

Bestuurlijke reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer "Investeringsplannen TenneT in Nederlands hoogspanningsnet"

Op 21 november stuurde u ons het concept toe van uw Rapport "Investeringsplannen TenneT in Nederlands hoogspanningsnet" met het verzoek een bestuurlijke reactie op dit concept te geven. Met deze brief voldoen wij aan uw verzoek. We zullen in deze bestuurlijke reactie ingaan op de in uw rapport genoemde aanbevelingen, voor zover die betrekking hebben op de ministers van Economische Zaken en Financiën.

Uw hoofdconclusie is dat de drie betrokken overheidspartijen, ACM, EZ en Financiën, er onvoldoende op toezien dat de investeringen van TenneT doelmatig zijn. U doet een aantal aanbevelingen om hierin verbetering aan te brengen. Wij onderschrijven uw aanbeveling om verbetering aan te brengen in de manier waarop de betrokken partijen de investeringsplannen van TenneT beoordelen, al zijn we het niet op alle punten eens met uw onderliggende analyse. Dit komt vooral voort uit het onzes inziens belangrijke onderscheid tussen beoordeling van de noodzaak van investeringen en beoordeling van de efficiëntie van investeringen (doelmatigheid). Uit uw rapport blijkt dat voor u de term "doelmatigheid" zowel "noodzakelijkheid" als "efficiëntie" omvat.

Vanuit onze verantwoordelijkheden als respectievelijk beleidsminister en aandeelhouder, hebben wij eerder ook geconstateerd dat de rolverdeling tussen de betrokken partijen voor het toetsen van de *noodzakelijkheid* van investeringen van TenneT niet altijd duidelijk afgebakend is. Het kabinet heeft dit in een brief van 18 juni 2014 over de wetgevingsagenda STROOM aan de Tweede Kamer gemeld (Kamerstukken II, 2013/14, 31510, nr. 49) en aangekondigd dat hiervoor een wetswijziging nodig is. Deze aanpassing van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet sluit goed aan op de aanbevelingen die u in het rapport doet. Wat betreft de toetsing van de *efficiëntie* van de investeringen is er naar het oordeel van de minister van Economische Zaken geen reden voor structurele aanpassingen in rollen en verantwoordelijkheden.

In de brief aan de Tweede Kamer stelt het kabinet dat er een verbetering nodig is van de regels over planning en uitbreiding van het net. Belangrijke aanleiding hiervoor is de energietransitie die grote investeringen in de netten met zich meebrengt¹. De regels dienen er voor te zorgen dat netbeheerders alleen noodzakelijke investeringen doen en dat ze deze tijdig doen, dat de netbeheerder efficiënte investeringen kan terugverdienen en dat de verantwoordelijkheden van de vier hierbij betrokken partijen (de netbeheerder, de aandeelhouder, de minister van Economische Zaken en de toezichthouder) duidelijk zijn. Het huidige systeem, dat onder andere bestaat uit een kwaliteits- en capaciteitsdocument (KCD) en een regeling voor uitbreidingsinvesteringen, wordt aangepast. In het wetsvoorstel STROOM wordt hiertoe voor alle netbeheerders het investeringsplan geïntroduceerd. Het mag overigens duidelijk zijn dat het parlement dit wetsvoorstel nog moet behandelen en goedkeuren. Het kabinet verwacht het wetsvoorstel dit voorjaar in te dienen bij de Tweede Kamer.

Het wetsvoorstel beoogt het volgende te regelen ten aanzien van de investeringsplannen van TenneT (en de overige netbeheerders).

TenneT stelt een ontwerp investeringsplan op. In het ontwerp investeringsplan worden alle uitbreidingsinvesteringen en vervangingsinvesteringen beschreven en onderbouwd. Concreet gaat het erom dat duidelijk wordt welke ontwikkelingen TenneT ziet, welke mogelijkheden er zijn om daarmee om te gaan en tot welke investeringen dat moet leiden.

TenneT consulteert belanghebbenden en geeft aan welke inbreng is geleverd en op welke wijze de input uit consultaties is verwerkt. Het ontwerpplan wordt vervolgens ter toetsing voorgelegd aan ACM en de minister van Economische Zaken. ACM toetst de consistentie en de redelijkheid van de

¹ De netbeheerders schatten in tot 2050 tussen de € 30 en €70 miljard te moeten investeren in de vervanging en uitbreiding van de huidige netten.

onderbouwing van het plan. De kern van deze toets is of TenneT in redelijkheid tot een dergelijk plan heeft kunnen komen en of – bij onzekere ontwikkelingen – op een verstandige manier rekening is gehouden met verschillende scenario's. De minister van Economische Zaken toetst of TenneT in het ontwerpplan voldoende rekening heeft gehouden met de ontwikkelingen in de energiemarkt.

