

Vergaderjaar 2014–2015

28 165

Deelnemingenbeleid rijksoverheid

Nr. 187

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 6 mei 2015

De commissie voor de Rijksuitgaven en de vaste commissie voor Economische Zaken heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Algemene Rekenkamer over het rapport van 25 februari 2015 inzake «Investeringen TenneT in Nederlands hoogspanningsnet» (Kamerstuk 28 165, nr. 181).

De Algemene Rekenkamer heeft deze vragen beantwoord bij brief van 4 mei 2015. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Harbers

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,
Vermeij

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Duisenberg

De griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Groen

Vraag 1

Klopt het dat de Autoriteit Consument en Markt (ACM) geen oordeel geeft over het investeringsplan, maar wel kijkt naar het proces? Zou de ACM dat naar de mening van de Algemene Rekenkamer (ARK) wel moeten doen? Kunt u uw antwoord toelichten?

Ja, het klopt dat ACM geen inhoudelijk en overkoepelend oordeel geeft over het investeringsplan van TenneT. ACM velt evenmin deelvragen over de noodzaak of de kosten van TenneT's investeringen. ACM beoordeelt in plaats daarvan of TenneT beschikt over adequate processen om tot een goede inschatting te kunnen komen van toekomstige capaciteitsbehoefte, risico's en oplossingen.

De Elektriciteitswet voorziet in opzet in gedegen toezicht op het landelijk hoogspanningsnetbeheer. De wet schrijft namelijk voor dat een integrale en inhoudelijke beoordeling van de investeringsplanning plaatsvindt door een onafhankelijke partij als ACM. Deze beoordeling moet duidelijk maken in hoeverre alle knelpunten in het transport worden opgelost. De wet voorziet er ook in dat de Minister zo nodig een aanwijzing kan geven. De noodzaak van een overkoepelend oordeel over de vraag of de door TenneT geplande investeringen nodig zijn en of de nodige investeringen zijn gepland volgt uit de wet. Het hoogspanningsnetbeheer is immers in economische termen een monopolie. Dat brengt het risico met zich mee dat de elektriciteitsvoorziening van onvoldoende kwaliteit is en/of te duur is door gebrek aan concurrentie. Om die reden vereist het landelijk hoogspanningsnetbeheer gedegen toezicht. Dat toezicht moet onder meer een kritische beoordeling omvatten van de noodzaak en de kosten van de investeringsplanning. Dan kunnen elektriciteitsgebruikers erop vertrouwen dat zij de juiste prijs voor hun stroom betalen. In ons rapport pleiten wij ervoor dat wordt gehandeld volgens de huidige wet; wij bepleiten geen aanpassing van de wet.

Vraag 2

Klopt het dat er op dit moment geen overkoepelend oordeel bestaat over noodzaak en kosten bij de investeringen van TenneT? Zou dat naar uw mening wel moeten? Zo ja, wie zou dat naar uw mening moeten regelen? Wie zou daar naar uw mening opdracht toe moeten geven?

Het antwoord op de eerste twee deelvragen hebben wij verwerkt in onze beantwoording van vraag 1.

De huidige Elektriciteitswet voorziet erin dat ACM het investeringsplan van TenneT inhoudelijk beoordeelt. De Minister van EZ moet erop toezien dat ACM dat oordeel ook geeft. De Minister is immers verantwoordelijk voor de elektriciteitsvoorziening en ook voor een goede uitvoering van de wet, inclusief het daarin beschreven toezicht.

Vraag 3

Op welke wijze komt TenneT aan een investeringsplan? Op welke wijze wordt de noodzaak tot investeringen op dit moment beoordeeld? Wie beoordeeld grote investeringen?

Aan de basis van TenneT's investeringsplan liggen gegevens die TenneT krijgt van producenten, verbruikers en netbeheerders. Deze gegevens worden door TenneT geanalyseerd. Daaruit resulteert een inventarisatie van huidige en toekomstige knelpunten. TenneT beschrijft die knelpunten (en de te nemen maatregelen) in het zogenaamde Kwaliteits- en Capaciteitsplan (KCD). Het te verrichten onderhoud en de te plegen investeringen worden opgenomen in het investeringsplan, dat deel uitmaakt van het KCD.

