Bijlage bij aandeelhoudersstrategie – Visiedocument Zeeuwse Energie Houdstermaatschappij (ZEH) N.V.



Versie: *Finale concept rapportage*

Datum: 24 oktober *2023*

Inhoudsopgave

Doel visiedocument **3**
Samenvatting **4**
Het karakter van de Zeeuwse Energie Houdstermaatschappij (ZEH) **7**
Van PZEM tot 'multi utility company' DELTA (1919-2013) *7*
Herstructurering DELTA naar ZEH (2014-2022) *7*
ZEH vandaag (2023): deelnemingen en financiële middelen *8*
Ontwikkelingen in de internationale en Nederlandse elektriciteitsmarkt **10**
Nederlandse elektriciteitsmarktordening in vogelvlucht *10*
Beleidsfocus op decarbonisatie en elektrificatie *12*
Opkomst van duurzame energie *13*
Hogere energiekosten vanwege de energietransitie *15*
Decentrale ontwikkeling *16*
Toenemende internationale samenwerking *16*
Ontwikkelingen in Zeeland *16*
ZEH-aandeelhouderschap als instrument voor het dienen van publieke belangen **17**
Betaalbaarheid *18*
Betrouwbaarheid *19*
Duurzaamheid *20*
Werkgelegenheid *20*
Veiligheid *20*
Inspraak en zeggenschap *21*
Conclusie **22**
Geraadpleegde bronnen **23**
Appendix **24**

Doel visiedocument

De Zeeuwse Energie Houdstermaatschappij (ZEH) is eigendom van regionale en lokale publieke aandeelhouders.[1] Zij hebben verzocht om hun aandeelhoudersstrategie[2] daterend uit 2017 te herijken. De centrale vraag daarbij is: *"is het publieke aandeelhouderschap in ZEH het meest geschikte instrument om invulling te geven aan de Zeeuwse publieke belangen rond betaalbaarheid, duurzaamheid, betrouwbaarheid, werkgelegenheid en veiligheid gegeven het huidige karakter van ZEH en de ontwikkelingen binnen de elektriciteitsmarkt?"* Er zijn drie elementen van belang voor de herijking van de aandeelhoudersstrategie. Dit zijn het bedrijf ZEH, de elektriciteitsmarkt en de publieke waarden/publiek aandeelhouderschap:

- Het bedrijf ZEH: een beknopte beschrijving van de historie van ZEH tot aan de dag van vandaag met daarbij aandacht voor de huidige kerntaken, de deelnemingen en het dividendbeleid;
- De elektriciteitsmarkt: de recente en lange termijn ontwikkelingen binnen de internationale en de Nederlandse elektriciteitsmarkt in relatie tot publiek eigenaarschap en de impact van deze ontwikkelingen op ZEH; en
- Publieke waarden/publiek aandeelhouderschap: de bredere beschouwing op de taak/rol van de regionale en lokale overheid in de elektriciteitsmarkt.

Het doel van het visiedocument is om een feitenbasis te bieden voor het gefundeerd herijken van de ZEH-aandeelhoudersstrategie. Dit document is de bijlage van de aandeelhoudersstrategie.

[1] Provincies: Zeeland, Zuid-Holland en Noord-Brabant; Gemeenten: Terneuzen, Middelburg, Vlissingen, Goes, Schouwen-Duivenland, Hulst, Sluis, Veere, Tholen, Borsele, Reimerswaal, Goeree-Overflakkee, Kapelle, Woensdrecht, Noord-Beveland, Bergen op Zoom. Zie appendix voor detailoverzicht.
[2] Aandeelhoudersstrategie PZEM N.V., 3 november 2017.

Samenvatting

ZEH is een financieel gezonde houdstermaatschappij met belangen in een aantal deelnemingen en een aanzienlijke financiële positie. De organisatie van ZEH kenmerkt zich als een compacte beheerorganisatie (circa 8,5 FTE) met een platte organisatiestructuur.[3] De grootste en belangrijkste deelneming is een aandelenbelang van 70% in de Elektriciteits Produktiemaatschappij Zuid-Nederland (EPZ), waarin onder andere de kerncentrale Borssele is ondergebracht. Binnen Nederland is ZEH de enige grote producent van elektriciteit in publieke handen, hoewel de grootte ten opzichte van commerciële partijen zeer beperkt is.[4] ZEH draagt vanuit goed rentmeesterschap en in overeenstemming met het dividendbeleid zorg voor de deelnemingen en de financiële positie om de huidige aandeelhouderswaarde te behouden. Aandeelhouderswaarde wordt daarbij gedefinieerd als de economische waarde voor de Zeeuwse samenleving, waarbij ook mogelijke risico's worden meegewogen. De publieke aandeelhouders hebben verzocht de aandeelhoudersstrategie uit 2017 te herijken, omdat het karakter van de ZEH-organisatie is veranderd en de elektriciteitsmarkt in beweging is.

De internationale en daarmee ook de Nederlandse elektriciteitsmarkt is sterk in beweging. Door de klimaatverandering ligt de beleidsfocus op het reduceren van de uitstoot van broeikasgassen via decarbonisatie (afbouw van de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen) en elektrificatie van de energieconsumptie. Met elektrificatie wordt bijvoorbeeld de toegenomen behoefte aan elektriciteit als gevolg van de overgang naar elektrisch rijden bedoeld. Er komen wereldwijd in rap tempo meer duurzame bronnen zoals wind- en zonne-energie bij, gedreven door stimulering vanuit de overheid en economische en technologische verbeteringen. Deze transitie brengt hoge kosten met zich mee. Een groot deel van de transitie is een decentrale ontwikkeling, waarbij burgers en bedrijven het initiatief nemen om te investeren in onder andere zonnepanelen, warmtepompen en/of elektrische voertuigen. Daarnaast neemt de internationale samenwerking toe. Nationale elektriciteitssystemen worden via interconnectoren (netwerken) aan elkaar gekoppeld.

De Rijksoverheid heeft als doel een solide lange termijn elektriciteitsvoorziening te garanderen voor haar burgers. Hierbij moet de balans worden gezocht tussen betaalbaarheid, duurzaamheid en betrouwbaarheid ('Trias Energetica'), werkgelegenheid en veiligheid. Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) is verantwoordelijk voor het beleid op de elektriciteitsvoorziening. Dit is in grote mate afhankelijk van Europese wet- en regelgeving. In aanvulling daarop beschikt de Rijksoverheid over normeringen, subsidies, mogelijkheden tot (gedeeltelijke) nationalisatie en andere instrumenten. Daarbij geldt het algemene uitgangspunt dat hoe zwaarder het instrument, des te groter de rol of betrokkenheid van de Rijksoverheid doorgaans is. Zo is bijvoorbeeld bij een (gedeeltelijke) nationalisatie van elektriciteitsproducenten de Rijksoverheid evident aan zet.

[3] Plan van Aanpak ZEH (mei, 2023); Kwartaalrapportage ZEH (2023).

[4] De Nederlandse elektriciteitsketen loopt van opwekking, transmissie, distributie naar verkoop. Transmissie en distributie worden gezien als een publieke taak met publiek eigendom, terwijl opwekking en verkoop over het algemeen commercieel zijn. Deze keten is goed gereguleerd met duidelijke rollen en verantwoordelijkheden, waar regionale en lokale overheden feitelijks niets meer te zeggen hebben.

Vanwege het sterke (inter)nationale karakter van de elektriciteitsvoorziening hebben regionale en lokale overheden zeer beperkte invloed op het beleid dat hierop gestoeld is. Wel voeren deze overheden een dialoog over dat beleid met de Rijksoverheid en beschikken ze zelf ook over ondersteunende instrumenten.

De Autoriteit Consument en Markt (ACM) is de Nederlandse onafhankelijk toezichthouder op de werking van de markt en de naleving van wetten en regels. De ACM monitort marktontwikkelingen rond opwekking en verkoop als onderdeel van haar taak als kartelwaakhond en ter bevordering van concurrentie.

Het karakter van het bedrijf ZEH en de hierboven geschetste (inter)nationale context hebben impact op het invullen van de publieke belangen rond de Nederlandse en daarmee de (Zeeuwse) elektriciteitsvoorziening met het publieke aandeelhouderschap in ZEH:

- *Betaalbaarheid:* De (de)centrale overheid heeft geen invloed op de prijsvorming van elektriciteit op de groothandelsmarkt, waardoor het ook niet mogelijk is om de Zeeuwse burger te voorzien van goedkopere elektriciteit. Op deze markt is namelijk veel concurrentie, omdat de opwekking is geliberaliseerd (er zijn meerdere aanbieders actief) en de Nederlandse markt fysiek is gekoppeld aan buitenlandse markten (via interconnectoren). Verder is ZEH zeer beperkte qua grootte en heeft ZEH geen consumententak. Binnen deze context is het publieke aandeelhouderschap van ZEH geen effectief instrument om de betaalbaarheid te beschermen en te verbeteren.
- *Betrouwbaarheid:* Door het (inter)nationaal gekoppelde elektriciteitsnetwerk is het niet mogelijk dat ZEH specifiek voor de regio in de elektriciteitsbehoefte voorziet. Binnen de geliberaliseerde markt is het primair aan de commerciële marktpartijen en de netbeheerders en niet aan de overheid om te investeren in voldoende regelbare opwekcapaciteit (zoals gascentrales die aan- en uitgezet kunnen worden) en flexibele technologieën (zoals batterijen). Verder zijn de netbeheerders primair verantwoordelijk om het net te verzwaren en uit te breiden. In het uiterste geval kunnen de aandeelhouders overwegen om te investeren in flexibele technologieën, wanneer marktpartijen dit niet van de grond krijgen, en/of te investeren in Stedin (netbeheerder verantwoordelijk voor distributienet in Zeeland). Voor het vergroten van de betrouwbaarheid van de netten is het aandeelhouderschap van ZEH geen direct relevant instrument, omdat ZEH geen direct belang meer heeft in de regionale netbeheerder.
- *Duurzaamheid:* Marktpartijen en/of energiecoöperaties zijn primair aan zet om te investeren in duurzame energieprojecten in Zeeland. Er is veel interesse, gegeven de klimaatdoelstellingen en de economische en technologische vooruitgang van onder andere zonne- en windenergie. De overheid biedt een ruim palet aan (investerings)subsidies ter ondersteuning van de investeringen. Dividend uit ZEH is eventueel aan te wenden om duurzame energieprojecten financieel te ondersteunen. Dit betreft wel een vrije keuze van de individuele aandeelhouder en is niet direct gerelateerd aan het aandeelhouderschap of de aandeelhoudersstrategie van ZEH.

- *Werkgelegenheid:* Duurzame energieprojecten en/of nieuwe kerncentrales genereren potentieel werkgelegenheid in Zeeland en kunnen het regionale vestigingsklimaat verbeteren. De overheid kan dergelijke projecten financieel ondersteunen. ZEH heeft 8,5 FTE in dienst. Verandering in het aandeelhouderschap in ZEH (en haar deelnemingen) hebben in de basis geen directe impact op de werkgelegenheid, die ZEH (zelf) biedt. Tevens dienen aandeelhouders zich bewust te zijn dat het aan de directie en RvC is om het personeelsbeleid binnen ZEH c.q. de onderliggende deelnemingen vorm te geven. Aandeelhouders hebben hier geen directe invloed op.
- *Veiligheid:* De kerncentrale in Borssele en mogelijk nieuwe kerncentrales zijn onderhevig aan streng (veiligheids)beleid gezien de grote impact bij een eventuele calamiteit. Wettelijk is bepaald dat de Rijksoverheid verantwoordelijkheid voor dit beleid draagt (geen rol voor regionale/lokale overheden). Aandeelhouderschap in ZEH is geen instrument om het (veiligheids)beleid te bepalen.

Regionale en lokale overheden hechten waarde aan het (blijven) voeren van een actieve omgevingsdialoog met EPZ en de Rijksoverheid rond de kerncentrale vanuit hun rol rondom aspecten als veiligheid, ruimtelijke ordening en milieu. Dit doen zij buiten het aandeelhouderschap om. Het continueren van deze dialoog is ook belangrijk voor het behouden van lokaal maatschappelijk draagvlak. In het geval van een verandering van de eigendomssituatie is het eventueel mogelijk een ander construct in te richten om het lokaal maatschappelijk draagvlak te behouden.

We concluderen dat het decentrale publieke aandeelhouderschap in ZEH over het algemeen niet het juiste instrument is om invulling te geven aan de (Zeeuwse) belangen rondom de elektriciteitsvoorziening. Wel hebben de decentrale overheden een rol om de Zeeuwse belangen rond de elektriciteitsvoorziening na te streven en waar nodig te ondersteunen. Deze conclusies bevestigen op hoofdlijnen de laatst vastgestelde aandeelhoudersstrategie (uit 2017). Dit visiedocument onderschrijft dan ook het doel om de betrokkenheid van aandeelhouders bij commerciële energie gerelateerde activiteiten (opwek en levering) te beëindigen, omdat het aandeelhouderschap in ZEH over het algemeen niet het juiste instrument is om invulling te geven aan de (Zeeuwse) belangen rondom de elektriciteitsvoorziening en dergelijke activiteiten met een hoog financieel risicoprofiel niet bij decentrale overheidsaandeelhouders passen. Bij het beëindigen van deze activiteiten dient ZEH zorg te dragen voor de huidige aandeelhouderswaarde vanuit goed rentmeesterschap en in overeenstemming met het dividendbeleid. In de afweging op maatschappelijke waarde en maatschappelijk draagvlak kunnen aandeelhouders aspecten als werkgelegenheid, ruimtelijk ordening en milieu meenemen in hun besluitvorming rondom beëindiging.

Het karakter van de Zeeuwse Energie Houdstermaatschappij (ZEH)

Van PZEM tot 'multi utility company' DELTA (1919-2013)

In 1919 heeft de Provincie Zeeland de Provinciale Zeeuwsche Elektriciteitsmaatschappij (PZEM) opgericht om elektrificatie van de provincie Zeeland te bevorderen. In 1991 fuseerde PZEM met de Watermaatschappij Zuidwest Nederland (WMZ), waaruit DELTA ontstond. In 2004 ontstond Evides door het samengaan van het DELTA waterbedrijf en het Europoort waterbedrijf. Hierin had DELTA een 50% deelneming. In 2013 leverde DELTA een breed scala aan producten en diensten (met meer dan 3.000 FTE aan werknemers) zoals de opwekking van elektriciteit, de handel in energie, de levering van elektriciteit, gas, water aan huishoudens en industrie, milieudiensten (afval) en tv- en digitale diensten. DELTA was een zogenaamde 'multi utility company' en leverde niet alleen diensten in Zeeland, maar ook ver daarbuiten.

Herstructurering DELTA naar ZEH (2014-2022)

DELTA kampte in het verleden met meerdere bedrijfseconomische uitdagingen. Zo rendeerden investeringen in Biovalue (productie en handel in biodiesel) en Solland Solar (fabrikant van zonnecellen) niet. In 2006 is de Wet Onafhankelijk Netbeheer ('splitsingswet') ingevoerd. Hierin staat dat geïntegreerde elektriciteitsbedrijven (zoals DELTA) hun opwekking-, transmissie- en distributieactiviteiten moesten splitsen, waarbij de transmissie- en distributieactiviteiten (elektriciteitsnetten) publiek eigendom moesten zijn. Voor DELTA betekende dit de verkoop van de gereguleerde netten, die stabiele kasstromen genereerden. Deze ontwikkeling van DELTA en de positie van publieke aandeelhouders paste ook in de bredere ontwikkeling van de Nederlandse en de Europese energiemarkt. Tegelijkertijd daalde de winstgevendheid van de opwekking van elektriciteit door aanhoudende lage elektriciteitsprijzen. Daarom, en mede gedreven door de toen geldende aandeelhoudersstrategie, werden vanaf 2014 meerdere bedrijfsonderdelen (zoals het 75% belang in het Belgische afvalbedrijf Indaver, DELTA Netwerkgroep (DNWG) en DELTA Retail) verkocht. Vanaf 2017 continueerde DELTA haar resterende activiteiten weer onder de vertrouwde naam PZEM. Bij PZEM werkten toen 643 FTE werknemers, waarvan 375 FTE bij EPZ. In 2017 herijkten de publieke aandeelhouders hun strategie vanwege het gewijzigde karakter van de onderneming (de voorgaande aandeelhoudersstrategie dateerde uit 2013). Hoofdpunten uit deze herijkte aandeelhoudersstrategie waren:

- De aandeelhouders streven naar een laag financieel risico en geen blootstelling aan commerciële risico's (in de vorm van Wholesale-activiteiten en EPZ);
- Ten aanzien van energie gerelateerde activiteiten dient een direct publiek belang aanwezig te zijn dat aandeelhouderschap rechtvaardigt; en
- Vanwege het overstijgende publieke belang inzake de kerncentrale is een duidelijke rol voor het Rijk neergelegd.

In 2021 hebben de publieke aandeelhouders van PZEM het belang van 50% in Evides overgenomen voor €355 miljoen. In het daaropvolgende jaar zijn de Wholesale-activiteiten,[5] waaronder het belang in de Sloecentrale, verkocht. Daarmee is opvolging aan de strategie gegeven en zijn commerciële en financiële risico's voor PZEM verder verlaagd. Vervolgens is PZEM wederom geherstructureerd, waaruit ZEH is ontstaan. ZEH is de enige (overgebleven) grote Nederlandse elektriciteitsproducent, waarvan de aandelen conform de statuten (altijd) in publieke handen zijn.[6]

ZEH vandaag (2023): deelnemingen en financiële middelen

ZEH is een financieel gezonde houdstermaatschappij met belangen in een aantal deelnemingen en een aanzienlijke financiële positie. ZEH draagt zorg voor het behoud van de huidige aandeelhouderswaarde (deelnemingen en financiële middelen) vanuit goed rentmeesterschap. ZEH is zodanig geherstructureerd dat alle onderdelen verkocht kunnen worden. De organisatie van ZEH kenmerkt zich als een compacte beheerorganisatie (8,5 FTE) met een platte organisatiestructuur.[7]

De kerntaak van ZEH is het beheer van de belangen in de deelnemingen. Samenvattend heeft ZEH belangen in deelnemingen met elektrische opwekcapaciteit en geen consumententak. De totale elektrische opwekcapaciteit van de ZEH-belangen in de deelnemingen is zeer beperkt vergeleken met de totale opgestelde elektrische opwekcapaciteit in Nederland. Door deze opwekcapaciteit is ZEH nog steeds blootgesteld aan de schommelingen (volatiliteit) van de elektriciteitsprijzen op de groothandelsmarkt. Langdurige lage elektriciteitsprijzen drukken de winstgevendheid en leiden mogelijk tot verlies. Het omgekeerde (zoals in 2022 ervaren) is ook waar. ZEH heeft dus nog steeds een hoog commercieel risicoprofiel.

