



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 25.07.2001
SG (2001) D/ 290565

Betreft: Steunmaatregel N 597/1998 – Nederland
Compensatie voor de gestrande kosten in de elektriciteitssector

Excellentie,

Bij schrijven van 16 oktober 1998, geregistreerd op 21 oktober 1998 door het Secretariaat-generaal van de Europese Commissie, hebben de Nederlandse autoriteiten overeenkomstig artikel 88, lid 3, van het EG-Verdrag compensatiemaatregelen voor gestrande kosten in de Nederlandse elektriciteitssector aangemeld. De aangemelde maatregelen betroffen invoercontracten (*take or pay*), verlieslijdende stadsverwarmingcontracten en een gestrande investering in de kolenvergassingscentrale Demkolec.

De Commissie verzocht om bijkomende inlichtingen bij brief van 21 december 1998. Bij brief van 29 januari 1999 verzochten de Nederlandse autoriteiten om uitstel voor het beantwoorden van de brief, hetgeen de Commissie toestond bij brief van 9 februari 1999. Aangezien destijds een nieuwe tekst van de wet werd opgesteld, werd de aanmeldingsprocedure in verband met deze staatssteun opgeschort. Bij brief van 14 juli 1999 beantwoordden de Nederlandse autoriteiten de brief van de Commissie van 21 december 1998.

Bij brief van 31 augustus 1999 verzocht de Commissie om aanvullende informatie, waarvoor de Nederlandse autoriteiten andermaal om uitstel verzochten. Bij brief van 5 oktober 1999 willigde de Commissie dit verzoek in. Op een bijeenkomst op 17 november 1999 stelden de Nederlandse autoriteiten de Commissie in kennis van de resultaten van de Herkströter-commissie en deelden zij mee dat het verslag van deze Commissie zou kunnen leiden tot een beleidswijziging van de Nederlandse regering ten

Zijne Excellentie de Heer J.J. VAN AARTSEN
Minister van Buitenlandse Zaken
Bezuidenhoutseweg 67
Postbus 20061
NL – 2500 – EB 's-GRAVENHAGE

aanzien van de voorgenomen compensatiemaatregelen. Aangezien de compensatiemaatregelen bij de Nederlandse regering in behandeling waren, besloten de diensten van de Commissie het resultaat van dit proces af te wachten.

Bij brief van 30 augustus 2000, door de Commissie geregistreerd op 31 augustus 2000, verstrekten de Nederlandse autoriteiten bijkomende informatie en deelden zij de Commissie mee dat zij het deel van de aanmelding met betrekking tot de compensatie van de gestrande kosten van een aantal importcontracten introkken. Voorts werd het voorgenomen compensatiemechanisme voor Demkolec gewijzigd, rekening houdend met een lager verwacht compensatiebedrag voor deze gestrande investering. Tenslotte deelden de Nederlandse autoriteiten aan de Commissie mee dat de kosten voor de compensatie van stadsverwarmingactiviteiten naar verwachting lager zouden zijn. Op 15 september 2000 gaven de Nederlandse autoriteiten op een bijeenkomst met de Commissie een toelichting en verduidelijking bij hun nieuwe aanpak van de gestrande kosten.

Bij brief van 30 oktober 2000, door de Commissie geregistreerd op 3 november 2000, verstrekten de Nederlandse autoriteiten bijkomende informatie, ter actualisering van de situatie in Nederland. De Commissie verzocht om bijkomende inlichtingen bij brief van 25 november 2000, waarop de Nederlandse autoriteiten antwoordden bij brief van 18 december 2000, door de Commissie geregistreerd op 21 december 2000.

Bij brief van 20 februari 2001, door de Commissie geregistreerd op 22 februari 2001, stemden de Nederlandse autoriteiten in met een verlenging van de aanmeldingsprocedure met 10 weken. Bij brief van 2 mei 2001, door de Commissie geregistreerd op 3 mei 2001, zonden de Nederlandse autoriteiten een ontwerp tekst van het ministerieel besluit aan de Commissie. Op 27 juni 2001 stuurden de Nederlandse autoriteiten een brief, op dezelfde dag geregistreerd door de Commissie, betreffende de terugtrekking van het financieringsmechanisme.

1. BESCHRIJVING VAN DE MAATREGEL

De aangemelde steunmaatregelen betreffende stadsverwarmingcontracten en Demkolec worden uitgevoerd in het kader van de liberalisering van de elektriciteitsmarkt in Nederland. Als gevolg van de elektriciteitsrichtlijn van de EU van 1996 zal de voormalig gesloten Nederlandse elektriciteitsmarkt geleidelijk worden opengesteld door concurrentie in te voeren. Te dien einde werd in 1998 een nieuwe elektriciteitswet van kracht, die werd gewijzigd in 1999 en 2000. Deze nieuwe wet verving de bestaande Nederlandse elektriciteitswet uit 1989.

De Nederlandse elektriciteitsmarkt wordt in drie stadia opengesteld voor concurrentie. Het eerst marktsegment werd op 1 januari 2000 opengesteld voor de grootverbruikers (650 gebruikers). De grootverbruikers waren niet langer gebonden aan hun lokale distributiebedrijf voor elektriciteit, maar konden elektriciteit kopen van de goedkoopste leverancier. In 2002 zal een tweede marktsegment worden geliberaliseerd: de zogenaamde middelverbruikers, met meer dan 60 000 gebruikers. Tenslotte zal de elektriciteitsmarkt in 2004 volledig geliberaliseerd zijn, aangezien hij opengesteld zal zijn voor alle verbruikers (meer dan 7 miljoen gebruikers in Nederland).