De Minister van Financiën beoordeelt als aandeelhouder de voorgenomen investeringen voor zover deze een geraamde omvang hebben van € 100

miljoen of meer, zoals vastgelegd in de statuten van TenneT. Op deze wijze borgt de Minister het waardebehoud van het kapitaal dat de Staat de onderneming ter beschikking stelt.

Als een investering binnen de wettelijke taak van TenneT valt, gaat de Minister van Financiën ervan uit dat zijn collega van EZ de noodzaak van zo'n investering toetst. Dit strookt met het deelnemingenbeleid dat bepaalt dat de vakminister investeringen door staatsdeelnemingen toetst op bijdrage aan het publieke belang. De Minister van EZ vertrouwt er op dat ACM de noodzaak van de investering toetst. In ons rapport constateren wij dat deze toetsing in een aantal gevallen is uitgebleven, zonder dat de Minister van EZ stappen heeft ondernomen om ervoor te zorgen dat de toetsing er alsnog zou komen.

Vraag 4

Welke aanpassing van de Electriciteitswet is naar uw mening nodig om zorg te dragen dat het investeringsplan conform deze wet beoordeeld gaat worden?

Op het punt van de beoordeling van TenneT's investeringsplan is er volgens ons geen aanpassing van de Electriciteitswet nodig. Zo stelt artikel 21, achtste lid:

«De Autoriteit Consument en Markt verleent goedkeuring aan het document [het KCD] voor zover het betreft de prestaties die de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet nastreeft ten aanzien van de leveringskwaliteit en de operationele netwerkveiligheid indien naar het oordeel van de Autoriteit Consument en Markt blijkt dat deze netbeheerder in voldoende mate en op een doelmatige wijze kan voorzien in de door hem gestelde doelen.»

In opzet voorziet de wet hiermee in een overkoepelend oordeel over TenneT's investeringsplan. In ons rapport dringen wij er daarom op aan dat er wordt gehandeld volgens de wet.

Vraag 5

Is de capaciteit van het toezicht door ACM naar uw mening op dit moment voldoende? Zo nee, wat of waaraan ontbreekt het naar uw mening?

De capaciteit van ACM is geen onderdeel geweest van ons onderzoek.

Vraag 6

De nieuwe Wet STROOM voorziet toch inmiddels in een vernieuwd toetsingskader voor investeringen? Klopt het dat zowel EZ als de ACM beiden een bindende gedragslijn kunnen opleggen aan TenneT wat betreft de investeringen? Voldoet dit nu aan de eisen van de ARK?

In zijn reactie op ons rapport schrijft het kabinet inderdaad dat de Minister van EZ enkele aanpassingen op het oog heeft met de nieuwe wet STROOM. Op dit moment heeft de Minister van EZ al de mogelijkheid om TenneT een aanwijzing tot het plegen van investeringen te geven. Maar om die bevoegdheid te kunnen uitoefenen moet duidelijk zijn in hoeverre de investeringen die TenneT op het oog heeft, alle knelpunten oplossen. Daarvoor is een inhoudelijke beoordeling van TenneT's investeringsplan nodig. Die vindt nu niet plaats en daar zit ons bezwaar. Een integrale en inhoudelijke beoordeling van TenneT's investeringsplan blijft dus noodzakelijk.

Vraag 7

Klopt het dat ook de huidige wetgeving volgens de ARK eigenlijk voldoet? Klopt het dat de ACM hieraan onvoldoende invulling geeft en slechts het proces toetst van de investeringsbeslissing? Betekent dit volgens de ARK

dat de ACM meer fte moet zetten op het toetsen van de investeringsbeslissing?

De antwoorden op uw eerste twee deelvragen hebben wij verwerkt in onze reactie op vraag 1. De capaciteit van ACM is geen onderdeel geweest van ons onderzoek.

Vraag 8

Klopt het dat de ARK stelt dat verreweg de meeste andere EU-lidstaten eveneens hebben gekozen voor een (overwegend) publiek eigendom van de landelijk netbeheerders? Kan de ARK de (eigendoms-)situatie (publiek/privaat) schetsen in de ons omringende landen?

