

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

II Reactie van de minister

Inleiding

De energietransitie vraagt om significante investeringen door TenneT in het hoogspannings-elektriciteitsnetwerk, zowel in Nederland als in Duitsland. TenneT verdient deze investeringen (mits ze efficiënt worden geacht) terug via de Nederlandse en Duitse netwerktarieven, maar moet deze wel voorfinancieren met vreemd en eigen vermogen. Zoals ook opgenomen in het jaarverslag Staatsdeelnemingen, heeft TenneT in 2017 een rendement op eigen vermogen gerealiseerd van 10,3%. Om financieel gezond te blijven, heeft - zoals ik u geïnformeerd heb in mijn brief van 5 oktober 2018 - TenneT nu een additionele eigen-vermogen-behoefte. Anders dan bij de vorige kapitaalstorting (in 2016) is deze deels het gevolg van de Duitse investeringsagenda. Op 5 oktober 2018 heb ik de Tweede Kamer, mede namens de minister van Economische Zaken en Klimaat, geïnformeerd over de verdere stappen om tot een keuze over de invulling van de kapitaalbehoefte van TenneT te komen. Naar aanleiding van deze brief hebben de fracties van CDA en VVD vragen gesteld over onder meer de activiteiten van TenneT in Duitsland, de investeringsagenda van TenneT en de invulling van de kapitaalbehoefte. In de beantwoording ga ik, mede namens de minister van Economische Zaken en Klimaat, in op de door de Tweede Kamer aan de orde gestelde thema's. Allereerst wordt ingegaan op de beslissing in 2009 om een deel van het Duitse hoogspanningsnet aan te kopen. Vervolgens komt de investeringsagenda van TenneT aan de orde en ga ik in op de mogelijke (regulerings-)risico's die TenneT in Duitsland loopt. Tot slot bespreek ik de vervolgstappen die het kabinet zal zetten om te komen tot een keuze voor de invulling van de kapitaalbehoefte van TenneT.

Aankoop Transpower

Allereerst zijn er vragen gesteld over de aankoop van Transpower (het huidige Duitse deel van TenneT). In 2009 is Transpower overgenomen door TenneT voor een bedrag van €885 miljoen. De leden van de fractie van de VVD vragen hoe bij deze beslissing de bevoegdheidsverdeling was tussen de ministers van Financiën en Economische Zaken. Hierop kan ik u antwoorden dat TenneT destijds het voorstel voor de aankoop voorgelegd heeft aan de minister van Financiën als enig aandeelhouder, die op basis van de statuten belangrijke investeringen van TenneT moet goedkeuren. 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. Er is vervolgens gezamenlijk besloten om een extern onderzoek te laten doen naar de effecten op de publieke belangen. Het onderzoek toonde de toegevoegde waarde aan voor het publieke belang betaalbaarheid, hetgeen ook in de brief stond die naar de Tweede Kamer is gestuurd voorafgaand aan de overname van Transpower door TenneT.¹

De leden van de VVD fractie vragen ook wat het belang van de staat was om als aandeelhouder in te stemmen met een zo ingrijpende investering. Zoals ook door het kabinet aan de Kamer is gemeld bij de aankoop, was ten tijde van de overname de inschatting dat de overname van Transpower bijdraagt aan de versterking en de doelmatigheid van de elektriciteitsmarkt in Nederland. Het was de verwachting dat koppeling van de markt door de overname versneld tot stand zou komen en zou leiden tot een versnelling van prijsconvergentie. Dit heeft, gelet op het gemiddelde hogere niveau van stroomprijzen in Nederland, een positief effect voor afnemers. Door de overname is TenneT in staat om de twee verschillende netten optimaal op elkaar aan te laten sluiten en investeringen op elkaar af te stemmen. Hierdoor zal bijvoorbeeld de fluctuatie van het aanbod van windenergie beter kunnen worden opgevangen. Een groter netwerk leidt bovendien tot