In het verleden was het systeem van elektriciteitsproductie in Nederland gebaseerd op een nauwe samenwerking tussen de vier grootste elektriciteitsproducenten (EPON, EPZ, EZH

en UNA¹). De samenwerking was gebaseerd op een overeenkomst tussen deze vier ondernemingen uit 1986, 'Overeenkomst van Samenwerking (OvS)' genoemd. Deze overeenkomst verplichtte de producenten tot een nauwe samenwerking op het gebied van de productie, het transport en de levering van elektriciteit. Deze samenwerking was een gesloten stelsel van elektriciteitslevering en kostenpooling. De samenwerking vond plaats via NV SEP (samenwerkende elektriciteitsproductiebedrijven), hierna SEP genoemd. Deze onderneming speelde een belangrijke rol bij de Nederlandse elektriciteitsvoorziening. SEP had een openbare taak teneinde te zorgen voor een betrouwbare, efficiënte, continue en milieuvriendelijke elektriciteitsvoorziening. Te dien einde had zij een planning- en coördinerende functie. De vier Nederlandse elektriciteitsproductiebedrijven waren eigenaar van SEP. Tussen 1986 en 1997 ging SEP in het kader van de Overeenkomst van Samenwerking vier verplichtingen aan die geleid hebben tot gestrande kosten²:

1. langlopende overeenkomsten voor de invoer van elektriciteit en gas (met Electricité de France, PreussenElektra, Vereinigte Elektrizitätswerke Westfalen, Statkraft en Statoil);
2. een overeenkomst met Statnett voor de aanleg van een elektriciteitsverbinding voor de levering van waterkrachtelektriciteit tussen Nederland en Noorwegen;
3. overeenkomsten betreffende verliezen in stadsverwarmingprojecten;
4. de bouw en het onderhoud van de experimentele kolenvergassingsinstallatie Demkolec.³

Op 21 januari 1997 kwamen de Nederlandse distributiebedrijven, SEP en de vier elektriciteitsproductiebedrijven overeen de gestrande kosten tijdens de overgangperiode van het liberaliseringproces van de Nederlandse elektriciteitssector te compenseren. Deze overeenkomst werd de 'Protocolovereenkomst' genoemd en had een looptijd tot 1 januari 2001 (vier jaar). Op basis van deze overeenkomst werd jaarlijks € 182 miljoen ingezameld via een toeslag van 0,005 NLG per kWh, welk bedrag gebruikt werd voor de compensatie van de gestrande kosten (€ 727 miljoen in vier jaar). De duur van deze Protocolovereenkomst was beperkt tot 31 december 2000 en derhalve moest een oplossing gevonden worden voor het probleem van de gestrande kosten in een geliberaliseerde elektriciteitsmarkt na die datum. In 1998 besloot de Nederlandse regering de compensatie voor gestrande kosten in de Nederlandse elektriciteitssector bij wet te regelen.

Volgens de door de Nederlandse autoriteiten verstrekte informatie waren de Nederlandse elektriciteitsproductiebedrijven in 1998 van oordeel dat in het meest negatieve scenario het totale bedrag van de gestrande kosten tot 17 miljard NLG (€ 7,7 miljard) kon belopen. Zij meenden dat de regering al deze kosten diende te compenseren. De Nederlandse regering oordeelde echter dat een aanzienlijk deel van de gestrande kosten onder het

¹ Thans bekend als Electrabel Nederland nv (voorheen EPON), EPZ, E.ON Benelux (voorheen EZH) en Reliant EPGB (voorheen UNA).

² Gestrande kosten zijn kosten die bedrijven moeten dragen wegens verplichtingen die zij in het verleden zijn aangegaan, maar die zij niet langer kunnen nakomen als gevolg van de liberalisering van de betrokken sector.

³ Deze opsomming van verplichtingen die hebben geleid tot gestrande kosten werd in 1999 geanalyseerd door een ad hoc-commissie, voorgezeten door de heer Herkströter.

normale commerciële risico van bedrijven viel. De regering voelde zich alleen verantwoordelijk voor verplichtingen van SEP die voortvloeiden uit haar openbare taak.

Aangezien het onduidelijk was wie voor de gestrande kosten zou betalen, verzocht de minister van Economische Zaken om onafhankelijk advies van een speciale werkgroep, de Herkströter-commissie genaamd. De Herkströter-commissie concludeerde onder andere dat de Nederlandse regering alleen gestrande kosten moest compenseren met betrekking tot verplichtingen die de Nederlandse regering in het verleden had aangemoedigd. Volgens deze commissie diende de Nederlandse regering alleen de gestrande kosten van de stadsverwarmingprojecten en Demkolec te compenseren. Bovendien stelde de commissie voor om de overblijvende gestrande kosten procentueel te verdelen over de elektriciteitsproductiebedrijven⁴.

De Nederlandse regering nam de belangrijkste conclusies van de Herkströter-commissie over. Derhalve kondigde de Nederlandse regering op 2 augustus 2000 de ‘Overgangswet elektriciteitsproductiesector’ aan om de gestrande kosten met betrekking tot de stadsverwarmingcontracten en Demkolec te compenseren (een steunbedrag van in totaal ongeveer € 636 miljoen voor tien jaar). Oorspronkelijk was ook voorzien in een compensatie voor gestrande kosten van invoercontracten, maar bij brief van 30 augustus 2000 trokken de Nederlandse autoriteiten unilateraal de aangemelde compensatiemaatregelen voor deze contracten in. Deze maatregel werd derhalve niet verder beoordeeld door de Commissie.