De deelnemingen zijn:[8]

- 70% aandelenbelang in Elektriciteits Produktiemaatschappij Zuid-Nederland (EPZ), het Duitse energiebedrijf RWE is eigenaar van de overige 30%. EPZ omvat de kerncentrale te Borssele (485MW), een windpark (24MW) en een zonneweide (20MW), daarmee is het veruit de grootste en belangrijkste deelneming in termen van activiteiten, activa (inclusief een op te bouwen amoveringsfonds voor de ontmanteling van de kerncentrale na 2033), personeel (368,5 FTE eind 2022) en veiligheid.[9] ZEH zet zich de komende jaren in voor bedrijfsduurverlenging van de kerncentrale (na 2033) om de waarde voor de aandeelhouders te maximaliseren;
- 50% aandelenbelang in de Biomassa Centrale Moerdijk (groene elektriciteit uit pluimveemest). Deze centrale ontvangt subsidie tot en met 2028, daarvoor moet een besluit worden genomen door de aandeelhouders over de continuering of sluiting van de centrale, welke past binnen de aandeelhoudersstrategie;

[5] B2B-energiediensten aan grootzakelijke klanten, de wind, zon en biomassa PPA-portefeuille, de trading desk, 50% aandelenbelang in de Sloecentrale, de Zuid-Beveland (gas)leiding, de overige contracten omtrent gasopslag, transport en de ondersteunende afdelingen binnen PZEM.
[6] Statuten ZEH N.V., laatst gewijzigd bij akte van statutenwijziging van 15 maart 2023, artikel 4.
[7] Plan van Aanpak ZEH (mei, 2023).
[8] Plan van Aanpak ZEH (mei, 2023)
[9] Behoren tot het veiligste 25% is een voorwaarde uit het Convenant Kerncentrale Borssele (2006) om open te kunnen blijven tot 2034. De meest recente rapportage van de Benchmark Commissie dateert van december 2018. Op basis hiervan heeft de Commissie unaniem geconcludeerd dat de KCB behoort bij de 25% veiligste watergekoelde en watergemodereerde reactoren van de EU, VS en Canada.

- De Power Purchase Agreement (PPA) in Gemini (windenergie op zee). De koper van de Wholesale-activiteiten is in gesprek met Gemini om te bepalen of Gemini zich kan vinden in de koper als contractpartij van de PPA. Wanneer Gemini niet wil overstappen, dan loopt het contract tot 2030 met een eenzijdige optie voor ZEH om dit contract in 2027 op te zeggen. Richting 2027 wordt dan aan de aandeelhouders de keuze voorgelegd hoe met deze optie om te gaan;
- 50% aandelenbelang in NPG Willebroek (zonne-energie);
- Belangen in Sustainable Energy Technology (SET) Fund I en Fund II. Dit zijn beperkte investeringsfondsen in energietransitie startups, welke nog voortvloeien uit de verplichtingen van een eerdere bedrijfsduurverlenging van de kerncentrale; en
- Enkele activa en restdossiers uit het verleden zoals een niet meer in gebruik zijnde elektriciteitskabel en rioolpersleiding en diverse percelen grond. Voor de percelen grond zoekt ZEH een nieuwe eigenaar.

Daarnaast heeft ZEH als kerntaak om de opbrengsten uit de eerdere verkopen van de bedrijfsonderdelen te beheren en uit te keren aan haar aandeelhouders volgens het vastgestelde dividendbeleid.[10] Het uitgangspunt daarbij is dat de eigen vermogenspositie van ZEH geleidelijk wordt uitgekeerd aan de aandeelhouders. Hierbij wordt rekening gehouden met bedrijfsrisico's van ZEH en haar deelnemingen en de wens van aandeelhouders tot dividend. De publieke aandeelhouders kunnen het dividend van ZEH aanwenden voor investeringen in maatschappelijke initiatieven. De dividendstroom van ZEH is niet structureel, gezien deze grotendeels afhankelijk is van de risico's van (de activiteiten van) de kerncentrale, die weer beïnvloed worden door de volatiele elektriciteitsprijzen op de groothandelsmarkt. In 2022 en 2023 is respectievelijk €92 miljoen en €100 miljoen aan dividend uitgekeerd door ZEH aan haar aandeelhouders, wat als zeer hoog wordt beschouwd ten opzichte van de voorgaande jaren.[11, 12]

De financiële voorziening, die uitsluitend is opgebouwd voor de ontmanteling van de kerncentrale, is ondergebracht in het ontmantelingsfonds.[13] Dit fonds staat los van de middelen waar ZEH over beschikt.

Na de verkoop van de wholesale-activiteiten heeft ZEH zelf een plan van aanpak opgesteld.[14] Hierin geeft ZEH aan hoe in lijn met de laatst vastgestelde aandeelhoudersstrategie kan worden omgegaan met de resterende bedrijfsactiviteiten (in de deelnemingen). De hoofdlijn daaruit is dat ZEH zoekt naar oplossingen om de risico's voor de aandeelhouders in deze bedrijfsactiviteiten verder te reduceren en deze in de tussentijd beheert met het oog op behoud van aandeelhouderswaarde.

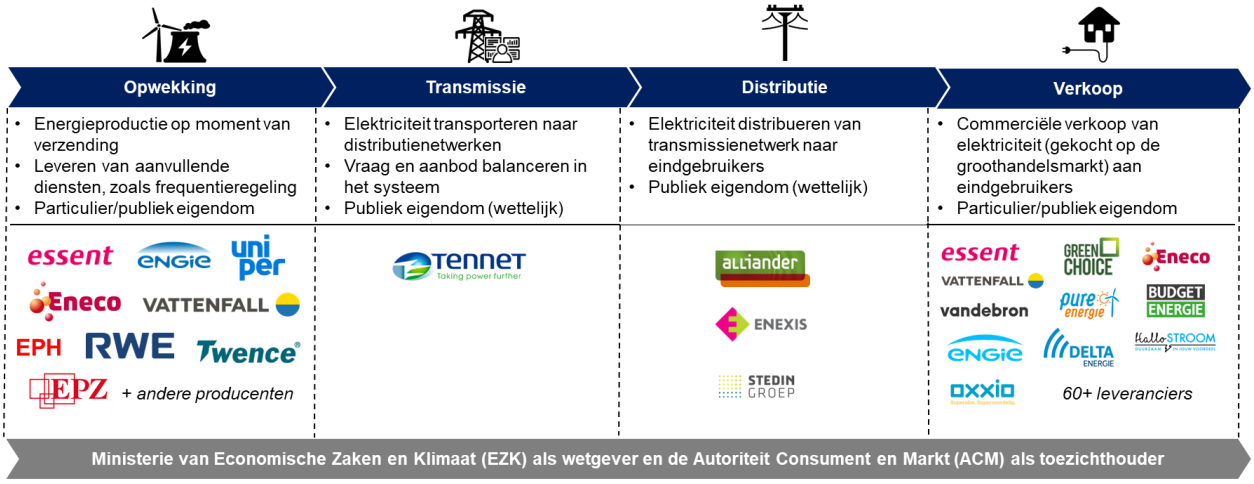
[10] Dividendbeleid PZEM NV vanaf het boekjaar 2021 (september, 2021)
[11] Jaarbericht ZEH (2022).
[12] Brief Dividend ZEH N.V. 2022 (juni, 2023)
[13] In 2012 is de Stichting Beheer Ontmantelingsgelden Kerncentrale Borssele opgericht (n.a.v. de aanscherping van de Kernenergiewet) om te borgen dat voldoende financiële middelen beschikbaar zijn om na 2033 de kerncentrale van Borssele te ontmantelen. Vooralsnog wordt gebouwd aan een fonds van €600 miljoen (eind 2022 zit €325 miljoen in het fonds).
[14] Plan van Aanpak ZEH (mei, 2023)

Ontwikkelingen in de internationale en Nederlandse elektriciteitsmarkt

Voor het ontwikkelen van een visie op aandeelhouderschap in ZEH, zijn de recente en lange(re) termijn ontwikkelingen in de internationale en Nederlandse energiemarkt van belang. Omdat ZEH deelnemingen heeft in de opwekking van elektriciteit, ligt hierop de focus in het toelichten van de huidige marktordening en de (inter)nationale ontwikkelingen. De belangrijkste ontwikkelingen zijn de beleidsfocus op decarbonisatie (verminderen van afhankelijkheid van fossiele brandstoffen) en elektrificatie, de opkomst van duurzame energie, de hogere kosten voor energie vanwege de energietransitie, de decentrale ontwikkeling en de toenemende internationale samenwerking. Afsluitend wordt ingegaan op relevante ontwikkelingen in Zeeland.

