Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2019–2020

28 165 Deelnemingenbeleid rijksoverheid

Nr. 325

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN FINANCIËN EN VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 mei 2020

In september 2019 hebben wij, de Minister van Financiën en de Minister van Economische Zaken en Klimaat, de Tweede Kamer uitgebreid geïnformeerd over de kapitaalbehoefte van TenneT.[1] Wij hebben toen aangegeven uw Kamer opnieuw te informeren zodra het kabinet een duidelijk beeld heeft over de wenselijkheid en realiseerbaarheid van de verschillende scenario's. Hierbij informeren wij u, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid, over de voortgang en de afwegingen van het kabinet.

Het kabinet heeft inmiddels een breed spectrum van scenario's in kaart gebracht en deze afgewogen tegen de randvoorwaarden en doelstellingen, zoals geformuleerd in de brief van september 2019. Op basis hiervan heeft het kabinet een voorkeursscenario geselecteerd, te weten een investering door de Duitse staat in TenneT. Het kabinet is ervan overtuigd dat dit niet alleen goed voldoet aan de geformuleerde randvoorwaarden en doelstellingen, maar ook kan voorzien in de kapitaalbehoefte van het Duitse deel van TenneT. In het licht van de energietransitie en de belangrijke rol van elektriciteitsnetwerken daarbij, zal een eventueel gedeeld aandeelhouderschap naar verwachting voor de Nederlandse en Duitse energieconsument toegevoegde waarde hebben. Om de haalbaarheid van dit scenario te onderzoeken, zijn de afgelopen periode verkennende gesprekken gevoerd met de Duitse staat. Hieruit is gebleken dat de Duitse staat ook de toegevoegde waarde ziet om de mogelijkheden voor een investering in TenneT te onderzoeken. Dit heeft geleid tot het tekenen van een intentieverklaring («Joint declaration of intent» ofwel «JDI») met de Duitse staat, die als startpunt dient voor een onderhandeling over de voorwaarden van een deelname van de Duitse staat in TenneT. Deze JDI is als bijlage bij deze brief gevoegd[2].*rtk

[1] Kamerstuk 28 165, nr. 305

[2] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

kst-28165-325
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2020

In deze brief zullen wij de belangrijkste afwegingen toelichten die ten grondslag liggen aan de bovengenoemde keuze. Ook zullen wij het verdere proces schetsen voor de uitwerking van dit voorkeursscenario. Onderdeel van deze brief zijn bovendien nog twee bijlages: een analyse van de nationale veiligheidsaspecten en een duiding van het financiële risico van de Duitse activiteiten.

1. Laatste inzichten kapitaalbehoefte TenneT en invulling kapitaalbehoefte TenneT Nederland

In de brief van september 2019 hebben wij u geïnformeerd dat de 10-jaars investeringsagenda van TenneT € 35 miljard is voor de periode 2019–2028, hetgeen resulteerde in een kapitaalbehoefte van € 4,75 miljard van TenneT. Wij gaven toen aan dat dit bedrag mogelijk verder zou toenemen, onder meer als gevolg van de energietransitie. Dit is inderdaad het geval, TenneT schat haar huidige investeringsagenda voor de periode 2020–2029 nu in op een bandbreedte van € 40 tot € 50 miljard, waarvan circa 30 procent in Nederland en circa 70 procent in Duitsland. Voor de geschatte kapitaalbehoefte van TenneT Holding heeft dit tot gevolg dat deze, op basis van de huidige inzichten en aannames, stijgt over de periode 2020–2029 naar € 5,3 miljard.[3] Dit bedrag is sterk afhankelijk van externe factoren zoals de ontwikkeling in de investeringsagenda van TenneT en kan daarom nog verder toenemen of afnemen. Deze ontwikkelingen onderstrepen voor het kabinet de eerder gestelde doelstelling om het financiële risico over de Duitse activiteiten te verlagen.

De kapitaalbehoefte is op te delen in een deel dat nodig is voor de Duitse activiteiten en een deel voor de Nederlandse activiteiten. Zowel het Nederlandse als het Duitse deel van TenneT hebben beide een kapitaalbehoefte die op dit moment geschat wordt op circa € 2,7 miljard.[4] De Duitse regulering bevat meer vergoedingen die direct ingaan bij de start van een investering, waardoor TenneT eerder kasstromen ontvangt. Op basis van de huidige inzichten is de Duitse investeringsagenda dus weliswaar hoger, maar de kapitaalbehoefte niet. Op basis van door TenneT aangeleverde informatie is de huidige schatting dat TenneT op 1 januari 2022 een eerste tranche kapitaal nodig heeft om de kredietwaardigheid op peil te houden en zo de financiële continuïteit te waarborgen, uitgaande van behoedzame financiële ratio's.

