

Bestuurlijke reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer "Aankoop Duits hoogspanningsnet door TenneT"

Op 21 november stuurde u ons het concept toe van uw Rapport "Aankoop Duits hoogspanningsnet door TenneT" met het verzoek een bestuurlijke reactie op dit concept te geven. Met deze brief voldoen wij aan uw verzoek. We zullen in deze bestuurlijke reactie ingaan op de in uw rapport genoemde conclusies en aanbevelingen.

Het kabinet vindt het van groot belang dat investeringsvoorstellen van staatsdeelnemingen worden getoetst op hun bijdrage aan het publieke belang. Deze toets is dan ook een kern van het deelnemingenbeleid, zoals het kabinet ook vaststelde in de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013¹. Het investeringskader, dat een uitwerking is van het staatsdeelnemingenbeleid, is hierin opgenomen. Het investeringskader geeft een stapsgewijze leidraad voor de beoordeling van investeringen van staatsdeelnemingen. Onderdeel van dit kader is de toetsing van de nut en noodzaak van een investering. Een cruciaal onderdeel van die beoordeling is de vraag in welke mate een publiek belang met de investering gediend is. Indien een investeringsvoorstel niet aantoonbaar bijdraagt aan het Nederlandse publieke belang of schadelijk is voor het publieke belang, dan is een dergelijke activiteit voor de aandeelhouder niet acceptabel. In de nota kondigde het kabinet bovendien aan dat de investeringsdrempel voor buitenlandse investeringen (de grens waarboven investeringen moeten worden voorgelegd aan de aandeelhouder) bij alle staatsdeelnemingen kritisch wordt beoordeeld en indien nodig wordt verlaagd.

In uw rapport beveelt u het kabinet aan om bij omvangrijke investeringen afspraken te maken over het informeren van de Tweede Kamer. Het kabinet onderschrijft dat helder moet zijn hoe de Tweede Kamer wordt betrokken bij investeringen van staatsdeelnemingen. De Comptabiliteitswet biedt een algemeen kader voor het informeren van de Tweede Kamer over voorgenomen uitgaven van het Rijk. Tevens is het beleid voor de staatsdeelnemingen vastgelegd in de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013. Het kabinet ziet het eveneens als zijn verantwoordelijkheid om de Tweede Kamer tijdig, accuraat en volledig te informeren bij investeringen door staatsdeelnemingen van de omvang Transpower. En om de Tweede Kamer daarbij in staat te stellen een eigen beoordeling te maken. Naar aanleiding van de afwaardering van de deelname van Gasunie in Duitsland is ook uitvoerig gesproken over de wijze waarop de aandeelhouder dergelijke investeringen beoordeelt en de rol van de Tweede Kamer hierbij. Daarnaast brengt de minister van Financiën jaarlijks het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen uit. Dit is een goede gelegenheid om met de Tweede Kamer van gedachten te wisselen over de uitvoering van het deelnemingenbeleid en de informatievoorziening rondom staatsdeelnemingen.

In uw rapport concludeert u verder dat de minister van Economische Zaken bij de aankoop van het Duitse net niet aantoonbaar heeft getoetst of het publieke belang van een betrouwbare, betaalbare en duurzame elektriciteitsvoorziening in Nederland hiermee gediend was. De ministers van Economische Zaken en Financiën delen deze conclusie niet. Er is volledig conform het deelnemingenbeleid gehandeld. TenneT heeft het voorstel voor de aankoop voorgelegd aan de minister van Financiën als aandeelhouder. Die heeft vervolgens, conform het deelnemingenbeleid, de minister van Economische Zaken als beleidsverantwoordelijke minister gevraagd om advies over de effecten van de aankoop op de publieke belangen. De minister van Economische Zaken was op beleidsmatige gronden voorstander van de overname van Transpower, hoofdzakelijk omdat het voordelen op zou kunnen leveren voor (versnelde) marktintegratie en de positie van TenneT in het Europese speelveld zou kunnen versterken. Dit heeft de minister van Economische Zaken laten weten aan de minister van Financiën, zoals u ook in uw rapport beschrijft. Er is gezamenlijk besloten om een extern onderzoek te laten doen naar de effecten op de publieke belangen. De minister van Economische Zaken was hier dus nadrukkelijk bij betrokken. Het onderzoek toonde

¹ Kamerstukken II, 2013/2014, 28 165, nr. 165

de toegevoegde waarde aan voor betaalbaarheid, hetgeen ook in de brief stond die naar de Tweede Kamer is gestuurd voorafgaand aan de overname van Transpower door TenneT.²

Ik ben het met u eens dat het beheer van het Nederlandse net gevrijwaard moet zijn van onverantwoorde risico's. Dit is vastgelegd in de Elektriciteitswet, met name door de eis van onafhankelijk netbeheer en het Besluit financieel beheer netbeheerder. In de wetwijziging (onderdeel van de wetgevingsagenda STROOM) die het kabinet dit voorjaar aan het parlement aanbiedt, wordt dit nog eens onderstreept. In deze wijziging perkt het kabinet de ruimte in voor activiteiten door netbeheerders verder aan, juist om te voorkomen dat de bedrijven onwenselijke risico's nemen die niet passen bij de kernactiviteiten van de netbeheerders. Het is een netbeheerder echter wel toegestaan om infrastructurele of aanverwante activiteiten te ontplooiën. Ook dat is wettelijk vastgelegd. Het bezitten van een hoogspanningsnetwerk in Duitsland valt voor TenneT binnen deze categorie. Het beheren van een net is zelfs een kernactiviteit voor TenneT. De risico's van het eigendom van een net in Duitsland zijn feitelijk niet anders dan de risico's van het eigendom van het Nederlandse net. Beide netten zijn gereguleerd op grond van dezelfde Europese regelgeving en in beide landen is er een onafhankelijke toezichthouder.

U stelt verder dat de *bedrijfsmatige* risico's van het Duitse en Nederlandse deel niet gescheiden zijn. Hier moet een onderscheid worden gemaakt tussen de Nederlandse elektriciteitsgebruiker en de aandeelhouder. De kosten die TenneT in rekening kan brengen voor haar diensten in Nederland kunnen niet veranderen als gevolg van het materialiseren van eventuele risico's in Duitsland. Deze risico's kunnen wel neerslaan in TenneT holding, de entiteit waarvan de Nederlandse Staat 100% aandeelhouder is.

In uw rapport besteedt u vervolgens aandacht aan de mogelijke risico's die waren verbonden aan de overname en de wijze waarop de Tweede Kamer hierover is geïnformeerd. U concludeert dat de minister van Financiën niet geheel kan uitsluiten dat er geld uit de schatkist uitgegeven wordt aan de aankoop van het net of aan investeringen in Duitsland, die door TenneT moeten worden gedaan. Deze conclusie deelt de minister van Financiën niet. De staat als aandeelhouder heeft immers geen stortingsverplichting. Bovendien is de Tweede Kamer via het budgetrecht formeel vooraf betrokken bij uitgaven van publieke middelen zoals een kapitaalstorting voor een staatsdeelneming. TenneT heeft, net als ieder andere onderneming, een bepaalde mate van blootstelling aan financiële en operationele risico's. Het nemen van verantwoorde risico's is een inherent onderdeel van het ondernemerschap en de reden waarom de staat als aandeelhouder een vergoeding krijgt voor het ter beschikking gestelde kapitaal.

Tevens concludeert u dat de voorwaarde dat de aandeelhouder geen extra kapitaal zou inbrengen voor Duitse investeringen niet schriftelijk is vastgelegd. Het vastleggen van dergelijke voorwaarden behoort tot de mogelijkheden, maar is hier niet noodzakelijk. Het al dan niet doen van een kapitaalstorting is immers geheel en al een verantwoordelijkheid van de aandeelhouder zelf. Bovendien heeft de Staat als aandeelhouder, zoals gezegd, sowieso geen stortingsverplichting, of dit nu wel of niet schriftelijk is vastgelegd.

U concludeert dat de Tweede Kamer meer informatie had kunnen krijgen over de aankoop van Transpower. Ten tijde van de aankoop van Transpower is de Tweede Kamer zowel schriftelijk als in een (vertrouwelijke) technische briefing geïnformeerd over het voornemen van TenneT.³ Daarin is ook aandacht besteed aan de financiële risico's. Het kabinet moet er inderdaad zorg voor dragen dat de Tweede Kamer op de hoogte is van alle belangrijke informatie. Dat wil zeggen, informatie op basis waarvan de Tweede Kamer een volledig eigenstandige beoordeling kan maken. Overigens is het de verantwoordelijkheid van de Tweede Kamer om de regering achteraf te controleren en desgewenst ter verantwoording te roepen. Ik ben van mening dat de Tweede Kamer alle essentiële informatie over de aankoop van Transpower en specifiek de financiële risico's heeft ontvangen.

