

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA 's-GRAVENHAGE

**Directoraat-generaal
Energie, Telecom &
Mededinging**
Directie Energiemarkt en
Innovatie

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Factuuradres
Postbus 16180
2500 BD Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/ez

Datum 16 maart 2016
Betreft Beantwoording vragen over investeringen TenneT in Zeeland

Ons kenmerk
DGETM-EI / 16022036

Uw kenmerk
2016Z02589

Geachte Voorzitter,

Hierbij stuur ik uw Kamer de antwoorden op de vragen van het lid Smaling (SP) over de investeringsplannen van TenneT bij de 380kV-verbindingen in Zeeland en de aansluitingen van het toekomstige windpark Borssele (ingezonden op 8 februari 2016, kenmerk 2016Z02589).

1

Klopt het bericht dat TenneT voor € 5 tot € 7 miljard aan uitbreidingsinvesteringen in Zeeland zegt te gaan doen? Is het waar dat de investeringsplannen geheim zijn?

Antwoord

Nee, het is onjuist dat TenneT investeringsplannen voor € 5 tot € 7 miljard voor Zeeland heeft. Het investeringsprogramma van TenneT voor heel Nederland bedraagt circa € 5 tot € 7 miljard in de periode tot 2025. Hiervan heeft circa € 1,2 miljard betrekking op de investering Zuidwest 380 kV, dat de volledige verbinding van Borssele naar Tilburg betreft.¹

Op basis van de Elektriciteitswet 1998 (art. 21) moet TenneT om het jaar bij de Autoriteit Consument en Markt het zogenoemde kwaliteits- en capaciteitsdocument (KCD) indienen. In het KCD zijn onder andere de voorgenomen investeringen in het elektriciteitsnet opgenomen. In de Elektriciteitswet is ook bepaald dat de netbeheerder het KCD op een geschikte wijze openbaar maakt. Wanneer het KCD bedrijfs- of fabricagegegevens bevat die vallen onder de reikwijdte van artikel 10, eerste lid, onderdeel c, van de Wet openbaarheid van bestuur, dan blijft openbaarmaking van de desbetreffende gegevens achterwege. Ook wanneer een netbeheerder bij de uitvoering van zijn taak de beschikking krijgt over gegevens van andere bedrijven waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden, is hij verplicht tot geheimhouding van die gegevens.² Slechts deze delen van de investeringsplannen van TenneT zijn geheim.

¹ Algemene Rekenkamer Rapport 'Investeringsplannen in het Nederlandse hoogspanningsnet' van februari 2015, pagina 29

² Zie artikel 79, eerste lid, van de Elektriciteitswet 1998.

2

Wat is uw mening over het rapport van de Algemene Rekenkamer van februari 2015, waarin gesteld wordt dat de Autoriteit Consument en Markt (ACM) onvoldoende controleert of de netuitbreidingen van TenneT ook werkelijk noodzakelijk zijn? Op welke wijze gaat u de door TenneT gemaakte uitbreidingen voor tracékeuze na op noodzaak?

Antwoord

In mijn bestuurlijke reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer (Kamerstukken II 2014/15, 28 165, nr. 192) is aangegeven dat ik reeds had geconstateerd dat er een verbetering nodig is van de regels over de netplanning en -uitbreiding. De huidige rolverdeling tussen de betrokken partijen voor het toetsen van de *noodzakelijkheid* van investeringen van netbeheerders is niet altijd duidelijk afgebakend. Het kabinet heeft in de beleidsbrief STROOM van 18 juni 2014 (Kamerstukken II 2013/14, 31 510, nr. 49) aangekondigd met een wetwijziging te komen voor de verbetering van de procedure rondom de toetsing van de investeringen. Het hiertoe dienende wetsvoorstel STROOM is vorig jaar aangeboden aan beide Kamers, maar op 22 december jl. door de Eerste Kamer verworpen. Hiermee blijft de reeds bestaande regelgeving van kracht en zijn de verbeteringen niet doorgevoerd. Na de zomer verwacht ik bij uw Kamer een wetsvoorstel in te dienen waarin de verbetering van de procedure rondom de toetsing van de investeringen is opgenomen.

