



Investerings TenneT in Nederlands hoogspanningsnet

Toezicht van het Rijk op het publieke belang

2015



Investerings TenneT in Nederlands hoogspanningsnet

Toezicht van het Rijk op het publieke belang

De tekst van het rapport *Investerings TenneT in Nederlands hoogspanningsnet; Toezicht van het Rijk op het publieke belang* is vastgesteld op 19 februari 2015.

Het rapport is op 25 februari 2015 aangeboden aan de Tweede Kamer.

Inhoud

Rapport in het kort	5
1 Inleiding	9
2 Over TenneT	15
2.1 Liberalisering elektriciteitsvoorziening en oprichting TenneT	15
2.2 Groei TenneT	19
2.3 Investerings	22
3 Doelmatigheid reguliere investeringen van TenneT	25
3.1 Werkwijze ACM bij bepalen doelmatigheid en tariefhoogte	25
3.2 Discussie over berekeningsmethode ACM	27
4 Doelmatigheid grote investeringen van TenneT	28
4.1 Beoordeling doelmatigheid TenneT-projecten onder rijkscoördinatie	28
4.1.1 Vooraf: beoordeling noodzaak	30
4.1.2 Achteraf: beoordeling kosten	31
4.2 Beoordeling doelmatigheid bijzondere uitbreidingsinvesteringen	32
4.2.1 Vooraf: beoordeling noodzaak en gekozen oplossing	33
4.2.2 Achteraf: beoordeling kosten	34
5 Gevolgen van TenneT's investeringen voor de rijksfinanciën	35
5.1 Financieringsbronnen van TenneT	35
5.1.1 Kapitaalinjecties	37
5.1.2 Niet aan de aandeelhouder uitgekeerd dividend	37
5.1.3 Door de aandeelhouder gefaciliteerde leningen	39
5.2 Zicht minister van Financiën op investeringsagenda TenneT	39
6 Integraal oordeel doelmatigheid investeringen	42
6.1 Beoordeling Kwaliteits- en Capaciteitsdocument (KCD)	42
6.1.1 Overheidseisen aan kwaliteit en capaciteit	42
6.1.2 Oordeel ACM over KCD	43
6.2 Belang van integraal oordeel	43
6.2.1 Taakopvatting ACM	43
6.2.2 Waarom een integraal oordeel belangrijk is	44
7 Conclusies en aanbevelingen	46
8 Bestuurlijke reacties en nawoord Algemene Rekenkamer	49
8.1 Bestuurlijke reacties	49
8.1.1 Reactie ministers van Financiën en van EZ	49
8.1.2 Reactie ACM	50
8.2 Nawoord Algemene Rekenkamer	51
Bijlage 1 Organigram TenneT	53
Bijlage 2 Berekeningsmethode doelmatigheid reguliere investeringen	55
Literatuur	58

Rapport in het kort

TenneT TSO B.V.¹ - hierna: TenneT - is sinds 1998 de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet. In die hoedanigheid verzorgt het bedrijf het transport van elektriciteit in Nederland naar grote bedrijven en regionale beheerders, die op hun beurt de stroom doorleveren aan huishoudens, overige bedrijven en instellingen. Het transportnet dat TenneT beheert bestaat uit een samenstel van 'snelwegen' en 'hoofdwegen' voor elektriciteit, met een spanning van 110.000 Volt (110 kV) of meer.

De wetgever heeft bepaald dat TenneT de enige partij is die deze transporttaak mag vervullen. Het bedrijf, dat een 100%-staatsdeelneming is, heeft dus een monopoliepositie. De betrouwbaarheid van het transportnet is volgens opgave van TenneT nagenoeg 100%.

TenneT moet regelmatig investeringen plegen aan het hoogspanningsnet, opdat het voldoende elektriciteit kan overbrengen zonder dat zich storingen voordoen. Het Rijk ziet erop toe dat het publieke belang van een betrouwbare, betaalbare en duurzame stroomvoorziening bewaakt wordt. De minister van Economische Zaken (EZ) is verantwoordelijk voor het beleid en de spelregels in het systeem van de elektriciteitsvoorziening en is vanuit die taak betrokken bij grote investeringen van TenneT. De Autoriteit Consument en Markt (ACM) houdt namens de minister EZ toezicht op TenneT en moet in die rol in de gaten houden dat het bedrijf geen onnodige of onnodig dure investeringen doet voor het onderhoud en de uitbreiding van het elektriciteitsnet en ook niet te veel geld vraagt voor het transport van elektriciteit. Daarnaast is het de taak van ACM om normen vast te stellen voor de kwaliteit en de capaciteit van het net. De minister van Financiën is beheerder van de staatsdeelneming en treedt in die hoedanigheid namens de Staat op als aandeelhouder.

Wij hebben onderzocht of het Rijk er in voldoende mate op toeziet dat de investeringen die TenneT doet in het hoogspanningsnet inderdaad doelmatig zijn - dat wil zeggen: noodzakelijk uit het oogpunt van kwaliteit en capaciteit en niet te duur.

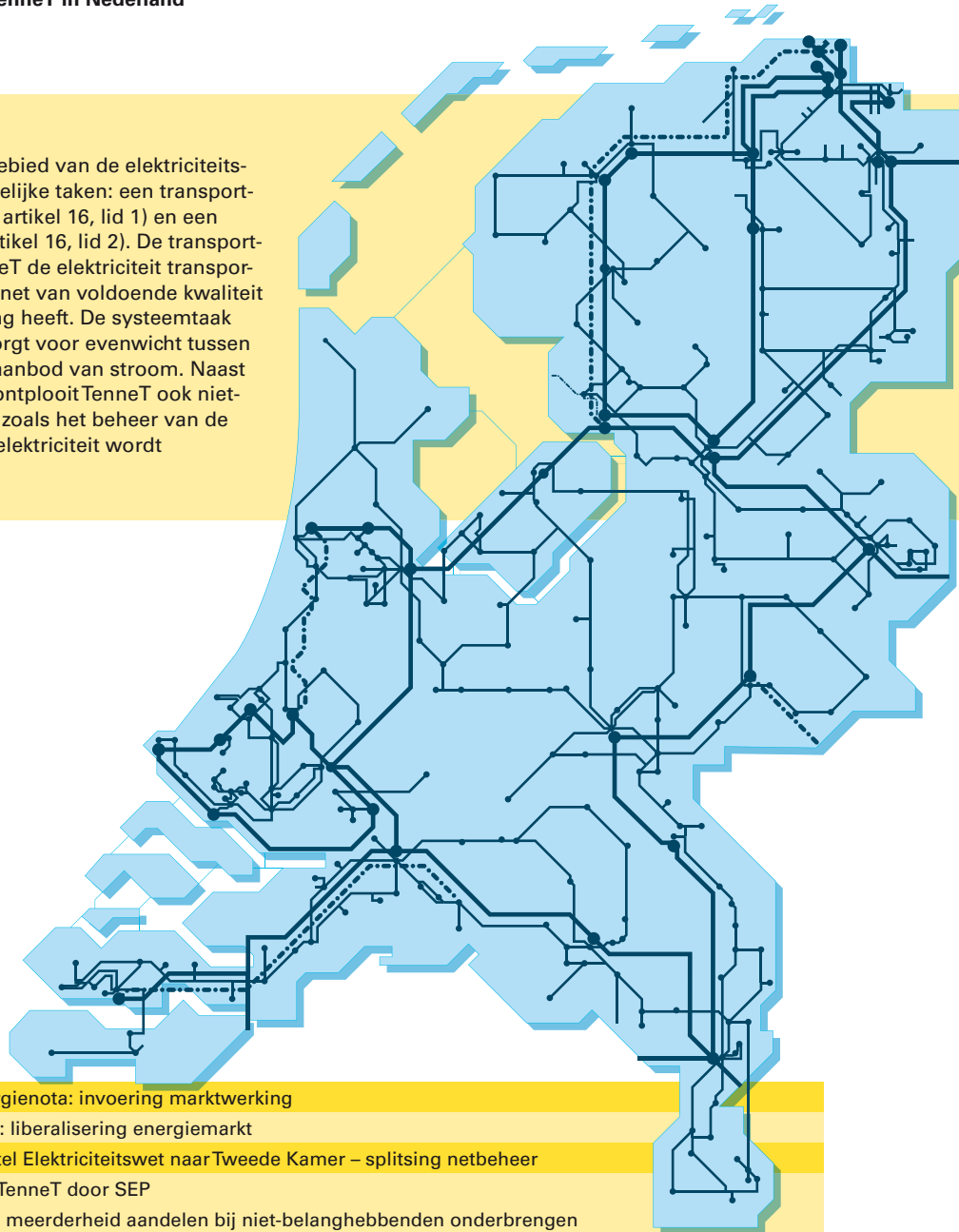
¹ TSO staat voor 'Transmission System Operator' oftewel netbeheerder van een hoogspanningsnet.

Figuur 1 Kerngegevens TenneT in Nederland

Wat doet TenneT?

TenneT heeft op het gebied van de elektriciteitsvoorziening twee wettelijke taken: een transporttaak (Elektriciteitswet, artikel 16, lid 1) en een systeemtaak (idem, artikel 16, lid 2). De transporttaak houdt in dat TenneT de elektriciteit transporteert en daarvoor een net van voldoende kwaliteit en capaciteit in werking heeft. De systeemtaak houdt in dat TenneT zorgt voor evenwicht tussen de vraag naar en het aanbod van stroom. Naast deze wettelijke taken ontplooit TenneT ook niet-wettelijke activiteiten, zoals het beheer van de APX, een beurs waar elektriciteit wordt verhandeld.

Kaart: TenneT



- 1995 ● **Derde Energienota: invoering marktwerking**
- 1996 ● **EU-richtlijn: liberalisering energiemarkt**
- 1997 ● **Wetsvoorstel Elektriciteitswet naar Tweede Kamer – splitsing netbeheer**
- 1998 ● **Oprichting TenneT door SEP**
Kabinet wil meerderheid aandelen bij niet-belanghebbenden onderbrengen
Inwerkingtreding Elektriciteitswet 1998
- 2000 ● **Koopovereenkomst rijksoverheid en SEP over overname aandelen TenneT**
Wettelijk vastgelegd dat aandelen voor 3 jaar 100% in handen rijksoverheid blijven
- 2001 ● **Aandelen TenneT op 1 januari in handen rijksoverheid**
TenneT past statuten aan
- 2002 ● **Kamer wil aandelen permanent in handen rijksoverheid (motie-Crone)**
- 2003 ● **Wettelijk vastgelegd dat aandelen permanent 100% in handen rijksoverheid blijven**
- 2004 ● **TenneT krijgt mogelijkheid tot concernstructuur**
- 2005 ● **Aanpassing statuten TenneT: TenneT krijgt concernstructuur**
Minister van Financiën: aandeelhouderschap TenneT door rijksoverheid heeft geen functie meer
- 2008 ● **Energierapport 2008 (juni): herijking aandeelhouderschap TenneT**
TenneT krijgt beheer over alle netten van 110 kV en hoger
- 2009 ● **Beoordeling aankoop Duits elektriciteitsnet Transpower**
- 2010 ● **TenneT beheerder van 40% van het Duitse hoogspanningsnet**
- 2011 ● **Energierapport 2011: minderheidsprivatisering TenneT mogelijk maken**
Start wetgevingstraject STROOM
- 2013 ● **Minister van Financiën gaat niet over tot minderheidsprivatisering TenneT**
- 2014 ● **Minister van Financiën wil aandelenruil tussen TenneT en buitenlandse hoogspanningsnetbeheerders mogelijk maken**

Conclusies

Uit ons onderzoek komt naar voren dat de minister van EZ en ACM er onvoldoende op toezien dat de investeringen die TenneT doet in het Nederlandse hoogspanningsnet doelmatig zijn. Daardoor valt niet te zeggen of de tarieven die TenneT voor het transport van elektriciteit in rekening brengt, te hoog zijn of te laag. Als gevolg daarvan is niet duidelijk of afnemers wel de juiste prijs betalen voor het transport van elektriciteit.

De minister van EZ baseert zich bij de beoordeling van de grote investeringen die TenneT in het hoogspanningsnet wil doen, uitsluitend op wat TenneT in zijn Kwaliteits- en Capaciteitsdocument (KCD) zegt. In dit document, dat alle investeringen omvat, staat welke verbeteringen en veranderingen volgens TenneT aan het net nodig zijn. Alle investeringen zijn onderdeel van het KCD. ACM behoort eens in de twee jaar een integraal oordeel over het KCD te geven, maar doet dit niet. De minister van EZ heeft tot nu toe geen stappen ondernomen om ervoor te zorgen dat dat oordeel er toch komt.

ACM volgt bij haar beoordeling van de reguliere investeringen van TenneT een complexe aanpak, waarin de werkelijk gemaakte kosten als uitgangspunt worden genomen. De noodzaak van deze investeringen wordt door ACM niet vastgesteld. Van TenneT's grote investeringen gaat ACM niet na of TenneT wel voor de goedkoopste oplossing kiest. Het toezicht van ACM is daardoor onvoldoende om de doelmatigheid van de investeringen te verzekeren.

De minister van Financiën, die in zijn rol van enig aandeelhouder investeringsprojecten die de € 100 miljoen te boven gaan moet goedkeuren, richt zich daarbij vooral op de financiering. Wat de doelmatigheid van de investeringen betreft gaat hij af op wat de minister van EZ en/of TenneT hierover zeggen. Zijn eigen activiteiten als beheerder van de staatsdeelneming TenneT heeft de minister van Financiën niet vastgelegd in een ordelijk en controleerbaar archiefsysteem.

Al met al zien de drie betrokken overheidspartijen er onvoldoende op toe dat de investeringen die TenneT doet doelmatig zijn.

Aanbevelingen

Wij bevelen ACM aan om eens in de twee jaar een oordeel te geven over de mate waarin de investeringen van TenneT, zoals vastgelegd in het KCD, op een doelmatige wijze bijdragen aan een transportcapaciteit van voldoende kwaliteit. De minister van Financiën moet als aandeelhouder namens de Staat op dat oordeel kunnen steunen. Het is aan de minister van EZ om ervoor te zorgen dat dit oordeel er ook komt. De minister zou hiervoor een toezichtvisie moeten ontwikkelen.

Wij bevelen de minister van EZ verder aan om in overleg met ACM na te gaan hoe kan worden voorzien in een doelmatigheidsbeoordeling waarin wordt nagegaan of TenneT voor het goedkoopste alternatief heeft gekozen. Vervolgens zou de minister erop moeten toezien dat deze beoordeling metterdaad wordt verricht.

Wij bevelen de minister van Financiën aan om in de jaarverslagen over het beheer van staatsdeelnemingen naast het percentage dividend ten opzichte van de winst ook te melden welke principeafspraken er met TenneT is gemaakt over het dividend.

Wij bevelen ten slotte de minister van Financiën aan om te zorgen voor een ordelijk en controleerbaar archiefsysteem met het oog op een goed beheer van de staatsdeelname.

Bestuurlijke reacties en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van EZ en de minister van Financiën hebben op 23 januari 2015 op ons rapport gereageerd. De ministers zijn van mening dat zij investeringsvoorstellen van TenneT wel degelijk kritisch en serieus toetsen. De ministers laten weten dat zij een aantal knelpunten in de wetgevingsagenda STROOM zullen oppakken (EZ, 2014). Dit zal een verbetering betekenen van de toetsing op de investeringsnoodzaak; het toetsen van de efficiëntie van investeringen is volgens de ministers al voldoende geregeld. ACM heeft op 22 januari gereageerd op ons rapport. ACM deelt onze kritiek niet. Zij legt uit de regelgeving anders te interpreteren dan wij en volgens die interpretatie te werken. Ook ACM wijst op de wetgevingsagenda STROOM.

In ons nawoord wijzen wij erop dat de door ons gesignaleerde problemen in het toezicht op de investeringen van TenneT niet zozeer het gevolg zijn van gebrekkige regelgeving. Wij denken dat het vooral belangrijk is om gebreken in de praktijk aan te pakken. We pleiten voor een integraal oordeel door een onafhankelijke partij, in casu ACM. In dit oordeel zou ACM de investeringen in samenhang moeten beschouwen en de resultaten ervan kritisch moeten afwegen tegen de totale kosten. Zo'n integraal oordeel is ook belangrijk met het oog op de verantwoordelijkheden van de ministers van EZ en van Financiën in hun onderscheiden rollen tegenover de Tweede Kamer. Daarnaast is dit oordeel belangrijk voor de elektriciteitsgebruiker die uiteindelijk de prijs betaalt.

I Inleiding

Over TenneT

TenneT TSO B.V.² - hierna: TenneT - is sinds 1998 de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet. Dit net bestaat uit een samenstel van 'snelwegen' en 'hoofdwegen' voor elektriciteit met een spanning van 110.000 Volt (110 kV) of meer.

Als beheerder van het net verzorgt TenneT het transport van elektriciteit in Nederland naar grote bedrijven en regionale beheerders (die de stroom vervolgens leveren aan huishoudens, overige bedrijven en instellingen). De wetgever heeft bepaald dat TenneT de enige partij is die deze transporttaak mag vervullen. Het bedrijf, dat een 100%-staatsdeelneming is, heeft dus een monopoliepositie.

In hoofdstuk 2 gaan we in op het ontstaan van TenneT en op de wettelijke taken van het bedrijf.

Onderzoeksvraag

In dit rapport staat de vraag centraal of het Rijk er in voldoende mate op toeziet dat de investeringen die TenneT doet in het hoogspanningsnet doelmatig zijn - dat wil zeggen: noodzakelijk en niet te duur.

De noodzaak heeft te maken met de kwaliteit en capaciteit die met het oog op betrouwbaarheid en duurzaamheid nodig is.

Om te kunnen beoordelen of een investering niet te duur is moet het Rijk nagaan of TenneT de goedkoopste oplossing kiest en of TenneT die oplossing ook uitvoert tegen zo laag mogelijke kosten.

