

Binnen de vaste commissie voor Financiën hebben enkele fracties de behoefte om over de brief van de minister van Financiën d.d. 21 februari 2014 over het voornemen om strategische samenwerkingsverbanden van Gasunie en TenneT toe te staan (Kamerstuk 28 165, nr. 176), enkele vragen en opmerkingen voor te leggen.

De voorzitter van de commissie,
Van Nieuwenhuizen-Wijbenga

De griffier van de commissie,
Berck

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de brief van het kabinet betreffende het voornemen om strategische samenwerkingsverbanden van Gasunie en TenneT toe te staan. De leden van de VVD-fractie bedanken de bewindslieden voor de brief met informatie over het voornemen, maar zien aanleiding voor het stellen van aanvullende vragen omtrent de brief.

Samenwerking door aandelenruil mag volgens het kabinet alleen plaatsvinden met andere gecertificeerde en volledig gesplitste TSO's. Het is volgens het kabinet denkbaar dat de betreffende partner-netbeheerder deels of in meerderheid in private handen is. In hoeverre is het mogelijk dat de partner-netbeheerder ook volledig in private handen is?

De leden van de fractie van de VVD zijn er voorstander van dat private partijen ook een (minderheids)aandeel kunnen krijgen in Gasunie en/of TenneT, zoals dat in heel veel landen binnen de EU gebruikelijk is. Waarom wordt er door het kabinet wel gekozen voor de mogelijkheid van samenwerking met andere netwerkbeheerders, die ook (deels) in private handen kunnen zijn, terwijl de Nederlandse netbeheerders zelf geen private aandeelhouders mogen hebben? Waarom staat het kabinet dan bijvoorbeeld niet toe dat langetermijninvesteerdere zoals Nederlandse pensioenfondsen en verzekeraars in de Nederlandse netbeheerders kunnen investeren?

Het kabinet beschrijft een drietal vormen van samenwerking (kruisparticipatie, oprichten gezamenlijke onderneming en fusie). De reden daarvoor is om strategische en economische prikkels te creëren. In welke omstandigheden zijn de verschillende samenwerkingsvormen aan de orde? En hoe wordt de samenwerking, onder meer ook in geografisch opzicht, gezocht?

Het kabinet wil bij kruisparticipatie of fusie duidelijke afspraken maken over de governance en een aanbiedingsplicht van de aandelen aan de staat in geval van verkoop van het bij de partner geplaatste aandelenbelang. In hoeverre is een dergelijke samenwerking dan nog aantrekkelijk voor een partner en zal dit de «prijs» beïnvloeden?

De leden van de VVD-fractie willen niet dat de Nederlandse Staat straks moet bijpassen voor de kapitaalbehoefte van Gasunie en/of TenneT. Deze leden kunnen dit niet uitleggen in een tijd van grote bezuinigingen, terwijl er andere opties voorhanden zijn. Welke invloed hebben de verschillende samenwerkingsvormen op de kapitaalbehoefte van Gasunie en TenneT? Hoe kunnen samenwerkingsvormen voorzien in de kapitaalbehoefte van Gasunie en TenneT? In hoeverre zorgen de samenwerkingsvormen ervoor dat de Nederlandse Staat geen kapitaalinjecties meer hoeft te doen?

Volgens het Energieakkoord krijgt TenneT «de verantwoordelijkheid» voor het hoogspanningsnet op zee. Wat betekent de voorgestelde mogelijkheid van samenwerking op basis van aandelenruil voor de uitrol van een hoogspanningsnet op zee door TenneT? Wat betekent dit voor de mogelijkheden om te voorzien in de kapitaalbehoefte voor dergelijke grote investeringen?

Het kabinet zal, voordat een transactie kan plaatsvinden, deze altijd aan het parlement voorleggen. In welk stadium van het traject wordt de transactie voorgelegd aan het parlement? Op welke wijze gebeurt dat?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdA

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van 21 februari en hebben daarbij de ondergenoemde vragen en opmerkingen.

Kan het kabinet een overzicht geven van de verschillende modellen die toegepast zijn in de diverse Europese landen om de onafhankelijkheid van de TSO te waarborgen? Kan het kabinet dit uitsplitsen naar de drie modellen OU, ISO en ITO? Kan het kabinet nader ingaan op deze drie modellen, met name hoe ISO en ITO er in de praktijk uitzien?