Nederlandse elektriciteitsmarktordening in vogelvlucht

De Nederlandse elektriciteitsmarkt omvat opwekking, transmissie (via het hoogspanningsnet beheerd door TenneT), distributie (regionale netten zoals beheerd door Stedin) en verkoop aan eindverbruikers. Deze markt is sterk gereguleerd met duidelijke rollen en verantwoordelijkheden.



Figuur 1: Nederlandse elektriciteitsmarktordening in vogelvlucht

Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) is verantwoordelijk voor het beleid rond de elektriciteitsvoorziening. Dit is in grote mate afhankelijk van Europese wet- en regelgeving (met daarbij belangrijke rollen voor bijvoorbeeld de ACER[15] en de CEER[16]). De Rijksoverheid beschikt over normeringen, subsidies, mogelijkheden tot (gedeeltelijke) nationalisatie en andere instrumenten. Daarbij geldt het algemene uitgangspunt dat hoe zwaarder het instrument, des te groter de rol of betrokkenheid van de Rijksoverheid doorgaans is. Zo is bijvoorbeeld bij (gedeeltelijke) nationalisatie de Rijksoverheid evident aan zet. Regionale en lokale overheden hebben daardoor – vanwege het (inter)nationale karakter van de elektriciteitslevering – zeer beperkte invloed op het beleid rond de elektriciteitsvoorziening. Wel voeren deze overheden een dialoog over het beleid met de Rijksoverheid en beschikken ze zelf ook over ondersteunende instrumenten.

[15] Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER) om activiteiten van nationale regulerende instanties te complementeren en te coördineren.
[16] Council of European Energy Regulators (CEER), waarin de nationale regulerende instanties samenwerken om de belangen van de consument te beschermen en een interne competitieve en duurzame Europese energiemarkt te creëren.

De Autoriteit Consument en Markt (ACM) is de Nederlandse onafhankelijke toezichthouder op de werking van de markt en de naleving van wetten en regels. De ACM monitort marktontwikkelingen rond opwekking en verkoop als onderdeel van haar taak als kartelwaakhond en ter bevordering van concurrentie. De ACM reguleert transmissie (TenneT) via omzetregulering en distributie (de regionale netbeheerders) via het maximeren van de toegestane tarieven.[17]

Vanaf de jaren ’90 zijn door de Europese Unie (EU) richtlijnen geïntroduceerd ter harmonisatie en liberalisering van de energiemarkt (waaronder elektriciteit). Dit heeft in 1998 tot de Elektriciteits- en Gaswet geleid, waardoor de Nederlandse elektriciteitsmarkt is hervormd en concurrentie is aangemoedigd om daarmee de kosten voor de eindgebruiker (huishoudens en bedrijven) te verlagen en de keuzevrijheid te vergroten.[18]

De huidige ordening van de Nederlandse elektriciteitsmarkt kenmerkt zich door gedeeltelijke liberalisering (Europa laat lidstaten vrij in de keuze tussen privaat en publiek eigendom, wel moet het nut van publiek eigendom worden aangetoond). De opwekking en verkoop van elektriciteit zijn over het algemeen privaat georganiseerd (net als in de rest van Europa). ZEH en bepaalde afvalverbranders[19] (welke elektriciteit en/of warmte genereren) zijn in publieke handen en vormen hierop de uitzondering. ZEH is in publieke handen vanwege het indirecte aandeelhouderschap in de kerncentrale. In Nederland zijn een groot aantal marktpartijen actief in opwekking en verkoop van elektriciteit. Zo verkopen in Nederland meer dan 60 partijen elektriciteit. Over de afgelopen jaren zijn de grote elektriciteitsproducenten (opwekking) in Nederland – Eneco, Essent en Nuon – geprivatiseerd en in buitenlandse handen gekomen (Mitsubishi, E.ON en Vattenfall respectievelijk). De voornaamste argumenten van publieke aandeelhouders om de producenten te verkopen waren als volgt:

- Harmoniseren (wet- en regelgeving zo eenduidig mogelijk) en liberaliseren van de energiemarkt om concurrentie te verhogen en prijzen voor eindgebruikers te verlagen (Elektriciteits- en Gaswet uit 1998);
- Beperken van commerciële en financiële risico’s in relatie tot kapitaal en dividend;
- Beperkte relatie tussen borging van regionale publieke belangen en rol/invloed als aandeelhouder in een (inter)nationaal opererend elektriciteitsbedrijf; en
- Afnemende relatie tussen producent en inwoner van provincie/gemeente.

De transmissie- en distributienetten worden gekenmerkt als vitale infrastructuur en als publieke taak beschouwd. Om die reden beheren zelfstandige netbeheerders met publieke aandeelhouders de netten in Nederland.[20] In Europa is het beheer van de netten overwegend privaat met eventueel een minderheidsbelang van de overheid. Elektriciteitsproducenten mogen geen netbeheeractiviteiten ontplooien. TenneT is verantwoordelijk voor het landelijke transmissienet van heel Nederland en voor een deel van het Duitse transmissienet. Momenteel

[17] Periodiek wordt een maatstaf benchmark uitgevoerd tussen de regionale netbeheerders om hun kostenbasis onderling te vergelijken en de gemiddelde kosten te bepalen, hetgeen het uitgangspunt is voor de maximale tarieven.
[18] Rapport bij Nationale verklaring 2015, oordeel bij de verantwoording van de lidstaat Nederland over de Europese fondsen in gedeeld beheer, Algemene Rekenkamer, 20 mei 2015.
[19] Sommige afvalverbranders zijn in publieke handen om te voorzien in dienst van het verwerken van afval voor burgers en bedrijven, waarbij elektriciteit en warmte als restproducten worden beschouwd. Daarnaast is ook hier beweging gaande dat afvalverbranders worden geprivatiseerd. De Gemeente Amsterdam heeft bijv. AEB (afvalverbrander bij Amsterdam) te koop gezet.
[20] Kamerstuknummer 30 196, nr 800, 21 oktober 2022.

verkent TenneT de verkoop van deze Duitse activiteiten aan de Duitse overheid. Stedin, Enexis en Alliander zijn de regionale netbeheerders en verantwoordelijk voor de regionale distributienetten. Deze organisaties zijn allemaal volledig losgekoppeld van de opwekking en de verkoop. Dit is ook de reden dat Delta een aantal jaren geleden afscheid heeft genomen van DNWG waarbij DNWG later is overgenomen door Stedin.

Beleidsfocus op decarbonisatie en elektrificatie

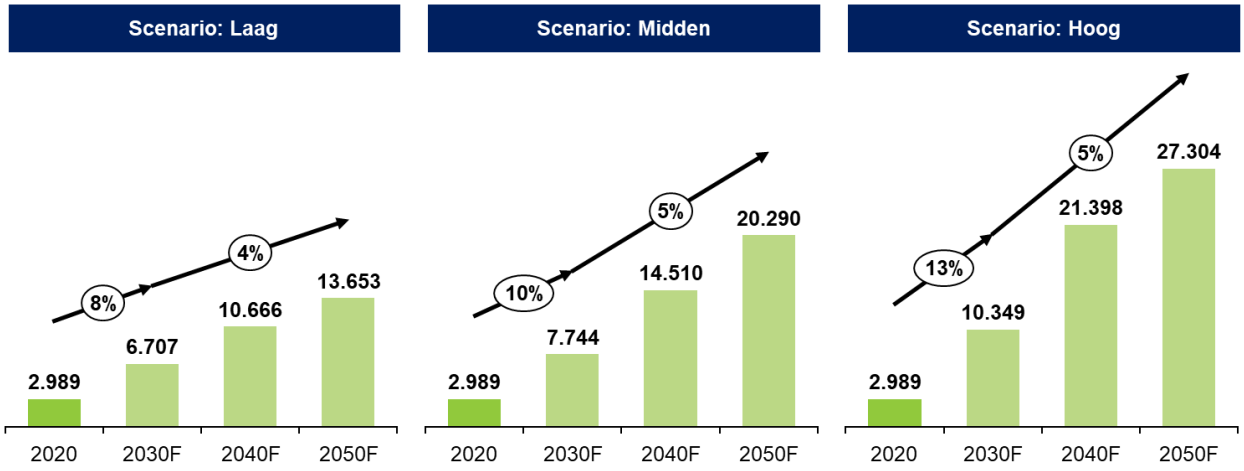
De klimaatverandering heeft geleid tot internationale beleidsfocus op het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen. Hierin spelen decarbonisatie en elektrificatie een sleutelrol. Elektrificatie is een 'enabler' van decarbonisatie. Immers steeds meer elektriciteit wordt duurzaam gegenereerd. Deze elektriciteit is te gebruiken om elektrisch en duurzaam te rijden, doordoor vermindert de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen. Geopolitieke ontwikkelingen (bijvoorbeeld de oorlog tussen Oekraïne en Rusland) versterken deze beleidsfocus (met name in Europa door grote historische afhankelijkheid van Rusland) om minder afhankelijk te worden van fossiele brandstoffen. Hieronder zijn de belangrijkste beleidsdoelstellingen (sinds 2015) samengevat (deze bouwen op elkaar door):