¹ Bestuurlijke reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer "Aankoop Duits hoogspanningsnet door TenneT".

een efficiëntere balanshandhaving in Nederland, hetgeen een belangrijke taak is van TenneT als netbeheerder. Daarnaast waren er ook synergievoordelen geïdentificeerd, zoals kostenverlagingen bij bijvoorbeeld de inkoop bij investeringen. De maatschappelijke baten van deze strategische voordelen zijn destijds berekend op €0,9 tot 1,5 miljard. Ook werd de financiële propositie overtuigend bevonden.² Op basis van deze informatie heeft uw Kamer ingestemd met deze aankoop. In 2013 (met een update in 2015) is de aankoop van Transpower bovendien geëvalueerd door een extern adviseur.³ Deze evaluatie heeft bevestigd dat de overname een positief effect heeft gehad.

De leden van de VVD hebben ook vragen gesteld over de gevolgen van de aankoop. Zij willen weten wat deze gevolgen precies zijn en of het kabinet deze gevolgen bij de aankoop ook al onder ogen heeft gezien. TenneT is als gevolg van de keuze om Transpower over te nemen, eigenaar geworden van een deel van het Duitse hoogspanningsnet. Dit betekent dat TenneT verantwoordelijk is geworden voor de wettelijk verplichte investeringen in het hoogspanningsnet die in dat deel van Duitsland gedaan moeten worden om aan de vraag naar transport te kunnen voldoen. De flinke investeringsagenda van TenneT is daar deels een gevolg van (ook de investeringen in Nederland dragen hieraan bij). Het eigenaarschap van TenneT Duitsland betekent ook dat TenneT voldoende (vreemd en eigen) vermogen moet aantrekken om deze investeringen voor te financieren. De investeringen van TenneT worden (mits ze efficiënt worden geacht) gedurende de economische levensduur van de gerealiseerde infrastructuur (20 tot 55 jaar) door TenneT terugverdiend via de Nederlandse, dan wel Duitse transporttarieven (inclusief een gereguleerd rendement). Wel moeten de investeringen dus voorgefinancierd worden.⁴

Bij de overname in 2009 was bekend dat TenneT hiermee financieel verantwoordelijk zou worden voor het overgenomen deel in Duitsland. Ook was bekend dat het hierdoor verantwoordelijk zou worden voor wettelijk verplichte investeringen in Duitsland. Wel heeft de investeringsagenda van TenneT, in zowel Nederland als Duitsland, door de energietransitie een grotere vlucht genomen dan destijds was voorzien. De investeringen van TenneT zijn, zoals ik ook eerder heb aangegeven, echter van belang voor de Nederlandse economie en daarmee voor de maatschappij. Door de uitbreiding en versterking van het net op land en met de aanleg van het net op zee levert TenneT een belangrijke bijdrage aan een duurzame, betrouwbare en betaalbare energievoorziening. De investeringen van TenneT zijn noodzakelijk om de afspraken uit het energieakkoord en de duurzaamheidsambitie te realiseren. De aanleg van het net op zee is hiervoor onontbeerlijk.⁵

Huidige Investeringsagenda

De leden van de VVD stellen vragen over de investeringsagenda van €28 miljard. Zij willen allereerst weten of deze bedragen nominaal of reëel zijn. TenneT heeft bij het opstellen van de investeringsagenda rekening gehouden met de inflatie die het de komende 10 jaar verwacht. Deze bedragen zijn daarom als nominaal (inclusief inflatie) te kwalificeren.

De leden van de VVD fractie willen verder weten of het kabinet kan aangeven welk bedrag in welk jaar wordt geïnvesteerd. De investeringsagenda van €28 miljard heeft betrekking op de totale verwachte investeringen in de periode 2018-2027 (in totaal tien jaar dus). TenneT geeft aan dat het geen investeringsplan per jaar communiceert. TenneT beschouwt deze informatie als bedrijfsvertrouwelijk, mede gelet op de communicatie richting de financiële markten (waar TenneT van afhankelijk is voor haar vreemd vermogen).

Ook de leden van de CDA-fractie stellen vragen over de investeringsagenda, specifiek over de forse toename aan windenergie die er zal komen als het Klimaatakkoord wordt uitgevoerd. Zij willen weten of de voor het uitvoeren van het akkoord benodigde en verwachte investeringen in het net,

² TK 2009-2010, Kamerstuk 28165, nr. 104.

³ Dit rapport is raadpleegbaar via <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=3f44a4e0-9938-49e5-8889-9c742b4b6a30&title=Evaluatie%20van%20de%20Aankoop%20van%20transpower%20door%20TenneT.pdf>

⁴ TK 2018-2019, Kamerstuk 28165 nr. 289.

⁵ TK 2015-2016, Kamerstuk 28165 nr. 252.

reeds in de investeringsagenda van TenneT zijn verwerkt. TenneT publiceert jaarlijks in haar jaarverslag de omvang van haar investeringsagenda voor de komende tien jaar. Hier neemt het de projecten in op waarvan het op dat moment zeker weet dat ze gerealiseerd zullen moeten worden. In de investeringsagenda van €28 miljard die begin 2018 is gepubliceerd, waren de investeringen die volgen uit de 'Routekaart windenergie op zee 2030' dan ook nog niet opgenomen. In haar jaarverslag over 2018 (dat TenneT begin 2019 zal publiceren) zal TenneT opnieuw een inschatting maken van de 10-jaars-investeringsagenda. Als er dan meer zekerheid over bijvoorbeeld de aanvullende investeringen in het net op zee bestaat, zullen deze worden opgenomen in de nieuwe investeringsagenda.

Regulering in Duitsland

Zowel de leden van de VVD-fractie als de leden van de CDA-fractie stellen vragen over de regulering in Duitsland en de effecten hiervan op TenneT. De leden van de VVD-fractie willen weten of het kan voorkomen dat de Duitse Bundesnetzagentur beslissingen neemt met financiële gevolgen voor Nederland, zonder dat Nederland hierin wordt meegenomen. Hierop kan ik u antwoorden dat TenneT als één van de vier Duitse TSO's, net als in Nederland, onderworpen is aan regulering, waar de Bundesnetzagentur op toe ziet. De Bundesnetzagentur heeft geen verplichting om diens beleidswijzigingen af te stemmen met de aandeelhouders van de netbeheerders in Duitsland. Wel vindt hierover overleg plaats met de TSO's. Het is dus mogelijk dat de Bundesnetzagentur besluiten neemt met financiële gevolgen voor Nederland zonder dat de aandeelhouder hierin wordt meegenomen. Dit is overigens niet anders dan in Nederland, waar de ACM een zelfstandige en onafhankelijke rol heeft. Onafhankelijk en transparant toezicht zijn overigens op grond van Europese wetgeving verplicht. Bij de beoordeling van de aankoop van Transpower is dan ook stil gestaan bij dit reguleringsrisico. Uit deze analyse is gekomen dat het risico dat gemoeid is met de investeringen in Duitsland vergelijkbaar is met de risico's die TenneT loopt ten aanzien van de Nederlandse beheersactiviteiten. Dit werd acceptabel geacht.⁶ In 2018 heb ik wederom een externe analyse laten uitvoeren naar het reguleringsrisico dat TenneT loopt in Duitsland. Hierbij is geconcludeerd dat eventuele negatieve wijzigingen - op basis van de Duitse wet- en regelgeving - redelijk moeten zijn.⁷ Onvoorziene omstandigheden kunnen uiteraard aanleiding geven tot beleidswijzigingen waar aandeelhouders van Duitse TSO's in de voorfase niet in worden betrokken (maar de TSO overigens wel).