Klopt het dat bij ISO en ITO de TSO onderdeel is van een verticaal geïntegreerd bedrijf? Klopt het dat TSO's die ISO of ITO zijn, volgens de geldende richtlijnen sowieso geen aandelen mogen hebben in volledig onafhankelijke netbeheerders zoals GTS en TenneT? Welke mogelijkheden zouden er dan nog over blijven?

Klopt het, gezien de argumentatie van het kabinet, dat een eventuele samenwerking vooral betrekking zou moeten op (fysieke) interconnectie? Klopt het dus, dat het dan gaat om de landen België, Duitsland, Groot-Brittannië en Noorwegen? In welk van deze landen is er sprake van OU (Ownership Unbundling)? Kortom met welk van deze landen is überhaupt een kruisparticipatie mogelijk, volgens de huidige splitsingsrichtlijnen, die bepalen dat verticaal geïntegreerde bedrijven geen zeggenschap mogen verkrijgen in volledig onafhankelijke netbeheerders, zoals Gasunie en TenneT?

Kan het kabinet nader ingaan op de veronderstelde noodzaak om de prikkels voor samenwerking te versterken? Er wordt toch nu ook samengewerkt met andere netbeheerders? Voldoet deze samenwerking nu niet? Hoe valide is het argument van versterkte financiële prikkels? Immers met een gezamenlijke dochteronderneming (joint venture) zijn er toch vergelijkbare financiële prikkels? Daarvoor is het toch niet nodig om de kring van overheidsaandeelhouders open te breken? Voegt kruisparticipatie wezenlijk iets toe?

Gaat het om kruisparticipatie op het niveau van de TSO's of van de moedervennootschap?

Wordt ook voorzien in het uitwisselen van leden van de raden van commissarissen en bestuur?

Wat zijn de gevolgen van het openbreken van de kring van overheidsaandeelhouders? Klopt het dat het verlichte structuurregime dan niet meer kan worden toegepast, omdat hiervoor 100% van de aandelen is vereist, en geen aandeel minder (art. 2:155a BW)? Klopt het dan dus dat de overheid als aandeelhouder niet langer meer de leden van de Raad van Bestuur kan benoemen en ontslaan? Oftewel dat de belangrijkste, en de meeste invloed genererende, bevoegdheid komt te ontvallen aan de Rijksoverheid als aandeelhouder? Klopt het dus dat een dergelijke stap de zeggenschap van de Rijksoverheid als aandeelhouder aanmerkelijk zal worden ingeperkt?

Klopt het dat met een beperkt aantal aandelen in bepaalde gevallen grote invloed kan worden uitgeoefend? Was het niet het Children's Investment Fund dat met 1% van de aandelen het begin van het einde van ABN Amro inluidde in 2007? Hadden niet activistische aandeelhouders met een klein percentage aandelen in 2010 grote invloed op het besluit om TNT Post en Express te splitsen? Is het denkbaar dat energie als schaars goed met

grote strategische belangen uiteindelijk ook vergelijkbare agressieve aandeelhouders zal aantrekken?

Klopt het dat met een beperkt aantal aandelen al gebruik gemaakt kan worden van het vennootschappelijke enquêterecht van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek? Klopt het dat met dit enquêterecht erg veel invloed uitgeoefend kan worden, zoals eerder ook al de SER en de regering concludeerden? Klopt het dat dit soort situaties buiten de deur gehouden kan worden als de kring van overheidsaandeelhouders gesloten blijft?

Klopt het dat met een beperkt percentage aandelen de minderheidsaandeelhouder een agendarecht heeft? Klopt het dat met 10% van de aandelen iedere keer een AVA bijeen geroepen kan worden? Klopt het dat de minderheidsaandeelhouder het recht heeft om geïnformeerd te worden? Klopt het dat de minderheidsaandeelhouder daardoor de facto wel degelijk invloed kan uitoefenen?