- Het Klimaatakkoord van Parijs heeft als doel de opwarming van de aarde te beperken tot ruim onder de 2 graden Celsius. De Europese Unie heeft het Klimaatakkoord van Parijs namens Nederland ondertekend.
- In 2019 is de Europese Green Deal aangenomen. Dit is een reeks van Europese beleidsinitiatieven met als doel de uitstoot van broeikasgassen (zoals CO_2) in de Europese Unie in 2030 met 55% te reduceren ten opzichte van het niveau in 1990. Als onderdeel van de Green Deal geldt een Europese Klimaatwet, waarin is vastgelegd dat de EU in 2050 klimaatneutraal moet zijn.
- Onder 'Fit for 55' zijn een reeks voorstellen aangenomen om EU-beleid aan te passen aan de overeengekomen klimaatdoelen. Voorbeelden van deze voorstellen zijn een aanscherping van het EU Emissions Trading System (handel in CO_2-emissierechten en beschouwd als het belangrijkste EU-instrument) en totstandkoming van een Sociaal Klimaatfonds (om lasten zo eerlijk mogelijk te verdelen).
- Na de start van de oorlog tussen Oekraïne en Rusland heeft de EU het REPowerEU pakket in 2022 vastgesteld met als doel om op korte termijn onafhankelijk te worden van Russische fossiele brandstoffen, onder andere door meer energie te besparen en de uitrol van duurzame energieopwekking te versnellen.
- Nederland committeert zich aan de doelen om de uitstoot met 55% te reduceren in 2030 (ten opzichte van het niveau in 1990) en in 2050 klimaatneutraal te zijn. Om zeker te zijn dat deze doelen worden behaald, streeft de Nederlandse overheid naar een reductie van 60% per 2030. Dit is vastgelegd in het Klimaatplan, dat gebaseerd is op het Klimaatakkoord. Dit wil het kabinet onder andere bereiken door een aandeel van 70% van duurzame bronnen in de elektriciteitsproductie per 2030 te realiseren (27% ten opzichte van het totale energieverbruik).

Opkomst van duurzame energie

Duurzame energiebronnen (onder andere wind en zon) wekken elektriciteit op zonder de uitstoot van broeikasgassen. Het aandeel van duurzame energiebronnen groeide van 6% in 2015 naar 15% in 2022 (ten opzichte van totale energieverbruik) in Nederland. Dit kwam met name door beleid (bijvoorbeeld de beprijzing van CO_2 en de Subsidie Duurzame Energie plus (SDE++)) en economische en technologische ontwikkelingen.

Het opgesteld vermogen aan duurzame bronnen stijgt naar verwachting van 18GW in 2020 naar 50-75GW in 2030 (afhankelijk van onder andere beleidskeuzes en economische en technologische ontwikkelingen). Ook internationaal groeit het aanbod van duurzame energiebronnen fors. Het Internationale Energieagentschap (IEA) raamt dat het aanbod wereldwijd met 8 tot 13% per jaar toeneemt tot en met 2030 en daarna met 4-5% per jaar tot en met 2050 (afhankelijk van het scenario).



Figuur 2: Wereldwijde groei van duurzame energie (GW) volgens het IEA (scenario: Hoog is benodigd om Parijs akkoord te behalen)

De opkomst van duurzame energiebronnen heeft naar verwachting tot gevolg dat de elektriciteitsprijzen op de groothandelsmarkt volatieler worden. Wanneer het hard waait en de zon schijnt, drukken de relatief zeer lage kosten van elektriciteit uit duurzame energiebronnen de prijs op de groothandelsmarkt. Echter, als de wind en de zon afwezig zijn, dan wekken conventionele en relatief duurdere elektriciteitscentrales de elektriciteit op, wat tot hogere prijzen kan leiden. Hier zit een groot prijsverschil tussen. Vroeger – voor de opkomst van duurzame energiebronnen – wekten alleen conventionele elektriciteitscentrales de elektriciteit op, wat resulteerde in relatief stabiele elektriciteitsprijzen. Dit kan per uur veranderen, waardoor de prijsvolatiliteit toeneemt. Dit bepaalt ook de winstgevendheid van de kerncentrale in Borssele.

De toekomstige meer weersafhankelijke elektriciteitsproductie vraagt ook meer flexibele technologieën zoals opslag (bijvoorbeeld batterijen) of de productie van (groene) waterstof. Begin 2023 hadden de netbeheerders 34GW aan batterijprojecten in beeld voor Nederland (groei van 77% ten opzichte van oktober 2022). De (groene) waterstof kan worden opgeslagen, worden toegepast in industriële processen (zoals voor het maken van groen staal) of als brandstof worden gebruikt voor transport en verwarming. De productie van (groene) waterstof staat in Nederland nog in de kinderschoenen. In Delfzijl en op de Tweede Maasvlakte zijn dergelijke fabrieken in aanbouw. Gasunie heeft de opdracht gekregen van de Minister van Economische Zaken en

Klimaat om de waterstofinfrastructuur te realiseren om verschillende industrieclusters in Nederland, België en Duitsland met elkaar via pijpleidingen te verbinden.

Kernenergie vormt een alternatieve oplossing voor het opwekken van elektriciteit zonder de uitstoot van broeikasgassen. Ook draagt kernenergie bij aan de diversificatie van de mix aan opwekcapaciteit (vermindering van de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen) en reduceert de afhankelijkheid van het weer. Eind 2022 heeft het kabinet besloten om in te zetten op de voorbereiding van twee nieuwe kerncentrales. Ook onderschrijft de Minister van Economische Zaken en Klimaat de wens voor bedrijfsduurverlenging van de bestaande kerncentrale te Borssele (na 2033).[21] Waar nagenoeg alle landen wereldwijd in duurzame energiebronnen investeren, loopt het beeld voor kernenergie meer uiteen. In 2023 heeft Duitsland de laatste drie kerncentrales definitief gesloten, terwijl landen als het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Finland en de Verenigde Staten investeren in nieuwe kerncentrales. Alle nieuwe kerncentrales hebben gemeen dat ze politiek en financieel worden ondersteund door de centrale overheid:

- In het Verenigd Koninkrijk staat de overheid garant voor een aantrekkelijke minimumprijs voor de geproduceerde elektriciteit van de nieuwe kerncentrale (Hinkley Point C) over een periode van 35 jaar;[22]
- In Frankrijk is EDF (Électricité de France) de ontwikkelaar, bouwer, eigenaar en exploitant van de nieuwe kerncentrale (Flamanville). EDF is voor 84% in handen van de Franse overheid;
- In Finland zijn Fortum (nutsbedrijf) en een consortium van energie- en industriële bedrijven de eigenaren van de nieuwe kerncentrale (Olkiluoto). De Finse overheid heeft een meerderheidsbelang in Fortum en is zodanig indirect aandeelhouder; en
- In de Verenigde Staten is een nieuwe kerncentrale (Vogtle) tot stand gekomen door een nauwe samenwerking tussen de overheid en de industrie. Het Departement van Energie van de Verenigde Staten heeft gegarandeerde leningen (in de orde grootte van miljarden dollars) verstrekt voor de bouw van de nieuwe kerncentrale.

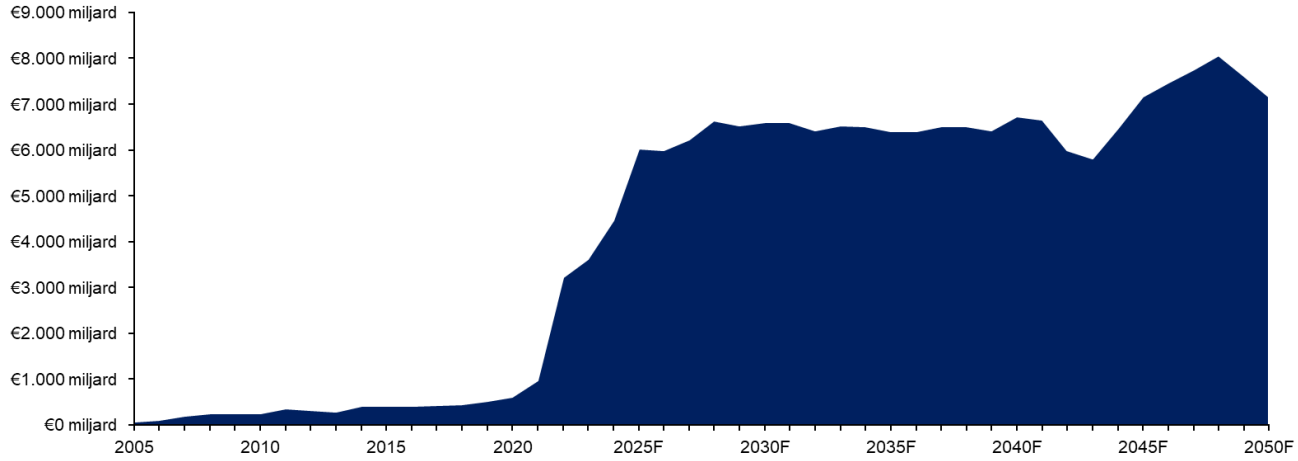
Er zijn geen voorbeelden bekend waar commerciële partijen zonder indirecte of directe steun van de centrale overheid in een nieuwe kerncentrale investeren, gezien het zeer hoge risicoprofiel. Zo kan de bouw 15 tot 20 jaar duren, komen budgetoverschrijdingen vaak voor en is borging van veiligheid cruciaal.