1.1. Stadsverwarming

In de jaren 1980 stimuleerde de Nederlandse regering stadsverwarmingprojecten wegens milieuredenen. Er werden aanzienlijke investeringen gedaan om de stadsverwarminginfrastructuur te bouwen. Voorts werd besloten dat de huishoudens voor stadsverwarming niet méér zouden mogen betalen als wat zij in vergelijking zouden betalen voor verwarming op aardgas. Dit werd het “niet-meer-dan-anders-beginsel” genoemd. De stadsverwarmingprojecten stammen uit een periode waarin de brandstofprijzen hoog waren. Als gevolg van de daling van de brandstofprijzen aan het eind van de jaren tachtig, die zich voortzette in de jaren negentig, raakte stadsverwarming in financiële moeilijkheden.

In het kader van een financiële saneringsoperatie in 1990 werden nieuwe afspraken gemaakt volgens welke de elektriciteitsproducenten het brandstofprijrisico van de projecten zouden dragen. In verschillende contracten werden specifieke formules overeengekomen met verschillende parameters, zoals aardgasprijzen, kolenprijzen en energiebelasting. Door middel van deze formules werden de verliezen van de projecten gedekt. De bijkomende kosten werden terugverdiend door middel van een kleine verhoging van de landelijke elektriciteitsprijzen. De negen stadsverwarmingcontracten zijn:

<i>Contract/Steden:</i>	<i>Duur:</i>	<i>Productiebedrijf:</i>
-------------------------	--------------	--------------------------

⁴ EPON: 29,5% ; EPZ: 28,5% ; EZH 19,5% ; UNA:22,%

Rotterdam Driehoek	1994 – 2021	EZH
Rotterdam Stad	1994 – 2009	EZH
Leiden	1991 – 2010	EZH
Den Haag	1991 – 2007	EZH
Amer	1993 – 2010	EPZ
Utrecht	1992 – 2014	UNA
Amsterdam	1992 – 2020	UNA
Purmerend	1994 – 2013	UNA
Almere	1990 – 2010	EPON

Stadsverwarming is een verliesgevende activiteit omdat de productiekosten (kosten van brandstof, infrastructuur en administratie) ervan hoger zijn dan de inkomsten wanneer de energieprijzen laag zijn. De inkomsten zijn beperkt omdat zij gekoppeld zijn aan de gasprijzen, als gevolg van het “niet-meer-dan-anders-beginsel”. Een lage gasprijs resulteert derhalve in lage inkomsten. Aangezien de productiebedrijven het brandstofprijzrisico dragen, moeten zij de verliezen dragen. Zo beliepen de verliezen op het gebied van stadsverwarming in 1998 bijvoorbeeld € 74 miljoen.

Aangezien de Overeenkomst van Samenwerking en de Protocolovereenkomst op 1 januari 2001 werden beëindigd, worden de bijkomende kosten van de stadsverwarmingcontracten gedragen door de elektriciteitsproducenten. De Nederlandse regering wil deze gestrande kosten compenseren, aangezien zij het gevolg zijn van het (vroegere) beleid van de regering om stadsverwarming te stimuleren.

De door de Nederlandse autoriteiten aangemelde wet heeft ten doel het brandstofprijzrisico te compenseren. De in aanmerking komende kosten zijn gelijk aan het verschil tussen de kosten van de warmteproductie en de inkomsten die werden ontvangen door de verkoop van warmte aan de distributiebedrijven. De directe begunstigden zijn de elektriciteitsproductiebedrijven EZH, UNA, EPZ en EPON, die momenteel het brandstofprijzrisico dragen.

De Nederlandse autoriteiten hebben het totale bedrag van de compensatie per 1 januari 2001 geraamd op 1,1 miljard NLG (€ 0,5 miljard), op basis van de netto contante waarde van het brandstofprijzrisico op die datum, rekening houdend met de gasprijs en de energiebelasting. De Nederlandse autoriteiten hebben dit bedrag vastgesteld inclusief de energiebelasting⁵. In Nederland wordt de regulerende energiebelasting geheven op aardgas. Als gevolg van verschillende stijgingen van de energiebelasting in de voorbije jaren, moeten verbruikers een relatief hogere prijs betalen voor aardgas. Op basis van het “niet-meer-dan-anders-beginsel” moeten de verbruikers voor stadsverwarming eveneens een hogere prijs betalen, hetgeen leidt tot hogere inkomsten voor de stadsverwarmingprojecten. Door de verhoging van de energiebelasting vermindert derhalve het nettoverschil tussen de kosten van stadsverwarming en die van de verwarming op aardgas. Een eventuele stijging van de energiebelasting in de toekomst zou de verliezen bij de stadsverwarming nog meer kunnen doen dalen⁶.

⁵ De energiebelasting (Regulerende Energie Belasting, ook Ecotax) werd op 1 januari 1996 in Nederland ingevoerd op onder andere aardgas en elektriciteit.

⁶ De Nederlandse energiebelasting zal bijvoorbeeld jaarlijks worden aangepast aan de inflatie.

Alleen de reële gestrande kosten met betrekking tot de stadsverwarming zullen worden gecompenseerd. De Nederlandse minister van Economische zaken zal daarover beslissen op basis van jaarverslagen.

De duur van de compensatie is beperkt tot tien jaar (2010). Een aantal projecten heeft evenwel een langere looptijd. De Nederlandse autoriteiten hebben aangegeven dat zij voor deze projecten de gestrande kosten tijdens de volledige looptijd ervan willen compenseren. Derhalve moeten vóór het eind van 2010 nieuwe compensatiemethoden worden vastgesteld (het afkopen van de contracten bijvoorbeeld). Deze nieuwe methoden moeten, vóór zij ten uitvoer worden gelegd, bij de Commissie worden genotificeerd.