Voor de investeringsplannen van de landelijk netbeheerders (TenneT en GTS) krijgt de minister van Economische Zaken naast ACM de specifieke bevoegdheid om een aanwijzing te geven over het investeringsplan². Deze bevoegdheid kan hij gebruiken als hij constateert dat er ontwikkelingen in de energiemarkt zijn, waarmee de beheerder geen of onvoldoende rekening heeft gehouden. Vervolgens stelt TenneT haar investeringsplan vast met inachtneming van de resultaten van consultatie en toetsing. De minister informeert vervolgens de Tweede Kamer over relevante zaken uit het plan van de landelijk netbeheerder. Investeringsplannen die volgen uit het vastgestelde investeringsplan worden op grond van de wet noodzakelijk geacht en TenneT mag zodoende via de tarieven inkomsten genereren om de investeringen terug te verdienen.

Door deze verbetering in de regulering creëert het kabinet een rolverdeling die recht doet aan de competenties en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen:

- Van de netbeheerder om de investeringsportfolio aan te laten sluiten bij ontwikkelingen en om nut en noodzaak van de investeringen aan te tonen;
- Van de marktpartijen om eventuele omissies in de investeringsplannen aan de netbeheerder kenbaar te maken;
- Van de ACM om de kwaliteit en onderbouwing van de investeringsplannen te toetsen aan het wettelijk kader;
- Van de minister van Economische Zaken om de investeringsplannen te toetsen aan de ontwikkelingen in de energiemarkt.

Het KCD en de verplichting voor ACM om hierover een oordeel te geven verdwijnen dus in de nieuwe structuur, net als de regeling voor uitbreidingsinvesteringen. Hiervoor komt het investeringsplan in de plaats, met een wettelijk vastgelegde procedure waarin de taken en verantwoordelijkheden van betrokken partijen duidelijk zijn. Met deze wijziging komt het kabinet ook al voor een deel tegemoet aan uw concrete aanbeveling om een toezichtvisie te ontwikkelen. U beveelt aan dat de minister van Economische Zaken erop toeziet dat ACM een oordeel velt over het KCD. In de hierboven beschreven nieuwe structuur wordt de rolverdeling tussen de betrokken partijen voor het toetsen van de noodzaak van investeringen van TenneT duidelijk afgebakend. In het wetsvoorstel is een procedure vastgelegd met een heldere rol voor ACM als toetser van het investeringsplan.

In aanvulling op uw aanbeveling over een toezichtvisie, wijzen wij erop dat de minister van Economische Zaken in maart 2011 in een brief aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 2010/11, 31490, nr. 55) zijn visie op markttoezicht in brede zin uiteen heeft gezet. Daarnaast heeft de minister in maart 2013 in een andere Kamerbrief (Kamerstukken II, 2012/13, 27879, nr. 46) aangekondigd dat hij jaarlijks zijn bevindingen over het jaarverslag van de ACM met het parlement deelt, zoals hij dat voorheen ook deed over het jaarverslag van de toenmalige Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa).

Het is een interessante suggestie om een toezichtvisie op te stellen die specifiek gericht is op energie. De minister van Economische Zaken stelt wettelijke kaders vast en draagt systeemverantwoordelijkheid voor het gehele energiebeleid. De toezichthouder heeft echter via Europese regelgeving specifieke en exclusieve bevoegdheden toegewezen gekregen. ACM moet de ruimte hebben om deze bevoegdheden eigenstandig in te vullen, binnen de wettelijke kaders. Het kabinet past hier zodoende terughoudendheid. Een brede toezichtvisie op energie vindt het kabinet

² Voor de overige netbeheerders komt de bevoegdheid om een aanwijzing te geven bij ACM te liggen.

op dit moment dan ook niet het juiste instrument. Wel is de minister van Economische Zaken voornemens om bij zijn aangekondigde jaarlijkse bevindingen over het jaarverslag van ACM een aparte paragraaf te wijden aan het energietoezicht door ACM.