² Tweede Kamer, Vergaderjaar 2009-2010, Kamerstuk 280165, nr. 104.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, Aanhangselnummer 702, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, Aanhangselnummer 704, Technische briefing 26 oktober 2009.

Naderhand heeft de Tweede Kamer meerdere malen opnieuw vragen gesteld over de met de overname gemoeide risico's. Hierbij is geantwoord dat de risico's in Duitsland niet heel anders zijn dan de risico's die TenneT loopt met haar Nederlandse activiteiten⁴. De belangrijkste uitdaging voor de onderneming was het vinden van geschikte mede-investeerders, omdat de staat als aandeelhouder van TenneT geen kapitaal zou storten ten behoeve van de financiering van Duitse investeringen. Deze uitdaging was voor TenneT en de aandeelhouder een aanvaardbaar risico aangezien het hier in principe een aantrekkelijk belegging betrof en het dus mogelijk moest zijn om, indien noodzakelijk, een investeerder aan te trekken. Dit is ook gebleken; sinds de overname van Transpower heeft TenneT aangetoond te kunnen voldoen aan de voorwaarde met betrekking tot de financiering van de investeringen in het Duitse net. De onderneming heeft meerdere malen additioneel eigen vermogen aangetrokken bij private partijen ten behoeve van investeringen in het Duitse net, ook na invoering van de Duitse Energiewende waardoor TenneT geconfronteerd werd met forse aanvullende investeringen. Ook hierover is de Tweede Kamer geïnformeerd.⁵

U schrijft verder dat de Tweede Kamer het landelijke net in publieke handen wil houden. Dat is in de Elektriciteitswet vastgelegd. Daarnaast wordt deze wens van de Tweede Kamer onderschreven door het kabinet in de Nota Deelnemingenbeleid 2013. De Nederlandse TSO en TenneT Holding BV, de moedermaatschappij, zijn altijd in publieke handen gebleven en daar heeft de overname van een Duits net door TenneT niets aan veranderd. Vervolgens schrijft u dat TenneT van de aandeelhouder wel andere activiteiten mag ontplooiën, die niet direct bijdragen aan het publieke belang. Zoals hierboven al uiteengezet zijn de activiteiten die TenneT kan ontplooiën in de Elektriciteitswet ingekaderd en past de overname van Transpower in Duitsland daar binnen. U ziet hierin een tegenstrijdigheid, namelijk een netbeheerder in publieke handen, die ook netbeheerder is van een deel van het Duitse elektriciteitsnet. De ministers van Economische Zaken en Financiën zien die tegenstrijdigheid niet. Zoals aangegeven was het kabinet van mening dat de overname door TenneT van het betrokken Duitse net zou bijdragen aan de wenselijke integratie en samenwerking op Europees niveau. Een samenwerking die gezien het grotere aandeel van duurzame energie en de hogere eisen die dit stelt aan de robuustheid en flexibiliteit van netwerken in het belang is van de Nederlandse energievoorziening.

U beveelt ten slotte de minister van Economische Zaken aan om de Tweede Kamer te informeren over de voor- en nadelen voor Nederland die de aankoop van Transpower met zich mee heeft gebracht. In 2013 heeft TenneT op verzoek van de minister van Financiën een onafhankelijk adviesbureau gevraagd om een evaluatie uit te voeren van de overname van Transpower. In dat onderzoek is nagegaan of de acquisitie heeft bijgedragen aan een veilige, betrouwbare en ononderbroken elektriciteitsvoorziening aan de eindgebruikers in onze markten. De evaluatie hield rekening met het perspectief van zowel de aandeelhouder als de onderneming, en omvatte de effecten in zowel Nederland als Duitsland. De resultaten op hoofdlijnen heeft TenneT op zijn website gepubliceerd⁶. De minister van Economische Zaken en Financiën geeft graag invulling aan uw aanbeveling om de Tweede Kamer te informeren over de voor- en eventuele nadelen voor Nederland die de aankoop van Transpower in de praktijk met zich mee heeft gebracht en zal dit rapport de Kamer doen toekomen.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 28165, nr. 135, Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 28165, nr. 170.

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 28165, nr. 162, Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 28165, nr. 169.

⁶ <http://www.tennet.eu/nl/nl/nieuws/article/overname-duitse-transpower-2010-door-tennet-bespaart-honderden-miljoenen-voor-nederlandse-consumen.html>