1.2. Demkolec

De kolenvergassingscentrale Demkolec is een demonstratieproject, die door de Nederlandse regering vanuit milieuoverwegingen werd gestimuleerd. Het project werd door SEP in 1989 opgestart ter verbetering van de technologische knowhow op het gebied van de opwekking van elektriciteit door kolenvergassing, gecombineerd met stoom en gasturbines. Het project was geen succes wat betreft de economische opbrengsten. SEP is de eigenaar van de Demkolec-fabriek en is verantwoordelijk voor de exploitatie ervan. In de voorheen gesloten elektriciteitsmarkt werden de bijkomende kosten in verband met de afschrijving van de hoge investeringen terugverdiend via het landelijke elektriciteitstarief. In de zich ontwikkelende geliberaliseerde elektriciteitsmarkt kan SEP de gestrande kosten van deze experimentele eenheid niet langer via het elektriciteitstarief aanrekenen.

De oorspronkelijke investering voor de bouw van de fabriek bedroeg 1,1 miljard NLG (€ 0,5 miljard). De Nederlandse regering beschouwt de extra investeringen voor deze demonstratieproject als gestrande investeringen. Om de waarde van de gestrande kosten vast te stellen vergeleken de Nederlandse autoriteiten de Demkolec-fabriek met een moderne gasgestookte centrale van dezelfde grootte, uitgaande van een elektriciteitsprijs van 0,07 NLG/kWh. Op grond van deze vergelijking bedroegen de gestrande kosten in contante waarde 556 miljoen NLG (€ 253 miljoen). Om deze gestrande kosten te compenseren meldden de Nederlandse autoriteiten oorspronkelijk in 1998 een compensatieplafond aan van 550 miljoen NLG (ongeveer € 249 miljoen).

Het advies van de Herkströter-commissie volgend, wijzigden de Nederlandse autoriteiten hun beleid ten aanzien van Demkolec en stelden zijn de Commissie daarvan in kennis bij brief van 30 augustus 2000. Demkolec zal door middel van een veiling schuldenvrij worden verkocht. De Nederlandse autoriteiten zullen het verschil tussen de boekwaarde en de netto verkoopopbrengst compenseren. De netto verkoopopbrengst wordt gedefinieerd als de bruto verkoopopbrengst van de veiling minus de kosten van de verkoop en de kosten van een eventueel sociaal plan. De boekwaarde geeft de waarde van de onderneming na afschrijving aan. De boekwaarde werd per 31 december 2000 becijferd op 566 miljoen NLG (€ 257 miljoen). Aangezien SEP de onderneming Demkolec zonder schulden zal verkopen, komt de gestrande investering overeen met de boekwaarde min de inkomsten van de geveilde activa. De Nederlandse autoriteiten ramen de verkoopinkomsten van Demkolec op een bedrag tussen 266 en 366 miljoen NLG. Bijgevolg zullen de gestrande kosten tussen 200 en 300 miljoen NLG (€ 90 tot 136 miljoen belopen). De sluiting van Demkolec zou onmiddellijk resulteren in een verlies van 566 miljoen NLG (de boekwaarde).

In de veilingvoorschriften zullen geen voorwaarden worden opgenomen met betrekking tot het instandhouden van de bestaande fabriek. Daardoor wordt de oorspronkelijke veronderstelling dat de vergassingsinstallatie in haar huidige toestand zou worden voortgezet, geannuleerd. Door het stopzetten van het dure vergassingsproces kan een koper de fabriek ombouwen tot een normale elektriciteitsseenheid.

Indien de Demkolec-fabriek zou worden voortgezet als een gasgestookt elektriciteitsbedrijf, kan een grote inkrimping van het personeelsbestand worden verwacht, hetgeen rechtstreeks leidt tot de behoefte aan een sociaal plan. Indien een dergelijk sociaal plan tot stand komt, zullen de Nederlandse autoriteiten deze niet-marktconforme kosten compenseren tot een maximumbedrag van 40 miljoen NLG (€ 18 miljoen).

De vier belangrijkste elektriciteitsproducenten hebben zich ertoe verbonden hun voorkeursrecht om Demkolec te kopen, niet uit te oefenen. SEP zal de begunstigde zijn van de verleende steun. Zij zal Demkolec verkopen en binnen twee jaar na de verkoop door de Nederlandse regering worden gecompenseerd voor het verschil tussen de boekwaarde en de netto-inkomsten uit de veiling.

2. STANDPUNT VAN DE NEDERLANDSE AUTORITEITEN

De Nederlandse autoriteiten zijn van oordeel dat de aangemelde maatregelen in overeenkomst zijn met het EG-Verdrag. Om de compensatie van de gestrande kosten te financieren hadden de Nederlandse autoriteiten oorspronkelijk een toeslag voorgesteld, uitgedrukt als een percentage van de kosten van de transportdiensten en de systeemdiensten⁷. Bij brief van 27 juni 2001 trokken de Nederlandse autoriteiten het gedeelte van de aangemelde maatregel betreffende de toeslag in. In deze brief verklaarden de Nederlandse autoriteiten dat de compensatie op een andere wijze door de Staat zal worden gefinancierd, overeenkomstig de communautaire wetgeving.

3. BEOORDELING

Door het aanmelden van de betrokken steunmaatregelen zijn de Nederlandse autoriteiten hun verplichtingen overeenkomstig artikel 88, lid 3, van het EG-Verdrag nagekomen. De aangemelde steunmaatregelen hebben de compensatie van gestrande kosten in de elektriciteitssector ten doel. De Commissie moet eerst nagaan of de betrokken maatregelen staatssteun bevatten in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag.