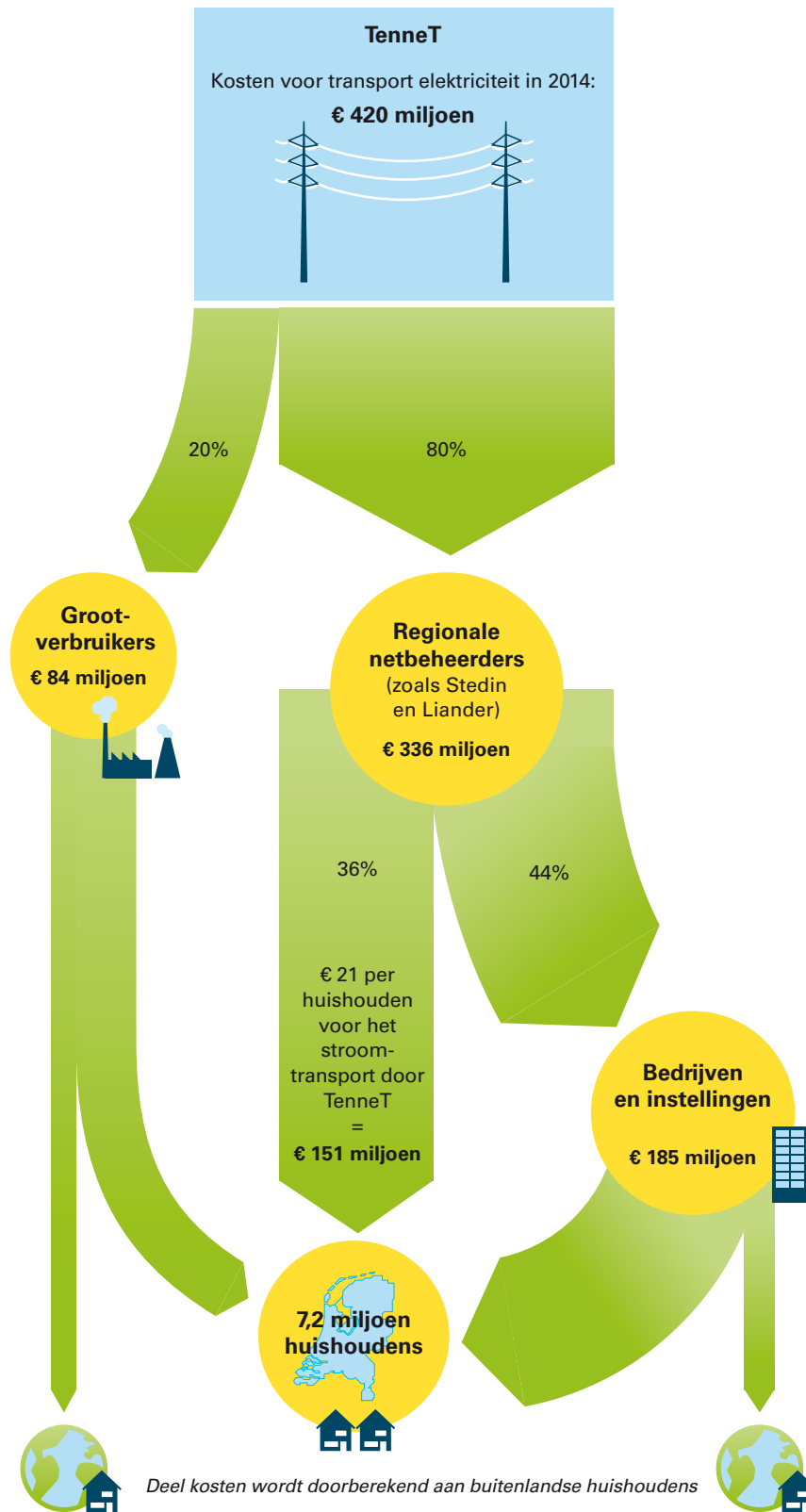
Wanneer investeringen in het transportnet niet doelmatig zijn, is dat nadelig voor enerzijds particulieren en zakelijke afnemers (die een hogere elektriciteitsrekening krijgen) en anderzijds voor de Staat (die meer geld ter beschikking moet stellen bij de financiering van de investeringen).

De doelmatigheid is van invloed op de *betaalbaarheid* van de stroomvoorziening, één van de drie pijlers van het energiebeleid van de minister van Economische Zaken (EZ). Behalve betaalbaar moet de stroomvoorziening ook *betrouwbaar* zijn (zekerheid biedend op korte en lange termijn) en *duurzaam* (van een zo hoog mogelijke milieukwaliteit, oftewel schoon).³

² TSO staat voor 'Transmission System Operator' oftewel netbeheerder van een hoogspanningsnet.

³ Er is een relatie tussen deze twee: het streven naar duurzaamheid heeft gevolgen voor de investeringen die TenneT moet doen om de betrouwbaarheid te garanderen. Bij de opwekking van elektriciteit met bijvoorbeeld windmolens en zonnepanelen zorgen wisselende weersomstandigheden namelijk tot schommelingen in de aanvoer van elektriciteit. Zodoende vraagt de productie van 'schone' stroom meer van het elektriciteitsnet.

Figuur 2 Aan wie berekent TenneT zijn transportkosten door?



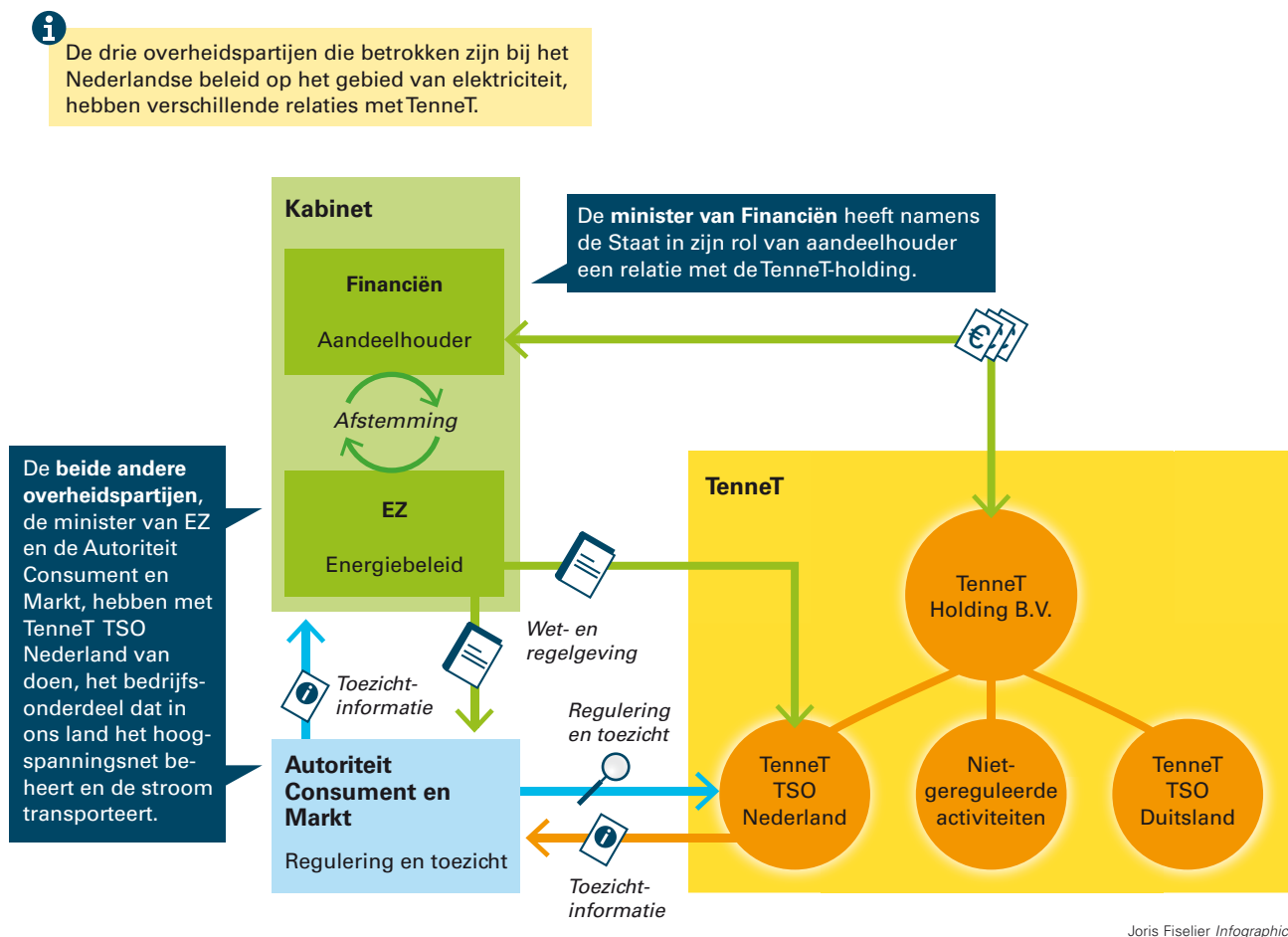
Bron: schatting ACM, 2014

Betrokken overheidspartijen

Bij de beoordeling van de doelmatigheid van de investeringen die TenneT doet met het oog op de stroomvoorziening in Nederland spelen drie overheidspartijen een rol (zie figuur 3):

1. De minister van EZ is verantwoordelijk voor het elektriciteitsbeleid en voor de spelregels in het systeem voor de elektriciteitsvoorziening. De minister van EZ is bovendien direct betrokken bij de beoordeling van grote investeringen van TenneT.
2. De Autoriteit Consument en Markt (ACM), een onder het Ministerie van EZ ressorterend zelfstandig bestuursorgaan, behartigt het belang van de afnemers van elektriciteit.⁴ ACM heeft tot taak om (a) de normen te formaliseren voor de kwaliteit en de capaciteit van het hoogspanningsnet,⁵ (b) de transporttarieven vast te stellen die TenneT in rekening mag brengen en (c) toezicht te houden op de bedrijfsvoering en taakuitvoering van TenneT. Als onderdeel van dat toezicht moet ACM een integraal oordeel over de investeringen geven.

Figuur 3 Relaties tussen de drie overheidspartijen en TenneT



⁴ Eerder was deze taak ondergebracht bij de toenmalige Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMA) die op 1 april 2013 is opgegaan in de Autoriteit Consument en Markt (ACM). In dit rapport spreken wij van ACM, ook waar het de situatie van vóór april 2013 betreft.

⁵ ACM baseert zich daarbij op voorstellen van producenten, beheerders en afnemers, waarin zij aangeven hoe zij de wettelijke normen willen operationaliseren.

3. De minister van Financiën is beheerder van de staatsdeelneming TenneT en treedt in die hoedanigheid namens de Staat op als aandeelhouder. Hij let op de financiering en het rendement van de investeringen, ook met het oog op de rijksfinanciën. In de periode 2008-2012 heeft de Staat circa € 665 miljoen extra aan het bedrijf ter beschikking gesteld en € 160 miljoen aan dividend ontvangen. Het aandeelhouderchap is aanvullend ten opzichte van de primaire beleidsverantwoordelijkheid, die bij de minister van EZ ligt.

Procedures waarmee de overheid TenneT's investeringen beoordeelt

Het Rijk hanteert verschillende procedures om de investeringen van TenneT te beoordelen. Ook de rollen die de ministers van EZ en Financiën respectievelijk ACM daarbij vervullen, variëren. In figuur 4 staan de beoordelingsprocedures schematisch weergegeven.

Figuur 4 Procedures voor beoordeling doelmatigheid investeringen en betrokkenheid daarbij van EZ, Financiën en ACM



De figuur toont de procedures waarmee het Rijk de investeringen van TenneT op doelmatigheid beoordeelt. De beoordeling richt zich enerzijds op de noodzaak van investeringen en anderzijds op de kosten (prijs) daarvan. Het gaat daarbij zowel om reguliere investeringen (donkerblauw) als om grote investeringen (lichtblauw).

Voor de beoordeling van de investeringen heeft het Rijk zes beoordelingsprocedures in het leven geroepen. Sommige hebben betrekking op doelmatigheidsaspecten van het totaalpakket aan investeringen (blauwe loepen), andere alleen op de noodzaak (groene loep) of op de kosten (gele loepen) van bepaalde investeringen. De beoordelingsprocedures van ACM, die zich louter richten op de kosten, leiden tot vaststelling van de tarieven die TenneT voor het transport van elektriciteit in rekening mag brengen.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van dit rapport schetsen wij de ontstaansgeschiedenis van TenneT, mede tegen de achtergrond van beleid van de Europese Unie (EU). Ook zetten wij in dit hoofdstuk uiteen waarom TenneT een 100%-staatsdeelneming is, welke rol het bedrijf speelt bij de elektriciteitsvoorziening in Nederland en welke investeringen hiervoor zoal nodig zijn.

Hoofdstuk 3 belicht de doelmatigheid van de reguliere investeringen van TenneT in het hoogspanningsnet. We zetten uiteen welke methode ACM gebruikt om ervoor te zorgen dat de inkomsten die TenneT krijgt uit de transporttarieven, zodanig zijn dat deze alleen de redelijkerwijs te maken kosten dekken. De inkomsten van TenneT mogen niet te hoog worden, omdat het bedrijf geprikkeld moet blijven tot het nastreven van doelmatigheid in zijn bedrijfsvoering.

Hoofdstuk 4 gaat in op de doelmatigheid van de grote investeringen die TenneT doet in het hoogspanningsnet. Met het oog op de doelmatigheid van de stroomvoorziening moet voor deze grote investeringen steeds afzonderlijk kritisch worden beoordeeld of ze echt nodig zijn en of ze wel tegen zo laag mogelijke kosten worden uitgevoerd. Anders worden er te hoge kosten doorberekend in de tarieven die TenneT bij zijn afnemers in rekening brengt. Hoe is deze beoordeling in Nederland geregeld? Is op die manier de doelmatigheid van de stroomvoorziening voor huishoudens, bedrijven en instellingen goed genoeg gewaarborgd? Die vragen staan in dit hoofdstuk centraal.

In hoofdstuk 5 staat de vraag centraal hoe de minister van Financiën vanuit zijn rol van aandeelhouder toeziet op de doelmatigheid van TenneT's investeringen. Dit toezicht is ook van belang omdat TenneT's investeringen gevolgen hebben voor de Nederlandse overheidsfinanciën.

Hoofdstuk 6 gaat in op de integrale beoordeling van de doelmatigheid die de Elektriciteitswet voorschrijft. Hierbij moeten de kosten die TenneT maakt voor zowel de reguliere als de grote investeringen kritisch en onafhankelijk worden afgewogen tegen de resultaten daarvan in termen van kwaliteit en capaciteit. De Elektriciteitswet schrijft voor dat ACM dit toetst. Wij zijn nagegaan of ACM dit ook doet.

Hoofdstuk 7 geeft een samenvatting van de conclusies uit het onderzoek. Ook doen wij hier enkele aanbevelingen aan de ministers van EZ en van Financiën en aan ACM.

Tegelijk met dit onderzoek publiceren wij ons onderzoek *Aankoop Duits hoogspanningsnet door TenneT; Toezicht van het Rijk op het publieke belang* (Algemene Rekenkamer, 2015). Omdat er diverse dwarsverbanden bestaan tussen beide onderzoeken verwijzen wij op verschillende plaatsen naar dit andere, op de Duitse elektriciteitsvoorziening gerichte TenneT-rapport.

2 Over TenneT

Dit hoofdstuk schetst de achtergronden bij de oprichting van TenneT in 1998 en de invloed die het beleid van de EU voor liberalisering en integratie van de Europese elektriciteitsmarkt daarop heeft gehad.

Ook wordt de groei belicht die TenneT de afgelopen jaren heeft doorgemaakt.

Gaandeweg heeft het bedrijf naast zijn oorspronkelijke taak (het transport van elektriciteit en het beheer van het hoogspanningsnet) meer taken gekregen, zoals het verstrekken van subsidies. Daarnaast is TenneT diverse niet-wettelijke activiteiten gaan ontplooiën.

Verder komen de investeringen aan de orde die TenneT in het hoogspanningsnet moet doen om invulling te geven aan zijn wettelijke transporttaak. TenneT verwacht hiervoor tot en met 2022 maximaal € 5,5 miljard nodig te hebben.⁶ Het leeuwendeel hiervan is bestemd voor grote investeringen die weer nodig zijn vanwege de uitbreiding van de productiecapaciteit en vanwege de ‘vergroening’ van de productie.

2.1 Liberalisering elektriciteitsvoorziening en oprichting TenneT

Rond 1900: gemeentelijke elektriciteitsvoorziening

Net als het Nederlandse wegennet is het Nederlandse elektriciteitsnet niet als geheel ontworpen, maar geleidelijk ontstaan en gegroeid. Aanvankelijk waren het alleen de gemeenten die zich met de elektriciteitsvoorziening bezighielden. Dit was de situatie rond 1900. Zo'n twintig jaar later kende Nederland circa 550 elektriciteitsbedrijven die in eigendom waren van gemeenten en provincies.

Oprichting van de SEP

In 1949 verenigden de grootste elektriciteitsbedrijven zich in de SEP (Samenwerkende Elektriciteitsproducenten). De SEP had tot doel de samenwerking tussen de regionale energiebedrijven te bevorderen en een landelijk transportnet (‘snelwegen’ en ‘hoofdwegen’ voor elektriciteit) aan te leggen. De SEP vervulde decennialang een belangrijke coördinatie- en regierol in het beleid van het Rijk.

Kentering in de beleidsfilosofie: liberalisering en marktwerking

In de jaren tachtig kwam er verandering in de sturing van de elektriciteitsvoorziening door het Rijk. De beleidsfilosofie verschoof in de richting van liberalisering: het streven naar marktwerking deed zijn intrede. Marktwerking leidt tot concurrentie en daarmee tot efficiency en een lagere energierekening voor afnemers, zo was de gedachte. Bovendien leidt concurrentie ertoe dat producenten en leveranciers hun dienstverlening verbeteren en dat afnemers wat te kiezen hebben. Zij kunnen de dichtstbijzijnde, de goedkoopste, de schoonste of de leverancier met de beste dienstverlening kiezen. De filosofie van de toenmalige kabinetten was: ‘markt waar mogelijk, overheid waar nodig’.

⁶ In dit onderzoek is gebruikgemaakt van het investeringsplan voor Nederland van TenneT voor de jaren 2013-2022 d.d. 23 november 2012.

EU bepaalt: vrije toegang tot elektriciteitsnet voor alle marktpartijen

In de jaren tachtig kreeg ook het vrije-marktdenken van de EU meer invloed op de inrichting van de elektriciteitsvoorziening. Meer concurrentie werkt in de praktijk alleen, zo was de gedachte, als alle producenten en afnemers van elektriciteit vrije toegang hebben tot de elektriciteitsnetten die de verkochte en gekochte stroom transporteren en distribueren. Omdat het niet mogelijk is om verscheidene netten naast elkaar te laten functioneren waartussen producenten en consumenten kunnen kiezen, is vrije toegang van marktpartijen tot de elektriciteitsnetten cruciaal.