Ongeveer tweederde van alle Europese lidstaten kiest voor volledig of overwegend publiek eigendom van hun hoogspanningsnetbeheerder(s). De ons direct omringende lidstaten (België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk) kiezen voor privaat eigendom. Ook Italië, Spanje, Portugal en Luxemburg hebben hun hoogspanningsnetbeheerder volledig geprivatiseerd. Scandinavische en Oost-Europese lidstaten hebben de hoogspanningsnetbeheerders overwegend in publieke handen.

Vraag 9

Waarom heeft de ARK de laatste ontwikkeling van de mogelijkheid van samenwerkingsverbanden voor onder andere TenneT en kruislingse aandelenparticipatie met gecertificeerde netwerkbedrijven in Europa niet meegenomen in het rapport?

Ons onderzoek was gericht op het toezicht van de rijksoverheid op de investeringen van TenneT. Het staatseigendom van de aandelen was daarbij een gegeven. Daar komt bij dat onze dataverzameling al was afgerond op het moment dat de Ministers van Financiën en EZ hun voornemen voor kruisparticipatie bekend maakten.¹ De voorwaarden waaronder de Ministers kruisparticipatie mogelijk wilden maken, moesten nog worden vastgelegd in wetgeving.

Vraag 10

Voor welke investeringen heeft de ARK concrete aanleiding om te veronderstellen dat ze niet noodzakelijk of niet doelmatig waren? Waaruit blijkt dit? Wat zijn de kosten van het Nederlandse net in vergelijking met buitenlandse elektriciteitsnetten voor de gebruiker? Hoe betrouwbaar is het Nederlandse hoogspanningsnet in vergelijking met buitenlandse (Europese) netten?

Een concrete aanleiding om te veronderstellen dat bepaalde investeringen van TenneT niet noodzakelijk of ondoelmatig zouden zijn hebben we niet, omdat de investeringen zelf geen onderdeel van ons onderzoek waren. Wel bleek uit ons onderzoek dat ACM in zijn beoordeling van TenneT's Kwaliteits- en Capaciteitsplan voor 2011 heeft geconstateerd dat onduidelijk was hoe TenneT tot zijn investeringen kwam. ACM keurde het plan niet af, maar zou dit punt bij de beoordeling van het plan voor 2013 opnieuw bekijken.

Uit het rapport *Energy prices and costs in Europe* van de Europese Commissie uit 2014 blijkt dat de transportkosten van het Nederlandse hoogspanningsnet relatief laag zijn. Deze cijfers kunnen echter ook niet-transportkosten bevatten; er is bovendien geen rekening gehouden met fysieke verschillen tussen de netten zelf, zoals verschillen in voltages, bevolkingsdichtheid, of wijze van opwekking van elektriciteit. Een rapport

¹ Kamerstuk 28 165, nr. 176.

van de Europese vereniging van hoogspanningsnetbeheerders, eveneens uit 2014, komt overigens tot vergelijkbare conclusies.² ACM geeft een andere indicatie van het kostenniveau van TenneT. Bij het bepalen van de tarieven die TenneT in rekening mag brengen, vergelijkt ACM de kosten van TenneT met die van andere netbeheerders. ACM concludeerde voor de periode 2014–2016 dat TenneT doelmatiger kon werken en dat dus de transportkosten omlaag zouden kunnen. Volgens zowel TenneT als de Minister van EZ heeft Nederland één van de betrouwbaarste netten van Europa. Dat komt ook naar voren uit een gezamenlijke rapportage van ECN, Energie-Nederland en Netbeheer Nederland.³ In ons rapport pleiten we mede in dit licht voor een integrale en inhoudelijke beoordeling van TenneT's investeringsplan. Daarmee kan antwoord worden gegeven op de vraag hoe het komt dat het net in vergelijking met andere landen zo weinig storingen kent. Is de kwaliteit zo goed of is het net te ruim bemeten?

Vraag 11

Hoe en in welke mate wordt door de voorstellen van de ARK het toezicht effectiever? En wat betekent dit voor de toezichtkosten?

Voor het antwoord op deze vraag verwijzen naar onze reacties op de vraag 1. De toezichtkosten zijn geen onderdeel van ons onderzoek geweest.

² ENTSO-E Overview of transmission tariffs in Europe, Synthesis 2014.

³ ECN, Energie-Nederland en Netbeheer Nederland: Energietrends 2012, november 2012.