De elektrificatie van de industrie, de mobiliteit en de gebouwde omgeving neemt toe om het energieverbruik te decarboniseren. Duurzaam opgewekte energie heeft namelijk voor het grootste deel de vorm van elektriciteit. Hiermee bouwt Nederland onder andere de afhankelijkheid van benzine en diesel voor transport en gas voor verwarming af.

[21] Kamerstuknummer 32 645, nr 116, 9 december 2022.
[22] Europese Commissie heeft deze constructie getoetst en geconcludeerd dat deze voldoet aan de wet- en regelgeving rondom staatssteun.

Hogere energiekosten vanwege de energietransitie

De energietransitie vereist aanzienlijke investeringen in de opwekking van duurzame energie, maar ook in de transmissie- en distributienetten en flexibele technologieën. Zo raamt onderzoek van PwC (in opdracht van Netbeheer Nederland) dat alleen al de netbeheerders tot en met 2050 circa €100 miljard moeten investeren in de Nederlandse netten.[23] Bloomberg New Energy Finance schat in dat wereldwijd jaarlijks tussen de €6.000 en €8.000 miljard (dit is equivalent aan 10% van de omvang van de wereldwijde economie) moet worden geïnvesteerd in de energietransitie om klimaatneutraliteit te bereiken in 2050. Al deze investeringen brengen hogere kosten mee voor de eindgebruikers. Hierbij hebben centrale overheden de taak om de lasten zo eerlijk mogen te verdelen over de eindgebruikers. Voorbeeld hiervan is het verlagen van de energiebelastingen en -heffingen voor eindgebruikers, die energiearmoede ervaren.



Figuur 3: Jaarlijkse benodigde reële investeringen in de energietransitie volgens Bloomberg New Energy Finance (wisselkoers gehanteerd voor omrekening: €1,0 = $1,1)

[23] PwC-rapport: De energietransitie en de financiële impact voor netbeheerders (april, 2021)

Decentrale ontwikkeling

Burgers en bedrijven willen bijdragen aan de energietransitie en ontplooien veel decentrale (lokale/regionale) initiatieven zoals investeringen in zonnepanelen, warmtepompen, batterijen en elektrische voertuigen. Sprekend voorbeeld is dat Nederland het grootste aantal zonnepanelen per inwoner binnen Europa heeft (2022). Deze decentrale ontwikkeling wordt mede gestimuleerd door overheidsmaatregelen, bijvoorbeeld de salderingsregeling voor zonnepanelen, investeringssubsidies voor warmtepompen en de korting op de bijtelling van elektrische voertuigen. Elektriciteitsbedrijven (met name met een consumententak) spelen ook een rol in deze decentrale ontwikkeling door 'groene' producten- en diensten aan te bieden. Voorbeeld hiervan is het aanbieden van het ontwerpen, installeren en financieren van zonnepanelen bij huishoudens. Deze decentrale ontwikkeling is ook internationaal zichtbaar.

Het draagvlak onder de burgers en bedrijven is van groot belang voor het slagen van de energietransitie. Zowel de Minister van Economische Zaken en Klimaat als het Planbureau voor de Leefomgeving hebben dit recent benadrukt.

Toenemende internationale samenwerking

De Nederlandse elektriciteitsmarkt staat fysiek niet los van de buitenlandse markten. Nederland kan elektriciteit importeren en exporteren. Het Nederlandse net is via interconnectoren (netwerken) verbonden met Duitsland (4,3GW), België (2,4GW), Verenigd Koninkrijk (1GW), Denemarken (0,7GW) en Noorwegen (0,7GW). De gezamenlijke capaciteit van de interconnectoren bedraagt momenteel circa 9GW. Hiermee is te voorzien in de helft van de huidige Nederlandse piekvraag. Deze interconnectoren zijn belangrijk om vraag en aanbod te balanceren, zeker gegeven de groeiende volatiliteit aan de aanbodzijde. De opwekking van elektriciteit wordt immers meer afhankelijk van het weer. In 2021 exporteerde Nederland 17% van haar bruto elektriciteitsproductie. Hiermee voldoet Nederland ruimschoots aan de Europese norm om minimaal 10% van de bruto elektriciteitsproductie te kunnen transporteren. Komende jaren wordt het Europese elektriciteitsnet nog meer aan elkaar geknoopt.

Ontwikkelingen in Zeeland

Voor Zeeland hebben de Zeeuwse gemeenten, het Waterschap Scheldestromen, de Provincie Zeeland, Netbeheerder Stedin en Implus Zeeland gezamenlijk de Regionale Energie Strategie (RES) ontwikkeld onder de noemer van het Zeeuwse Energieakkoord.[24] Dit is een regionale invulling van bepaalde onderdelen van het Klimaatakkoord. In de RES Zeeland staan de ambities, strategie en keuzes tot 2030 voor Zeeland beschreven. Ambities zijn onder andere het opwekken van meer wind– en zonne-energie, het creëren van aardgasvrije wijken (gebruik van andere warmtebronnen zoals aardwarmte), meer energie besparen, het bevorderen van duurzame mobiliteit en inzetten op een eerste grootschalige fabriek om groene waterstof te produceren.[25]

[24] RES 1.0, Zeeuws Energieakkoord (2020).
[25] North Sea Port heeft een waterstofstrategie ontwikkeld om een waterstof hub te ontwikkelen (2023).

ZEH-aandeelhouderschap als instrument voor het dienen van publieke belangen[26]

ZEH heeft de afgelopen jaren een grote transformatie ondergaan. Vandaag de dag is ZEH een houdstermaatschappij met belangen in een aantal deelnemingen. De aandeelhouders van ZEH zijn geen directe eigenaar van de deelnemingen, maar bezitten de aandelen van een onderneming, die eigenaar is van de (aandelen in de) deelnemingen. Aandeelhouderschap betekent niet hetzelfde als eigendom van een onderneming, maar geeft de rechten en plichten die aan de aandelen verbonden zijn. De aandeelhouders in ZEH hebben de gebruikelijke aandeelhoudersrechten, zoals vergaderrecht, stemrecht en het recht op winstuitkering.[27] De zeggenschap over de onderneming ligt bij de directie van ZEH, binnen de vastgestelde statuten en wetten. Via het aandeelhouderschap kunnen de aandeelhouders van ZEH hier invloed op uitoefenen. De vraag is dus hoe deze invloed als aandeelhouder een geschikt instrument kan zijn voor het borgen van de belangen van Zeeuwse burgers, gelet op het karakter van het bedrijf ZEH (relatief kleine producent van elektriciteit zonder consumententak) en de ontwikkelingen in de elektriciteitsmarkt.

De elektriciteitsmarkt is zeer dynamisch en in beweging. Het balanceren van de 'Trias Energetica' (betaalbaarheid, duurzaamheid en betrouwbaarheid) door de Rijksoverheid is cruciaal voor een solide lange termijn elektriciteitsvoorziening voor de maatschappij. Echter, focus op één belang gaat vaak ten koste van één van de andere belangen. Over de afgelopen 25 jaar (vanaf de Elektriciteits- en Gaswet uit 1998) wisselde de nadruk op één van de belangen voortdurend. Bij de liberalisering van de markt bestond vooral aandacht voor betaalbaarheid. Meer concurrentie, meer keuzevrijheid en regulering van netten zouden leiden tot lagere kosten voor de eindverbruiker. Vervolgens verschoof de focus naar duurzaamheid. Er kwamen doelstellingen voor duurzame bronnen en ondersteunende subsidies voor onder andere wind- en zonne-energie. Momenteel ligt de nadruk meer op de leveringszekerheid door de oorlog tussen Oekraïne en Rusland. Dit resulteert in meer diversificatie en lokalisatie van opwekkingsvormen, maar heeft daardoor ook tot gevolg dat de elektriciteitsprijzen oplopen. Nu rijst de vraag in hoeverre het publieke aandeelhouderschap in ZEH het meest geschikte instrument is om de Zeeuwse publieke belangen rondom elektriciteit te dienen in de dynamische elektriciteitsmarkt. Deze belangen zoals aangegeven door de aandeelhouders van ZEH zijn naast de 'Trias Energetica' (betaalbaarheid, duurzaamheid en betrouwbaarheid) ook werkgelegenheid en veiligheid.

[26] Uitkomsten kennismakingssessies (24/25 mei) de dialoogsessies (11/13 juli) en de verificatiesessies (13/20 september) zijn hierin meegenomen.

