

Vergaderjaar 2018–2019

28 165

Deelnemingenbeleid rijksoverheid

Nr. 289

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 oktober 2018

In mijn brief van 23 maart 2018 heb ik u geïnformeerd over de toekomstvisie die de Minister van Economische Zaken en Klimaat en ik ontwikkelen op de rol van TenneT binnen de Noordwest-Europese elektriciteitsmarkt¹. Voor ons is van belang dat de leveringszekerheid van elektriciteit in Nederland op hoog niveau blijft, maar dat de kosten van het netbeheer voor de samenleving acceptabel en de risico's beheersbaar blijven. Met deze brief informeer ik u, mede namens de Minister van Economische Zaken en Klimaat, verder over het visievormingstraject. Ook ga ik in op de vragen van de vaste Kamercommissie voor Financiën van 27 februari 2018 over de verplichtingen en risico's voor de Nederlandse Staat verbonden aan de investeringsagenda van TenneT.

Toelichting investeringsagenda

TenneT is aangewezen als beheerder van het landelijke hoogspanningsnet in Nederland en een deel van het hoogspanningsnet in Duitsland. Dit houdt in dat TenneT onder andere verplicht is gebruikers van het hoogspanningsnet en elektriciteitsproducenten aan te sluiten op het net, maar ook verplicht is er voor te zorgen dat het hoogspanningsnet voldoende robuust is om nu en in de toekomst de benodigde elektriciteit te transporteren. De energietransitie van «grijze» naar «groene» elektriciteit heeft significante consequenties voor het Europese elektriciteitsnetwerk (dat een onlosmakelijk geheel vormt, vooral in Noordwest-Europa). Anders dan «grijze» elektriciteit is het aanbod van «groene» elektriciteit grotendeels weersafhankelijk en daarmee volatieler. Dit zorgt voor uitdagingen voor de netbeheerder. Daarnaast zijn de locaties waar «groene» elektriciteit wordt opgewekt vaak verder verwijderd van de verbruikscentra dan waar conventionele opwekking zich nu bevindt, waardoor extra aanpassingen in netinfrastructuur noodzakelijk zijn. Tevens heeft de toenemende elektrificatie van onze samenleving,

¹ Kamerstuk 28 165, nr. 283.

bijvoorbeeld die van de industrie, een zwaardere belasting van het netwerk tot gevolg.

TenneT staat voor de uitdaging in deze veranderende omgeving de leveringszekerheid van elektriciteit te blijven garanderen. Dit vraagt om significante investeringen in het netwerk, zowel met betrekking tot de aanleg van het net op zee als in de versterking van de transportcapaciteit op land. TenneT publiceert jaarlijks in haar jaarverslag de omvang van haar investeringsagenda voor de komende tien jaar. Zoals opgenomen in het jaarverslag 2017, schat TenneT deze momenteel in op € 28 miljard in de periode 2018 tot en met 2027. Hiervan heeft het merendeel betrekking op investeringen in het Duitse net van TenneT. Onderstaande tabel geeft weer hoe de investeringen van TenneT verdeeld zijn over Nederland en Duitsland en welke type investeringen het betreft.

Investeringsagenda TenneT in de komende 10 jaar

	€ miljard
Offshore Nederland	2
Offshore Duitsland	8
Onshore Nederland	4
Onshore Duitsland	14
	28

Het is waarschijnlijk dat de investeringsagenda van TenneT nog verder stijgt wanneer in Nederland en Duitsland aanvullende investeringen volgen, bijvoorbeeld het verder uitbreiden van windparken op de Nederlandse Noordzee (zie ook «Routekaart windenergie op zee 2030»)². In het jaarverslag over 2018 zal TenneT een nieuwe inschatting van de 10-jaars investeringsagenda publiceren.

Rol aandeelhouder bij (wettelijk verplichte) investeringen van TenneT

Investerings van TenneT die hoger zijn dan € 200 miljoen worden aan mij – als aandeelhouder – ter goedkeuring voorgelegd. In het Jaarverslag beheer Staatsdeelnemingen wordt jaarlijks vermeld welke investeringen van TenneT zijn goedgekeurd³. Van de investeringsagenda van € 28 miljard in 2018–2027 is ongeveer de helft reeds goedgekeurd in de afgelopen jaren. 35% van de investeringsagenda heeft betrekking op projecten die nog goedgekeurd moeten worden. Voor het overige gaat het om investeringen onder € 200 miljoen waarvoor aandeelhoudersgoedkeuring niet is vereist. Overigens zal een aantal projecten ook na 2027 nog tot investeringsuitgaven leiden.