Wat de stadsverwarming betreft, merkt de Commissie op dat de betrokken elektriciteitsproducenten zonder deze compensatie bezwaard zouden worden met de verliezen van de stadsverwarmingactiviteiten, aangezien deze bedrijven hun verplichtingen moeten nakomen, wat inhoudt dat zij de in het verleden overeengekomen stadsverwarmingcontracten ten uitvoer moeten leggen. Derhalve ontvangen de elektriciteitsbedrijven een financieel voordeel via staatsmiddelen. Door de financiële steun zullen de begunstigde bedrijven hun positie relatief versterken, wat kan leiden tot een verandering van de marktvoorwaarden. Een dergelijke relatieve versterking van de positie van de betrokken bedrijven in vergelijking met hun concurrenten binnen de

⁷ Deze toeslag was opgenomen in de ontwerptekst van de "Overgangswet elektriciteitsproductiesector" van 2 augustus 2000.

Gemeenschap beïnvloedt het handelsverkeer ongunstig en moet potentieel als concurrentieverstorend worden beschouwd.

Wat de compensatie voor de gestrande kosten van Demkolec betreft, is het duidelijk dat de Staat een subsidie verstrekt. Aangezien SEP zich gratis kan ontdoen van activa met een negatieve waarde, is die onderneming de begunstigde van de gestrande kosten. Aan de koper komt geen voordeel toe, aangezien hij de onderneming tegen een marktprijs zal kopen.

Opgemerkt zij dat de compensatie voor zowel de stadsverwarming als Demkolec selectief is, aangezien alleen de vier Nederlandse elektriciteitsproducenten daarvan profiteren. Tenslotte zal de maatregel gefinancierd worden door staatsmiddelen. Derhalve zijn artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag en artikel 61, lid 1, van de EER-Overeenkomst van toepassing.

Hoewel bij de aangemelde maatregel milieuaspecten gemoeid zijn, zal in deze beoordeling geen beroep worden gedaan op de communautaire kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu⁸, aangezien volgens punt 7, derde paragraaf, van deze kaderregeling maatregelen van de lidstaten in verband met gestrande kosten expliciet uitgesloten zijn. Gestrande kosten zijn in de milieukaderregeling gedefinieerd als kosten die ondernemingen moeten dragen ten gevolge van verplichtingen die zij in het verleden zijn aangegaan, maar die zij niet langer kunnen nakomen in verband met de liberalisering van de betrokken sector.

De Commissie is van oordeel dat staatssteun die werd verleend ter compensatie van gestrande kosten⁹ in de elektriciteitssector onder bepaalde voorwaarden onder de uitzonderingsbepaling van artikel 87, lid 3, onder c), van het EG-Verdrag kan vallen. Dergelijke steun kan bijdragen aan de ontwikkeling van de elektriciteitssector door de omschakeling ervan van een gesloten markt naar een (gedeeltelijk) open markt te bevorderen. Indien de steun beperkt is qua tijd en gevolgen, kan de Commissie oordelen dat de met een dergelijke steun gepaard gaande concurrentievervalsing de handel niet beïnvloedt in een mate die strijdig is met het gemeenschappelijk belang¹⁰. De steunmaatregel kan derhalve onder de uitzonderingsbepaling van artikel 87, lid 3, onder c) vallen.

De “Methodologie voor het analyseren van nationale steunmaatregelen in verband met gestrande kosten”¹¹, zoals voorzien in punt 7, derde paragraaf, van de milieukaderregeling (hierna de methodologie), bevat gedetailleerde criteria die de Commissie zal toepassen om vast te stellen of een steunmaatregel onder de uitzonderingsbepaling van artikel 87, lid 3, onder c) kan vallen. Hieronder worden de criteria voor de goedkeuring van staatssteun, zoals uiteengezet in punt 3.1 tot 4.9 van

⁸ PB C 37 van 3.2.2001, blz.. 3.

⁹ In de praktijk kunnen gestrande kosten verschillende vormen hebben: koopovereenkomsten op lange termijn, investeringen die zijn gedaan met een impliciete of expliciete afzetgarantie, investeringen die buiten het terrein van de normale activiteit liggen, enz.

¹⁰ Voor een soortgelijke redenering zie de Beschikking van de Commissie in zaak nr. N 199/99 (lokale openbare vervoerdiensten in Nederland), en in het bijzonder deel 2.II. Brief SG ref. SG(99)D 9491 van 26.11.1999.

¹¹ Aangenomen door de Europese Commissie op 25 juli 2001.

deze methodologie, behandeld.

3.1. Stadsverwarming

In het verleden werd stadsverwarming gestimuleerd door de Nederlandse regering. De betrokken stadsverwarmingcontracten zijn gesloten in het kader van de publieke taak van SEP op basis van besluitvorming tussen 1979 en 1990¹². De betrokken elektriciteitsproductiebedrijven zouden het brandstofprijrisico nooit hebben geaccepteerd zonder de afspraak dat de kosten zouden worden gedekt via de landelijke elektriciteitsprijs¹³. De verplichtingen van de Nederlandse autoriteiten met betrekking tot het financieringsmechanisme voor het brandstofprijrisico bij de stadsverwarmingcontracten dateren duidelijk van vóór 19 februari 1997, de datum van inwerkingtreding van de elektriciteitsrichtlijn 96/92/EG. Deze contracten voldoen derhalve aan punt 3.1 van de methodologie.

De Nederlandse autoriteiten hebben informatie verstrekt over de juridische en contractuele bepalingen en de reglementaire context van de stadsverwarmingcontracten. Daarmee is overeenkomstig punt 3.2. van de methodologie de werkelijkheid en de geldigheid van de stadsverwarmingcontracten vastgesteld.