Klopt het dat een aandeel niet alleen een stemrecht vertegenwoordigt, maar ook een vermogensrecht? Klopt het dat de minderheidsaandeelhouder een schadeclaim op basis van onrechtmatige daad (art. 6:162 BW) kan indienen, als hij meent dat deze aandelen minder waard worden door bijvoorbeeld een in zijn ogen ongunstige investering in het netwerk? Ontstaat daardoor niet een mogelijke belangentegenstelling tussen de minderheidsaandeelhouder en het Nederlandse publieke belang? Is dat nu juist niet de reden dat de onafhankelijkheid van het netbeheer geborgd wordt door een gesloten kring van overheidsaandeelhouders?

Tijdens het algemeen overleg van 3 februari jl. is door de minister gesproken over een reeds uitgevoerde evaluatie van de vergelijkbare kruisparticipatie (8%) van Schiphol en Aéroports de Paris in 2008. Is deze evaluatie op schrift beschikbaar? Kan het kabinet deze aan de Kamer doen toekomen? Waarom is de in 2008 afgesproken terugdraai-optie in 2012, en daarna, nooit aan de Kamer voorgelegd?

Klopt het dat Schiphol, omdat het niet langer een 100%-overheids-NV was, qua credit rating is afgewaardeerd? Klopt het dat daarom het tweede superdividend van 500 miljoen euro destijds niet doorgegaan is? Hoe gaat deze keer bij kruisparticipatie voorkomen worden dat Gasunie en TenneT op hun credit rating worden afgewaardeerd? Kan het kabinet uitsluiten dat dit gaat leiden tot extra kapitaalkosten? Op welke manier kan het kabinet dit uitsluiten? Hoe hoog zouden de extra kapitaalkosten kunnen bedragen?

In hoeverre is de voorgestelde lock-up constructie (verbod op doorverkoop aandelenpakket aan derden) verenigbaar met het Europese recht, in het bijzonder de vrijheid van kapitaalverkeer? Kan het kabinet uitsluiten dat de aandelen niet toch doorverkocht worden aan een minder wenselijke nieuwe eigenaar? Kan het kabinet zich de antwoorden herinneren van 2 september 2004 van minister Brinkhorst van Economische Zaken over lock-up constructies met aandelen? Klopt het dat toen geoordeeld werd dat dergelijke lock-up constructies niet verenigbaar zijn met de vrijheid van kapitaalverkeer?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PVV

De leden van de fractie van de PVV hebben kennisgenomen van voormelde brief. Zij hebben de volgende vragen, aan- en/of opmerkingen.

Goede infrastructuur is van levensbelang voor een gezonde economie. De Nederlandse infrastructuur van Gasunie en TenneT is cruciaal voor de Nederlandse samenleving en economie. Cruciale infrastructuur, waaronder de infrastructuur van de energiesector, dient naar het oordeel van de leden van de fractie van de PVV geheel in Nederlandse handen te

blijven. Doel van een dergelijk netwerk is een betaalbare, betrouwbare en schone energievoorziening.

Een eigendomsoverdracht in welke vorm, juridisch of economisch, heeft volgens de leden van de PVV-fractie vanuit dat perspectief geen enkele meerwaarde. Er zijn voldoende mogelijkheden om tot efficiëntie op de energiemarkt te komen.

Kruisparticipatie is daarbij niet een brug, maar een aantal bruggen te ver. De leden van de fractie van de PVV zijn van mening dat kruisparticipatie het indirecte effect heeft dat de Nederlandse burger gaat betalen voor buitenlandse infrastructuur waar die burger geen direct gebruik van maakt. Gezamenlijke ondernemingen en volledige fusies op het gebied van energie-infrastructuur zijn dan ook een ware «horror».

Energie-infrastructuur dient ervoor te zorgen dat er continuïteit is t.b.v. een betaalbare, betrouwbare en schone elektriciteits- en gasvoorziening. De vormgeving van het beheer van die infrastructuur dient op die continuïteit gericht te zijn.