De komende jaren zal ik dus meerdere (Nederlandse én Duitse) investeringsvoorstellen moeten beoordelen. Ik zal dit doen aan de hand van het standaardtoetsingskader voor investeringen van staatsdeelnemingen. TenneT opereert in een gereguleerde omgeving, wat verplichtingen met zich meebrengt voor de onderneming. De verplichtingen in Duitsland zijn niet nieuw, maar zijn de consequentie van de in 2009 gemaakte keuze om een deel van het Duitse hoogspanningsnet aan te kopen.

Zowel in Nederland als in Duitsland heeft TenneT de algemene plicht het elektriciteitsnet op zowel land als zee te onderhouden, uit te breiden en energiebronnen (zoals windparken op zee) hierop aan te sluiten. TenneT moet iedere twee jaar in beide landen inventariseren welke investeringen

² Kamerstuk 33 561, nr. 42.

³ Kamerstuk 28 165, nr. 287.

nodig zijn om aan deze wettelijk plicht te voldoen en dient vervolgens een investeringsplan in bij de toezichthoudende autoriteiten, respectievelijk de ACM en de Bundesnetzagentur. Investeringsplannen die TenneT in deze investeringsplannen opneemt, vloeien voort uit politieke besluitvorming (zoals het ontwikkelkader windenergie op zee, dat door de Minister van Economische Zaken en Klimaat wordt vastgesteld) of de wettelijke plicht het net te versterken waar nodig.

Alle investeringen in Duitsland die – op basis van de huidige inzichten – in de komende jaren ter goedkeuring aan mij worden voorgelegd, zijn al goedgekeurd door de Bundesnetzagentur. Als gevolg hiervan heeft TenneT de wettelijke plicht deze projecten binnen een bepaalde deadline te realiseren. Ook de Nederlandse investeringen die aan mij ter goedkeuring worden voorgelegd, vloeien voort uit politieke besluitvorming of de wettelijke taak het net te versterken. Omdat de investeringen die TenneT ter goedkeuring aan mij voorlegt voortkomen uit een Nederlandse en Duitse politieke en beleidsmatige opgave (met de daarbij horende verplichtingen) en plaatsvinden binnen een gereguleerd kader met gereguleerd rendement, is de beoordelingsruimte voor de aandeelhouder kleiner dan bij investeringen buiten een gereguleerd kader. Onder meer vanwege de groei van de investeringsagenda, is er aanleiding om bij verplichte investeringen mijn betrokkenheid in een eerder stadium te vergroten.

De financiële risico's van TenneT's wettelijk verplichte investeringen zijn beperkter dan bij vergelijkbare investeringen in niet-gereguleerde sectoren. De investeringen van TenneT worden namelijk gedurende de levensduur van de gerealiseerde infrastructuur (20 tot 55 jaar) door TenneT terugverdiend via de Nederlandse dan wel Duitse energietarieven (inclusief een gereguleerd rendement). De investeringen in het Duitse net worden dus opgebracht door de Duitse energiegebruiker en die in het Nederlandse net door de Nederlandse energiegebruiker. TenneT is daarmee verzekerd van een gereguleerd rendement op haar investeringen⁴.

Desondanks zijn er situaties denkbaar waarbij het rendement op een investering lager zou kunnen uitpakken. Zo toetsen de toezichthouders, de ACM in Nederland en de Bundesnetzagentur in Duitsland, aan de hand van onder andere benchmarks of de investeringen efficiënt worden gerealiseerd. Indien een project gedeeltelijk niet efficiënt gerealiseerd zou zijn, is het in theorie mogelijk dat TenneT voor dat deel geen kosten in rekening mag brengen bij de energiegebruiker. Omdat TenneT dan minder winst zou maken, zou dit scenario kunnen betekenen dat TenneT minder dividend kan uitkeren en/of dat er een hogere vermogensbehoefte ontstaat. Ook is het bijvoorbeeld denkbaar dat de toezichthouders de hoogte of de berekeningsmethode van de gereguleerde vergoedingen aanpassen. Dit kan mogelijk negatieve consequenties hebben voor het rendement dat TenneT behaalt op reeds gerealiseerde en nieuwe investeringen.

