1 miljard) naast elkaar gezet om daarmee een indruk te geven van de grootte van deze bedrijven.



Overzicht publieke aandeelhouders

Essent

Van de aandelen Essent wordt circa 74% gehouden door zes Nederlandse provincies en circa 26% door bijna 140 Nederlandse gemeenten in deze provincies alsook in de provincie Friesland. De vier grootste aandeelhouders zijn:

Groningen 6%	Noord-Brabant 30.8%
Overijssel 18.7%	Limburg 16.1%

Delta

Van de aandelen Delta wordt circa 50% gehouden door de provincies en circa 50% door 19 Zeeuwse gemeenten. De vier grootste aandeelhouders zijn:

Zeeland 50%	Terneuzen 7.3%
Middelburg 5.8%	Vlissingen 5.8%

Nuon

Van de aandelen Nuon wordt circa 66% gehouden door provincies en circa 34% door gemeenten, waarvan de gemeente Amsterdam met 9%. De overige 55 aandeelhouders hebben minder dan 3% van de aandelen. De vier grootste aandeelhouders zijn:

Gelderland 44.68%	BV Houdstermaatschappij Falcon 12.65%
Noord-Holland 9.12%	Amsterdam 9.12%

Eneco

Van de aandelen Eneco worden alle aandelen gehouden door 61 gemeenten. Er zijn 8 aandeelhouders die meer dan 2% van de aandelen hebben. De overige 53 aandeelhouders hebben minder dan 2% van de aandelen. De vier grootste aandeelhouders zijn:

Rotterdam 31.32%	Den Haag 16.55%
Dordrecht 9.05%	Leidschendam-Voorburg 3.44%

CONET

Van de aandelen CONET worden alle aandelen gehouden door 9 gemeenten. De vier grootste aandeelhouders zijn:

Almelo 22.8%	Hof van Twente 13.1%
Hardenberg 12.8%	Oldenzaal 10.6%

Rendo

Van de aandelen Rendo worden alle aandelen gehouden door 9 gemeenten. De vier grootste aandeelhouders zijn:

Hoogeveen 33.7%	Meppel 12.0%
Steenwijkerland 20.0%	De Wolden 10.3%

NRE

Van de aandelen NRE worden alle aandelen gehouden door 12 gemeenten. De deelnemende gemeenten hebben al hun aandelen ondergebracht in een Public Utility Fund. De grootste aandeelhouder is Eindhoven met 73.35%. De vier grootste aandeelhouders zijn:

Eindhoven 73.35%	Best 3.3%
Veldhoven 5.5%	Nuenen 2.8%

Westland

De twee gemeentelijke aandeelhouders zijn:

Westland 86%	Midden Delfland 14%
--------------	---------------------

Intergas

Van de aandelen Intergas worden alle aandelen gehouden door 20 gemeenten in Midden- en West-Brabant. Er zijn 10 aandeelhouders die 5% of meer van de aandelen hebben. De overige 10 aandeelhouders hebben minder dan 5% van de aandelen. De vier grootste aandeelhouders zijn:

Oosterhout 16.9%	Rucphen 7.0%
Werkendam 6.9%	Halderberge en Drimmelen (beiden) 6.7%

BIJLAGE 5: OVERZICHT SPLITSINGSREGELS

Kern van de Wet Onafhankelijk Netbeheer (Won)

De WON bestaat uit drie hoofdpunten

1. Het groepsverbod. De wet dwingt de geïntegreerde energiebedrijven ertoe het netbeheer volledig af te splitsen van de overige concernactiviteiten, in het bijzonder de productie,- handel- en levering van gas en elektriciteit. Ook dient de netbeheerder zelf te beschikken over het economische eigendom van het netwerk. De twee dienen volledig onafhankelijke economische eenheden te zijn, die over en weer geen aandelen in elkaar mogen houden (groepsverbod);
2. De 'vette' netbeheerder. De netbeheerder dient de werkzaamheden ter uitvoering van zijn wettelijke taken in eigen beheer te verrichten (vette netbeheerder) en mag deze niet meer doorcontracteren;
3. Overdracht beheer 110-150kV netten van de regionale netwerkbeheerders naar de landelijke transportnetbeheerder.

Relevante lagere regelgeving

- Eigendomsartikelen (art. 93/ 85, zijn in werking sinds maart 2008 en opgenomen in het Besluit aandelen netbeheerders en Regeling eigendom energienetten);
- AMvB Financieel Beheer (art. 18a/ 10e, ligt nu voor bij de Raad van State, inwerkingtreding zeer spoedig);
- MR Splitsingsplannen (art. IXB, achtste lid, WON. Tweede Kamer heeft voorhang gestuit. Er vindt op 26-06-2008 een Algemeen Overleg plaats met de Tweede Kamer. Daarna zal de MR afgerond worden).

Fasering inwerkingtreding wettelijke bepalingen

- 1 januari 2008 moet de overdracht van de 110-150 kV netten plaatsvinden;
- 1 juli 2008 moet de netbeheerder economisch eigenaar van het netwerk zijn;
- 1 juli 2008 moet de netbeheerder zijn wettelijke taken in eigen beheer verrichten;
- 1 juli 2009 moet het splitsingsplan zijn ingediend;
- 1 januari 2011 moet aan het groepsverbod zijn voldaan.

Zie overigens ook www.parlando.sdu.nl (wetsvoorstel 30 212) voor een volledig overzicht in de Wet Onafhankelijk Netbeheer en de wetgevingsgeschiedenis.

Brief van het ministerie van EZ van 23 juli 2008 met het rapport Commissie publiek aandeelhouderschap energiebedrijven

Statencommissie Bestuur, Financiën en Economie van 5 november 2008

De onderbouwing van de PvdA om de brief te agenderen is als volgt:

1. belangwekkende rapportage.
2. de rapportage kan een rol spelen bij de gedachtenvorming over de rol van de provincie als aandeelhouder bij GAE, WMD en Essent.
3. goed om over dit rapport in een vroegtijdig stadium met elkaar van gedachten te wisselen,

namens de statenfractie van de PvdA

Eddy Veenstra, pvda.