Het kabinet introduceert nu naast die continuïteit als hoofddoelstelling de transitie naar een duurzame energiehuishouding als een doelstelling die (mede-)bepalend is. De facto maakt het kabinet die hoofddoelstelling ondergeschikt aan die laatste nevendoelelstelling. In de optiek van de leden van de fractie van de PVV verkwanselt het kabinet hiermee essentiële infrastructuur die met geld van Nederlandse belastingbetalers is gebouwd. Daarmee wordt de burger opgezadeld met zogenaamde duurzame, dure, en op inefficiënte wijze geproduceerde energie. Het netwerk moet immers in staat zijn om steeds grotere fluctuaties op te vangen, waardoor er sprake is van een structurele kostbare overcapaciteit.

Ten aanzien van de gassector wordt die continuïteit opgeofferd aan het idee dat ook in de toekomst de gasstromen in Noordwest-Europa zoveel mogelijk door Nederlandse infrastructuur blijven stromen, de zogenaamde Gasrotonde. Hier ligt een groot risico.

Voor de leden van de PVV-fractie staan betaalbaarheid en betrouwbaarheid voorop bij de energie-infrastructuur en niet de, dure, duurzaamheid. Om die reden kunnen de leden van de PVV-fractie dan ook niet instemmen met de plannen van het kabinet om het eigendom van energie-infrastructuur af te staan.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66V

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voornemen om kruislingse participaties tussen Tennet en Gasunie en andere netbeheerders mogelijk te maken. Deze leden hebben hierover enkele vragen.

De leden van de D66-fractie vragen de ministers om toe te lichten waarom zij slechts kruislingse aandelenparticipaties willen toestaan, en geen minderheidsprivatisering van Tennet en Gasunie willen. Deze leden merken op dat ook kruislingse participaties uiteindelijk tot een situatie kunnen leiden waarin de Nederlandse staat slechts een aandelenbelang van 50% + 1 aanhoudt in deze deelnemingen. Waarom acht het kabinet dat wel aanvaardbaar, terwijl een verkoop van een minderheid van de aandelen niet aanvaardbaar is?

De leden van de D66-fractie vinden de zinsneden over de minderheidsprivatisering in de nota Deelnemingenbeleid en de onderhavige brief enigszins ambigu. Deze leden lezen dat «voor Gasunie en Tennet het kabinet niet op zoek zal gaan naar private, financiële partijen om risico-

dragend te investeren in de Nederlandse activiteiten van deze deelnemingen», maar ook dat «de categorie permanent niet wil zeggen dat er per definitie geen private of publieke medeaandeelhouders kunnen toetreden». De leden van de D66-fractie constateren dat het kabinet het toetreden van medeaandeelhouders, anders dan door kruislingse participatie, hiermee niet uitsluit. Is deze constatering juist, zo vragen deze leden, en komt hiermee toch ruimte voor publieke of private minderheidsaandeelhouders?

De leden van de D66-fractie zijn positief over de voorwaarden die het kabinet wil stellen aan kruislingse participaties. Deze leden vragen of de gestelde voorwaarden, inclusief de voorwaarde van parlementaire goedkeuring, in het wetsvoorstel worden opgenomen. De leden van de D66-fractie vinden een parlementaire toets of een kruislingse participatie inderdaad aan de gestelde voorwaarden voldoet, verstandig. Tegelijkertijd voorzien deze leden hier mogelijk praktische problemen, gegeven de bescherming van bedrijfsvertrouwelijke gegevens en eventueel koersgevoelige informatie. Op welke manier is een tijdige parlementaire behandeling onder die voorwaarden te realiseren?

Wel zijn de leden van de D66-fractie van mening dat de voorwaarden die aan een aandelenruil worden gesteld, pas betekenis krijgen in een concrete casus. Deze leden vragen of er reeds voorbereidingen worden getroffen voor kruislingse participaties, en welke partijen hier bij betrokken zijn.

De leden van de D66-fractie vragen of het kabinet overweegt om, indien een kruislingse participatie eerder aan de orde is dan dat de wet STROOM in werking kan treden, een afzonderlijk wetsvoorstel in te dienen waarmee kruislingse participaties mogelijk worden gemaakt.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van het voornemen van de ministers. Deze leden staan positief tegenover internationale samenwerking op het gebied van energienetten, maar zij hebben bedenkingen en vragen bij het voornemen. De toekomst van onze energievoorziening is van doorslaggevend belang voor de Nederlandse samenleving en economie, maar ook voor het klimaat, de wereld economie en het leefmilieu. Vanuit dit oogpunt vinden de leden van de fractie van GroenLinks de insteek van de ministers te beperkt. Graag zouden zij willen dat de ministers uitleggen hoe deze stap bijdraagt aan onze doelen met betrekking tot duurzame energie en energieonafhankelijkheid.