Zoals ook aangegeven in onze brief van september 2019, is bij de vorige kapitaalstorting het uitgangspunt geformuleerd dat de Nederlandse staat als aandeelhouder alleen bijdraagt aan investeringen in het Nederlandse deel van TenneT. Op de invulling van het Duitse deel van de kapitaalbehoefte komen wij daarom later in deze brief terug. Voor het Nederlandse deel zal de Nederlandse staat kapitaal storten, net zoals bij de voorgaande kapitaalbehoefte. Eind 2020 zal een toets plaatvinden op de omvang van het exacte benodigde kapitaal en het tijdpad hierbij, waarbij ook sprake kan zijn van voorwaardelijke tranches. Bij de daadwerkelijke besluitvorming voor een storting zullen wij uiteraard een zorgvuldig proces doorlopen, waarbij we uw Kamer zullen betrekken. Indien het voorkeursscenario of een terugvalscenario niet (tijdig) geïmplementeerd kan worden, zal ook kapitaal moeten worden gestort voor het Duitse deel van

---

[3] Dit betreft schattingen gemaakt op basis van door TenneT aangeleverde informatie en uitgaande van een investeringsagenda van € 45 miljard, een FFO/Net Debt ratio van 9% en een gelijkblijvend rendement op eigen vermogen in Duitsland en gewogen gemiddelde kostenvoet van het vermogen in Nederland over de periode 2020–2029.

[4] Samen dus op dit moment geschat op circa € 5,4 miljard op basis van door TenneT aangeleverde informatie en onder dezelfde aannamen als onder voetnoot 2 genoemd. Dit is iets meer dan de kapitaalbehoefte op het niveau van TenneT Holding (€ 5,3 miljard) omdat er dan bepaalde financieringsvoordelen verloren gaan.

TenneT om de kredietwaardigheid van TenneT Holding op peil te houden. Dit betekent een permanente storting als het kabinet besluit tot het terugvalscenario van kapitaalstorting voor het Duitse deel. Als het kabinet kiest voor een ander terugvalscenario of wanneer het voorkeursscenario niet tijdig kan worden geïmplementeerd, dan zal dit een tijdelijke storting zijn. Dit betekent dat de storting voor het Duitse deel later door een verkoop van aandelen in TenneT aan een derde partij zal worden terug verkregen, als onderdeel van een permanente oplossing.

Recent heeft de Eurostat consultatie plaatsgevonden over de begrotingsbehandeling van de vorige kapitaalstorting (€ 1.190 miljoen, betaald in 2017 t/m 2019) van de Nederlandse staat aan TenneT. Volgens Eurostat moet deze als EMU-saldorelevant geboekt worden. Dit heeft daarmee ook gevolgen voor de budgettaire inpassing van eventuele toekomstige kapitaalstortingen.

2. De scenario's en het afwegingskader voor invulling kapitaalbehoefte van TenneT Duitsland

Het kabinet heeft de volgende scenario's in kaart gebracht voor de invulling van de kapitaalbehoefte van TenneT Duitsland:
- Een private partij neemt minderheidsbelang in TenneT.
- Een beursgang van minderheidsbelang in TenneT.
- De Duitse staat neemt minderheidsbelang in TenneT.
- Volledige verkoop van TenneT Duitsland.
- Kapitaalstorting door de Nederlandse staat.

In onze vorige brief zijn wij uitgebreid ingegaan op de twee randvoorwaarden en de twee doelstellingen die voor het kabinet van belang zijn bij het bepalen van een voorkeursscenario. Dit betreft:
- Randvoorwaarde 1: Borgen publieke belangen.
- Randvoorwaarde 2: Borgen nationale veiligheid.
- Doelstelling 1: Behoud voordelen van grensoverschrijdende activiteiten.
- Doelstelling 2: Verlaging financiële risico over de Duitse activiteiten.

In de afgelopen maanden hebben wij, samen met de Minister van Justitie en Veiligheid, nader uitgewerkt wat er precies onder deze criteria wordt verstaan en wat ervoor nodig is om aan deze criteria te voldoen. Deze randvoorwaarden en doelstellingen vormen samen de kern van het afwegingskader, waartegen de verschillende scenario's zijn getoetst. In paragraaf 4 zal worden beschreven hoe het voorkeursscenario en de andere scenario's zich verhouden tot het afwegingskader.

3. Borging nationale veiligheid

Zoals hierboven aangegeven is het borgen van de nationale veiligheid een van de randvoorwaarden die door het kabinet is gesteld. Zoals in de brief van september 2019 al stond aangegeven kunnen bij investeringen in en overnames binnen vitale aanbieders risico's voor de nationale veiligheid ontstaan. Om adequaat invulling te geven aan deze randvoorwaarde en de nationale veiligheid te kunnen borgen, is een nationale veiligheidsanalyse gemaakt.[5] De uitkomsten van deze analyse zijn als bijlage bij deze brief gevoegd[6].