Vanuit dit inzicht kwam de EU met beleid dat was gericht op de totstandkoming van één interne markt voor (onder meer) elektriciteit. Een dergelijke vrije markt is gunstig voor de concurrentie en daarmee voor de consument, zo was het idee, en biedt bovendien meer mogelijkheden om schommelingen in de aanvoer en het gebruik van elektriciteit op te vangen.

Concentratie van versnipperd transport en distributie

De eerste stap naar liberalisering was het terugbrengen van de versnippering in de elektriciteitsvoorziening en het doorbreken van het monopolistisch karakter ervan. Daarvoor wilde het Rijk de productie en het landelijke transport van elektriciteit (over de hoofdnetten) aanvankelijk samenbrengen in één organisatie. Dat bleek niet haalbaar, maar concentratie in vier bedrijven wel. Zij vormden vanaf nu de SEP, die tegelijkertijd een belangrijkere rol in de energievoorziening kreeg. Een en ander werd vastgelegd in de Elektriciteitswet 1989.

Ook de distributie van elektriciteit (dat wil zeggen: het transport van stroom via provinciale en lokale wegen tot aan de ‘voor deur’ van huishoudens, bedrijven en instellingen) wilde het Rijk concentreren. Dit werd geregeld in de Wet energiedistributie (1996).

Ontvlechting van productie en transport

Het EU-beleid werd in 1996 vastgelegd in een wettelijke richtlijn voor elektriciteit, die in 2003 respectievelijk 2009 is herzien.⁷ Eén van de elementen in de EU-richtlijn uit 1996 was de ontvlechting van het transport van elektriciteit enerzijds en de overige functies in de elektriciteitsvoorziening (productie, levering en handel) anderzijds. De EU-lidstaten konden ervoor kiezen het landelijk transportnet onder te brengen in een op zichzelf staande organisatie, of voor een administratieve scheiding waarbij de onafhankelijkheid van het netbeheer moest zijn gewaarborgd. Veel lidstaten, waaronder Nederland, hebben toen voor de eerste optie gekozen. Nederland heeft er bovendien voor gekozen om het landelijk netbeheer in publieke handen te houden (via een 100%-staatsdeelneming).⁸ Verreweg de meeste andere EU-lidstaten hebben eveneens gekozen voor een (overwegend) publiek eigendom van de landelijk netbeheerders.

Oprichting TenneT

Nederland heeft de EU-richtlijn van 1996 geïmplementeerd door middel van de Elektriciteitswet 1998. Hiermee is de organisatorische scheiding tussen de elektriciteitsproductie en het transportnet geregeld. Het transportnet werd ondergebracht bij een nieuwe organisatie, TenneT Transmission System Operator B.V. – kortweg TenneT TSO B.V. TenneT kreeg de wettelijke taak het transport van elektriciteit over het hoogspanningsnet te verzorgen.

⁷ De richtlijnen (96/92/EG), (2003/54/EG) respectievelijk (2009/72/EG).

⁸ Duitsland koos voor administratieve splitsing en privaat eigendom.

TenneT volledig en blijvend in handen van de Staat

De liberalisering van de elektriciteitsvoorziening leidde ertoe dat een besluit moest worden genomen over het eigendom van de betrokken bedrijven.⁹ Aanvankelijk dacht het kabinet voor het transportnet aan een tijdelijk meerderheidsbelang van de Staat in TenneT. De nieuwe structuur - inclusief de nieuw ingestelde toezichthouder - was nog in ontwikkeling en moest de tijd krijgen om tot ontplooiing te komen. Daarna konden de aandelen worden verkocht. Maar de Tweede Kamer vond in meerderheid dat het publieke belang van de elektriciteitsvoorziening dermate groot was, dat TenneT permanent voor 100% in handen van de Staat moest komen. De Kamer was bang dat anders partijen met strategische belangen in de handel of productie van elektriciteit aandeelhouder van TenneT zouden worden.

Aldus is uiteindelijk gekozen voor een publiek aandeelhouderschap: om de onafhankelijke toegang tot het transportnet te garanderen is TenneT in 2001 voor 100% in handen van de Staat gekomen. Dat is geregeld met de Overgangswet elektriciteitsproductiesector (OEPS), een aanpassing van de Elektriciteitswet 1998. De statuten van TenneT zijn hierop aangepast.

De minister van Financiën beheert sindsdien de aandelen namens de Staat. In 2003 is wettelijk vastgelegd dat zo te houden.¹⁰ De Tweede Kamer wilde dit omdat TenneT zich op die manier zou kunnen ontwikkelen “als transportonderneming en systeembeheerder die het publieke belang dient” (Tweede Kamer, 2002a).¹¹

In weerwil van hetgeen in 2003 was vastgelegd heeft het kabinet enkele jaren later het idee geopperd om TenneT gedeeltelijk te privatiseren. Het wilde hiervoor een concreet voorstel indienen. Maar in oktober 2013 schreef de minister van Financiën de Tweede Kamer toch af te zien van deelprivatisering, vanwege de combinatie van een natuurlijk monopolie en het belang van het transportnet voor de Nederlandse economie. Om deze reden vond het kabinet het wenselijk om door middel van een publiek aandeelhouderschap nauw betrokken te blijven bij de strategische koers van TenneT (Financiën, 2013a; 2014).

Ontvlechting van distributie uit productie en levering

Niet alleen over de ontvlechting en eigendom van het transportnet maar ook over de ontvlechting en eigendom van de distributienetten (de regionale elektriciteitsnetten) hebben kabinet en Tweede Kamer uitvoerig gesproken. Nederland heeft de Europese regels hier eveneens zo ingevuld dat de distributie in afzonderlijke bedrijven moest worden ondergebracht. Dit leidde tot splitsing van de bestaande bedrijven. Zo ontstond na een juridische en organisatorische ontvlechting netbeheerder Liander uit Nuon en netbeheerder Enexis uit Essent. Deze regionale netbeheerders moesten net als de landelijke netbeheerder, TenneT, in publieke handen blijven. De bedrijven die na de splitsing de

⁹ Tijdens de behandeling van de Wet energiedistributie vroeg de Tweede Kamer het publieke belang van de distributienetten wettelijk vast te leggen. Er werd een privatiseringsverbod opgenomen in de Elektriciteitswet. Hiertegen tekenden enkele regionale netbeheerders bezwaar, hetgeen leidde tot procedures bij het Europese Hof van Justitie. De discussie hierover loopt nog.

¹⁰ Artikel 93a is ingevoegd met de ‘Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 ten behoeve van de stimulering van de milieukwaliteit van de elektriciteitsproductie’ (Staatsblad 2003, 235).

¹¹ “De Kamer (...), overwegende, dat er kennelijk onduidelijkheid bestaat over het beleid ten aanzien van het eigendom van het landelijk hoogspanningsnetbedrijf TenneT; overwegende, dat TenneT zich moet kunnen ontwikkelen als transportonderneming en systeembeheerder die het publieke belang dient; spreekt uit dat TenneT 100% overheidseigendom moet blijven (...).” (Tweede Kamer, 2002a).

productie of levering bleven verzorgen (zoals Nuon en Essent) mochten worden verkocht. De afsplitsing van de distributienetten is in 2006 geregeld in de Wet onafhankelijk netbeheer, ook wel ‘Splitsingswet’ genoemd. Met deze wet werd tevens bepaald dat alle lijnen van 110 kV of meer (de ‘hoofdwegen’) met ingang van 2008 in beheer bij TenneT kwamen.

EU-regels voor transporttarieven

Om te voorkomen dat de monopoliepositie van de netbeheerders tot onredelijke winsten zou leiden, heeft de EU bepaald dat regelgevende instanties in de EU-lidstaten de tarieven voor het stroomtransport moeten vaststellen (dan wel de methoden voor de berekening van die tarieven). Deze tarieven mogen niet discriminerend zijn, moeten een juiste afspiegeling vormen van de kosten en dienen transparant te zijn.¹² Verder moet er op nationaal niveau sprake zijn van toezicht op de netbeheerders,¹³ omdat zij ‘een zo goed als perfect monopolie’ hebben (Europese Commissie, 1999).

Nederland heeft in 1998 invulling gegeven aan deze Europese regels door de oprichting van de NMA Energiekamer, sinds 1 april 2013 onderdeel van ACM. Deze toezichthouder kreeg onder meer tot taak de tarieven te bepalen die TenneT bij de afnemers in rekening mag brengen. De inkomsten van TenneT zijn op deze tarieven gebaseerd. ACM bewaakt dus het belang van de afnemer, die geen andere transporteur van energie kan kiezen dan TenneT.¹⁴

Rolverdeling tussen minister van Financiën, minister van EZ en ACM

Naast de minister van Financiën als aandeelhouder en ACM als toezichthouder moet de minister van EZ erop toezien dat TenneT het publieke belang van een betrouwbare, duurzame en betaalbare elektriciteitsvoorziening dient. Het Rijk acht een stelsel waarin zowel de ministers van Financiën en EZ als ACM een rol hebben noodzakelijk om het publieke belang van de stroomvoorziening te waarborgen. Dat is niet omdat TenneT geen oog zou hebben voor het publieke belang, maar omdat bij een bedrijf het belang van de onderneming nu eenmaal voorop staat. Continuïteit en winst vormen daarbij belangrijke aspecten. Hierdoor hoeven het bedrijfsbelang en het publieke belang niet altijd met elkaar te stroken, wat risico’s met zich mee kan brengen voor de stroomvoorziening (zie figuur 5).¹⁵

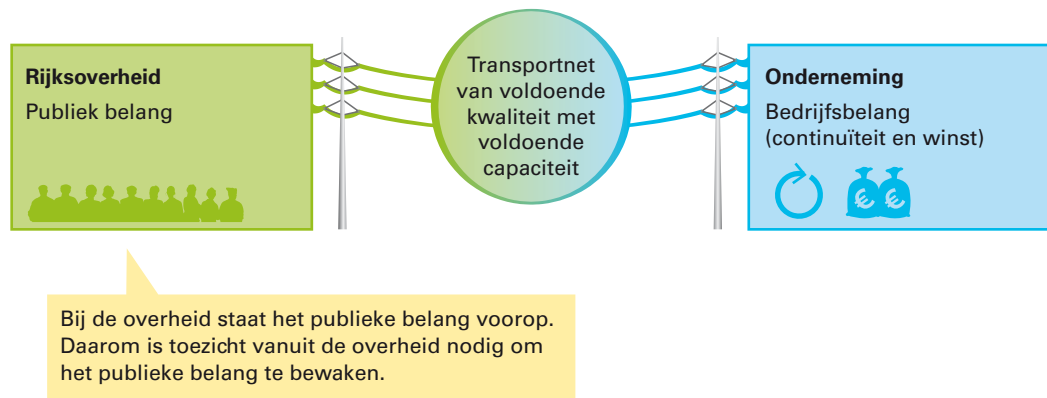
¹² Verordening 714/2009 EG, voorheen 1228/2003 EG.

¹³ Richtlijn 2003/54/EG.

¹⁴ De keuzevrijheid die afnemers hebben bij de levering van elektriciteit is in 1998 ingevoerd voor grootverbruikers, in 2001 voor groene stroom, in 2002 voor grotere bedrijven en instellingen en in 2004 voor kleinverbruikers.

¹⁵ De minister van Financiën heeft in zijn rol van aandeelhouder ook oog voor het belang van het bedrijf TenneT, maar dat heeft hij vanuit het perspectief van het publieke belang.

Figuur 5 Drijfveren van rijksoverheid en onderneming



2.2 Groei TenneT

TenneT heeft op het gebied van de elektriciteitsvoorziening twee samenhangende wettelijke taken: een transporttaak (Elektriciteitswet, artikel 16, lid 1) en een zogeheten systeemtaak (artikel 16, lid 2). De transporttaak houdt in dat TenneT de elektriciteit transporteert en daarvoor een net van voldoende kwaliteit en capaciteit in werking heeft. De systeemtaak houdt in dat TenneT zorgt voor evenwicht tussen de vraag naar en het aanbod van stroom.

Hoewel de wetgever TenneT een grote mate van vrijheid heeft gegeven in de manier waarop het bedrijf zijn wettelijke taken mag invullen, is TenneT wel verplicht om iedere partij die daarom verzoekt op het hoogspanningsnet aan te sluiten. Verder moet TenneT ervoor zorgen dat het transport van elektriciteit ook bij storing is gegarandeerd. Deze eis geldt onverkort als het net in onderhoud is. Daarnaast zijn er wettelijke eisen waaraan het (financieel) beheer van TenneT moet voldoen. Zo moet TenneT een goede registratie hebben van zijn bedrijfsmiddelen. Ook zijn er wettelijke eisen op het gebied van de kredietwaardigheid van TenneT als onderneming.

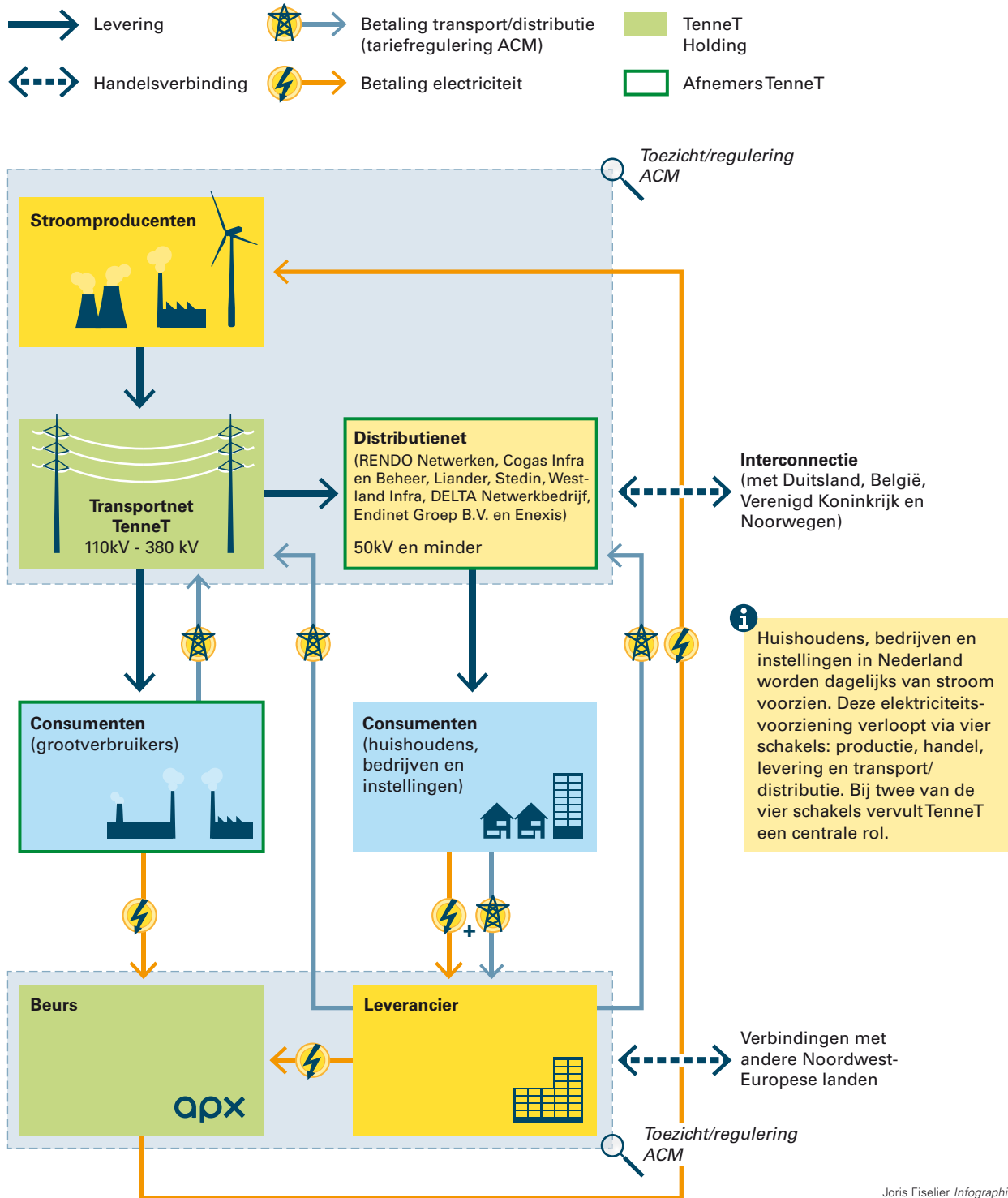
Gaandeweg heeft TenneT naast zijn oorspronkelijke taken bij wet nog meer taken gekregen, zoals het verstrekken van subsidies in het kader van de regeling Milieukwaliteit elektriciteitsproductie.

Bovendien is TenneT niet-wettelijke activiteiten gaan ontplooien. Een voorbeeld is de APX, die TenneT op verzoek van de overheid heeft ontwikkeld. Dit is een beurs waar elektriciteit wordt verhandeld door partijen uit Nederland, België en het Verenigd Koninkrijk.

Om te voorkomen dat de uitvoering van de wettelijke taken zou gaan lijden onder de niet-wettelijke activiteiten, is in 2004 een wetwijziging doorgevoerd waarmee TenneT een concernstructuur kon krijgen. In 2005 heeft TenneT de statuten aangepast: TenneT TSO B.V. werd een groepsmaatschappij van de TenneT-holding, waarin de wettelijke beheertaken werden ondergebracht. Op deze manier moest het netbeheer gevrijwaard blijven van de bedrijfsmatige risico's van andere activiteiten, die werden ondergebracht in andere groepsmaatschappijen.

Figuur 6 geeft een overzicht van de rol die TenneT thans vervult in de elektriciteitsvoorziening.

Figuur 6 Rol van TenneT in de elektriciteitsvoorziening in Nederland

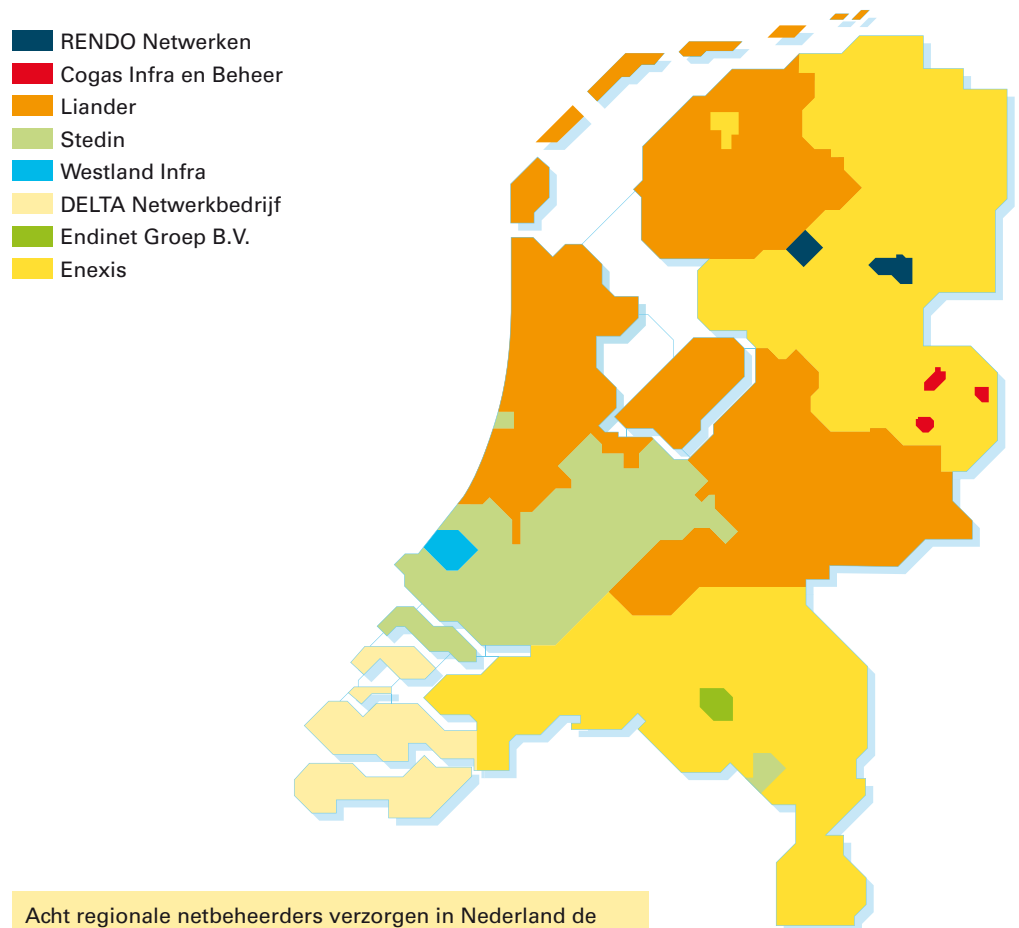


De betrouwbaarheid van het transportnet is volgens opgave van TenneT nagenoeg 100%. Het Ministerie van EZ kenschetst TenneT's transportnet als het meest betrouwbare net van Europa.

De laatste grote wijziging in de structuur van TenneT vond plaats bij de aankoop van het net van Transpower,¹⁶ het Duitse net dat TenneT in 2010 van het bedrijf E.ON heeft gekocht (zie bijlage 1 voor een beschrijving van de organisatiestructuur van TenneT).¹⁷

De aankoop van Transpower was tevens de laatste overname in rij van TenneT. Het bedrijf had aanvankelijk vooral belangstelling voor binnenlandse netten. In 2002 wilde het een eerste binnenlands net overnemen.¹⁸ In 2003 nam TenneT het eerste binnenlandse net over, namelijk van Transportnet Zuid-Holland, die het 150 kV-net in Zuid-Holland beheerde en in eigendom had. In 2009 volgde de aankoop van de transportnetten van Enexis (voorheen Essent), Delta en Liander. Al eerder, in 2008, had TenneT het wettelijk beheer over alle elektriciteitslijnen van 110 kV of meer gekregen.¹⁹ Het beheer van de elektriciteitslijnen met een lagere spanning (50 kV of minder) ligt bij de acht regionale beheerders die Nederland op dit moment kent (figuur 7).

Figuur 7 Gebiedsindeling regionale netbeheerders



Acht regionale netbeheerders verzorgen in Nederland de distributie van elektriciteit. Zij hebben elk een eigen beheergebied, waarbinnen zij de stroom vanaf het nationale hoogspanningsnet van TenneT (zie figuur 1) naar de voordeur van woningen, bedrijven en instellingen transporteren.

¹⁶ Omdat Transpower een eigenaam is, hebben we ervoor gekozen deze naam met een hoofdletter te schrijven, net zoals dit gebeurt in Tweede Kamerstukken ter zake.

¹⁷ De aankoop beschrijven we in ons rapport over de aankoop van het Duitse hoogspanningsnet (Algemene Rekenkamer, 2015).

¹⁸ Op verzoek van de minister van Financiën zag TenneT daar toen vanaf.

¹⁹ Deze overdracht van het beheer is in november 2006 geregeld in de Wet onafhankelijk netbeheer (WON), ook wel aangeduid als de 'Splittingswet', die in 2008 van kracht werd.

Maar TenneT was niet alleen op binnenlandse overnames gericht. In 2002 schreef het bedrijf in het businessplan te streven naar overname van een buitenlandse partij. Intern maakte TenneT in 2007 duidelijk dat de voorkeur hiervoor uitging naar een aanpalend net. Dat is in 2010 met de overname van Transpower gerealiseerd. Eén van de twee speerpunten van TenneT's huidige strategie is de versterking van de leidende positie van TenneT als grensoverschrijdende TSO. Zie hiervoor ons rapport over de aankoop van het Duitse hoogspanningsnet door TenneT (Algemene Rekenkamer, 2015).

Groei heeft TenneT ook gerealiseerd door het aanleggen van hoogspanningsverbindingen met het buitenland, zogenaamde interconnectoren. TenneT heeft interconnectoren aangelegd in alle windrichtingen: via kabels over de zeebodem naar Noorwegen (2008) en naar het Verenigd Koninkrijk (2011)²⁰ en via kabels over land met België en Duitsland. TenneT werkt aan uitbreiding van deze verbindingen, zoals de verbinding Doetinchem-Wesel die in 2016 klaar moet zijn.

De aandeelhouder is met het streven van TenneT naar groei bekend. In 2005 vatte de minister van Financiën dit als volgt samen: “Wij hebben kennis genomen van TenneT's intentie om zowel door autonome groei als door overnames haar positie als (...) TSO te versterken. Naast binnenlandse transport- en distributienetten begrijpen we dat groeipotentieel bestaat in het realiseren van verbindingen met het buitenland en het faciliteren van markten door het opzetten van beurzen.”²¹

De geschetste ontwikkelingen passen binnen de statuten van TenneT. Sinds de oprichting van TenneT in 1998 is in de statuten opgenomen dat TenneT zich behalve op de uitvoering van zijn wettelijke taken zoals het beheer van het net en het transport ook richt op “het deelnemen in, het op andere wijze een belang nemen in, het voeren van beheer over andere ondernemingen, met een soortgelijk of aanverwant doel, voorts het financieren van derden en het op enigerlei wijze stellen van zekerheid of het zich verbinden voor verplichtingen van derden, zomede al hetgeen met het hiervoor in dit artikel bepaalde in overeenstemming is, daarmee in de ruimste zin verband houdt of daartoe bevorderlijk kan zijn” (artikel 2.3 statuten 21 oktober 1998).

2.3 Investerings

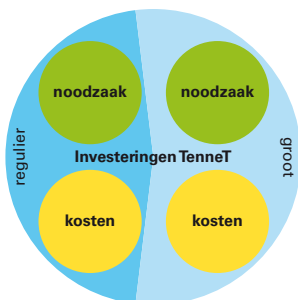
TenneT moet regelmatig investeringen in het hoogspanningsnet plegen, opdat het voldoende elektriciteit kan overbrengen zonder dat er zich storingen voordoen. Investerings kunnen nodig zijn omdat bijvoorbeeld transformatorstations zijn verouderd of omdat kabels moeten worden verzwaaard. Maar de grootste investeringen zijn nodig om te voldoen aan de groeiende vraag naar transportcapaciteit (extra ‘snelwegen’) door uitbreiding van de productiecapaciteit. En ook de ‘vergroening’ van de productiecapaciteit (meer zonne- en windenergie) vraagt om extra investeringen in het net. Voor de grote investeringen bestaan aparte beoordelingsprocedures die ertoe moeten leiden dat elke investering afzonderlijk op doelmatigheid wordt beoordeeld. Voor de periode 2013-2022 verwacht TenneT voor maximaal 5,5 miljard aan investeringen in Nederland te moeten doen (zie tabel 1).

²⁰ Het gaat hier om de zogenaamde Nordned- en Britnedkabel.

²¹ Brief van de minister van Financiën aan TenneT d.d. 4 april 2005.

Tabel 1 Geplande investeringen voor 2013-2022²²

Type investering	Aantal projecten	In %	Begroot (x € 1 mln)	In %
Reguliere investeringen	278	94	2.243	41
- waarvan uitbreiding	237	80	2.070	38
- waarvan vervanging	41	14	173	3
Grote investeringen	19	6	3.214	59
Totaal	297	100	5.457	100



De investeringsportefeuille van TeneT voor de jaren 2013-2022 bestaat voor het grootste deel uit de zogenoemde 'grote investeringen'. De verwachte financiële omvang hiervan is bijna anderhalf keer zo groot als de verwachte omvang van de reguliere investeringen.

Van zijn reguliere investeringen (die aan de orde komen in hoofdstuk 3) merkt TeneT het leeuwendeel als 'uitbreidingsinvestering' aan. Het onderscheid met vervangingsinvesteringen is overigens niet altijd goed te maken. Bij veel vervangingen wordt tegelijkertijd de capaciteit uitgebreid, bijvoorbeeld wanneer een bestaande kabel wordt vervangen door een nieuwe die zwaarder is. Bij een combinatie van vervanging en uitbreiding beschouwt ACM alleen dat deel van de investering als uitbreiding dat leidt tot een toename van lengte, capaciteit en/of functionaliteit. TeneT moet kunnen onderbouwen waarom er sprake is van uitbreiding en hoe het bedrijf de kosten aan enerzijds vervanging en aan anderzijds uitbreiding heeft toegerekend. ACM bewaakt hier dus het belang van de consument, die via de tarieven de kosten moet betalen.

Alle grote investeringen van TeneT (die worden belicht in hoofdstuk 4) betreffen uitbreidingsinvesteringen. Bij deze grote investeringen gaat het om de aanleg van nieuwe '380 kV-lijnen'. Dit zijn elektriciteitsleidingen met een maximale spanning van 380 kV, oftewel de 'snelwegen' van het net. Deze projecten worden uitgevoerd onder rijkscoördinatie (zie § 4.1).

Daarnaast zijn er investeringen in het landelijk transportnet die een bijzonder politiek belang kunnen hebben of in technisch opzicht bijzonder kunnen zijn en relatief groot van omvang zijn. Deze investeringen (die eveneens in hoofdstuk 4 aan de orde komen) worden 'bijzondere uitbreidingsinvesteringen' genoemd (zie § 4.2). De beoordeling van de doelmatigheid van deze laatste categorie investeringen gebeurt deels volgens andere procedures dan de beoordeling van TeneT-projecten onder rijkscoördinatie.

De investeringen brengen voor TeneT kosten met zich mee, die het bedrijf kan terugverdienen via de tarieven. Die kosten ontstaan enerzijds door de betalingen aan ingenieursbureaus, aannemers, en leveranciers (afschrijvingskosten) en anderzijds doordat TeneT de investeringen vooraf moet financieren (financieringskosten). Die financiering is nodig omdat TeneT de ingenieursbureaus en andere bedrijven moet betalen vóórdat de investeringen in gebruik worden genomen, terwijl TeneT de kosten pas terug kan verdienen ná ingebruikname. Dit is gebruikelijk bij investeringen die bedrijven doen. Zo is het ook gebruikelijk dat die financiering deels uit vreemd vermogen (leningen), deels uit eigen vermogen bestaat.

²² De kosten die moeten worden gemaakt om aansluitingen in Nederland te realiseren tussen het vasteland en windmolenparken op zee, zijn hierin nog niet meegenomen.

TenneT kan de kosten van zijn investeringen (inclusief de financieringskosten) via de transporttarieven die het in rekening brengt, alleen terugverdienen als ACM de kosten als ‘doelmatig’ aanmerkt. TenneT verdient de voor de investeringen gedane uitgaven²³ op die manier over een reeks van jaren terug. De lengte van de terugverdienperiode is afhankelijk van het aantal jaren - bepaald door ACM - dat de onderdelen waaruit de investering bestaat in gebruik zijn.

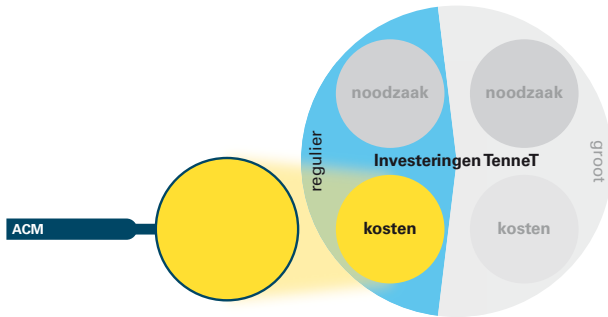
Terugverdientermijn van een transformator

ACM heeft bepaald dat de levensduur van een transformator 35 jaar is. De uitgaven die TenneT voor de transformator heeft gedaan worden daarom toegerekend aan een periode van 35 jaar. Oftewel: de transformator wordt over 35 jaar afgeschreven, wat leidt tot afschrijvingskosten. Dat betekent dat TenneT de uitgaven die het voor de transformator heeft gedaan, in 35 jaar terugverdient.

Van de vergoeding die TenneT via de tarieven voor de financieringskosten krijgt kan het bedrijf de jaarlijkse rente betalen. Van de vergoeding die TenneT voor de afschrijvingskosten krijgt kan het bedrijf zijn leningen aflossen.

²³ In dit onderzoek komen zowel de uitgaven als de kosten van investeringen ter sprake. Uitgaven zijn de betalingen die TenneT doet voor de bouw. Kosten zijn aan een bepaalde periode toegerekende uitgaven. Die ontstaan pas na ingebruikname van het bedrijfsmiddel, zoals de elektriciteitskabel of transformator.

3 Doelmatigheid reguliere investeringen van TenneT



Van alle reguliere investeringen die TenneT doet in het hoogspanningsnet bepaalt ACM achteraf of deze doelmatig waren.²⁴ Aan de hand daar van stelt ACM vast hoeveel van de gemaakte kosten TenneT mag verdisconteren in de transporttarieven. ACM doet deze beoordeling niet voor elke investering afzonderlijk, maar voor een bulk van investeringen tegelijk, eens in de drie à vijf jaar.

ACM neemt bij haar beoordeling niet alleen de afschrijvingen van de investeringen in beschouwing, maar ook de operationele kosten en de kosten voor de financiering (rente en rendement op eigen vermogen). Ook deze kosten mag TenneT, mits de investering als doelmatig wordt beoordeeld, in zijn tarieven verwerken.

Deze tariefregulering door ACM heeft tot doel ervoor te zorgen dat de inkomsten van TenneT zodanig zijn dat deze alleen de redelijkerwijs te maken kosten dekken, inclusief prikkels voor doelmatigheid. Volgens EU-regels over de toegang tot nationale elektriciteitsnetten moeten de transporttarieven transparant zijn, een afspiegeling vormen van werkelijk gemaakte kosten en rekening houden met de noodzakelijke leveringszekerheid die het elektriciteitsnet moet bieden.²⁵

Dit hoofdstuk belicht de werkwijze die ACM hanteert bij het bepalen van de transporttarieven voor TenneT. Duidelijk zal worden dat ACM de methode die zij gaat gebruiken om de tarieven voor de periode 2014-2016 te bepalen, complex is en tot kritiek en discussie leidt, ook binnen de overheid. De huidige methode is erop gericht de werkelijke kosten zo goed mogelijk tot uitgangspunt van de tarieven te nemen.

3.1 Werkwijze ACM bij bepalen doelmatigheid en tariefhoogte

Een centraal element in de tariefregulering die ACM verricht is de tariefmethode, waarin zij vastlegt op welke manier zij de tarieven zal berekenen. ACM stelt eens in de drie tot vijf jaar een nieuwe methode vast. Voor dit onderzoek hebben wij de berekeningsmethode bekeken voor de huidige reguleringsperiode, 2014-2016.²⁶ Deze complexe berekening verloopt in een aantal stappen (zie bijlage 2).

²⁴ Voor de grote uitbreidingsinvesteringen zijn twee aparte beoordelingsprocedures in het leven geroepen; zie hierover hoofdstuk 4.

²⁵ Verordening 714/2009/EG, artikel 14.

²⁶ Omdat wij in 2009 al een diepgaand onderzoek naar de tariefregulering deden (Algemene Rekenkamer, 2009), hebben we ons in dit rapport beperkt tot een beoordeling van de opzet op hoofdlijnen.

Het startpunt voor de berekening van de tarieven zijn de meest recente werkelijke kosten die TenneT heeft gemaakt direct voorafgaand aan de nieuwe reguleringsperiode.²⁷ De berekeningsmethode die op deze werkelijke kosten wordt toegepast om te komen tot een tariefstelling, heeft ACM in de loop der tijd ontwikkeld. De methode is erop gericht de reguliere investeringen die TenneT doet in het hoogspanningsnet doelmatig te laten zijn, wat in dit geval betekent: niet onnodig duur.

Een belangrijke stap in de berekening is vervolgens de ‘benchmark’, waarin wordt gekeken welke kosten buitenlandse netbeheerders maken voor investeringen die van een vergelijkbare orde zijn als TenneT’s investeringen. Uit de benchmark leidt ACM af hoeveel goedkoper TenneT uit had kunnen zijn als het bedrijf net zo doelmatig zou werken als andere netbeheerders.²⁸

De berekeningsmethode is voorzien van enkele aanpassingsmechanismen, omdat er zich in de loop van de tijd veranderingen kunnen voordoen die aanleiding geven tot bijstelling. ACM kan bijvoorbeeld de tarieven zo vaststellen dat een extra doelmatigheidsverbetering die TenneT heeft weten te realiseren, aan de afnemers kan worden doorgegeven. Zo’n verbetering zou TenneT kunnen realiseren door schaalvoordelen bij de inkoop van materialen.

Voor de reguliere uitbreidingsinvesteringen was tot voor kort niets specifiek geregeld. Met ingang van 2014 heeft ACM als onderdeel van de tariefmethode 2014-2016 ook hiervoor een oplossing getroffen. De gemaakte kosten kan TenneT direct na realisatie van het project in de tarieven verwerken.

Uit het oogpunt van doelmatigheid is het essentieel om ook te kijken naar de noodzaak van een investering. In het kader van de tariefregulering gebeurt dat niet, omdat alle investeringen, ook de vervangings- en de ‘gewone’ uitbreidingsinvesteringen, zijn opgenomen in het zogenoemde Kwaliteits- en Capaciteitsdocument (KCD) van TenneT (zie kader). Zoals we in hoofdstuk 6 zullen zien is het de bedoeling dat de noodzaak van investeringen in dat kader worden beoordeeld.

Het kwaliteits- en capaciteitsdocument (KCD) van TenneT

Het KCD is een openbaar document dat TenneT elke twee jaar moet maken. Hierin staat welke knelpunten en kwaliteitsrisico’s er in het transportnet zijn en welke verbeteringen en veranderingen er nodig zijn.

Ook geeft TenneT in het KCD aan hoe het bedrijf de gesignaleerde knelpunten en risico’s concreet wil gaan oplossen. Daar zijn meestal investeringen voor nodig. Bij het KCD hoort daarom ook een overzicht van alle investeringen die TenneT voor ogen heeft. Die staan echter niet in het KCD zelf; TenneT heeft deze beschreven in een investeringsplan met een horizon van tien jaar. Het KCD bevat geen financiële informatie, het investeringsplan juist wel – maar dat onderdeel van het KCD is niet openbaar.

- ²⁷ ACM maakt hierbij onderscheid tussen kapitaalkosten en operationele kosten. Kapitaalkosten bestaan uit (a) afschrijvingen van reeds gedane investeringen en (b) een vergoeding voor het beschikbaar gestelde vermogen. Dat vermogen is nodig omdat investeringen moeten worden voorgefinancierd, terwijl TenneT de inkomsten uit die investeringen pas in de loop van jaren zal ontvangen. Dat zijn de jaren waarover TenneT de investering afschrijft. De vergoeding voor beschikbaar gesteld vermogen bestaat uit rente die moet worden betaald over leningen (vreemd vermogen) en een vergoeding voor het eigen vermogen. Dat eigen vermogen is beschikbaar gesteld door TenneT zelf en door de aandeelhouder, de Staat, die de vergoeding krijgt uitgekeerd als dividend.
- ²⁸ Wij hebben deze alinea, die ook in bijlage 2 staat, hier opgenomen na ontvangst van de bestuurlijke reacties op ons conceptrapport.

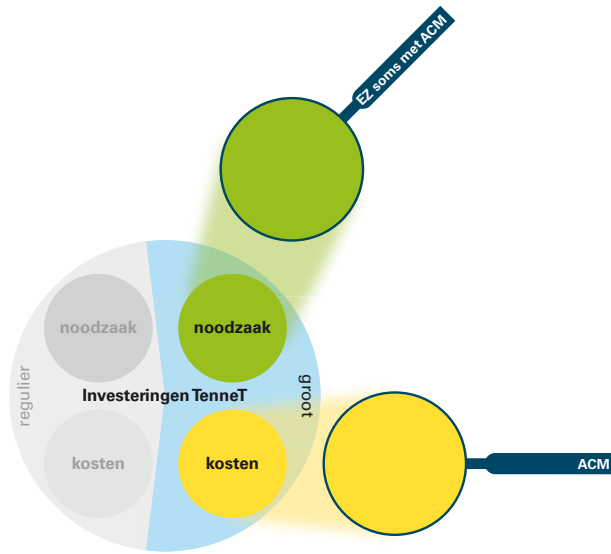
3.2 Discussie over berekeningsmethode ACM

Over de berekeningswijze die ACM hanteert bij het beoordelen van de doelmatigheid van TenneT's reguliere investeringen (die op hoofdlijnen vergelijkbaar is met de berekeningswijze die in de landen om ons heen wordt toegepast) bestaat discussie. In 2009 constateerden wij al dat de tariefbesluiten van ACM permanent werden aangevochten (Algemene Rekenkamer, 2009). De uiteindelijke besluitvorming komt niet zelden pas na inschakeling van de rechter tot stand. Dit leidde volgens ACM tot een complex tariefreguleringsstelsel dat weinig begrijpelijk en overzichtelijk is (NMa, 2012).

TenneT heeft ons laten weten het ontbreken van financiële prikkels om de kwaliteit van het elektriciteitsnetwerk te waarborgen een belangrijke omissie te vinden in de berekeningswijze van ACM.

Ook de minister van EZ vindt de tariefregulering zoals deze volgens de huidige wettelijke bepalingen plaatsvindt, sterk gericht op kostendoelmatigheid. Dit blijkt uit de wijziging die de minister doorvoerde in de Elektriciteitswet, waarin is opgenomen dat ACM ook expliciet rekening dient te houden met andere publieke belangen, zoals voorzieningszekerheid en duurzaamheid en met een redelijk rendement voor de netbeheerders. "Het gaat hier om belangen die niet altijd eenduidig in geld zijn uit te leggen", zo staat in de memorie van toelichting die de minister van EZ in diezelfde maand aan de Tweede Kamer aanbood (EZ, 2012). Ook tijdens de behandeling van de wetswijziging sprak de minister zich uit over de noodzaak om bij de tariefregulering rekening te houden met zaken als voorzieningszekerheid en duurzaamheid: "...ACM deed dit al in de praktijk, want wij hebben gelukkig verstandige toezichthouders in Nederland. Zaken die goed zijn om mee te nemen bij het bepalen van de hoogte van de maximumtarieven, werden door de ACM al meegenomen, maar het stond nog niet in de wet. Het lijkt ons heel verstandig om die wel in de wet te zetten als we de wet toch aan het bijlijpen zijn" (Tweede Kamer, 2013).

4 Doelmatigheid grote investeringen van TenneT



Behalve de in het vorige hoofdstuk besproken reguliere investeringen doet TenneT ook tal van grote investeringen, waar veel geld mee gemoeid is. Gezien het publieke belang dat met de werkzaamheden van TenneT is gemoeid, vindt de wetgever het belangrijk dat onafhankelijk en kritisch wordt beoordeeld welke van deze grote investeringen nodig zijn en welke niet en of die tegen zo laag mogelijke kosten worden uitgevoerd. Hoe gebeurt dat in de praktijk?

In dit hoofdstuk zal duidelijk worden dat de beoordeling van TenneT's grote investeringen nog veel hiaten vertoont. Bij de beoordeling van de noodzaak van investeringen steunt de rijksoverheid overwegend op informatie van TenneT zelf. Bij de meeste grote investeringen wordt bovendien niet gekeken of TenneT wel voor de goedkoopste oplossing kiest. Tijdens de behandeling

van de investeringsplannen in de Tweede Kamer vindt er evenmin een afweging van de kosten plaats.

De beoordeling van TenneT's grote investeringen leidt er in de praktijk dus niet toe dat de doelmatigheid van de stroomvoorziening goed is gewaarborgd. Dat betekent dat er mogelijk te hoge kosten worden gemaakt, die vervolgens kunnen worden doorberekend in de tarieven die TenneT bij zijn afnemers in rekening brengt. Dit geldt zowel voor grote projecten die onder rijkscoördinatie worden uitgevoerd als voor bijzondere uitbreidingsprojecten.

4.1 Beoordeling doelmatigheid TenneT-projecten onder rijkscoördinatie

Het grootste deel (59%) van de € 5,5 miljard die TenneT in de periode 2013-2022 in het Nederlands hoogspanningsnet denkt te moeten investeren, is - zoals blijkt uit tabel 1 - bestemd voor een aantal grote investeringen. Het gaat om circa € 3,2 miljard voor projecten die dermate groot zijn, dat zij onder rijkscoördinatie worden uitgevoerd (zie figuur 8).

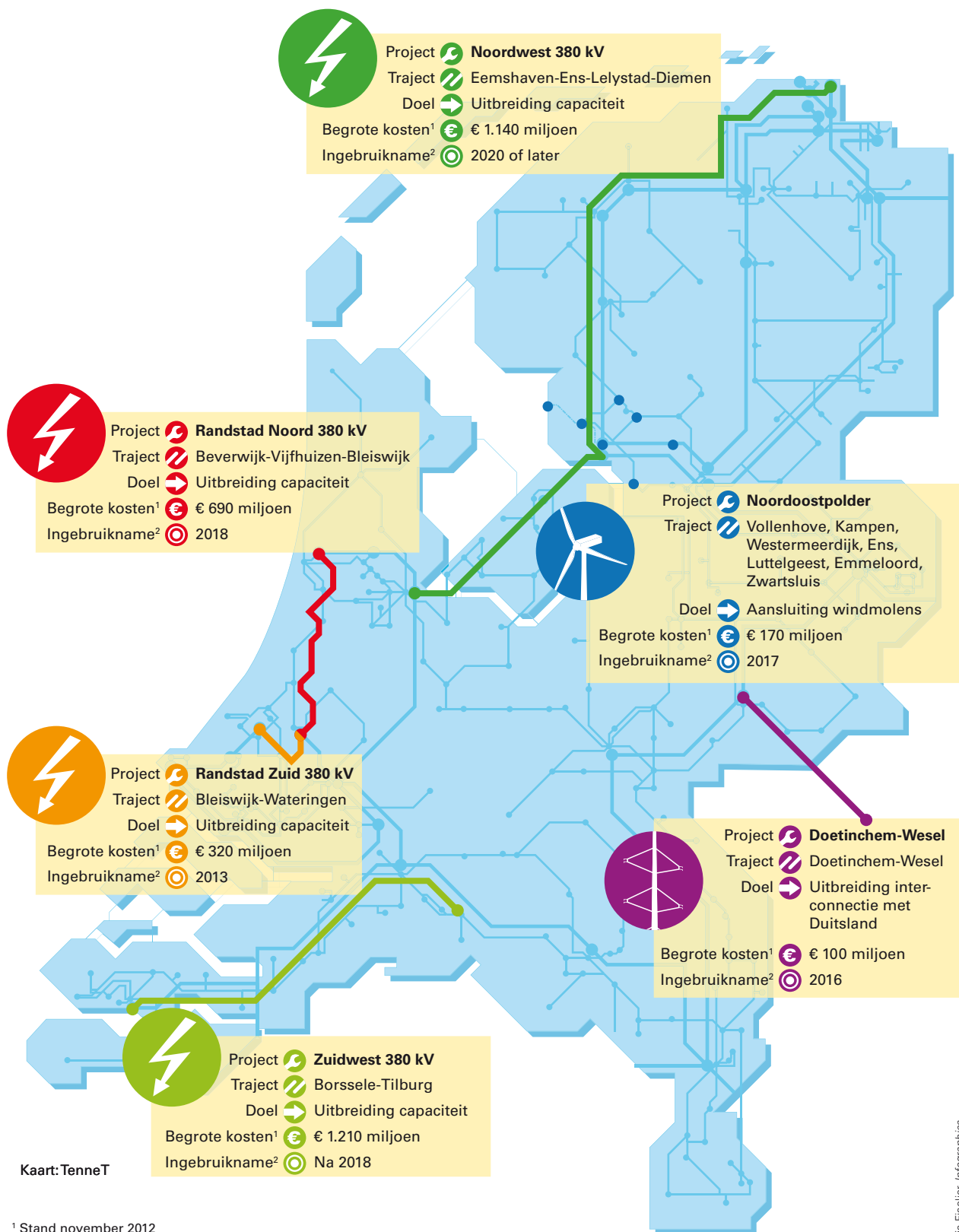
Of TenneT's projecten die worden uitgevoerd onder rijkscoördinatie doelmatig zijn, wordt sinds juli 2011 in twee stappen beoordeeld:

1. voorafgaand aan de investering stelt de minister van EZ vast of de investering wel noodzakelijk is;
2. na voltooiing van de investering beoordeelt ACM de kosten ervan.

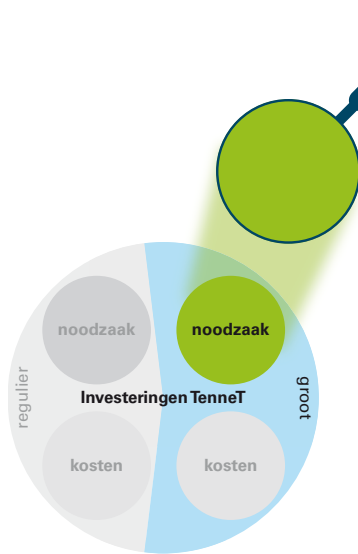
De beoordelingen van ACM geven TenneT de mogelijkheid om de kosten die ACM als doelmatig beschouwt direct na realisatie van de investering in de tarieven te verdisconteren.

We bespreken hierna hoe beide beoordelingsstappen in de praktijk verlopen en welke partijen daarbij betrokken zijn.

Figuur 8 Grote kapitaalintensieve TenneT-projecten onder rijkscoördinatie (RCR)



4.1.1 Vooraf: beoordeling noodzaak



De projecten die TenneT in het landelijke transportnet uitvoert onder rijkscoördinatie slokken niet alleen een groot deel van het totale investeringsbudget op, ook in fysiek opzicht gaat het om grote projecten. Het betreft veelal de aanleg van stroomverbindingen die door verschillende gemeenten lopen (waardoor er diverse overheden bij betrokken zijn) en die niet altijd even gemakkelijk zijn in te passen in de al bestaande infrastructuur van auto-, spoor- en vaarwegen, luchthavens, gasleidingen, woonwijken en (beschermd) natuurgebieden. Daarom valt de uitvoering van deze projecten onder de Rijkscoördinatieregeling (RCR). Dat houdt in dat de besluitvorming van alle betrokken overheden wordt gecoördineerd en dat het project wordt opgenomen in een planologisch kader, om het tracé van de aan te leggen hoogspanningslijn een geschikte plek tussen de bestaande infrastructuur te geven.²⁹

Bij de ruimtelijke inpassing van hoogspanningslijnen komt ook de vraag aan de orde of de investering noodzakelijk is. Er zijn twee mogelijkheden:

1. Als het tracé voor de nieuwe hoogspanningsverbinding al vastligt omdat er bij de planologische inpassing al op eventuele uitbreidingen is geanticipeerd, is er volgens de wetgever op rijksniveau al een planologische afweging over de noodzaak van het project geweest. Naar de noodzaak van de investering wordt in die gevallen niet afzonderlijk meer gekeken. De documenten waarin het tracé is vastgelegd verwijzen hiervoor dan kortheidshalve naar het KCD van TenneT.
2. Als het tracé nog niet vastligt, begint de procedure daarvoor op het moment dat TenneT meldt dat uitbreiding nodig is. Voorgeschreven is dat TenneT de investering specificeert en daarbij aangeeft wat de ingreep gaat kosten, wat de gewenste verbetering is, waarom de bestaande situatie niet voldoet en welke alternatieven TenneT heeft overwogen. Wanneer TenneT deze gegevens naar het oordeel van de minister van EZ voldoende heeft gespecificeerd ligt volgens het Ministerie van EZ de noodzaak van de investering vast; de minister van EZ kan de voorgestelde investering niet afwijzen. De planologische inpassing ligt op dat moment nog niet vast; deze gebeurt in overleg met de Tweede Kamer.

We zien dus dat de minister van EZ wel betrokken is bij de beoordeling van de doelmatigheid van TenneT's grote investeringen die onder rijkscoördinatie worden uitgevoerd, maar dat de feitelijke beoordeling is gebaseerd op gegevens die TenneT ter onderbouwing van de noodzaak van de investering aandraagt. Een investeringsvoorstel van TenneT kan vervolgens niet door de minister worden afgewezen.

Maar in het overleg met de Tweede Kamer kan de noodzaak van reguliere grote investeringen nog wél aan de orde komen. Wij hebben dit gezien bij één van de grote investeringsprojecten van TenneT die wij als casus hebben onderzocht, de aanleg van de hoogspanningslijn Randstad 380 kV.

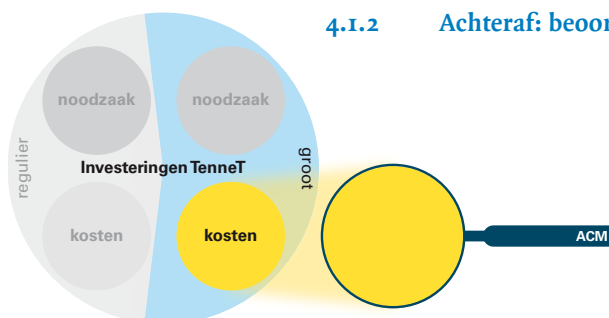
²⁹ De ruimtelijke inpassing van de projecten wordt sinds 2012 vastgelegd in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, waarbinnen de elektriciteitsvoorziening één van de dertien door het kabinet onderscheiden nationale belangen is. Voor 2012 werden de tracés voor de hoogspanningslijnen vastgelegd in de Structuurschema's Elektriciteitsvoorziening (SEV).

Het project Randstad 380 kV

Het TenneT-project 'Randstad 380 kV' behelst de aanleg van een nieuwe hoogspanningsleiding in de Randstad. Deze verbinding moet de stroomvoorziening van de Randstad garanderen. De nieuwe verbinding bestaat uit twee ringen, een zuidring en een noordring. De zuidring loopt tussen Wateringen en Bleiswijk, de noordring tussen Bleiswijk en Beverwijk. Een kwart van het totale tracé, met een lengte van ongeveer 20 kilometer, wordt ondergronds aangelegd. Het is uniek in de wereld dat een zware hoogspanningsleiding over zo'n lange afstand ondergronds wordt aangelegd. Het gaat dan ook om een grote investering, waarmee circa €1 miljard is gemoeid.

Bij de planologische inpassing van deze nieuwe hoogspanningslijn voor de Randstad is de Tweede Kamer in 2007-2008 betrokken geweest. Ook de noodzaak van de investering kwam daarbij aan de orde. In de stukken voor de Kamer stond dat de noodzaak was aangetoond in het KCD van TenneT. Blijkens het KCD moest de verbinding worden aangelegd omdat er anders transportknelpunten zouden ontstaan en de stroomvoorziening in de Randstad niet zou kunnen worden gegarandeerd. Bij de verdere behandeling heeft de Kamer de noodzaak van het project als gegeven aangenomen. Als de noodzaak van een project is vastgesteld weet TenneT nog niet of het alle gemaakte kosten in de tarieven mag verwerken die het bedrijf in rekening brengt bij de afnemers. Dat mag namelijk alleen voor zover ACM de kosten als doelmatig heeft aangemerkt. En dat is een beoordeling die achteraf plaatsvindt (zie § 4.1.2).

Omdat er met Randstad 380 kV zo veel geld gemoeid was, wilde TenneT vooraf graag zekerheid dat ACM de noodzaak van de uitgaven zou bevestigen. Om die reden heeft TenneT aan ACM, dat vóór 2008 alleen achteraf naar de noodzaak van RCR-projecten keek en sinds 2008 formeel niet meer bij de noodzaak ervan betrokken is, twee keer (in 2002 en 2007) gevraagd om de noodzaak van de investering voor het project Randstad 380 kV in een vroeg stadium te beoordelen. En dat heeft ACM gedaan (in 2004 en 2008) - beide keren met positief resultaat. Beide keren heeft ACM (hetzelfde) externe bureau ingeschakeld, dat zich baseerde op door TenneT geleverde informatie. Door deze van de procedures afwijkende aanpak zijn de investeringen voor Randstad 380 kV vooraf toch inhoudelijk beoordeeld. Als de nu geldende procedure was gevolgd zou dat niet zijn gebeurd en zou alleen de minister van EZ een oordeel hebben gegeven, een oordeel dat geen toegevoegde waarde heeft ten opzichte van wat TenneT zelf vindt.



4.1.2 Achteraf: beoordeling kosten

Zoals hierboven aangegeven mag TenneT de kosten die het voor een RCR-investeringsproject heeft gemaakt alleen in de transporttarieven verwerken voor zover ACM ze als doelmatig aanmerkt. TenneT kan de kosten na voltooiing van het project laten beoordelen. De kosten die ACM doelmatig vindt kan TenneT daarna meteen in de tarieven verdisconteren. Het gaat hierbij zowel om de kosten voor de investering zelf als voor de operationele kosten ervan.

ACM hanteert als regel voor grote investeringen dat een investering doelmatig is als het doel van de investering is gerealiseerd en de uitgaven voor de investering bijdragen aan het doel zoals vastgelegd op de bouwtekening.³⁰

ACM kijkt dus wel naar de kosten, maar gaat niet na of TenneT ook voor de goedkoopste oplossing heeft gekozen.

³⁰ Beleidsregel ACM beoordeling doelmatige kosten van bijzondere investeringen. Staatscourant 2011, 24039.

Ze controleert alleen of de kosten kloppen met de bouwtekening. Verder kan ACM naar de aanbestedingsprocedure kijken.

ACM betreft de vraag of de goedkoopste oplossing is gekozen niet in haar oordeel omdat de gekozen oplossing van grote projecten voor ACM een gegeven is. De gekozen oplossing is door de betrokkenheid van de Tweede Kamer immers de uitkomst van politieke besluitvorming.

Wij zijn nagegaan of de Tweede Kamer bij de politieke besluitvorming over grote investeringsprojecten van TenneT wél nagaat of de gekozen oplossing de goedkoopste is. We hebben dit getoetst aan de casus uit ons onderzoek, het project Randstad 380 kV. Hieruit kwam naar voren dat ook tijdens deze democratische besluitvorming geen afweging plaatsvindt van alle kostenaspecten.

Afweging kostenaspecten bij Kamerbehandeling Randstad 380 kV

In de lijvige milieueffectrapportage die de bij het project Randstad 380 kV betrokken bewinds- personen naar de Tweede Kamer stuurden, staat achterin slechts een samenvattende tabel met kostenindicaties van verschillende alternatieven. Deze gegevens hebben in de Kamerbehandeling nauwelijks een rol gespeeld, hoewel er wel keuzemogelijkheden waren. Zo wilde TenneT gebruiken van een nieuw type, duurdere, mast. Maar alleen de kostenverschillen tussen bovengrondse en ondergrondse aanleg van de hoogspanningslijn zijn bediscussieerd. De discussie hierover is aanleiding geweest om aanvullend onderzoek te laten verrichten door een extern bureau. Eén van de conclusies uit dat onderzoek was dat als TenneT van begin af aan rekening had gehouden met een ondergrondse aanleg, het bedrijf waarschijnlijk tot een ander traject en daarmee tot een andere oplossing was gekomen, omdat de verbinding nu fors duurder uitpakt dan vooraf ingeschat. Het is niet duidelijk in hoeverre de onderzoeksresultaten bij de verdere besluitvorming in de Tweede Kamer zijn betrokken.

Volgens het Ministerie van EZ zijn de kosten van een RCR-project vooraf alleen globaal in te schatten. Pas in de loop van het proces - waarmee ook het precieze traject definitief vast komt te liggen - komt daar doorgaans meer duidelijkheid in. In de praktijk betekent dit dat grote investeringen vaak duurder worden dan de raming van de goedkoopste oplossing zoals die bij aanvang wordt gemaakt. Dat blijkt ook het geval te zijn bij het project Randstad 380 kV, waarvan TenneT de kosten aanvankelijk raamde op € 180 tot € 340 miljoen (prijspeil 2004), maar dat uiteindelijk meer dan € 1 miljard kostte (prijspeil 2012).

4.2 Beoordeling doelmatigheid bijzondere uitbreidings- investeringen

Voor investeringsprojecten van TenneT die níet onder rijkscoördinatie worden uitgevoerd, maar waarmee wel veel geld is gemoeid (meer dan € 20 miljoen) of die een bijzonder politiek belang hebben dan wel in technisch opzicht bijzonder zijn, wijkt de beoordelingsprocedure enigszins af van de in de voorgaande paragraaf beschreven procedure voor RCR-projecten.³¹ Ook de bijzondere uitbreidingsinvesteringen zijn opgenomen in het KCD. Ook hier geschiedt de beoordeling van de doelmatigheid in

³¹ De procedure om de noodzaak van een bijzondere uitbreidingsinvestering vooraf vast te stellen, bestaat sinds juli 2011. Daarvoor werd de noodzaak van dergelijke projecten pas achteraf beoordeeld.

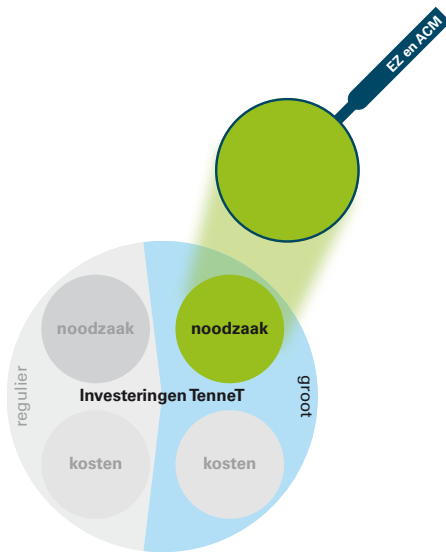
twee stappen (vooraf en achteraf), maar bij deze bijzondere uitbreidingsinvesteringen is ACM al formeel betrokken bij de beoordeling vooraf, waarin de noodzaak van de investering wordt vastgesteld. De verschillen tussen de beoordelingen van beide soorten grote investeringen staan in tabel 2.

Tabel 2 **Vergelijking tussen beoordelingen RCR-projecten en bijzondere uitbreidingsinvesteringen**

	RCR-project	Bijzondere uitbreidingsinvestering
Noodzaak	Vooraf door EZ (sinds 2008)	Vooraf door ACM en EZ (sinds juli 2011)
Kosten	Achteraf door ACM (sinds juli 2011)	Vooraf en achteraf door ACM (sinds juli 2011)

4.2.1

Vooraf: beoordeling noodzaak en gekozen oplossing



Voor het vaststellen van de noodzaak van bijzondere uitbreidingsinvesteringen toetst ACM de door TenneT geleverde informatie op volledigheid: heeft TenneT op alle voor geschreven onderdelen (bestaande situatie, gewenste verbetering, verwachte kosten, mogelijke alternatieven) het project gespecificeerd? ACM gaat niet na of de informatie juist is.

Wij hebben dit vastgesteld bij onze analyse van één bijzondere uitbreidingsinvestering van TenneT: het project Marconistraat-Ommoord-Krampen (MOK). Tijdens ons onderzoek was dit de eerste en tot dan toe ook enige bijzondere uitbreidingsinvestering van TenneT (kosten circa € 35 miljoen).

Het project MOK

Het aanleggen van de verbinding tussen Rotterdam Marconistraat, Ommoord en Krampen aan de IJssel is nodig vanwege een splitsing in het 150 kV-net in Zuid-Holland. En die was weer nodig door de aanleg van de Randstad Zuidring 380 kV en de grootschalige uitbreiding van productiecapaciteit in de regio. De splitsing zou ertoe kunnen leiden dat het net rond Rotterdam niet meer veilig was bij uitval of onderhoud. Het project MOK moest dat risico wegnemen. Met MOK is een bedrag van €35 miljoen gemoeid.

Hoewel ACM de door TenneT aangeleverde informatie over het project MOK niet inhoudelijk had getoetst, oordeelde zij dat de investering noodzakelijk was met het oog op een betrouwbare, duurzame en doelmatige energievoorziening. Kritisch was ACM over het feit dat TenneT in de ogen van ACM geen realistische alternatieven had aangedragen om het gesignaleerde probleem op te lossen. Volgens ACM zijn alternatieven cruciaal voor de doelmatigheidsbeoordeling; als deze ontbreken kan zij niet goed onderzoeken of TenneT voor de goedkoopste oplossing heeft gekozen. In het informele voortraject had ACM TenneT al op het ontbreken van alternatieven gewezen; zonder resultaat. Ze nam daarom in haar advies aan de minister van EZ een voorbehoud op. Daarbij bood ACM aan, als TenneT alsnog met alternatieven zou komen, hierover nader advies te geven. Maar alternatieven heeft ACM niet gezien en ACM had geen tijd om op een andere wijze na te gaan of TenneT voor de goedkoopste oplossing had gekozen.

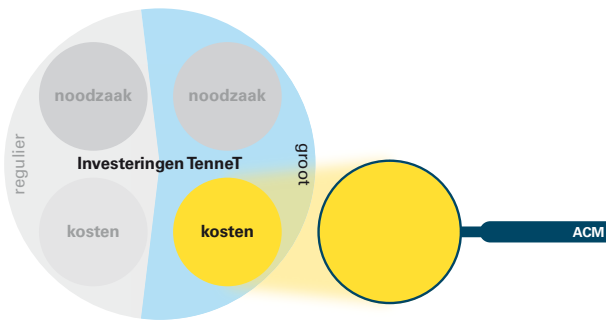
De minister van EZ heeft van het aanbod van ACM geen gebruikgemaakt. Wel heeft de minister aanvullende informatie aan TenneT gevraagd, die hem vervolgens over alternatieven voor MOK informeerde. Voor de minister was dit voldoende; hij beschouwde de rapportage van ACM samen met de door TenneT toegevoegde informatie als een positief advies. Hij heeft vervolgens op 27 maart 2013 het ontwerpbesluit aan de Staten-Generaal aangeboden (EZ, 2013).

Vanaf het moment dat TenneT een bijzondere uitbreidingsinvestering formeel aanmeldt, heeft ACM vier weken de tijd om tot een advies te komen. ACM ervaart die periode als erg kort, zo is naar voren gekomen uit gesprekken die wij met ACM-medewerkers voerden over het project MOK. Tijdens de beoordeling van het voorstel van TenneT vroegen medewerkers zich af “welke diepte en grondigheid [van ACM] (niet) verwacht kan worden bij een adviestraject van 4 weken.”

Dit punt keert terug in de interne evaluatie die ACM achteraf uitvoerde. Grondigheid is nodig, zo staat in de interne evaluatie, omdat ACM achteraf bij de beoordeling van de gemaakte kosten niet meer kan terugkomen op een uitspraak die vooraf is gedaan over de noodzaak van de investering.

Deze casus laat zien dat er weliswaar een procedure is die voorziet in een onafhankelijke inhoudelijke beoordeling van de noodzaak van bijzondere uitbreidingsinvesteringen, maar dat deze in de praktijk (in de enige casus die er tijdens ons onderzoek was) niet wordt gevolgd: ACM toetst uit tijdgebrek wel op volledigheid, maar niet op alternatieven en de minister van EZ gaat af op informatie van ACM, maar ook op die van TenneT.

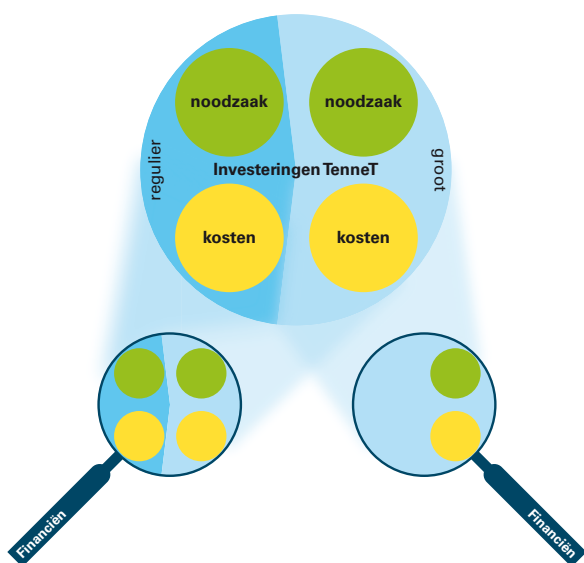
4.2.2 Achteraf: beoordeling kosten



Net als bij grote RCR-projecten kan TenneT ook bij bijzondere uitbreidingsinvesteringen ACM na voltooiing - dus achteraf - naar de gemaakte kosten laten kijken en de kosten die ACM als doelmatig aanmerkt meteen in de tarieven verdisconteren. Anders vindt de beoordeling pas bij de eerst volgende reguleringsperiode plaats.

We zien dat de manier waarop ACM achteraf de kosten van een bijzondere uitbreidingsinvestering beoordeelt, dezelfde is als bij RCR-projecten. Het probleem dat we in de vorige paragraaf signaleerden bij de beoordeling van RCR-projecten, dat ACM niet kijkt of TenneT voor de goedkoopste oplossing heeft gekozen, speelt in de beoordelingsprocedure van bijzondere uitbreidingsinvesteringen niet - althans niet op papier - omdat ACM vooraf vanuit het oogpunt van doelmatigheid wel naar de gekozen oplossing moet kijken. Bij het project MOK, tijdens ons onderzoek de enige bijzondere uitbreidingsinvestering van TenneT, waren er geen alternatieven en had ACM te weinig tijd om daar een hard punt van te maken. De gekozen oplossing is zodoende vooraf niet op doelmatigheid beoordeeld.

5 Gevolgen van TenneT's investeringen voor de rijksfinanciën



In de vorige twee hoofdstukken is uiteengezet dat ACM en de minister van EZ worden geacht erop toe te zien dat de investeringen van TenneT in het landelijk hoogspanningsnet doelmatig zijn. Als dit zo is komt dit niet alleen de burger en de zakelijke afnemer ten goede, maar ook de rijksfinanciën en daarmee de belastingbetaler.

TenneT moet zijn investeringen namelijk financieren en heeft hiervoor (aanvullend op de inkomsten die het ontvangt uit de tarieven) geld nodig. Het is gebruikelijk voor bedrijven dat in die financiering wordt voorzien door een combinatie van vreemd vermogen (leningen) en (additioneel) eigen vermogen.³²

Omdat TenneT voor 100% een staatsdeelneming is, kan alleen de minister van Financiën als aandeelhouder namens de Staat voor het additionele eigen vermogen zorgen. Dat eigen vermogen is tegelijkertijd nodig om TenneT tegen relatief lage kosten op de kapitaalmarkt te kunnen laten lenen.

De aandeelhouder heeft TenneT de afgelopen jaren op twee manieren aan eigen vermogen geholpen: door een kapitaalinjectie te verstrekken en door af te zien van een deel van het dividend waarop hij als aandeelhouder van TenneT recht had.

TenneT heeft dus in totaal vier bronnen voor de financiering van zijn investeringen in het hoogspanningsnet: (1) kapitaalinjecties van de aandeelhouder, (2) niet aan de aandeelhouder uitgekeerd dividend, (3) door de minister van Financiën gefaciliteerde leningen op de geldmarkt en (4) de geïncasseerde transporttarieven. Met de eerste drie bronnen financiert TenneT vooraf zijn investeringen; vanuit de vierde bron verdient TenneT de kosten van de investeringen achteraf terug, zoals is besproken in de hoofdstukken 3 en 4.

Dit hoofdstuk zoomt in op de eerste drie financieringsbronnen. Bij alle drie is de Staat als aandeelhouder betrokken. De minister van Financiën moet er daarom op toezien dat er zo doelmatig mogelijk met de beschikbaar gestelde middelen wordt omgegaan. Hoe doet de minister dat?