De relatie tussen internationale samenwerking en energieonafhankelijkheid is een moeizame. Energieonafhankelijkheid zou in de ogen van de leden van de GroenLinks-fractie op termijn op Europees niveau bereikt moeten worden. De Nederlandse overheid heeft zich doelbewust afhankelijk gemaakt van Rusland door de zogenaamde «gasrotondestrategie» gebaseerd op Russisch gas. Gasunie participeert in het verlengde van deze strategie in de gaspijplijn Nordstream, die onder meer dient om de Russische positie ten opzichte van buurlanden als Oekraïne en Polen te versterken. De leden van de fractie van GroenLinks menen dat deze vorm van samenwerking contrair is aan de belangen van Nederland en de Europese Unie. De Russische invasie in Oekraïne heeft dit nog eens onderstreept. Voor de leden van de GroenLinks-fractie moeten ondubbelzinnige voorwaarden worden gesteld aan nieuwe vormen van samenwerking, zodat een dergelijk project hier niet mee kan worden uitgevoerd.

Achtergrond en aanleiding

De ministers schrijven over de integratie van Europese energiemarkten. Denken de ministers dat het gehele grondgebied van de Europese Unie (EU) betrokken is bij deze integratie of zien de ministers nog grote scheidslijnen te vinden binnen de EU? Kunnen scheidslijnen tussen energienetten en markten, bijvoorbeeld tussen Frankrijk en Spanje en West- en Midden-Europa, opgelost worden door de markt? Delen de ministers de mening van de leden dat Europees beleid noodzakelijk is als verdere Europese integratie van (elektriciteits-)netten uitblijft?

Internationale samenwerking; Vormgeving en voorwaarden

De door de ministers genoemde voorwaarden zijn in de ogen van de leden van de fractie van GroenLinks niet afdoende. Zoals deze leden hierboven hebben aangegeven zien zij in de huidige voorwaarden een eenzijdige nadruk op financiële belangen, terwijl overwegingen van duurzaamheid en energieonafhankelijkheid doorslaggevend zouden moeten zijn. Aan de voorwaarden zouden volgens hen de volgende punten moeten worden toegevoegd:

- de samenwerking moet aantoonbaar bijdragen aan meer energie-efficiency, energiebesparing dan wel het gebruik van hernieuwbare energie;
- de samenwerking mag niet leiden tot een grotere afhankelijkheid van één fossiele leverancier;
- de samenwerking vindt alleen plaats met partners binnen de Europese Unie;
- de samenwerking wordt getoetst aan de geopolitieke belangen van Nederland en de Europese Unie;
- de partners van de Gasunie en TenneT kunnen aantonen dat zij zich houden aan de richtlijnen voor maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Graag horen de leden van de GroenLinks-fractie de reactie van de ministers op deze suggesties.

De leden van de GroenLinks-fractie willen ook weten welke financiële risico's kleven aan de nieuwe vormen van samenwerking. De toekomst van onze energievoorziening is onzeker en het onderliggende beleid varieert sterk naar plaats en tijd. Hoe groot achten de ministers de kans dat de Nederlandse belastingbetaler gaat betalen aan eisen die worden gesteld door nieuwe regelgeving of technieken? Klopt het dat middels kruisparticipatie met een deels private partner private ondernemers zeggenschap kunnen verwerven over de Nederlandse publieke netten?

Proces

De leden van de fractie van GroenLinks hechten er aan eerst een hoofdlijnen debat over de toekomst van onze energievoorziening te voeren, alvorens Gasunie toe te staan verdergaande internationale samenwerking binnen dit kader aan te gaan. De reden hiervoor is dat onze eigen gasvoorraad binnen ongeveer twintig jaar uitgeput zal zijn, waardoor een zorgvuldige afweging in een breder kader nodig is, om te bepalen of Nederland verder moet investeren in een gasnet.