De leden van de VVD-fractie vragen ook wie bepaalt of eventuele negatieve wijzigingen op basis van de Duitse wet- en regelgeving 'redelijk' zijn en welke juridische waarborgen hiervoor bestaan onder het Duitse recht. Ook de leden van de CDA-fractie vragen welke garanties er zijn dat TenneT vergoedingen in rekening kan blijven brengen voor investeringen in het Duitse hoogspanningsnet. Dat eventuele negatieve wijzigingen - op basis van de Duitse wet- en regelgeving - redelijk moeten zijn volgt uit de Duitse grondwet (art. 14 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland). Regulering waarbij de door TenneT (of door andere TSO's) gemaakte kosten voor wettelijk verplichte investeringen niet meer vergoed zouden worden, zou niet meer aan deze redelijkheidseis voldoen als verankerd in de Duitse grondwet. Daarnaast vereist Europese regelgeving dat regulerende instanties erin voorzien dat systeembeheerders met hun tarieven de neteigenaars een adequate vergoeding voor netactiva en nieuwe investeringen garanderen, mits die op economisch verantwoorde en efficiënte wijze zijn uitgevoerd.⁸ Tot slot krijgen toezichthouders ook in de nieuwe voorstellen van de Europese Commissie onder het Clean Energy Package de taak om te waarborgen dat netwerktarieven een vergoeding bevatten voor de activa en de nieuwe investeringen hierin door de netbeheerder, mits deze economisch en vanuit efficiëntie redenen kunnen worden verantwoord. Een scenario waarin de regulering op een voor TenneT zeer nadelige wijze wijzigt (bijvoorbeeld regulering waarbij TenneT geen vergoeding ontvangt voor de investeringen die het doet in Duitsland), is dan ook onwaarschijnlijk.

De leden van de VVD-fractie stellen over dit onderwerp ook de vraag of eventuele Duitse reguleringswijzigingen alleen benedenwaarts (en dus geen opwaarts) potentieel bieden. De winst

⁶ TK 2009-2010, Kamerstuk 28165, nr. 104.

⁷ TK 2018-2019, Kamerstuk 28165 nr. 289.

⁸ Richtlijn 2009/72/EG artikel 37.3 (d)

van TenneT kan zich zowel positief als negatief ontwikkelen. Een groeiende investeringsagenda waar TenneT een gereguleerd rendement op ontvangt, zorgt voor een positief effect op de winst. Een ander effect gaat uit van de hoogte van de gereguleerde rendementen die, zowel in Nederland als in Duitsland, periodiek door de toezichthouders worden herzien. Dit effect kan zowel positief of negatief zijn.

Nadere analyse

Tot slot zijn er door beide fracties vragen gesteld over het verdere proces met betrekking tot de nadere analyse die ik samen met de minister van Economische Zaken en Klimaat aan het uitvoeren ben. Als eerste stap in deze nadere analyse wordt gezien of met de huidige kennis een uitspraak gedaan kan worden over de relatie tussen de geografische omvang van een TSO en de effecten daarvan op de Nederlandse publieke belangen (betaalbaarheid, betrouwbaarheid en duurzaamheid). Ook is de vraag gesteld in hoeverre het gehele eigendom van een dergelijke TSO door de Nederlandse staat noodzakelijk is om deze voordelen te kunnen realiseren. De uitkomsten van deze analyse zijn een belangrijke bouwsteen voor de visie op de toekomst van TenneT die ik de komende tijd samen met de minister van Economische Zaken en Klimaat zal opstellen.

De leden van de VVD-fractie willen meer specifiek weten hoe het kabinet bij deze analyse oog houdt voor eventuele risico's voor de staat als aandeelhouder. Voorop staat hierbij dat ik bij de Staatsdeelnemingen (en dus ook TenneT) altijd oog heb voor de risico's van de staat als aandeelhouder. De insteek van deze analyse was allereerst van fundamentele aard, waarbij zowel naar de voordelen van het eigendom van TenneT Duitsland is gekeken als naar de risico's die voortvloeien uit de wettelijke taak die TenneT ook in Duitsland heeft. Daarnaast heb ik, zoals ook hiervoor aangegeven, in 2018 een externe analyse laten uitvoeren naar het reguleringsrisico dat TenneT loopt in Duitsland. Uit deze analyse is naar voren gekomen dat de risico's die TenneT in Duitsland loopt vergelijkbaar zijn met die in Nederland. Desalniettemin hebben eventuele risico's onze volle aandacht en ben ik in continue dialoog met TenneT over het beheersbaar houden van de investeringsagenda. Onderdeel hiervan is ook het oog houden op het reputatierisico van TenneT (dat zich voordoet wanneer TenneT niet tijdig de benodigde infrastructuur gerealiseerd heeft, wat indirect eventuele negatieve financiële gevolgen voor TenneT kan hebben).

De leden van de VVD-fractie vragen verder wanneer het kabinet de Kamer zal informeren over haar toekomstvisie met betrekking tot TenneT. Ook willen zij weten welke gevolgen de doorlooptijd van dit visievormingsproces heeft voor TenneT. Het kabinet verwacht uw Kamer in de zomer van 2019 te kunnen informeren over de uitkomsten van de nadere analyse. Zoals aangegeven, zijn de eerste stappen in het visievormingstraject gezet. Op basis hiervan kan worden geconcludeerd dat – als gevolg van de energietransitie – elektriciteit over grotere afstanden getransporteerd moet gaan worden en dat integratie tussen elektriciteitsnetwerken en -markten wenselijk is. Hoe dat het best vorm kan krijgen en wat de consequenties hiervan zijn voor de organisatiestructuur en kapitaalbehoefte van TenneT, wordt nu nader onderzocht. De leden van de CDA-fractie vragen of hierbij ook scenario's worden overwogen waarbij de Duitse overheid financiële verantwoordelijkheid voor TenneT kan dragen, bijvoorbeeld omdat de Duitsers vanwege politieke beleidskeuzes meer investeringen van TenneT vragen. Specifiek vragen zij of de Duitse overheid bijvoorbeeld bij kan dragen via het leveren van eigen vermogen aan TenneT. Dat laatste zou alleen mogelijk zijn wanneer de Nederlandse staat – thans de enig aandeelhouder van TenneT Holding – een deel van diens belang aan de Duitse overheid zou verkopen. Het Duitse hoogspanningsnet is, anders dan in Nederland, in handen van private partijen. De Duitse overheid beschouwt het hoogspanningsnet als kritieke infrastructuur, maar heeft zich altijd op het standpunt gesteld dat staatseigendom niet noodzakelijk is voor het borgen van het publieke belang van leveringszekerheid. Vanuit het perspectief van de Nederlandse overheid kan ik de vragen van de leden van de CDA-fractie begrijpen. Ik zal daarom deze optie meenemen in mijn visievormingsproces.

Tot slot vragen de leden van de CDA-fractie of de minister bereid is in het eerste kwartaal (of zelfs in dit schriftelijk overleg) in te gaan op de gevolgen van de investeringsagenda van TenneT voor de lasten voor burgers. Allereerst kan ik zeggen dat de Duitse investeringsagenda van TenneT geen directe gevolgen heeft voor de lasten voor burgers (deze worden immers door TenneT terugverdiend via de Duitse energietarieven). De Nederlandse investeringen van TenneT hebben

wel direct invloed op de energielasten van burgers (deze kosten worden namelijk terugverdiend via de Nederlandse energietarieven). In het kader van het Klimaatakkoord zal door de planbureaus worden doorgerekend wat de koopkracht- en inkomenseffecten zijn van het Klimaatakkoord, waarin ook rekening wordt gehouden met de investeringen van TenneT in het elektriciteitsnet op zee. Ik verwacht dat deze doorrekening in het voorjaar van 2019 gereed is.