[27] Aan goedkeuring van de algemene aandeelhoudersvergadering zijn besluiten van de directie onderworpen omtrent onder andere een belangrijke verandering van het karakter van ZEH, een investeringsbeslissing van meer dan €20 miljoen, deelnemingen overnemen/vergroten/verminderen, waarmee een bedrag van meer dan €20 miljoen gemoeid is. Besluiten worden door directie voorbereid met de aandeelhouderscommissie. Directie overlegt in ieder geval vier keer per jaar met commissie, ZEH statuten (maart, 2023).

Betaalbaarheid

Betaalbaarheid draait om het borgen van zo laag mogelijke en relatief stabiele elektriciteitsprijzen voor eindgebruikers in Zeeland. Elektriciteitsprijzen bestaan grofweg uit de prijs voor elektriciteit op de groothandelsmarkt (in essentie de kosten om elektriciteit op te wekken), kosten voor netbeheerders, belastingen en een marge.

De Nederlandse elektriciteitsmarkt is geliberaliseerd rondom opwekking en verkoop (en gebonden aan Europese regels voor vrij verkeer). Marktpartijen bepalen welke elektriciteitscentrales ze op de markt voor welke prijs aanbieden. Verder is het systeem sterk verbonden met buitenlandse elektriciteitsnetten (via interconnectoren). Dit resulteert in een grote mate van concurrentie op de groothandelsmarkt, waarbij niet alle aangeboden elektriciteitscentrales werkelijk mogen draaien (alleen de goedkoopste, anders draaien ze met verlies). Wel is de prijsvolatiliteit hoog (grote verschillen tussen de elektriciteitsprijzen per uur) door de toename van duurzame bronnen (afhankelijk van wind en zon) en deze blijft naar verwachting toenemen. Zodoende heeft de (de)centrale overheid geen invloed op de prijsvorming op de vrije en zeer competitieve groothandelsmarkt. Dit geldt ook voor de (de)centrale overheid als aandeelhouder van een elektriciteitsproducent. Immers de aandeelhouder heef geen invloed op welke centrales tegen welke prijs op markt worden aangeboden en zelfs dan is door de hoge mate van concurrentie de vraag welke centrales werkelijk mogen draaien.

De ACM reguleert de kosten voor netbeheerders en de overheid bepaalt de hoogte van de belastingen. De marge is ook onderhevig aan grote concurrentie gelet op het grote aantal aanbieders. Wel heeft de Rijksoverheid recent als noodgreep een prijsplafond voor 2023 ingesteld voor huishoudens en kleinverbruikers om prijzen voor elektriciteit en gas (gedeeltelijk) te maximeren.

Binnen deze context is het publieke aandeelhouderschap van ZEH geen effectief instrument om de betaalbaarheid te beschermen en te verbeteren. Er is door ZEH met haar zeer beperkte elektrische opwekcapaciteit geen invloed op de prijsvorming op de groothandelsmarkt uit te oefenen. Ook heeft ZEH geen consumententak (verkoop aan eindgebruikers) en daarmee geen directe prijsafspraken met consumenten en geen impact op marges.

ZEH geneert wel dividend voor de aandeelhouders. Het is aan de individuele aandeelhouders om te besluiten over de aanwending van het dividend (bijvoorbeeld het niet verhogen van de gemeentelijke belastingen). Hierbij moet wel rekening worden gehouden met het feit dat het dividend niet structureel van aard is (grote variatie tussen de jaren) en eindig is (tot sluiting kerncentrale in 2033).

Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid (ook wel leveringszekerheid genoemd) betekent dat er voldoende regelbare (centrale is met druk op knop aan en uit te zetten) opwekcapaciteit[28] is om in de vraag van elektriciteit te voorzien en op het elektriciteitsnet voldoende capaciteit beschikbaar is om elektriciteit van centrale naar de eindgebruiker te transporteren. Door het (inter)nationaal gekoppelde elektriciteitsnetwerk is het niet mogelijk dat ZEH specifiek voor de regio in de elektriciteitsbehoefte voorziet (ook is de elektrische opwekcapaciteit van ZEH hiervoor te beperkt).

Momenteel beschikt Nederland over voldoende regelbare opwekcapaciteit, maar vanaf 2030 kunnen mogelijk tekorten ontstaan. Binnen de geliberaliseerde markt is het primair aan de marktpartijen en de netbeheerders en niet aan de overheid om te investeren in voldoende regelbare opwekcapaciteit aangevuld met flexibele technologieën (zoals batterijen). TenneT en de regionale netbeheerders hebben bijvoorbeeld nieuwe flexibele contracten geïntroduceerd, roepen op tot meer gedragswijzigingen en zetten in op ‘Demand side response management’ (vraag naar elektriciteit van eindgebruikers beïnvloeden via (prijs)prikkels). Wel dient dit te gebeuren binnen de voorgeschreven wettelijke kaders, waarop het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en de ACM toezien. Met name ten aanzien van flexibele technologieën blijkt de werkelijke realisatie complex en tijdrovend (bijvoorbeeld voor batterijen, waarvoor wel een groot aantal projecten op de planning staat). Wanneer deze projecten niet van de grond komen, kan de publieke aandeelhouder of decentrale overheid in het uiterste geval (via ZEH of andere partijen) investeren in flexibele technologieën. Randvoorwaarde is dat de juiste kennis en kunde worden opgebouwd, want deze is nu beperkt aanwezig binnen ZEH.

Het net in Nederland en ook in Zeeland staat nu al onder druk. Nieuwe aansluitingen kunnen op korte termijn niet worden gerealiseerd. De netbeheerders zijn primair verantwoordelijk om het net te verzwaren en uit te breiden. Ze investeren de komende jaren fors (€100 miljard tot en met 2050). De Rijksoverheid ondersteunt (waar nodig) de netbeheerders met deze opgave. Zo heeft de Rijksoverheid €500 miljoen gereserveerd voor Stedin in ruil voor aandeelhouderschap. Voor het vergroten van de betrouwbaarheid van de netten is het aandeelhouderschap van ZEH geen direct relevant instrument, omdat ZEH geen direct belang meer heeft in de regionale netbeheerder. Wel kunnen de aandeelhouders overwegen om met het dividend van ZEH te investeren in Stedin. Stedin is verantwoordelijk voor het distributienet in Zeeland (na DNWG te hebben overgenomen).

[28] Dit betekent ook dat voldoende brandstoffen beschikbaar zijn om de centrales te laten draaien.

Duurzaamheid

Duurzaamheid draait om het realiseren van meer duurzame energieprojecten in Zeeland (buiten wind op zee en eventuele nieuwe kerncentrales, wat op Rijksoverheidsniveau wordt georkestreerd). De ambitie, strategie en de potentiële projecten staan opgesomd in de ontwikkelde Regionale Energie Strategie (Zeeuws Energieakkoord).

Commerciële marktpartijen (zoals elektriciteitsproducenten) en/of energiecoöperaties zijn primair aan zet om te investeren in duurzame energieprojecten in Zeeland. Er is veel interesse, gegeven de klimaatdoelstellingen en de economische en technologische vooruitgang van onder andere zonne- en windenergie. Voor het stimuleren van investeringen in deze projecten bestaat een ruim palet aan (investerings)subsidies vanuit de (de)centrale overheid. Dividend uit ZEH is eventueel aan te wenden om duurzame energieprojecten financieel te ondersteunen. Dit betreft wel een vrije keuze van de individuele aandeelhouder en is niet direct gerelateerd aan het aandeelhouderschap of de aandeelhoudersstrategie van ZEH. Daarnaast heeft de (de)centrale overheid een belangrijke rol om de juiste randvoorwaarden te scheppen, zoals het versnellen van vergunningsprocedures.

Werkgelegenheid

Duurzame energieprojecten en/ of nieuwe kerncentrales genereren potentieel werkgelegenheid in Zeeland en kunnen het regionale vestigingsklimaat verbeteren. De (de)centrale overheid kan dergelijke projecten financieel ondersteunen. In 2017 hebben de aandeelhouders geëxpliciteerd dat het stimuleren of behouden van werkgelegenheid via ZEH geen onderdeel van de aandeelhoudersstrategie moet zijn.[29] Dit beeld staat nog steeds overeind. ZEH heeft 8,5 FTE in dienst. Verandering in het aandeelhouderschap in ZEH (en haar deelnemingen) hebben in de basis geen directe impact op de werkgelegenheid, die ZEH (zelf) biedt. Tevens dienen aandeelhouders zich bewust te zijn dat het aan de directie en RvC is om het personeelsbeleid binnen ZEH c.q. de onderliggende deelnemingen vorm te geven. Aandeelhouders hebben hier geen directe invloed op.

Veiligheid

De kerncentrale in Borssele en mogelijk nieuwe kerncentrales zijn onderhevig aan streng (veiligheids)beleid gezien de grote impact bij een eventuele calamiteit. De Rijksoverheid draagt verantwoordelijkheid voor dit beleid. Er is hierin geen rol voor regionale/lokale overheden. De Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS) ziet erop toe dat de nucleaire veiligheid en stralingsbescherming in Nederland voldoen aan de hoogste eisen. De ANVS stelt daarvoor regels op, verleent vergunningen, ziet toe op de naleving daarvan en kan handhavend optreden. Mocht de nucleaire veiligheid of stralingsveiligheid onverhoopt ooit in het geding komen, dan heeft het Rijk de verantwoordelijkheid op grond van internationale verdragen maatregelen te nemen om de veiligheid te borgen. Aandeelhouderschap (als regionale/lokale overheid) in ZEH is daarom geen instrument om het veiligheidsbeleid te bepalen, aangezien dit beleid reeds door (inter)nationale wetgeving vastligt.