Onder de huidige regelgeving (Elektriciteitswet 1998) toetst ACM op systeemniveau nut en noodzaak van (voorgenomen) investeringen van TenneT, onder andere door een gedegen risicoanalyse van de netbeheerder te verlangen. Het KCD-traject is cyclisch in die zin dat de verbeterpunten (die ACM in de zogeheten eindbrief benoemt) de opmaat vormen voor het volgende KCD. Op die manier prikkelt ACM TenneT om de kwaliteit van de bedrijfsvoering, de risicoanalyses en efficiëntie van voorgenomen investeringen permanent te verbeteren. Daarnaast heeft ACM vanuit de regeling voor uitbreidingsinvesteringen de taak om binnen 4 weken een advies te geven aan de minister van Economische Zaken over de noodzaak van bijzondere uitbreidingsinvesteringen die de netbeheerder indient. Omdat deze toets in een kort tijdsbestek plaatsvindt, kan dit niet meer dan een globale toets zijn op basis van de aangeleverde informatie. Daarbij gaat het om een advies aan de minister, geen besluit over de noodzaak van een investering. ACM geeft in deze korte periode een advies over de volledigheid van de melding en op de eisen die aan een melding zijn gesteld in de wet.

De minister van Economische Zaken heeft een rol bij de noodzaaktoets van investeringen vóór de tracékeuze wanneer het een grote of bijzondere aanleg- of uitbreidingsinvestering betreft. TenneT moet op basis van de "Regeling melding aanleg- of uitbreidingsinvestering" een melding doen bij de minister van Economische Zaken. De minister toetst de gemelde investering van TenneT op noodzaak in het licht van het belang van een duurzame, betrouwbare en efficiënte energievoorziening. De tracékeuze wordt in dit verband niet beoordeeld. Voor de aanleg- en uitbreidingsinvesteringen van nationaal belang (zoals hoogspanningsverbindingen) bestaat een aparte meldingsprocedure voor de

aanmelding van een project waarop de Rijkscoördinatieregeling (RCR) van toepassing is. Bij de melding van een concreet project moet TenneT nut en noodzaak van het project onderbouwen. Investerings van TenneT die de RCR volgen worden in dat kader door de minister van Economische Zaken beoordeeld op nut en noodzaak. Indien het project nuttig en noodzakelijk wordt geacht, wordt de RCR gestart om ruimtelijke inpassing van het project mogelijk te maken. Daarbij wordt het tracé door de ministers van Infrastructuur en Milieu en Economische Zaken vastgesteld in het rijksinpassingsplan. Investerings, boven de in de statuten van TenneT vastgelegde drempelbedragen, dient TenneT daarnaast aan de aandeelhouder (de minister van Financiën) ter goedkeuring voor te leggen. De minister van Financiën toetst of de investering past binnen het investeringskader dat onderdeel is van het deelnemingenbeleid van het kabinet.

3

Gaat de ACM bij haar beoordelingen na of bij de grote investeringen van TenneT wel gekozen wordt voor de goedkoopste oplossing? Op welke wijze gaat u – in uw rol van verantwoordelijk minister – na of er wel voor de goedkoopste oplossing wordt gekozen? Op welke wijze borgt u de doelmatigheid van de voorgenomen investeringen in het net in Zeeland?