---

[5] Deze analyse is uitgevoerd door het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, met medewerking van de NCTV, AIVD, NCSC, Agentschap Telecom, ACM en het Ministerie van Financiën, gebruikmakend van kennis en expertise van TenneT.

[6] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

De belangrijkste conclusie die uit de analyse naar voren komt is dat het nodig is om mitigerende maatregelen te nemen om de kritieke onderdelen binnen het vitaal proces Landelijk transport en distributie van elektriciteit te beschermen.

Vanwege de risico's voor de nationale veiligheid die kunnen ontstaan bij overnames van en investeringen in vitale aanbieders, is het uitgangspunt dat deze maatregelen *voorafgaand* aan een wijziging van zeggenschap in TenneT worden genomen. Indien dit niet mogelijk is, worden er borgingsafspraken gemaakt om de risico's tussentijds te beheersen – in afwachting van de definitieve implementatie van de maatregelen.

Het is hierbij goed om op te merken dat zodra meer bekend is over de voorgenomen organisatie- en zeggenschapsstructuur, er nog een specifieke investeringstoets op de risico's voor de nationale veiligheid zal plaatsvinden. Dit kan aanleiding geven om aanvullende maatregelen te nemen dan wel voor een ander scenario te kiezen.

Tot slot is uit de analyse naar voren gekomen dat sommige risico's zich ook in de huidige situatie kunnen voordoen, dus los van een eventuele wijziging in zeggenschap. Daarom zal het kabinet waar nodig nu al maatregelen nemen. Deze maatregelen dragen bij aan het borgen van de continuïteit en de weerbaarheid van het vitale proces, zowel nu als in de toekomst.

4. Appreciatie van de scenario's en voorkeursscenario's

Voorkeursscenario: Het nemen van een minderheidsbelang door de Duitse staat

Het kabinet is tot de conclusie gekomen dat een investering door de Duitse staat in TenneT Holding of TenneT Duitsland de voorkeur verdient. Dit scenario past volgens het kabinet het beste binnen de geformuleerde randvoorwaarden en doelstellingen.

Ten eerste past dit scenario goed bij de randvoorwaarde om de publieke belangen te blijven borgen omdat voor de Duitse staat, net als voor de Nederlandse staat, de publieke belangen leidend zijn (waaronder leveringszekerheid en zo laag mogelijke maatschappelijke kosten van uitbreiding van het hoogspanningsnet). Het kabinet is bovendien van mening dat er een extra positief effect uit kan gaan van de investering. Door op aandeelhoudersniveau in gesprek te zijn kunnen beide staten, samen met TenneT, goed signaleren welke kansen er zijn om gezamenlijke voordelen te bereiken. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan samenwerking op het gebied van grensoverschrijdende projecten of initiatieven. Dit zal dan ook een van onze speerpunten zijn van de samenwerking. In het verlengde hiervan voldoet dit scenario dus ook aan de doelstelling om het grensoverschrijdend karakter te behouden. Een aandachtspunt is hierbij dat besluitvorming en aansturing van het bedrijf zo efficiënt en effectief mogelijk kan blijven. Tot slot voldoet dit scenario ook goed aan de doelstelling om het financiële risico over de Duitse activiteiten te verlagen.

Een eventuele deelname van Duitsland in TenneT Holding zou overigens een wijziging van de Elektriciteitswet 1998 vergen die nu stelt dat de aandelen in de landelijke netbeheerder van het hoogspanningsnet direct of indirect bij de Nederlandse staat berusten. Tevens dient de finale beoordeling op de randvoorwaarde «borgen nationale veiligheid» positief uit te vallen.

Terugvalscenario's

Het kabinet heeft ook de andere scenario's beoordeeld. Het terugvalscenario zal moeten voldoen aan de randvoorwaarden en, zoveel als mogelijk, aan de doelstellingen. Het kabinet concludeert op basis van het afwegingskader dat het basisscenario van een beursgang van TenneT op gespannen voet staat met de randvoorwaarde om de publieke belangen goed te kunnen blijven borgen. Dit scenario is daarom voor het kabinet op dit moment geen optie.

De andere scenario's (zoals genoemd in paragraaf 2 van deze brief) voldoen allemaal aan de randvoorwaarden, mits goed wordt vastgelegd dat eventuele nieuwe aandeelhouders niet kunnen interveniëren in de besluitvorming van TenneT Nederland en mits de finale beoordeling van de nationale veiligheidsaspecten positief uitvalt. Indien het voorkeursscenario niet haalbaar blijkt te zijn, zal het kabinet afwegen welke terugvaloptie op dat moment het beste past bij de randvoorwaarden en doelstellingen.