U constateert in uw rapport dat de beoordelingen die de betrokken partijen doen, nauwelijks toegevoegde waarde hebben ten opzichte van wat TenneT zelf stelt. De ministers van Economische Zaken en Financiën delen die mening niet. De minister van Economische Zaken doet wel degelijk een serieuze en kritische beoordeling van voorstellen tot uitbreiding van het hoogspanningsnet die ter toetsing aan hem voorgelegd worden. De casus die u in uw rapport behandelt, het project Marconistraat-Ommoord-Krimpen (MOK), is hier een goed voorbeeld van. De minister van Economische Zaken heeft toen, mede op advies van ACM, TenneT om een nadere onderbouwing van de overwogen alternatieven gevraagd. Het feit dat de minister vervolgens concludeerde dat het ingediende voorstel van TenneT het beste alternatief was, betekent niet dat er niet kritisch naar dit voorstel is gekeken. Dit geldt ook voor de beoordeling van investeringen die binnen de Rijkscoördinatieregeling vallen, waarbij de plannen van TenneT zeer kritisch tegen het licht gehouden worden. Het is de minister van Economische Zaken, die samen met de minister van Infrastructuur en Milieu, besluit over de ruimtelijke inpassing van het tracé.

Het is echter nadrukkelijk niet de bedoeling dat de ministers op de stoel van de netbeheerder gaan zitten. Iedere partij heeft zijn eigen verantwoordelijkheid. Hier is het kabinet altijd duidelijk in geweest: TenneT is zelf verantwoordelijk voor beheer, onderhoud en uitbreiding van zijn net, binnen de daarvoor in de wet vastgelegde kaders. TenneT moet dus investeringsvoorstellen doen en daarbij nut en noodzaak aantonen. Het is vervolgens aan ACM, EZ en Financiën om (de onderbouwing van) deze voorstellen te toetsen, ieder vanuit zijn eigen rol.

Voor de volledigheid merken we op dat de regulering van de monopolist TenneT breder is dan alleen het opstellen en beoordelen van de investeringsplannen. De tariefregulering is een andere belangrijke pijler, die stevige prikkels biedt voor TenneT om efficiënt te werken. Zoals hierboven vermeld, doet het kabinet in de wetswijziging STROOM een voorstel om het huidige systeem van de KCD's te vervangen door een nieuw systeem om investeringsplannen te ontwikkelen en te toetsen. De prikkels die de tariefregulering geeft, blijven in de herziening van de Elektriciteitswet ongewijzigd. De totale regulering van TenneT draagt er in belangrijke mate aan bij dat Nederland het meest betrouwbare hoogspanningsnet van Europa heeft met daarbij een van de laagste transporttarieven, ondanks veel aandacht voor de maatschappelijke en landschappelijke inpassing.³

Ten slotte vindt de minister van Economische Zaken het belangrijk om te benadrukken dat het bij investeringen in de uitbreiding van het hoogspanningsnet nooit uitsluitend kan gaan om "de goedkoopste oplossing", zoals u in uw rapport suggereert. Dit schetst een verkeerd beeld van de totstandkoming van bijvoorbeeld een nieuwe hoogspanningsverbinding. 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 is essentieel dat er wettelijk vastgelegde natuur- en milieueisen zijn, waaraan voldaan moet worden. Kosten kunnen dus zeker niet altijd de doorslaggevende factor zijn. Als er op grond van deze totale afweging eenmaal een tracé voor een nieuwe verbinding is vastgesteld, gaat het erom dat TenneT de gekozen variant zo efficiënt mogelijk aanlegt. ACM houdt hier toezicht op en voert doelmatigheidstoetsen uit.

Uw rapport bevat ook een aantal concrete conclusies en aanbevelingen voor de minister van Financiën. In oktober 2013 heeft het kabinet haar visie op de wijze waarop de Staat in haar rol als

³ Voor overzicht van transporttarieven zie: ENTSO-E Overview of transmission tariffs in Europe: Synthesis 2014

aandeelhouder moet optreden, uiteengezet in de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid⁴. Uw rapport gaat in op twee bevoegdheden van de aandeelhouder: het goedkeuren van investeringen boven de statutaire drempel en het vaststellen van het gedeelte van de winst dat zal worden uitgekeerd als dividend.