Dat de stadsverwarmingcontracten oneconomisch zijn geworden, is een rechtstreeks effect van Richtlijn 96/92/EG. Er is duidelijk sprake van een oorzakelijk verband tussen de inwerkingtreding van Richtlijn 96/92/EG en de problemen die de ondernemingen in kwestie hebben om deze stadsverwarmingcontracten na te komen. De kosten kunnen niet langer worden gedekt via de landelijke elektriciteitsprijs, omdat deze prijs na de liberalisering wordt bepaald door de markt. Stadsverwarming is een oneconomische activiteit: het is een verliesgevende activiteit. Indien de gestrande kosten, die kunnen oplopen tot 1,1 miljard NLG (€ 0,5 miljard) volledig voor rekening van de elektriciteitsproductiebedrijven zouden komen, zou dat het concurrentievermogen van de betrokken ondernemingen in belangrijke mate ongunstig beïnvloeden¹⁴. De contracten voldoen dus aan punt 3.3. van de methodologie.

Overeenkomstig punt 3.4. van de methodologie is de verplichting die voortvloeit uit de stadsverwarmingcontracten onherroepelijk.

De betrokken elektriciteitsproducenten behoren niet tot eenzelfde groep, het zijn afzonderlijke ondernemingen, zoals bedoeld in punt 3.5 van de methodologie.

De Nederlandse autoriteiten compenseren alleen de werkelijke gestrande kosten, i.e. de operationele verliezen op stadsverwarming als gevolg van het

¹² De stadsverwarmingscontracten werden besproken in het parlement in de nota energiebeleid 1979, blz 87 (Kamerstukken II, 1979/1980, 15 082 nrs.1-2, zie bijlage 3a) en de nota energiebesparing 1990 (Kamerstukken II, 1989/1990, 21 570 nrs.1-2, zie bijlage 3b).

¹³ De hoogte van de landelijke elektriciteitsprijs was onderdeel van het jaarlijkse elektriciteitsplan, dat elk jaar door de regering moest worden goedgekeurd.

¹⁴ In een geliberaliseerde markt, waar de prijzen worden bepaald door de concurrentie, kunnen elektriciteitsproducenten de gestrande kosten niet doorberekenen in hun elektriciteitsprijs zoals zij dat in het verleden deden (toen een gesloten prijssysteem voor vraag en aanbod garant stond voor de compensatie van de hoge kosten van deze projecten).

brandstofprijrisico. De werkelijke kosten van dit brandstofprijrisico zullen achteraf, aan het eind van elk jaar, per bedrijf worden vastgesteld. De kosten zullen worden berekend op basis van de werkelijke gasprijs, de werkelijke kosten en de werkelijke hoeveelheid geproduceerde warmte. De compensatie voldoet daarmee aan punt 3.6 en punt 4.2. van de methodologie.

De kosten van het brandstofprijrisico voor de elektriciteitsproducenten staan los van eventuele opbrengsten, winsten of meerwaarden van de betrokken stadsverwarmingprojecten. De kosten beantwoorden dus aan punt 3.7 van de methodologie.

De Nederlandse autoriteiten hebben bevestigd dat de compensatie wordt berekend exclusief alle uitgekeerde of uit te keren steun aan de stadsverwarmingprojecten. In overeenstemming met punt 3.8 van de methodologie zal de waarde van uitgekeerde of uit te keren steun worden afgetrokken van de aangemelde compensatie.

Overeenkomstig punt 3.9 van de methodologie zullen de Nederlandse autoriteiten bij de berekening van de gestrande kosten uitgaan van de vastgestelde ontwikkeling van de elektriciteitsprijzen.

Er is geen compensatie voor kosten die zijn afgeschreven vóór de omzetting van Richtlijn 96/92/EG. Alleen de kosten van het brandstofprijrisico gedurende de periode van 1 januari 2001 tot 31 december 2010 worden gecompenseerd, op grond van de meest economische oplossing, uitgaande van het noodzakelijke minimum om de betrokken elektriciteitsproducenten in staat te stellen de stadsverwarmingcontracten te blijven nakomen en te doen naleven. De aangemelde maatregel is derhalve in overeenstemming met punt 3.10 en punt 3.11 van de methodologie.

De Nederlandse elektriciteitsmarkt zal in 2004 volledig geliberaliseerd zijn. De Nederlandse autoriteiten hebben de looptijd van de compensatie beperkt tot 10 jaar (tot 31 december 2010). Deze betrekkelijk lange periode is aanvaardbaar, omdat de Nederlandse elektriciteitsmarkt sneller wordt opengesteld dan de richtlijn voorschrijft¹⁵. Daarom beantwoordt het voorstel aan punt 3.12 van de methodologie.

De steun dient ter compensatie van duidelijk bepaalde en geïndividualiseerde ontvankelijke gestrande kosten in verband met de stadsverwarmingprojecten. De Nederlandse autoriteiten hebben laten weten dat, in geval van winst, wat volgens hen slechts een theoretische mogelijkheid is, deze winst zal worden afgetrokken van in het verleden betaalde of toekomstige compensaties. Overeenkomstig punt 4.1 van de methodologie wordt op deze manier overcompensatie vermeden.

Nederland heeft toegezegd de Commissie jaarlijks verslag uit te brengen over met name de ontwikkeling van de concurrentiesituatie op zijn elektriciteitsmarkt, met vermelding van onder andere de waargenomen variaties van de pertinente kwantificeerbare factoren. Overeenkomstig punt 4.3 van de methodologie zal in dit jaarlijks verslag uitvoerig worden ingegaan op de berekening van de gestrande kosten en de manier waarop die voor het jaar in kwestie in aanmerking zijn genomen.

¹⁵ Grootverbruikers kunnen hun leverancier nu al kiezen (sinds 1 januari 2000). Het segment van de middelverbruikers wordt per 1 januari 2002 opengesteld en dat van de kleine verbruikers volgt op 1 januari 2004 of zelfs eerder.

De steun neemt in de loop van het stadsverwarmingcontract af. Het eerste contract loopt af in 2007. De steun heeft dus een degressief karakter, overeenkomstig punt 4.4 van de methodologie.