Antwoord

Bij investeringen in de uitbreiding van het hoogspanningsnet kan het nooit uitsluitend gaan om “de goedkoopste oplossing”. Kosten zijn vanzelfsprekend een belangrijke factor, maar moeten in een dichtbevolkt land als Nederland afgewogen worden tegen andere factoren, zoals een goede ruimtelijke inpassing en maatschappelijk draagvlak. Daarnaast zijn er wettelijk vastgelegde natuur- en milieueisen waaraan voldaan moet worden. Kosten alleen kunnen dus niet een doorslaggevende factor zijn. Samen met de minister van Infrastructuur en Milieu ben ik op grond van de RCR verantwoordelijk voor het besluit over de ruimtelijke inpassing van een tracé. Ik doe dit natuurlijk in overleg met de omgeving: regionale en lokale bestuurders, bewoners en (milieu)organisaties. Bij het uiteindelijke tracé wordt zo goed mogelijk rekening gehouden met alle belangen die spelen. Als er op grond van deze totale afweging eenmaal een tracé voor een nieuwe verbinding is vastgesteld, is het aan TenneT om deze te realiseren. De reguleringsmethode van ACM prikkelt TenneT om efficiënt te werken en dient te waarborgen dat TenneT alleen de efficiënte kosten voor aanleg van het gekozen tracé vergoed krijgt. ACM beoordeelt de efficiëntie van de investeringen van TenneT onder andere met behulp van vergelijkingen met andere Europese netbeheerders (de internationale benchmark) en projectspecifieke toetsen. De uitgangspunten voor bovengenoemde werkwijze worden ook toegepast bij de investeringen in het net in Zeeland.

4

Is er naar uw mening sprake van belangenverstremming, waarbij u als Minister van Economische Zaken een rol heeft als aandeelhouder, maar u daarnaast bij uw beslissingen baseert op gegevens die TenneT zelf aandraagt? Zou besluitvorming

naar uw mening transparanter zijn wanneer de twee partijen (staat en netbeheerder) gescheiden zijn? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord

Er is geen sprake van belangenverstrengeling, aangezien het aandeelhouderschap van TenneT is belegd bij de minister van Financiën en niet bij mij als beleidsverantwoordelijke minister. In de huidige procedure rond de investeringen in het hoogspanningsnet is TenneT zelf verantwoordelijk voor beheer, onderhoud en uitbreiding van zijn net, binnen de daarvoor in de wet vastgelegde kaders. Wanneer TenneT een investeringsvoorstel indient, moet het daarbij nut en noodzaak aantonen. Na indiening van investeringsvoorstellen is het vervolgens aan ACM (toetsing KCD's) en de minister van Economische Zaken (alleen bij bijzondere uitbreidingsinvesteringen en RCR) om de voorstellen te toetsen. Zoals hierboven aangegeven beoordeelt de minister van Financiën, indien de investering hoger is dan de investeringsdrempel zoals opgenomen in de statuten van TenneT, vanuit de rol als enig aandeelhouder namens de Staat of het investeringsvoorstel voldoet aan de vereisten uit het investeringskader als opgenomen in de Nota Deelnemingenbeleid 2013.

5

Op welke wijze controleert u of de keuze voor het tracé in Zeeland door TenneT wel een redelijk rendement gemaakt wordt, terwijl niet gekeken is naar mogelijke alternatieven als de Westerschelde optie – waarbij de lijn onderzees wordt doorgetrokken tot Rilland – of het opwaarderen van oude masten in het Zeeuwse?

Antwoord

De toezichthouder ACM bepaalt het te behalen rendement, binnen de kaders die de Elektriciteitswet 1998 biedt, door periodiek een methodebesluit vast te stellen. Met onder andere het methodebesluit stelt ACM uiteindelijk de tarieven vast die de netbeheerders in rekening brengen aan de consumenten en bedrijven voor het transport van gas en elektriciteit. Deze tarieven dragen er uiteindelijk aan bij of er al dan niet een redelijk rendement wordt behaald. Bij de afweging van alternatieven speelt het rendement geen rol. Bij het nemen van een besluit om alternatieven wel of niet mee te nemen in het onderzoek is het van belang of een alternatief ook realistisch is. Graag verwijs ik, voor een uitgebreid antwoord op de vraag of het Westerschelde-tracé of opwaardering van de bestaande masten mogelijk is, naar de antwoorden op vragen 2, 3 en 6 van de leden Smaling (SP) en Van Veldhoven (D66) van 8 februari 2016, met kenmerk 2016Z02590. In beide gevallen is de conclusie dat dit niet mogelijk is.

6

Wordt er naar uw mening niet onnodig veel aan de netten in Zeeland uitgebreid, immers hoe groter de activawaarde, hoe meer netten, hoe meer rendementsmogelijkheden? Hoe controleert u dit mechanisme? Is er hierbij naar uw mening sprake van een perverse prikkel?

Antwoord

Ik heb geen reden om aan te nemen dat de elektriciteitsnetten in Zeeland onnodig worden uitgebreid. Graag verwijs ik naar het antwoord op vraag 2 van de vragen van de leden Smaling (SP) en Van Veldhoven (D66) van 8 februari 2016, met kenmerk 2016Z02590. In dit antwoord wordt uitgebreid ingegaan op nut en noodzaak van de nieuwe 380 kV-verbinding tussen Borssele en Rilland. Zoals hierboven aangegeven dient TenneT tweejaarlijks een KCD in met daarin de voorziene uitbreidings- en vervangingsinvesteringen. Deze worden vervolgens op systeemniveau getoetst op nut en noodzaak. Indien nut en noodzaak van een investering niet of niet voldoende kunnen worden aangetoond, dan zal deze niet worden goedgekeurd door ACM. Via deze procedure is het toezicht op de uitbreiding van de netten voldoende geborgd. Niettemin ben ik van mening dat een verduidelijking van de rolverdeling tussen de betrokken partijen voor het toetsen van de noodzakelijkheid van investeringen van netbeheerders wenselijk is. Hiertoe heb ik voorstellen gedaan als onderdeel van het wetsvoorstel STROOM. Dit wetsvoorstel is vorig jaar echter door de Eerste Kamer verworpen. Zoals bij het antwoord op vraag 2 aangegeven verwacht ik na de zomer een wetsvoorstel bij uw Kamer in te dienen om onder andere deze verbeteringen alsnog te kunnen regelen.

7

Vindt u het wenselijk dat er net als bij de uitbreiding van regionale netten eerst om een doelmatigheidstoets van de toezichthouder wordt gevraagd dit ook bij uitbreidingen van de netten van TenneT te vragen? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord

Noch bij de uitbreiding van regionale netten, noch bij uitbreiding van de landelijke netten vindt er een ex ante doelmatigheidsbeoordeling door ACM plaats. Een dergelijke toets is niet mogelijk, omdat vóór uitbreiding van de netten nog geen inzicht is in de daadwerkelijke kosten die de netbeheerder daarvoor heeft gemaakt. De kern van de reguleringsmethode van de netbeheerders is dat het efficiëntieniveau van te voren wordt ingeschat en dat de prestaties van de netbeheerder leidend zijn. Deze methode stelt ACM in staat om meerdere investeringen gezamenlijk te beoordelen en in voorkomende gevallen te vergelijken met andere netbeheerders. TenneT loopt onder deze methode, net als elk privaat bedrijf, het risico dat een investering achteraf niet volledig efficiënt blijkt te zijn. Indien ACM een bepaald percentage van de kosten als inefficiënt aanmerkt, dan krijgt TenneT over dit gedeelte van de reeds gemaakte kosten geen vergoeding. ACM stelt in beginsel de (maximale) tarieven immers vast op een hoogte die slechts voldoende is om de efficiënte kosten terug te verdienen. Ik zie geen reden om deze procedure te veranderen.

8

Op welke wijze gaat u, nu de wet STROOM gestand is in de Eerste Kamer, er zorg voor dragen dat de in de wet STROOM voorgenomen consultatieprocedures wel toegepast gaan worden bij de Zeeuwse investeringsplannen?

Antwoord

Met het verwerpen van het wetsvoorstel STROOM is er geen wettelijke basis om een consultatieprocedure bij de netbeheerders voor het KCD af te dwingen. Met mijn brief van 22 januari jl. (Kamerstukken II 2015/16, 31 510, nr. 51) is uw Kamer geïnformeerd over het vervolg van het wetsvoorstel STROOM. In deze brief heb ik aangegeven een aantal verbeteringen uit het wetsvoorstel Elektriciteits- en Gaswet alsnog mogelijk te willen maken door een wijziging van de huidige wet. Logischerwijs maakt een helder kader voor de totstandkoming en toetsing van investeringen van netbeheerders hier deel van uit. Ik ben voornemens dit wetsvoorstel na de zomer bij uw Kamer in te dienen.

(w.g.) H.G.J. Kamp
Minister van Economische Zaken