[29] Aandeelhoudersstrategie PZEM N.V., 3 november 2017.

Regionale en lokale overheden kunnen buiten het aandeelhouderschap in ZEH om de actieve omgevingsdialoog (blijven) voeren met EPZ en de Rijksoverheid rond de kerncentrale vanuit hun rol rondom aspecten als veiligheid, ruimtelijke ordening en milieu. Het continueren van deze dialoog is ook belangrijk voor het behouden van lokaal maatschappelijk draagvlak. In het geval van een verandering van de eigendomssituatie is het eventueel mogelijk een ander construct in te richten om het lokaal maatschappelijk draagvlak te behouden.

Inspraak en zeggenschap

Het aandeelhouderschap in ZEH wordt ook gezien als een instrument voor inspraak en zeggenschap met betrekking tot de kerncentrale in Borssele, waarvan de aandeelhouders van ZEH indirect aandeelhouder zijn. Deze mogelijkheid tot inspraak en zeggenschap wordt gezien als belangrijk voor het borgen van maatschappelijk draagvlak. Bij mogelijke vervreemding van de deelneming in EPZ eindigt tevens de indirecte aandeelhoudersrelatie met EPZ. Om na het beëindigen van het indirecte aandeelhouderschap in EPZ het maatschappelijke draagvlak ten aanzien van de kerncentrale te Borssele te behouden, kunnen alternatieve instrumenten worden overwogen. Deze zijn door maatwerk ook beter geschikt te maken voor de gewenste inspraak en zeggenschap dan aandeelhouderschap, dat primair gericht is op financiële belangen.

Afhankelijk van de wensen van de aandeelhouders kunnen deze alternatieve instrumenten op maat worden gemaakt. Hiertoe zijn diverse opties beschikbaar. Voorbeelden zijn:

- Instellen van een apart statutair orgaan met specifieke bevoegdheden als een zeggenschapsraad; of
- Instellen van een ‘staatsagent’, welke taakgericht toezicht houdt op diverse belangen.

Bij het uitwerken van een alternatief construct is het van belang relevante (rand)voorwaarden vanuit de (huidige) aandeelhouders in ogenschouw te nemen en het construct binnen die randvoorwaarden te ontwerpen. Het beperken van risico’s dient daarbij als belangrijk uitgangspunt, omdat voorkomen moet worden dat het inspraak- of zeggenschapsinstrument het uitgangspunt van risicominimalisatie ondergraaft.

Conclusie

Gegeven het karakter van het bedrijf ZEH, de marktordening en de ontwikkelingen op de (inter)nationale elektriciteitsmarkt, concluderen we dat het decentrale publieke aandeelhouderschap in ZEH over het algemeen niet het juiste instrument is om invulling te geven aan de (Zeeuwse) belangen rondom de elektriciteitsvoorziening:

- De Rijksoverheid is primair verantwoordelijk voor het beleid en de regulering van de elektriciteitsvoorziening met een zeer beperkte rol voor regionale en lokale overheden. Dit wordt ook ondersteund door het onderzoek van Strategy& uit juni 2023, dat de borging van publieke belangen in de energievoorziening heeft onderzocht langs de lijnen van de 'Trias Energetica';
- De activiteiten van de deelnemingen van ZEH omvatten met name elektrische opwekcapaciteit en geen levering aan eindgebruikers. De opwekcapaciteit is zeer beperkt ten opzichte van de opgestelde capaciteit in Nederland en daarmee is geen invloed op (de competitieve) prijsvorming uit te oefenen;
- Marktpartijen investeren in betrouwbaarheid en duurzaamheid, waar nodig ondersteund door de Rijksoverheid met een breed instrumentarium;
- Het stimuleren of behouden van werkgelegenheid via ZEH is geen onderdeel van de aandeelhoudersstrategie. ZEH heeft 8,5 FTE in dienst. Verandering in het aandeelhouderschap in ZEH (en haar deelnemingen) hebben in de basis geen directe impact op de werkgelegenheid, die ZEH (zelf) biedt;
- De Rijksoverheid draagt de verantwoordelijk voor het veiligheidsbeleid rondom kerncentrales en niet de regionale en lokale overheden; en
- Buiten het aandeelhouderschap in ZEH om hebben de decentrale overheden wel degelijk een rol om de Zeeuwse belangen rond de elektriciteitsvoorziening na te streven en waar nodig te ondersteunen via onder andere reguleringen, normeringen en subsidies.

Deze conclusies bevestigen op hoofdlijnen de laatst vastgestelde aandeelhoudersstrategie (uit 2017). De (inter)nationale ontwikkelingen, maar ook het gewijzigde profiel van ZEH, leiden er niet toe dat de huidige aandeelhouders in ZEH hierin een direct belang dienen te behouden. Het decentrale publieke aandeelhouderschap in ZEH is over het algemeen niet het juiste instrument om invulling te geven aan de Zeeuwse belangen rondom de elektriciteitsvoorziening. Tevens passen dergelijke activiteiten met een hoog risicoprofiel niet bij decentrale overheden in een aandeelhoudersrol. Bij het beëindigen van haar activiteiten dient ZEH zorg te dragen voor behoud van haar aandeelhouderswaarde en in overeenstemming met het dividendbeleid te handelen. In de afweging op maatschappelijke waarde en maatschappelijk draagvlak kunnen aandeelhouders aspecten als werkgelegenheid, ruimtelijk ordening en milieu meenemen in hun besluitvorming rondom beëindiging.

Geraadpleegde bronnen

1. Aanbod en verbruik van elektriciteit 1990-2021, 5 juli 2022 (link).
2. Aandeelhoudersstrategie PZEM N.V., 3 november 2017.
3. Akte van statutenwijziging van ZEH N.V. op 15 maart 2023.
4. Beslisnota, beantwoording vragen over de ontwikkeling van de nettarieven, 3 juli 2023 (link).
5. Betrokken burgers – Onmisbaar voor een toekomstbestendige leefomgeving, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving (2023) (link).
6. Brief Dividend ZEH N.V 2022, 27 juni 2023
7. CBS, Hernieuwbare energie; zonnestroom, windenergie, RES-regio, 15 juni 2023 (link).
8. Dividendbeleid PZEM NV vanaf het boekjaar 2021 (september, 2021)
9. Een levensgevaarlijk idee dat de markt voor leveringszekerheid moet zorgen, FD, 18 augustus 2021 (link).
10. EU Market Outlook For Solar Power 2022-2026 verslag (link).
11. Interconnectiecapaciteit elektriciteit 2015-2021, 29 juli 2022 (link).
12. Interne energiemarkt, maart 2023 (link).
13. Jaarbericht 2022 ZEH N.V., 8 mei 2023 (link).
14. Jaarverslag 2022 EPZ (link).
15. Kamerstuknummer 32 645, nr 116, 9 december 2022 (link).
16. Kamerstuknummer 20 196, nr 800, 21 oktober 2022 (link).
17. Onderzoek publieke belangen Nederlandse energievoorziening, juni 2023, (link).
18. Plan van Aanpak ZEH (mei, 2023).
19. Provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat, PMIEK Zeeland 2023, april 2023 (link).
20. Rapport bij Nationale verklaring 2015, oordeel bij de verantwoording van de lidstaat Nederland over de Europese fondsen in gedeeld beheer, Algemene Rekenkamer, 20 mei 2015 (link).
21. Rapport De energietransitie en de financiële impact voor netbeheerders (van PwC), 7 april 2021 (link)
22. Rapport Monitoring Leveringszekerheid 2022, 27 januari 2023 (link).
23. RES 1.0, Regionale Energiestrategie Zeeland, februari 2020 (link).
24. Verslag BavA van PZEM N.V., 20 december 2022.
25. Website ZEH (link).
26. Website EPZ (link).
27. World Energy Outlook 2022, International Energy Agency, oktober 2022 (link).
28. 12 Climate Tech Innovators Building a Net Zero World, 17 april 2023 (link).

Appendix

Tabel 1: Overzicht van de aandeelhouders van ZEH en hun aandelenbelang.

Aandeelhouder	Aandelenbelang in ZEH
Provincie Zeeland	50,0%
Gemeente Terneuzen	7,3%
Gemeente Middelburg	5,8%
Gemeente Vlissingen	5,8%
Gemeente Goes	4,2%
Gemeente Schouwen-Duiveland	3,9%
Gemeente Hulst	3,4%
Gemeente Sluis	3,3%
Gemeente Veere	2,8%
Gemeente Tholen	2,7%
Gemeente Borsele	2,6%
Gemeente Reimerswaal	2,5%
Gemeente Goeree-Overflakee	1,9%
Gemeente Kapelle	1,3%
Gemeente Woensdrecht	0,9%
Gemeente Noord-Beveland	0,9%
Gemeente Bergen op Zoom	0,5%
Provincie Noord-Brabant	0,1%
Provincie Zuid-Holland	0,1%
Totaal	**100%**