5. Gesprekken met Duitsland en vervolg

Voortzetting gesprekken en «joint declaration of intent» (JDI)

In onze vorige brief hebben wij aangegeven dat gesprekken met de Duitse staat plaatsvinden, om de realiseerbaarheid van samenwerking met de Duitse staat te verkennen. Parallel aan het wegen van de verschillende scenario's zijn deze gesprekken in de afgelopen maanden op een vruchtbare wijze gecontinueerd. Hierbij is gebleken dat de Duitse staat ook de toegevoegde waarde ziet om de mogelijkheden voor een investering in TenneT te onderzoeken. Dit heeft ertoe geleid dat beide staten een «joint declaration of intent» (JDI) hebben getekend.

De JDI kent twee pijlers: een nadere samenwerking op strategisch vlak tussen beide staten en een intentie tot het nemen van een belang in TenneT door de Duitse staat. Het doel van de eerste pijler is het nog meer faciliteren en op elkaar afstemmen van de samenwerking tussen beide staten op het gebied van de energietransitie. Meer specifiek zal deze samenwerking bijvoorbeeld zien op investeringen in netwerken, innovatieve netwerkoplossingen, implementatie van grensoverschrijdende «redispatch»-mechanismes en de ontwikkeling van offshore-hubs. Voor deze pijler zal een Nederlands-Duitse werkgroep worden opgericht die als gezamenlijke missie heeft om op verschillende onderwerpen een voorstel tot samenwerking uit te werken.

Ook voor de tweede pijler zal een werkgroep worden opgericht, die zich zal richten op het uitwerken en realiseren van een investering in TenneT door de Duitse staat. Hierbij is een aantal eerste uitgangspunten geformuleerd, waaronder het uitgangspunt dat iedere staat alleen financieel zal bijdragen aan de investeringen van TenneT in zijn eigen land.

Een belangrijk onderdeel van de JDI is verder dat beide staten zijn overeengekomen dat de komende maanden exclusieve onderhandelingen zullen plaatsvinden. Dat wil zeggen dat de Nederlandse staat en TenneT geen onderhandelingen voeren met andere partijen dan de Duitse staat over de kapitaalbehoefte van TenneT. Deze exclusiviteit kan door beide staten eenzijdig worden opgezegd als een transactie niet realiseerbaar blijkt. Een transactie zal alleen worden gerealiseerd als er een akkoord komt over de prijs en voorwaarden (o.a. governance) en de risico's voor de nationale veiligheid volledig in kaart zijn gebracht en zijn meegewogen.

Tijdlijn

Nu de JDI is ondertekend, begint de onderhandelingsfase. De komende periode zal worden aangewend voor het uitwisselen van benodigde informatie en onderhandelingen over de prijs en voorwaarden van een transactie. Onderwerp van gesprek zal onder meer zijn de waardering van de onderneming, het niveau waarop zal worden geïnvesteerd (TenneT Holding of TenneT Duitsland) en de verdeling van zeggenschap.[7] Bij al deze gesprekken zullen de geformuleerde randvoorwaarden en doelstellingen leidend zijn. Dergelijke trajecten kennen een lange doorlooptijd. Het gezamenlijke streven is om in het eerste kwartaal van 2021 tot een finaal akkoord te komen. Zodra de voorwaarden van de transactie definitief zijn, zullen wij u informeren over de consequenties hiervan voor de Nederlandse staat en of eventueel aanpassing van wet- en regelgeving noodzakelijk zal zijn. In de JDI zijn ook afspraken gemaakt over het scenario dat er geen overeenstemming wordt bereikt met de Duitse staat, zodat het mogelijk is tijdig een terugvalscenario uit te werken en te implementeren.

Besliskader

In het geval dat deze investering op het niveau van TenneT Holding zou plaatsvinden, komt de voorgenomen samenwerking met de Duitse staat neer op een verwatering van het belang van de Nederlandse staat in TenneT Holding. Het kabinet heeft toegezegd om in dergelijke situaties het door de parlementaire onderzoekscommissie «Privatisering en verzelfstandiging overheidsdiensten» ontwikkelde besliskader te gebruiken.[8] Door de vijf stappen in dit kader te volgen, wordt het parlement tijdig en adequaat geïnformeerd over besluiten. Met deze brief geven wij invulling aan de eerste twee stappen uit het besliskader, te weten het voornemen en het ontwerp van de besluitvorming. Bij een investering in TenneT Holding dient ook de Elektriciteitswet 1998 gewijzigd te worden, voordat hiertoe overgegaan kan worden.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes

---

[7] Wat betreft het investeringsniveau kennen beide structuren voor- en nadelen. In de volgende fase zal worden bepaald welke structuur het beste past bij de randvoorwaarden en doelstellingen en de wensen van de betrokken stakeholders.

[8] Kamerstukken I, 2012–2013, C, A.