Omdat een substantieel deel van TenneT's investeringsagenda betrekking heeft op Duitsland heb ik een externe analyse laten uitvoeren naar het

⁴ Het voor TenneT door de staat vastgestelde normrendement is gelijk aan de door de Nederlandse en Duitse toezichthouders vastgestelde rendementen. Nu geldt een normrendement van 6,7%. Voor 2019 is een lager normrendement vastgesteld (5,4%) omdat voor de volgende reguleringsperiode een lager gereguleerd rendement is vastgesteld door de toezichthouders (in lijn met de gedaalde financieringskosten voor ondernemingen als TenneT). Overigens is in 2017 een rendement van 10,3% gerealiseerd door TenneT (dit was hoger dan het normrendement door positieve resultaten op niet gereguleerde activiteiten en door de vergoedingssystematiek van offshore projecten in Duitsland).

reguleringsrisico dat TenneT loopt in Duitsland. Hierbij is geconcludeerd dat, in lijn met hoe het in Nederland werkt, het inderdaad in theorie mogelijk is dat de toezichthouder wijzigingen in regulering doorvoert, maar dat eventuele negatieve wijzigingen – op basis van de Duitse wet- en regelgeving – wel redelijk moeten zijn.

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. 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.

Kapitaalbehoefte

Hoewel TenneT haar investeringen terugverdient via de Nederlandse en Duitse energietarieven, moet TenneT deze investeringen wel voorfinancieren. Dit doet de onderneming met een combinatie van vreemd vermogen en eigen vermogen. TenneT trekt hiervoor dan ook nieuw vreemd vermogen aan. Om haar financiële ratio's en daarmee haar credit rating op peil te houden, heeft TenneT ook eigen vermogen nodig. Een financieel gezond TenneT is namelijk belangrijk vanwege de noodzaak van investeringen in het hoogspanningsnetwerk. In 2016 heeft de Staat daarom aangekondigd € 1.190 miljoen in vier tranches ter beschikking te stellen in verband met de investeringsagenda van TenneT in Nederland.

Sinds 2016 is de investeringsagenda van TenneT verder gegroeid. TenneT heeft daarom opnieuw additioneel eigen vermogen nodig om binnen de gereguleerde kaders voldoende vreemd vermogen voor de investeringen aan te kunnen trekken. Anders dan bij de eerder aan TenneT toegezegde kapitaalstortingen, is deze eigen vermogen behoefte voor een substantieel deel een gevolg van de Duitse investeringsagenda.

Nadere analyse

Voordat het kabinet een besluit neemt over een eventuele kapitaalstorting, wil ik de rol van TenneT binnen de Noordwest-Europese elektriciteitstransportmarkt nader analyseren. Ik voer deze nadere analyse samen met de Minister van Economische Zaken en Klimaat uit. Hierbij hebben we vanuit de publieke belangen rond energievoorziening, in het bijzonder elektriciteitslevering, een aantal specifieke uitgangspunten geformuleerd waaraan het Nederlandse hoogspanningsnet te allen tijde zal moeten voldoen: betrouwbaarheid (het handhaven van de huidige leveringszekerheid), betaalbaarheid voor de Nederlandse burger en duurzaamheid (bestendigheid voor het realiseren van energiedoelen). Daarnaast houd ik oog voor eventuele risico's voor de Staat als aandeelhouder.

Voorop staan twee vragen. Allereerst de vraag hoe het Noordwest-Europese hoogspanningsnet optimaal ingericht kan worden voor de energietransitie en het borgen van het Nederlandse publieke belang. En ten tweede de vraag welke mate van organisatorische integratie tussen TSO's nodig is en welke organisatiemodellen en perspectieven voor het aandeelhouderschap van TenneT hierbij het beste passen.

Vervolgstappen

De antwoorden op deze vragen vormen het fundament voor een gezamenlijke toekomstvisie van de Minister van Economische Zaken en

Klimaat en mijzelf op TenneT's rol binnen de Noordwest-Europese elektriciteitstransportmarkt. Ik verwacht uw Kamer hierover nog dit jaar te kunnen informeren.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra