Nederlandse Mededingingsautoriteit

ADVIES

Advies van de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit, als bedoeld in artikel 20e, derde lid, van de Elektriciteitswet 1998.

Zaaknummer: 104152/15
Onderwerp: Advies bijzondere uitbreidingsinvestering TenneT

Inleiding

1. Op 22 augustus 2012 heeft de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet, TenneT TSO B.V. (hierna: TenneT), aan de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: de Raad) een melding gedaan als bedoeld in artikel 20e, eerste lid, van de Elektriciteitswet 1998, betreffende een voornemen tot een bijzondere investering in de aanleg of uitbreiding van het door TenneT beheerde hoogspanningsnet (hierna: melding).

2. De melding van TenneT van het voornemen tot een bijzondere investering betreft:
   - de aanleg van een ondergrondse 150kV hoogspanningskabelverbinding tussen station Rotterdam Marconistraat en station Ommoord;
   - de aanleg van een ondergrondse 150 kV hoogspanningskabelverbinding tussen station Ommoord en station Krimpen:
   - noodzakelijke uitbreidingen op de stations Marconistraat, Ommoord en Krimpen om de nieuwe verbindingen te kunnen aansluiten op de bestaande installaties.

3. Gelet op het bepaalde in artikel 20e, derde lid, van de Elektriciteitswet 1998 (hierna: E-wet), besluit de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (hierna: de Minister) of een bijzondere investering in de aanleg of uitbreiding van het landelijk hoogspanningsnet (hierna: bijzondere investering) noodzakelijk is, gelet op het belang van een duurzame, betrouwbare en efficiënte energievoorziening.

4. Alvorens de Minister besluit of een bijzondere investering noodzakelijk is, brengt de Raad, gelet op het bepaalde in artikel 20e, derde lid, van de E-wet, binnen vier weken nadat de melding is gedaan, advies uit aan de Minister over het te nemen besluit.

5. Dit document bevat de beoordeling door de Raad of de betreffende door TenneT voorgenomen bijzondere investering noodzakelijk is, gelet op het belang van een duurzame, betrouwbare en

efficiënte energievoorziening.

Wettelijke basis van het advies

6. Artikel 20e, derde lid, de E-wet luidt:
   Onze Minister besluit of een investering als bedoeld in het eerste lid van de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet noodzakelijk is, gelet op het belang van een duurzame, betrouwbare en efficiënte energievoorziening. Alvorens Onze Minister besluit, brengt de raad van bestuur van de mededingingsautoriteit binnen vier weken nadat de melding is gedaan advies uit over het te nemen besluit. Indien de investering niet is opgenomen in een structuurvisie als bedoeld in artikel 2.3 van de Wet ruimtelijke ordening, stelt Onze Minister het besluit niet eerder vast, dan na twee weken nadat het ontwerp daarvan en het betrekkelijke advies aan beide kamers der Staten-Generaal zijn overlegd.

7. Artikel 20e, eerste lid, van de E-wet bepaalt dat bij ministeriële regeling regels kunnen worden gesteld omtrent de melding. Op grond hiervan is op 1 juli 2011 de Regeling melding aanleg- of uitbreidingsinvestering (hierna: Regeling melding) in werking getreden. Artikel 2 van de regeling luidt:
   Een voornemen tot een investering in de aanleg of uitbreiding van het net als bedoeld in artikel 20e van de Elektriciteitswet 1998 of artikel 39f van de Gaswet wordt gemeld door het overleggen van de gegevens, bedoeld in bijlage I.

De Melding en de procedure

8. Bij brief en daarbij behorende bijlagen van 22 augustus 2012, heeft TenneT het voornemen tot een bijzondere investering gemeld aan de Minister en de Raad. Het betreft een melding als bedoeld in artikel 20e, eerste lid, van de E-wet, waarop de Regeling melding van toepassing is.

9. Op grond van artikel 20e, derde lid, van de E-wet besluit de Minister of het door TenneT op 22 augustus 2012 gemelde voornemen tot een bijzondere investering noodzakelijk is, gelet op het belang van een duurzame, betrouwbare en efficiënte energievoorziening. Daaraan voorafgaand brengt de Raad binnen vier weken nadat de melding is gedaan advies uit aan de Minister over het te nemen besluit.

10. Het advies van de Raad bevat een beoordeling van de gegevens die door TenneT bij de melding zijn overgelegd ten aanzien van het voornemen tot een bijzondere investering. Daarbij staat centraal of de voorgenomen bijzondere investering noodzakelijk is, gelet op het belang van een duurzame, betrouwbare en efficiënte energievoorziening.

Beoordeling van de melding door de Raad

11. De beoordeling van de melding door de Raad vindt plaats aan de hand van een stappenplan waarin de relevante aspecten van de melding om een afgewogen advies op te stellen achtereenvolgens aan de orde komen.

12. Alleen bijzondere investeringen waarop de procedure, bedoeld in artikel 3.28 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wet RO), niet van toepassing is, moeten worden gemeld aan de Raad of, indien het de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet betreft, eveneens aan de Minister. Van de netbeheerder die een melding doet als bedoeld in artikel 20e, eerste lid, van de E-wet, mag naar het oordeel van de Raad worden verwacht dat deze zich ervan heeft vergewist dat de hiervoor genoemde procedure uit de Wet RO niet van toepassing is. De Raad gaat er in zijn advies dan ook vanuit dat dit niet het geval is.

13. Omdat de verplichting tot melding betrekking heeft op een *voornemen* tot investering waarvan de noodzakelijkheid nog moet worden vastgesteld, mag er ten tijde van de melding in beginsel nog geen sprake zijn van uitvoering van dit voornemen, alvorens i.c. de Minister hierover een besluit heeft genomen. Het voornemen tot de onderhavige bijzondere investering van TenneT is op 23 juni 2011, acht dagen voor de inwerkingtreding op 1 juli 2011 van artikel 20e van de E-wet, bij TenneT intern formeel afgerond. Na die datum is meer dan een jaar verstreken voordat de melding van de voorgenomen bijzondere investering op 22 augustus 2012 werd gedaan. In die periode heeft er verschillende malen overleg plaatsgevonden tussen medewerkers van TenneT, medewerkers van de Energiekamer van de NMa en het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie over de wijze waarop aan de (nieuwe) verplichting om bijzondere investeringen te melden invulling gegeven moet worden. Juist vanwege het belang van die overleggen, terwijl reeds was aangevangen met de uitvoering van de betreffende bijzondere investering , is de Raad van mening dat de melding tijdig, althans zo spoedig mogelijk, is gedaan.

14. Artikel 2 van de Regeling melding bepaalt onder meer dat een voornemen tot een bijzondere investering, als bedoeld in artikel 20e van de E-wet wordt gemeld door het overleggen van de gegevens, bedoeld in bijlage I van de Regeling melding. Deze bijlage omvat acht onderdelen waarover gegevens moeten worden overgelegd die moeten zijn ondertekend door of namens het management van de netbeheerder.
    Na onderzoek van de door TenneT overgelegde gegevens, is het de Raad gebleken dat TenneT met betrekking tot alle onderdelen van de bijlage gegevens heeft verstrekt. Bij één onderdeel, de onderbouwing van de verschillende overwogen oplossingen, kunnen echter serieuze kanttekeningen ten aanzien van de volledigheid worden geplaatst. In randnummer 20 komt dit nader aan de orde.

15. Artikel 3 van Regeling melding bepaalt dat een voornemen tot een bijzondere investering wordt geclusterd met een of meer andere voornemens indien deze voornemens onlosmakelijk met

elkaar zijn verbonden.
De door TenneT gemelde bijzondere investering omvat drie onderdelen:
- de aanleg van een ondergrondse 150kV hoogspanningskabelverbinding tussen station Rotterdam Marconistraat en station Ommoord;
- de aanleg van een ondergrondse 150 kV hoogspanningskabelverbinding tussen station Ommoord en station Krimpen:
- noodzakelijke uitbreidingen op de stations Marconistraat, Ommoord en Krimpen om de nieuwe verbindingen te kunnen aansluiten op de bestaande installaties.
Naar het oordeel van de Raad zijn deze onderdelen onlosmakelijk met elkaar verbonden.

16. In de gegevens bij de melding wordt voldoende uiteengezet dat er sprake is van een voorgenomen investering in de aanleg of uitbreiding van het net. De verplichting tot melding heeft echter alleen betrekking op bijzondere investeringen.

17. Van een bijzondere investering is sprake indien deze naar zijn aard zeer groot is of uitzonderlijk. In het geval waar de melding op ziet is naar het oordeel van de Raad sprake van een zeer grote investering. Hierbij is de verhouding tussen het te investeren bedrag en de totale activawaarde van TenneT, alsmede de verhouding van de voorgenomen investering tot investeringen in het verleden in ogenschouw genomen. Verder is bij het oordeel ook het gebruikelijke jaarlijkse investeringspatroon betrokken en is de invloed op het kostenniveau van TenneT beoordeeld als gevolg van de voorgenomen investering.