De Nederlandse autoriteiten hebben duidelijk aangegeven hoe de steun ter compensatie van de gestrande kosten van de stadsverwarmingprojecten precies wordt berekend en gefinancierd, alsmede voor welke maximumperiode deze steun kan worden uitgekeerd. De Nederlandse autoriteiten hebben geen maximumbedrag voor de steun vermeld, omdat het uiteindelijke steunbedrag afhangt van toekomstige marktontwikkelingen. De Commissie vindt dat dit in overeenstemming is met punt 4.5 van de methodologie.

Overeenkomstig punt 4.6 hebben de Nederlandse autoriteiten zich ervan tevoren toe verbonden geen redding- en herstructureringssteun uit te keren aan ondernemingen die steun voor gestrande kosten zullen ontvangen, teneinde een cumulatie van steun te voorkomen.

Bovendien houdt de steun overeenkomstig de punten 4.7 tot 4.9 verband met duidelijk bepaalde en geïndividualiseerde gestrande kosten. De steun heeft niet ten doel het geheel of een deel van de van vóór de inwerkingtreding van Richtlijn 96/92/EG daterende inkomsten in stand te houden, zonder dat de ontvankelijke gestrande kosten die zouden kunnen voortvloeien uit de invoering van de concurrentie, strikt in aanmerking worden genomen. Het steunbedrag kan worden aangepast om correct rekening te houden met de verschillen tussen de economische en markthypothese waarop de oorspronkelijke raming van de gestrande kosten berust, en de werkelijke ontwikkeling ervan in de tijd.

Tenslotte is het zo dat de Commissie in het algemeen positief staat tegenover stadsverwarming, vanwege de milieuvriendelijkheid van deze technologie.

3.2. Demkolec

Het besluit om de Demkolec-fabriek te bouwen dateert van 1989. Op 31 januari 1989 keurde de minister van Economische Zaken het Nederlandse Energieplan goed, waarvan de bouw van Demkolec een onderdeel was, en accepteerde daarmee dat de kosten zouden worden gedekt uit de elektriciteitsopbrengsten van het gecoördineerde systeem voor de productie, het transport en de levering van elektriciteit. De verplichting dateert dus, overeenkomstig punt 3.1. van de methodologie, van vóór 19 februari 1997, de datum van inwerkingtreding van de elektriciteitsrichtlijn 96/92/EG.

De Commissie heeft voldoende informatie ontvangen van de Nederlandse autoriteiten om overeenkomstig punt 3.2. van de methodologie de werkelijkheid en de geldigheid van de verplichtingen van Demkolec vast te stellen met inachtneming van de juridische en contractuele bepalingen waaruit zij voortvloeien, alsmede van de reglementaire context waarin zij werden aangegaan.

Gezien de huidige financiële positie zal Demkolec in een geliberaliseerde markt verliesgevend zijn, omdat de centrale werkt volgens een dure experimentele kolenvergassingstechnologie en hoge afschrijvingskosten heeft vanwege de vernieuwende en gecompliceerde constructie. De centrale is duidelijk oneconomisch geworden als gevolg van de effecten van de richtlijn, hetgeen de concurrentiepositie in belangrijke mate ongunstig beïnvloedt. De levensvatbaarheid van de onderneming komt in gevaar wanneer de situatie niet verandert, wat beantwoordt aan punt 3.3 van de methodologie.

Overeenkomstig punt 3.4 van de methodologie zijn de verplichtingen van SEP jegens Demkolec onherroepelijk. Punt 3.5 is niet van toepassing.

Via de voorgestelde veiling zal het totale benodigde minimale steunbedrag bij één bepaalde prijs worden vastgesteld. Daarbij moet worden opgemerkt dat de kosten van ontmanteling van Demkolec hoger zijn dan de verwachte opbrengst van de veiling. De negatieve waarde geeft de marktwaarde van de centrale aan. Daaruit blijkt hoeveel geld er nodig is om de centrale om te bouwen tot een gewoon elektriciteitsproductiebedrijf. Een veiling lijkt een goede manier te zijn om de waarde van de gestrande kosten te bepalen. De Nederlandse autoriteiten hebben de verzekering gegeven dat de veiling open en doorzichtig zal verlopen. Bovendien hebben de bestaande aandeelhouders van SEP (de vier elektriciteitsproductiebedrijven) zich ertoe verbonden geen gebruik te maken van hun preferentiële kooprechten. Door middel van de veiling zullen de werkelijke gestrande kosten worden bepaald, overeenkomstig punt 3.6 van de methodologie.

Overeenkomstig punt 3.7 van de methodologie vertegenwoordigt het bedrag van de gestrande kosten de kosten na aftrek van de opbrengsten, winsten of meerwaarden in verband met de verplichtingen waaruit zij voortvloeien. Bovendien worden de gestrande kosten, overeenkomstig punt 3.8 van de methodologie, exclusief alle uitgekeerde of uit te keren steun berekend.

Naar verwachting zullen de deelnemers aan de veiling rekening houden met de huidige en toekomstige situatie op de elektriciteitsmarkt. Daarmee wordt voldaan aan de in punt 3.9 geformuleerde voorwaarde dat bij de berekening van de ontvankelijke gestrande kosten de effectieve ontwikkeling in de tijd van de economische en concurrentievoorwaarden op de nationale en communautaire markten voor elektriciteit in aanmerking moeten worden genomen.

Kosten die voor 1 januari 2001 zijn afgeschreven, komen niet in aanmerking. Dus worden overeenkomstig punt 3.10 van de methodologie kosten die zijn afgeschreven vóór de omzetting van Richtlijn 96/92/EG in nationaal recht, niet beschouwd als gestrande kosten.