Investeringsvoorstellen van deelnemingen worden beoordeeld volgens het in de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid opgenomen beoordelingskader bij grote investeringen. Deze beoordeling begint bij het beantwoorden van de vraag of het voorstel het publieke belang van de deelneming dient. Hierbij kijkt de aandeelhouder naar de door de onderneming gepresenteerde onderbouwing, toetst deze bij het vakdepartement en schakelt indien nodig een externe adviseur in voor een *second opinion*. Dit kader wordt bij voorstellen van alle deelnemingen gehanteerd, zo ook bij TenneT. Bijzonder aan de investeringsvoorstellen van TenneT is dat deze onderdeel uitmaken van de wettelijke taak, waardoor de ministers van Economische Zaken en Infrastructuur en Milieu meestal in een eerder stadium dan de aandeelhouder worden gevraagd zich te buigen over nut en noodzaak van investeringsvoorstellen. Om dubbel werk te voorkomen vaart de minister van Financiën als aandeelhouder in sterkere mate op de analyse van het vakdepartement dan bij investeringsvoorstellen die niet onder de wettelijke taak vallen. Dat wil echter niet zeggen dat de minister van Financiën alleen nog maar kijkt naar de financiering van voorstellen zoals u concludeert. Het hele investeringskader wordt doorlopen, waarin meegenomen wordt in hoeverre nut en noodzaak reeds getoetst en bevestigd is.

U stelt verder in uw rapport dat de Staat als aandeelhouder recht heeft op dividend (voor het beschikbaar stellen van kapitaal) en dat niet duidelijk is op welke wijze de rendementseisen van de aandeelhouder hierin meewegen. Er is een verschil tussen het rendement, het deel van de winst dat de onderneming aan de aandeelhouder(s) uitkeert (dividend) en de wijze waarop de hoogte van het dividend bepaald wordt. Het gedeelte van de winst (resultaat van de onderneming) dat wordt uitgekeerd als dividend is niet hetzelfde als het rendement. Het rendement is de nettowinst ten opzichte van het kapitaal van de onderneming. Het dividend is het deel van de winst, dat aan de aandeelhouders wordt uitgekeerd. Het rendement dat TenneT maakt wordt door TenneT gerapporteerd en ieder kwartaal besproken met de aandeelhouder. Voor het dividend geldt vervolgens het volgende. Conform het vennootschapsrecht is het de bevoegdheid van de vergadering van aandeelhouders (AVA) om de jaarrekening en het gedeelte van de winst dat wordt uitgekeerd als dividend vast te stellen. Zoals beschreven in de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid stellen het bestuur en de raad van commissarissen van een staatsdeelneming een dividendbeleid op dat met de aandeelhouder wordt besproken. Daarin zet de deelneming uiteen welk deel van de winst de onderneming in beginsel jaarlijks wil uitkeren als dividend en welke overwegingen daarbij relevant zijn. Vervolgens besluit de vergadering van aandeelhouders, op voorstel van de rvb/rvc, jaarlijks welk deel daadwerkelijk wordt uitgekeerd.

Er kunnen goede redenen zijn om van het dividendbeleid af te wijken. Als een deelneming voor grote investeringen staat of haar buffers tijdelijk moet versterken kan de AVA overwegen om in te stemmen met het laten reserveren van een groter gedeelte van de winst in de reserves van de onderneming. Als de buffers en de investeringsagenda het toelaten kan ook een groter gedeelte van de winst dan het beleid worden uitgekeerd. Het is ook mogelijk om een directe uitkering te laten doen ten laste van de reserves van de onderneming. In dat geval spreekt men van een superdividend. Het is aan de aandeelhouder om hier jaarlijks een bedrijfseconomische afweging te maken. Het is dan ook niet juist om bij afwijkingen van het dividendbeleid te spreken van het 'afzien van een recht'. De aandeelhouder maakt wel degelijk gebruik van het recht om de winstuitkering te bepalen, op grond van zijn eigen afwegingen. Het afzien van een recht impliceert dat de aandeelhouder geen eigen afweging maakt.

⁴ Kamerstukken II, 2013/2014, 28 165, nr. 165.

U doet in uw rapport de minister van Financiën de aanbeveling te zorgen voor een ordelijk en controleerbaar archiefsysteem. De minister herkent zich niet in het door de Rekenkamer geschetste beeld van de status van het archief, maar staat open voor specifieke suggesties van de ARK voor verbetering van het archiefsysteem.