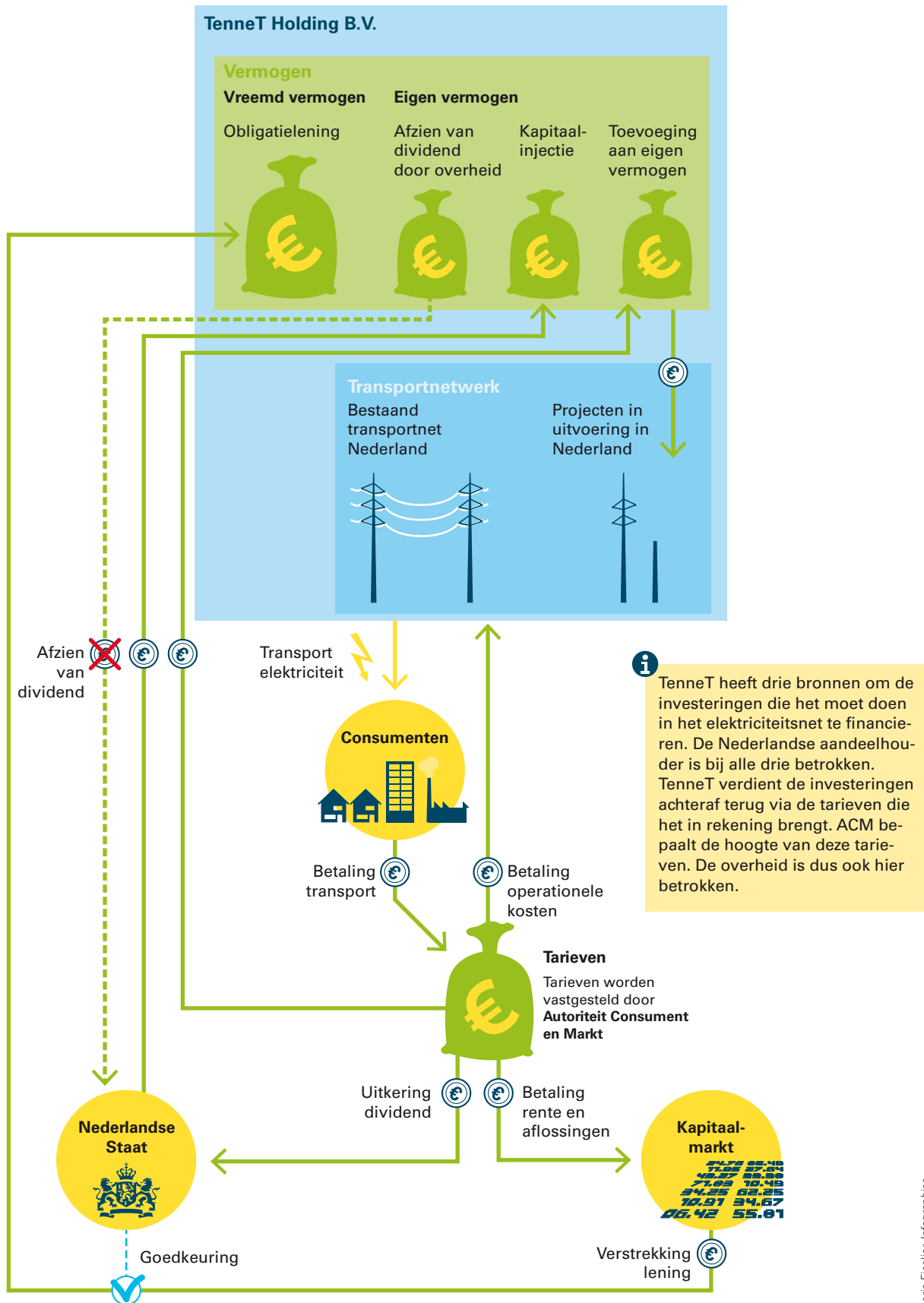
In dit hoofdstuk zal duidelijk worden dat de minister de doelmatigheid van TenneT's investeringen in het hoogspanningsnet als een gegeven beschouwt en zich vooral richt op de financiering ervan. Hij heeft niet altijd goed zicht op TenneT's investeringsagenda. Zijn eigen activiteiten als beheerder van de staatsdeelneming TenneT zijn bovendien niet vastgelegd in een ordelijk en controleerbaar archiefsysteem. Ook zal in dit hoofdstuk duidelijk worden dat de Staat, aanvullend op de € 665 miljoen die de afgelopen jaren aan TenneT is verstrekt, ook de komende jaren naar verwachting extra kapitaal aan het bedrijf zal moeten verschaffen.

5.1 Financieringsbronnen van TenneT

Figuur 9 toont de vier financieringsbronnen voor de investeringen die TenneT doet in het hoogspanningsnet. In deze paragraaf komen de drie bronnen aan de orde waarbij de Nederlandse schatkist direct betrokken is: kapitaalinjecties, niet-geïnd dividend en door de minister van Financiën gefaciliteerde leningen.

³² Hierbij spelen bedrijfseconomische en fiscale overwegingen een rol.

Figuur 9 Financieringsbronnen voor investeringen van TenneT



5.1.1 Kapitaalinjecties

In april 2009 vroeg TenneT de minister van Financiën om een financiële bijdrage van € 500 miljoen. TenneT had dat extra eigen vermogen nodig om investeringen in Nederland te kunnen financieren. Met de gevraagde bijdrage zou TenneT een deel van de investeringen kunnen dekken. De rest wilde TenneT betalen met geleend kapitaal, dat later via de tarieven moest worden terugverdiend. Om die leningen tegen gunstige voorwaarden te kunnen afsluiten was het nodig de kredietwaardigheid van het bedrijf te handhaven. De injectie van € 500 miljoen diende ook dat tweede doel.

De minister van Financiën ging bij zijn collega van EZ na in hoeverre de investeringen waar TenneT de kapitaalinjectie voor nodig had, noodzakelijk waren. Dat bleek het geval: het betrof wettelijk verplichte investeringen - en zo liet de minister van EZ aan de minister van Financiën weten: “De Staat [is] niet voor niets aandeelhouder.” De minister van Financiën stemde daarop in met een beoordelingstraject voor de kapitaal aanvraag.

Voor de minister van Financiën was het relevant om te weten hoe de politiek de kapitaalinjectie zou ontvangen, aangezien de beoogde aankoop door TenneT van het Duitse hoogspanningsnet Transpower op dat moment ook liep.³³ De minister besloot de aankoop van Transpower eerst af te ronden en de kapitaal aanvraag daarna weer op te pakken.

Dat gebeurde in maart 2011. De minister liet een extern internationaal bureau onderzoeken of de kapitaaluitbreiding echt noodzakelijk was om de kredietwaardigheid van TenneT te handhaven. Ook moest het bureau uitzoeken welke opbrengsten de nieuwe investeringen zouden opleveren.

Het bureau kwam tot de conclusie dat het afzien van een kapitaalinjectie tot een daling van de kredietwaardigheid van TenneT zou leiden en het bedrijfsresultaat in gevaar zou kunnen brengen omdat het aantrekken van vreemd vermogen dan duurder zou worden. Tegelijkertijd verwachtte het bureau vanaf 2014 een toenemende opbrengst van de kapitaalinjectie.³⁴

Het onderzoek overtuigde de minister van Financiën ervan dat de kapitaalinjectie voor TenneT noodzakelijk was. Inmiddels ging het echter niet meer om € 500 miljoen, maar om € 600 miljoen - volgens het Ministerie van Financiën als gevolg van het nieuwe, ongunstiger reguleringsbesluit van ACM (2011-2013). Het bedrag is in twee tranches op de bankrekening van de TenneT-holding gestort, € 300 miljoen in 2011 en € 300 miljoen in 2012. TenneT heeft de bedragen vervolgens naar de Nederlandse TSO overgemaakt.

5.1.2 Niet aan de aandeelhouder uitgekeerd dividend

Als 100%-aandeelhouder van TenneT heeft de Staat recht op dividend. Hiermee krijgt de Staat een vergoeding voor het beschikbaar stellen van kapitaal. Het door de Staat verstrekte kapitaal aan TenneT bedroeg aanvankelijk € 100 miljoen, maar is in 2011/2012 dankzij de hiervoor besproken kapitaalinjectie gegroeid tot € 700 miljoen.

³³ Zie hierover ons rapport over de aankoop van het Duitse hoogspanningsnet door TenneT (Algemene Rekenkamer, 2015).

³⁴ De onderzoekers schreven in hun rapport dat zij zich hadden gebaseerd op informatie van TenneT, zonder de betrouwbaarheid van deze gegevens te hebben geverifieerd.

TenneT dient in beginsel dividend aan de aandeelhouder te betalen. De hoogte van het uit te keren dividend is afhankelijk van de winst van het hele concern TenneT en daarmee de resultante van diverse factoren.

Vanaf 2008 heeft de minister van Financiën als aandeelhouder namens de Staat regelmatig ingestemd met een lagere dividenduitkering dan de 50% van de winst die in 2005 in principe was afgesproken (zie tabel 3). Het afzien van een deel van het dividend had voor de minister van Financiën als voordeel dat er dan minder kapitaalinjecties nodig zouden zijn.

Tabel 3 **Dividend TenneT (in miljoenen euro's)**

Jaar	Netto resultaat ³⁵	Aan reserve TenneT	Dividend derden	Dividend Financiën	Verschil volgens afspraak 2005	Verschil volgens afspraak 2013
2005	96,4	50,4	-	46	-2,2	-2,2
2006	46,7	21,7	-	25	+1,7	+1,7
2007	53,1	26,1	-	27	+0,5	+0,5
2008	50,7	40,7	-	10	-15,4	-15,4
2009	72,1	61,1	-	11	-25,1	-25,1
2010	76,2	12,5	43,6	20	-18,1	+3,7
2011	198,4	105,4	33	60	-39,2	-22,7
2012	177	71	47	59	-29,5	-6,0
Totaal	770,6	388,9	123,6	258	-127,3	-65,5

In de periode 2005-2012 heeft de aandeelhouder afgezien van ruim € 125 miljoen aan dividend. Dit is althans het bedrag waar de aandeelhouder formeel recht op had volgens de afspraken uit 2005. In 2013 hebben TenneT en de minister nieuwe afspraken over het dividend gemaakt. Deze waren nodig omdat TenneT er met de investeringen in Duitsland nieuwe kapitaalverstrekkers en dus ook nieuwe dividendgerechtigden bij had gekregen. Het gevolg van de nieuwe afspraken is dat de 50% die wordt uitgekeerd pas wordt vastgesteld nadat eerst de andere eigen vermogenverschaffers uit het resultaat zijn betaald.³⁶ Vanuit het perspectief van die nieuwe afspraak heeft de minister van Financiën in zijn rol van aandeelhouder namens de Staat in de periode 2005-2012 afgezien van zo'n € 65 miljoen aan dividend.

Anders dan de eerder besproken kapitaalinjecties van € 600 miljoen (die de minister van Financiën door een extern bureau heeft laten beoordelen), is de hoogte van het dividend elk jaar het resultaat van onderhandeling tussen TenneT en de aandeelhouder, waarbij TenneT met een voorstel komt. Het is niet duidelijk op welke wijze hierin de rendementseisen meewegen die de aandeelhouder in de loop van de tijd aan TenneT heeft gesteld bij zijn goedkeuring van project- en financieringsvoorstellen. Zo gaf hij TenneT in 2008 toestemming voor een deelproject van Randstad 380 kV onder de voorwaarde dat de investering niet ten koste mocht gaan van het rendement.

³⁵ Het nettoresultaat in de tabel is iets lager dan de bedragen die de minister van Financiën in de jaarverslagen van de staatsdeelnemingen vermeldt. Bij de berekening van het dividend in de tabel is namelijk rekening gehouden met het aandeel in de winst van dochters die niet voor 100% in eigendom van de holding zijn.

³⁶ De aankoop door TenneT van het Duitse hoogspanningsnet Transpower in 2010 heeft nieuwe verschaffers van eigen vermogen met zich meegebracht. Zie hierover ons rapport over de aankoop van het Duitse hoogspanningsnet door TenneT (Algemene Rekenkamer, 2015).

In zijn jaarverslagen over het beheer van de staatsdeelnemingen geeft de minister aan hoeveel procent van de winst als dividend is uitgekeerd. Het verdient aanbeveling hierbij ook te melden welke principe-afspraken er over het dividend met TenneT is gemaakt.

5.1.3 Door de aandeelhouder gefaciliteerde leningen

Zoals hiervoor aangegeven dienen de financiële middelen die de Staat aan TenneT beschikbaar stelt, nog een tweede doel: ze moeten ervoor zorgen dat TenneT kredietwaardig blijft. Dat is nodig om tegen gunstige voorwaarden leningen aan te kunnen trekken op de kapitaalmarkt. Handhaving van de kredietwaardigheid is daarom één van de doelstellingen van het deelnemingenbeleid van de minister van Financiën. De kredietwaardigheid van ondernemingen wordt uitgedrukt in een zogenoemde *credit rating*. Van niet-financiële instellingen als TenneT verwacht de minister dat zij een A-rating hebben. De A-kwalificatie geeft aan dat de onderneming ‘krediet-’ of ‘investeringswaardig’ is.

Een credit rating wordt afgegeven door een ratingbureau ofwel een kredietbeoordelaar, die de onderneming eenmalig op verschillende aspecten beoordeelt, en daarna een periodieke herhalingsstoets uitvoert. TenneT heeft twee vergelijkbare ratings in de door de minister vereiste categorie, namelijk A- en A3,³⁷ afgegeven door twee gerenommeerde internationale kredietbeoordelaars, Standard & Poor’s respectievelijk Moody’s. De ratings bieden transparantie voor internationale beleggers waarop TenneT voor haar leningen, dikwijls in de vorm van obligaties, is aangewezen. Voor TenneT is die rating dan ook buitengewoon relevant. Eind 2012 had het concern voor zo’n € 3,5 miljard aan langlopende leningen uitstaan, tegen € 2,8 miljard eigen vermogen³⁸ en € 3,1 miljard aan kortlopende schulden. De minister van Financiën verleent als aandeelhouder van de TenneT-holding vooraf goedkeuring aan de leningen die TenneT op de kapitaalmarkt aantrekt.

Als staatsdeelneming kan TenneT goedkoper lenen dan wanneer TenneT niet in handen van de Staat zou zijn. Het aandeelhouderschap van de Staat biedt namelijk zekerheid dat de Staat extra kapitaal zal kunnen verschaffen indien dit nodig mocht zijn. Zodoende is de rating die TenneT heeft hoger dan wanneer TenneT geen staatsdeelneming zou zijn. Dit is vanuit bedrijfsmatig oogpunt een gunstig gegeven. Dat TenneT in handen van de Staat is betekent tegelijkertijd wel dat tegenvallers bij TenneT direct gevolgen kunnen hebben voor de schatkist, en daarmee voor de belastingbetaler.

5.2 Zicht minister van Financiën op investeringsagenda TenneT

Omdat de investeringen die TenneT pleegt in het landelijk hoogspanningsnet gevolgen kunnen hebben voor de schatkist, is het voor de minister van Financiën van belang om goed zicht te hebben op het omvangrijke investeringsprogramma van TenneT en op de vraag in hoeverre extra kapitaalinjecties van de Staat nodig zullen zijn.

³⁷ Deze credit ratings hebben, hoewel ze verschillend worden aangeduid, een vergelijkbaar gewicht.

³⁸ Naast kapitaalbijdragen van de rijksoverheid en toevoegingen uit de winst bestaat het eigen vermogen voor een groot deel uit vermogen dat beleggers hebben ingebracht voor de overname van Transpower en de investeringen in Duitsland.

Maar de behoefte die TenneT heeft aan eigen vermogen om investeringen in Nederland te financieren, kan veranderen. Vroeg TenneT medio 2009 bijvoorbeeld om € 500 miljoen, in 2011 bleek er 600 miljoen nodig. TenneT dacht op dat moment dat er in 2014 nog € 200 miljoen extra nodig zou zijn. Maar die inschatting bleek later te voorzichtig. In maart 2013 noemde de minister aan de Tweede Kamer een bedrag van € 500 miljoen tot € 1 miljard aan benodigd additioneel eigen vermogen (Financiën, 2013b). In september 2013 voorzag het ministerie intern een extra kapitaalbehoefte van € 1,7 à € 1,9 miljard.³⁹

Een oorzaak van de wisselende vermogensbehoefte is volgens TenneT en Financiën de opeenvolging van reguleringsmethoden van ACM die tot schommelingen in de financieringsbehoefte kunnen leiden.⁴⁰ Een andere oorzaak is dat de investeringsplannen van TenneT niet stabiel zijn. Daardoor lukt het de aandeelhouder niet goed om zicht op TenneT's investeringsplannen te krijgen.

Dit wordt verder bemoeilijkt doordat de minister van Financiën door TenneT c.q. door de minister van EZ niet altijd tijdig wordt geïnformeerd over belangrijke wijzigingen. Dergelijke wijzigingen leiden er soms toe dat bedragen die gekoppeld zijn aan de investeringsplannen van TenneT met miljoenen euro's moeten worden verhoogd. Eind 2012 hebben de ministers van EZ en Financiën afgesproken elkaar beter op de hoogte te houden over TenneT's investeringen.

Dat de investeringsplannen van TenneT aan veranderingen onderhevig zijn heeft verscheidene oorzaken.

Een eerste oorzaak zijn de veranderingen van buitenaf, zoals in vergunningsprocedures of wensen van de Tweede Kamer.

Deel van de verklaring: veel overheidseisen pas in loop van proces op tafel

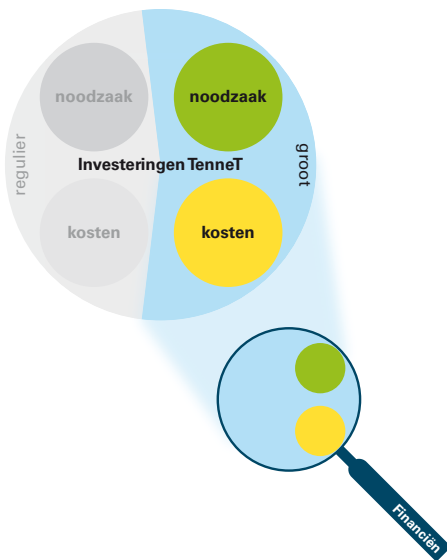
Tijdens de ontwikkeling van projecten krijgt TenneT regelmatig te maken met veranderingen als gevolg van vergunningprocedures of wensen van de Tweede Kamer. Zeker bij de grote investeringsprojecten als Randstad 380 kV zijn veel overheden betrokken die als onderdeel van vergunningprocedures hun eisen stellen. Daar komt vaak in de loop van het proces pas meer duidelijkheid in, wat dan tussentijds grote financiële consequenties kan hebben. Om de complexiteit van dit soort procedures beter te kunnen beheersen, worden grote TenneT-projecten onder rijkscoördinatie uitgevoerd. Desondanks blijkt het tot op heden moeilijk voor TenneT om zijn investeringen van tevoren goed te overzien.

Een tweede oorzaak is dat TenneT zelf niet altijd goed zicht heeft op de investeringen die nodig zijn. Dit blijkt uit de toezichtwerkzaamheden van ACM. Noodzakelijke gegevensbestanden zijn nog niet altijd volledig en niet altijd actueel. Ook zijn berekeningen, beoordelingen en andere procedures die nodig zijn om vast te stellen welke investeringen nodig zijn en wat de kosten daarvan zijn, nog niet geheel voldoende. Behalve ACM vindt ook TenneT zelf dat de bedrijfsvoering beter kan (TenneT, 2012). Het bedrijf constateert op onderdelen een discrepantie tussen wat de organisatie nastreeft en kan realiseren. Ook anticipeert het naar eigen zeggen onvoldoende op eventueel toekomstige knelpunten en moeten registraties beter. Zo streeft het bedrijf er inmiddels naar om de kosten van vervangingsprogramma's voor de langere termijn beter te onderbouwen. Daarnaast zegt TenneT veel werk te hebben verzet voor de verbetering van het

³⁹ Ministerie van Financiën (2013). *Tweede concernrapportage. Stand 09/2013*.