De veiling bepaalt de werkelijke hoogte van de gestrande kosten. De ontvankelijke gestrande kosten worden berekend op grond van de meest economische oplossing (zonder steun) vanuit het standpunt van SEP. Deze methode is dus in overeenstemming met punt 3.11 van de methodologie.

Punt 3.12 van de methodologie is niet van toepassing.

De aangemelde steun dient ter compensatie van duidelijk bepaalde en geïndividualiseerde ontvankelijke gestrande kosten van Demkolec. Overeenkomstig punt 4.1. van de methodologie zal de steun het bedrag van de in aanmerking komende gestrande kosten niet overschrijden.

Omdat het bedrag van de steun voor Demkolec alleen wordt bepaald door het resultaat van de veiling, is geen flexibiliteit in de betalingen voorzien. Punt 4.2 van de methodologie is derhalve niet van toepassing.

Overeenkomstig punt 4.3. van de methodologie hebben de Nederlandse autoriteiten toegezegd de Commissie een verslag te sturen waarin uitvoerig wordt beschreven hoe de veiling is verlopen en hoe de gestrande kosten zijn berekend.

De overdracht van Demkolec en de compensatie voor de negatieve waarde zouden in 2002 moeten worden afgerond. De steun is dus beperkt in de tijd. Punt 4.4 is niet van toepassing.

Overeenkomstig punt 4.5 van de methodologie hebben de Nederlandse autoriteiten tevoren duidelijk de precieze wijze van berekening en financiering van de steun ter compensatie van de gestrande kosten, alsmede de maximumperiode gedurende welke deze steun kan worden uitgekeerd, gespecificeerd.

Overeenkomstig punt 4.6 van de methodologie hebben de Nederlandse autoriteiten zich ertoe verbonden geen redding- en herstructureringssteun uit te keren aan ondernemingen die steun voor gestrande kosten ontvangen.

Overeenkomstig de punten 4.7 tot 4.9 van de methodologie houdt de aangemelde steun verband met ontvankelijke, duidelijk bepaalde gestrande kosten voor één begunstigde. De steun heeft niet ten doel het geheel of een deel van de van vóór de inwerkingtreding van Richtlijn 96/92/EG daterende inkomsten in stand te houden, zonder dat de ontvankelijke gestrande kosten die zouden kunnen voortvloeien uit de invoering van de concurrentie, strikt in aanmerking worden genomen. Het steunbedrag kan worden aangepast om correct rekening te houden met de verschillen tussen de economische en markthypothesen waarop de oorspronkelijke raming van de gestrande kosten berust, en de werkelijke ontwikkeling ervan in de tijd.

Tenslotte wordt verwacht dat Demkolec na de veiling zal worden omgebouwd tot een gewoon, levensvatbaar elektriciteitsproductiebedrijf. De concurrentie zal daardoor toenemen. De steun vergemakkelijkt dus de overgang naar een concurrerende elektriciteitsmarkt.

Zowel voor de stadsverwarming als voor Demkolec is de voorgenomen compensatie voor de gestrande kosten dus in overeenstemming met de methodologie.

Tenslotte wordt opgemerkt dat de Commissie haar beoordeling heeft gebaseerd op het feit dat de Nederlandse autoriteiten het financieringsmechanisme hebben geschrappt uit de aanmeldingsprocedure. De Commissie heeft dit financieringsmechanisme dus niet beoordeeld, noch daarover een besluit genomen. De Nederlandse autoriteiten hebben zich ertoe verbonden het oorspronkelijk voorgestelde financieringsmechanisme in overeenstemming te brengen met de Verdragsbepalingen, de Commissie zo snel mogelijk in kennis te stellen van het nieuwe financieringsmechanisme en eventuele staatssteun onmiddellijk aan te melden.

Omdat de maatregel in overeenstemming is met de methodologie, kan hij worden goedgekeurd als een uitzondering in de zin van artikel 87, lid 3, onder c) van het EG-Verdrag, onder de voorwaarde dat het financieringsmechanisme voor deze maatregel in overeenstemming is met de bepalingen van het EG-Verdrag.

4. CONCLUSIE

Gezien het bovenstaande is de Commissie van mening dat de aangemelde steunmaatregel onder de werkingssfeer van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag valt. De maatregel is in overeenstemming met de *methodologie voor het analyseren van nationale steunmaatregelen in verband met gestrande kosten*¹⁶ en wordt daarom toegestaan op

¹⁶ Goedgekeurd door de Commissie op 25 juli 2001.

grond van artikel 87, lid 3, onder c) van het EG-Verdrag en artikel 61, lid 3, onder c) van de EER-Overeenkomst.

De Nederlandse regering wordt verzocht jaarlijks bij de Commissie een verslag in te dienen over de tenuitvoerlegging van de steunmaatregel.

Elke wijziging in de voorwaarden waaronder de steun wordt toegekend moet vooraf worden gemeld. Indien deze brief vertrouwelijke gegevens mocht bevatten die niet aan derden bekend mogen worden gemaakt, wordt u verzocht de Commissie daarvan binnen vijftien werkdagen na de ontvangst van dit schrijven in kennis te stellen. Ontvangt de Commissie binnen de vastgestelde termijn geen met redenen omkleed verzoek, dan neemt zij aan dat U instemt met mededeling aan derden en bekendmaking van de volledige tekst van dit schrijven in de authentieke taal op volgend internetadres: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/state_aids/. Dit verzoek dient bij aangetekend schrijven of bij faxbericht te worden gericht aan:

Commissie van de Europese Gemeenschappen
DG Concurrentie
Griffie Overheidssteun
Jozef II-straat 70
B - 1000 Brussel
Fax: +32-2-296.1242

Met bijzondere hoogachting,

Voor de Commissie,

Mario MONTI
Lid van de Commissie