18. Omtrent de noodzakelijkheid van de voorgenomen investering is de Raad van oordeel dat deze in voldoende mate in de melding is onderbouwd. Het niet uitvoeren van de voorgenomen investering leidt er onder meer toe dat niet (langer) wordt voldaan aan het bepaalde in artikel 16, eerste lid, onderdeel b. Hierin is de verplichting voor de netbeheerder opgenomen om de veiligheid en betrouwbaarheid van de netten en van het transport van elektriciteit over de op de meest doelmatige wijze te waarborgen. In de toelichtende notitie bij de melding komt naar voren dat het gevaar bestaat dat bij niet-uitvoering van de voorgenomen investering de mogelijkheid waarschijnlijk is dat een kortsluiting niet kan worden afgeschakeld, wat tot zeer grote schade kan leiden.

19. Naar het oordeel van de Raad heeft TenneT in onvoldoende mate voldaan aan hetgeen voortvloeit uit onderdeel 8 van bijlage I bij de Regeling melding. In dat onderdeel wordt voorgeschreven dat i.c. TenneT een onderbouwing moet geven van de verschillende overwogen oplossingen om het gesignaleerde capaciteits- of functionaliteitstekort in het net op te lossen.

20. In de toelichtende notitie bij de melding heeft TenneT weliswaar enkele alternatieve oplossingen aangedragen maar deze leiden naar het oordeel van de Raad niet tot een (adequate) oplossing van de gesignaleerde knelpunten in het net. Bij uitvoering van alternatief 2 zijn de kosten weliswaar lager dan bij uitvoering van het door TenneT gekozen alternatief 1, maar leidt dit niet tot (volledige) oplossing van de knelpunten in het net. In het derde door

TenneT geschetste alternatief laat men de knelpunten voortbestaan. In dat geval worden geen werkzaamheden uitgevoerd die kunnen leiden tot een oplossing van de knelpunten. Zoals in randnummer 18 is overwogen, is de Raad van oordeel dat de gemelde bijzondere investering in beginsel noodzakelijk is en uitvoering daarvan rechtstreeks voortvloeit uit het bepaalde in artikel 16 van de Elektriciteitswet, waarin de taken van de netbeheerder zijn beschreven.
Uit de overgelegde gegevens heeft de Raad in onvoldoende mate kunnen afleiden of er een reëel alternatief is dat leidt tot oplossing van de in de melding genoemde knelpunten. Indien TenneT van mening is dat een dergelijk alternatief niet bestaat, had dit naar het oordeel van de Raad in de melding moeten worden onderbouwd.

21. Gelet op het bepaalde in artikel 20e, vierde lid, van de E-wet, verrekent de Raad de kosten van een bijzondere investering waarvan de noodzaak is vastgesteld op grond van artikel 20e, derde lid, van de E-wet, in de tarieven. Na afronding van de investering zal de Raad, door toepassing van de Beleidsregel NMa beoordeling doelmatige kosten van bijzondere investeringen[1], vaststellen of en in hoeverre de kosten die ten behoeve van de investering zijn gemaakt doelmatig zijn. Het is om die reden niet op voorhand zeker dat alle gemaakte kosten in de tarieven mogen worden verrekend. Door het (vooralsnog) ontbreken van alternatieven die tot eenzelfde resultaat leiden als het door TenneT gepresenteerde voorkeursalternatief, is de Raad voornemens een integrale beoordeling van de doelmatigheid uit te voeren.

22. De Raad merkt daarnaast nog op dat op blz. 4 van het investeringsvoorstel, dat als bijlage is toegevoegd bij de ingediende melding, een verkeerd beeld wordt geschetst van de door de Raad gehanteerde reguleringsmethodiek. De reguleringsmethodiek die de Raad toepast op TenneT, met onder andere een internationale benchmark, heeft als doel om efficiënte kosten te vergoeden. Het gevolg daarvan is dat de netto contante waarde van efficiënt uitgevoerde investeringen minimaal nul is.

Advies

23. Naar het oordeel van de Raad is de door TenneT op 22 augustus 2012 gemelde en voorgenomen bijzondere investering in het door haar beheerde net noodzakelijk, gelet op het belang van een duurzame, betrouwbare en efficiënte energievoorziening.

24. Ten aanzien van de wijze waarop TenneT voornemens is uitvoering te geven aan de voorgenomen investering maakt de Raad een voorbehoud. Op basis van de door TenneT bij de melding verstrekte gegevens, is de Raad er in onvoldoende mate van overtuigd geraakt dat het gekozen uitvoeringsalternatief de voorkeur verdient boven eventuele andere.

[1] Staatscourant 2011, nr. 24039.

25. Indien TenneT alsnog ertoe overgaat de reeds gepresenteerde alternatieven van een nadere onderbouwing te voorzien zodat deze als een reëel alternatief kunnen worden aangemerkt, dan wel één of meer in voldoende mate onderbouwde nieuwe alternatieven of de afwezigheid daarvan te presenteren, is de Raad gaarne bereid hierover een nader advies op stellen voor de Minister.

Datum:

De Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit,
namens deze:

w.g.
Chris Fonteijn
Voorzitter Raad van Bestuur