⁴⁰ Dat veranderingen in de reguleringsmethoden grote gevolgen kunnen hebben, kwam naar voren in het onderzoek naar de gasrotonde (Algemene Rekenkamer, 2012a; 2012b).

bestaande bedrijfsmiddelenregister dat nodig is voor het primaire proces. TenneT verwacht de meeste informatie over de eigen bedrijfsmiddelen in 2016 in kaart te hebben.



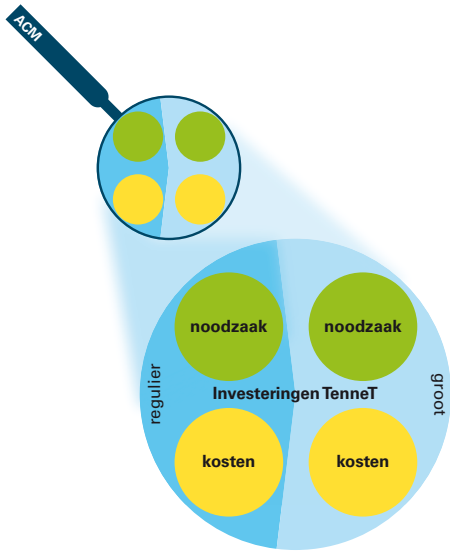
Vanwege de impact van investeringen op de overheidsfinanciën moet elke investering die TenneT op € 100 miljoen of meer heeft begroot, vooraf door het Ministerie van Financiën worden goedgekeurd. Zolang de investering binnen de wettelijke taak valt die TenneT in Nederland heeft, gaat de minister van Financiën ervan uit dat de minister van EZ de noodzaak van zo'n project toetst. De minister van Financiën voert naar eigen zeggen slechts een marginale toets uit, omdat hij de technische kennis niet heeft en als aandeelhouder niet op de operationele stoel wil zitten: "Indien vanuit de staatsdeelneming wordt aangetoond dat dit behoort tot de wettelijke taken gaan wij hier volledig op af." Als het om een RCR-project gaat is afkeuring voor Financiën al helemaal geen optie, omdat de Tweede Kamer bij de besluitvorming betrokken is.⁴¹ Wat de minister van Financiën wél doet in zijn rol van aandeelhouder namens de Staat, hebben wij niet precies kunnen reconstrueren. Het ministerie beschikt niet over een archiefsysteem waarin de gang van zaken per staatsdeelneming is te volgen. Onze analyse is gebaseerd op een onvolledige verzameling documenten die ons vanuit het ministerie ter inzage is gegeven. Welke documenten hierbij ontbreken, is door de afwezigheid van een ordelijk en controlebaar archief niet vast te stellen.

Duidelijk is wel dat er vanuit de staatskas de laatste jaren € 665 miljoen aan TenneT ter beschikking is gesteld en dat ook de komende jaren mogelijk extra kapitaal voor TenneT nodig zal zijn. Wat deze situatie nog verder compliceert is dat TenneT niet alleen voor het elektriciteitsnet in Nederland extra kapitaal nodig zal hebben, maar dat TenneT daarnaast behoefte aan extra kapitaal heeft voor de investeringen in het Duitse elektriciteitsnet dat TenneT sinds 2010 bezit. Er is een reëel risico dat de Nederlandse Staat ook voor investeringen in dit Duitse net kapitaal ter beschikking zal moeten stellen.⁴²

⁴¹ De aankoop van Transpower was geen onderdeel van de wettelijke taak van TenneT. In ons rapport over de aankoop van het Duitse hoogspanningsnet door TenneT (Algemene Rekenkamer, 2015) constateren we dat de minister die investering wél inhoudelijk heeft beoordeeld.

⁴² Zie ook hierover ons rapport over de aankoop van het Duitse hoogspanningsnet door TenneT (Algemene Rekenkamer, 2015).

6 Integraal oordeel doelmatigheid investeringen



In de voorgaande hoofdstukken hebben we stilgestaan bij de vraag in hoeverre het Rijk erop toeziet dat de investeringen van TenneT doelmatig zijn. De Elektriciteitswet beschrijft nog een andere vorm van toezicht, die geldt voor de totale investeringsportefeuille van TenneT zoals vastgelegd in het Kwaliteits- en Capaciteitsdocument (KCD), dat in § 3.1 is besproken. Deze vorm van toezicht houdt in dat door ACM moet worden getoetst of de in het KCD voorgenoemde prestaties in voldoende mate en op een doelmatige wijze voorzien in (a) het door TenneT te bereiken niveau van de kwaliteit van zijn transportdienst en (b) de totale behoefte aan transportcapaciteit.⁴³

Het al dan niet goedkeuren van het KCD vereist een integraal oordeel waarin ACM de kwaliteit en de capaciteit van het net afzet tegen de kosten. Geeft ACM dit oordeel ook? Die vraag staat in dit hoofdstuk centraal.

Duidelijk zal worden dat ACM dat integrale oordeel in de praktijk niet geeft. ACM onderzoekt niet of de investeringen noodzakelijk zijn. De toezichtsactiviteiten van ACM leiden wel tot oordelen over deelaspecten van TenneT's KCD, maar niet tot een integraal oordeel. De minister van EZ heeft geen stappen ondernomen om ervoor te zorgen dat dit oordeel er komt. In dit hoofdstuk wordt uiteengezet waarom zo'n integraal oordeel van belang is en welke risico's het ontbreken ervan met zich meebrengt.

6.1 Beoordeling Kwaliteits- en Capaciteitsdocument (KCD)

6.1.1 Overheidseisen aan kwaliteit en capaciteit

Het is TenneT dat bepaalt welke doelen het bedrijf nastreeft voor de kwaliteit van het hoogspanningsnet. En het is ook TenneT dat bepaalt welke investeringen nodig zijn, gegeven de wettelijke plicht om alle huishoudens, bedrijven en instellingen in Nederland op het transportnet aan te sluiten. Dit is in overeenstemming met de beleidsfilosofie van de minister van EZ dat de invulling van taken van netbeheerders zo veel mogelijk bij de sector zelf ligt binnen de in § 2.2 genoemde randvoorwaarden. Het Rijk heeft daarom een aantal procedurele voorwaarden gesteld, die zijn opgenomen in een ministeriële regeling.⁴⁴ Deze regeling schrijft bijvoorbeeld voor dat TenneT moet vastleggen welk kwaliteitsniveau het nastreeft. TenneT moet dat definiëren in termen van jaarlijkse uitvalduur en frequentie van onderbrekingen. De regeling geeft ook definities van deze begrippen. De regeling stelt verder eisen aan het kwaliteitssysteem en schrijft voor dat TenneT over een bedrijfsmiddelenregister beschikt en dat TenneT aangeeft hoe het bedrijf dat register actueel houdt. Ook verplicht de regeling TenneT om tweemaal per jaar te rapporteren over al deze zaken en over de investeringen die het bedrijf wil doen. Dat gebeurt, zoals eerder aangegeven, in het KCD. Hieruit moet blijken dat de netbeheerder beschikt over een doeltreffend systeem van kwaliteitsbeheersing en voldoende doet om te zorgen voor voldoende transportcapaciteit. Belangrijke onderdelen die TenneT in het KCD moet inventariseren zijn dan ook de capaciteitsbehoefte en -knelpunten, risico's voor de kwaliteit van het transport en oplossingen hiervoor. Dat laatste mondt uit in een onderhouds- en investeringsplan, dat onderdeel is van het KCD. Het investeringsplan bestrijkt een periode van tien jaar.

⁴³ Elektriciteitswet, artikel 21, lid 8.

⁴⁴ Ministeriële regeling kwaliteitsaspecten netbeheer elektriciteit en gas (20 december 2004).

6.1.2 Oordeel ACM over KCD

Bij haar analyse van het KCD gaat ACM na of de bedrijfsprocessen die in de hiervoor genoemde ministeriële regeling zijn bedoeld, bij TenneT zo zijn ingericht dat TenneT kan komen tot een goede capaciteitsraming, risicoanalyse en risicobeheersing. ACM loopt alle onderdelen uit de ministeriële regeling na. De bevindingen legt ACM vast in een rapportage die zij met TenneT afstemt. Op basis hiervan trekt zij haar conclusies, waarover zij TenneT schriftelijk informeert. ACM meldt daarbij ook de knelpunten die zij heeft geconstateerd.

In een brief die ACM in oktober 2011 aan TenneT stuurde naar aanleiding van het KCD 2009, meldde zij tekortkomingen bij de registratie van bedrijfsmiddelen, de kwaliteitsbeheersing en de capaciteitsberekeningen. Ook signaleerde ACM dat TenneT bepaalde kwaliteitsbeoordelingen ten onrechte achterwege had gelaten. In oktober 2013 wees ACM hier opnieuw op, deze keer na analyse van het KCD 2011. Verder signaleerde ze dat het onduidelijk was hoe TenneT de evaluaties uitvoert die de regeling voorschrijft en hoe TenneT investeringsbeslissingen neemt.

Wij zien dat ACM in haar onderzoeken het KCD systematisch naloop aan de hand van de eisen die de ministeriële regeling stelt, maar niet het oordeel geeft dat de wet van haar verlangt. De Elektriciteitswet schrijft namelijk voor dat ACM goedkeuring verleent aan het KCD - inclusief het investeringsplan - tenzij blijkt dat TenneT “in onvoldoende mate of op een ondoelmatige wijze kan of zal kunnen voorzien in het door hem [TenneT] te bereiken niveau van de kwaliteit van zijn transportdienst of in de totale behoefte aan capaciteit voor het transport van elektriciteit over de door hem beheerde netten” (artikel 22, lid 1).

Het al dan niet goedkeuren van het KCD vereist dus een oordeel waarin ACM de kwaliteit en capaciteit van het net afzet tegen de kosten. Dat dit inderdaad de bedoeling is van de wet, wordt bevestigd door het feit dat de wet ook voorschrijft dat als de kwaliteit of capaciteit naar het oordeel van ACM onvoldoende is, ACM dit moet melden aan de minister van EZ. De minister kan dan een aanwijzing aan TenneT geven voor het doen van een investering (artikel 22, lid 1 en 2).

ACM ziet de analyse van het KCD als één van haar toezichtswerkzaamheden in het kader van de Elektriciteitswet. Hoewel ze in dit verband spreekt van ‘integraal toezicht’, vormt ACM zich geen integraal oordeel. De verschillende activiteiten leiden wel tot afzonderlijke oordelen, bijvoorbeeld over onderdelen van het KCD of over de inkomsten en de financiële soliditeit van TenneT.

6.2 Belang van integraal oordeel

6.2.1 Taakopvatting ACM

Wij hebben ACM gevraagd waarom zij haar analyse van het KCD niet vergezeld laat gaan van een oordeel waarin de kwaliteit en capaciteit van het hoogspanningsnet worden afgezet tegen de door TenneT gemaakte kosten.

ACM zegt niet over de middelen te beschikken om zo'n oordeel over het KCD te geven. ACM richt zich vooral op markttoezicht en tariefregulering en is naar eigen zeggen geen inspectie die op basis van strakke normen kan en moet oordelen. Het is ook niet de bedoeling van de wetgever om het KCD van TenneT inhoudelijk te toetsen, aldus ACM. Dit zou blijken uit het feit dat de Elektriciteitswet alleen open normen bevat (i.e. geen harde eisen waar TenneT aan moet voldoen) en dat in de wet evenmin is vastgelegd wat een adequate risicoanalyse is, een adequaat investeringsplan of op welke

wijze ACM de onderdelen van het net zou moeten beoordelen. De wetgever heeft kennelijk geen handhaving op de normen voorzien. Bovendien is volgens ACM in de wet vastgelegd dat de kwaliteit en de capaciteit van het net de verantwoordelijkheid van de netbeheerder zelf is.

'Open normen'

De normen in de wet- en regelgeving zijn slechts globaal (of niet) uitgewerkt. Het is de bewuste keuze van de wetgever om taken zoveel mogelijk bij de sector zelf neer te leggen. Het zijn dus ook de producenten, beheerders en afnemers die waar nodig in onderling overleg invulling aan die normen moeten geven. Dat geldt bijvoorbeeld voor begrippen als 'betrouwbaar', 'doelmatig', 'milieuhygiënisch', 'netwerkveiligheid', 'kwaliteit', 'capaciteit' en 'noodzaak'. Wat onder deze begrippen wordt verstaan en hoe deze begrippen zich precies tot elkaar verhouden is lang niet altijd duidelijk. ACM vindt de normering onvoldoende en spreekt van 'open normen' (NMa, 2012).

Dat TenneT (overeenkomstig de beleidsfilosofie van de minister van EZ) zelf de waarden moet formuleren waar zij aan wil voldoen, ontslaat ACM niet van haar taak om daarop te toetsen. ACM kan van TenneT alle gegevens en inlichtingen verlangen die zij voor haar werk nodig denkt te hebben en kan zelf bepalen welke handhavingsinstrumenten zij hierbij wil inzetten en wanneer. De Tweede Kamer heeft eerder aangegeven een 'krachtig handhavingsplan' van groot belang te vinden voor het goed functioneren van de geliberaliseerde elektriciteitsmarkt (Tweede Kamer, 2002b).

Dat ACM wel degelijk wordt geacht om als toezichthouder een integraal oordeel te geven, blijkt ook uit het feit dat, zoals hiervoor aangegeven, wettelijk is geregeld dat de minister TenneT een aanwijzing kan geven als TenneT onvoldoende doet om de kwaliteit of capaciteit van het net te garanderen.

6.2.2 **Waarom een integraal oordeel belangrijk is**

Het geven van een oordeel is volgens ons een essentiële stap in het uitoefenen van toezicht (Algemene Rekenkamer, 2008). In deze paragraaf geven we aan waarom een integraal oordeel noodzakelijk is.

Beoordeling door onafhankelijke partij

Een integraal oordeel van ACM is van belang omdat TenneT (al dan niet in overleg met andere netbeheerders en stroomproducenten) een belangrijk deel van de normen zelf stelt en omdat het ook TenneT is die bepaalt welke investeringen moeten worden gedaan. Het KCD - inclusief het bijbehorende investeringsplan - neemt in de plannen die TenneT met het hoogspanningsnet heeft een centrale plaats in. In de praktijk blijkt het voor de grote investeringen een belangrijke basis voor besluitvorming; voor de reguliere investeringen is het de enige gegevensbron voor de onderbouwing van de noodzaak van TenneT's investeringen. Als ACM het KCD niet beoordeelt, is er geen andere partij die kijkt naar de onderbouwing van de investeringen die TenneT wil doen.

Zicht op samenhang tussen investeringen

Voor zover er oordelen worden gegeven, betreffen deze altijd slechts een deel van het netwerk. De samenhang blijft buiten beeld. Dat het nodig is om de investeringen in samenhang te beoordelen, bleek bij het project MOK (zie § 4.2). Dat project was nodig vanwege de aanleg van Randstad 380 kV. Dat was eerder aan TenneT's aandacht ontsnapt. ACM twijfelde daarom bij de beoordeling van MOK of dergelijke projecten wel zo geïsoleerd konden worden beoordeeld als was gebeurd.

Kritische afweging totale kosten en resultaten

Een integrale beoordeling is ook belangrijk om vast te stellen hoe het komt dat het transportnet van Nederland in vergelijking met dat van andere landen zo weinig storingen heeft. Is de kwaliteit van het net zo goed of is het net te ruim bemeten? Betalen burger en zakelijke afnemer voor de juiste investeringen? Is het terecht dat de aandeelhouder eigen vermogen bij moet storten?

TenneT is verplicht om iedere partij die dat wenst op het transportnet aan te sluiten. De afgelopen jaren zijn tal van energieproductiebedrijven door middel van 380 kV-lijnen aangesloten. Daarmee waren grote investeringen gemoeid. Inmiddels is een aantal van die nieuwe productiebedrijven stilgelegd omdat in het buitenland opgewekte elektriciteit goedkoper is. Maar de gemaakte kosten voor de extra capaciteit worden wel bij de afnemers in rekening gebracht. In hoeverre wegen de kosten dan tegen de resultaten op? In een integraal oordeel van ACM kunnen dit soort factoren kritisch tegen elkaar worden afgewogen.

Volledige informatieverstrekking door minister aan Tweede Kamer

Een integraal oordeel van ACM over het elektriciteitsnet is ook belangrijk voor de verantwoordelijkheid die de minister van EZ tegenover de Tweede Kamer heeft. Omdat ACM in de huidige situatie geen integraal oordeel velt, is de minister van EZ (en ook de minister van Financiën) niet volledig geïnformeerd. De minister van EZ heeft tot op heden geen stappen ondernomen om ervoor te zorgen dat er een integraal oordeel komt. De relatie met de toezichthouder is niet nader uitgewerkt in een specifiek toezichtsarrangement. Er zijn geen afspraken met ACM over de informatievoorziening aan de minister, opdat de minister kan nagaan in hoeverre TenneT aan de Elektriciteitswet voldoet. Maar volgens het ministerie is er in de Elektriciteitswet al voldoende geregeld. Dit heeft er evenwel niet toe geleid dat de minister zich een onderbouwd integraal oordeel kan vormen over de vraag of de investeringen op een doelmatige wijze bijdragen aan de kwaliteit en capaciteit van het net en of de kwaliteit en capaciteit van het net op een doelmatige wijze is gewaarborgd.

De kosten die TenneT voor zijn investeringen maakt, worden door geen van de drie betrokken publieke instanties integraal afgezet tegen de kwaliteit en de capaciteit (de noodzaak) van de investeringen die TenneT voornemens is te doen. Dat is niet in overeenstemming met de geest van de wet.

7 Conclusies en aanbevelingen

Hoofdconclusie

De minister van EZ en ACM zien er onvoldoende op toe dat de investeringen die TenneT doet in het Nederlandse hoogspanningsnet doelmatig zijn. Hierdoor valt niet te zeggen of de tarieven die TenneT in rekening brengt te hoog zijn of te laag. Als gevolg daarvan is niet duidelijk of huishoudens, bedrijven en instellingen wel de juiste prijs voor het transport van elektriciteit betalen.

De minister van EZ baseert zich bij de beoordeling van de grote investeringen die TenneT van plan is te doen uitsluitend op wat TenneT in zijn Kwaliteits- en Capaciteitsdocument (KCD) zegt over welke verbeteringen en veranderingen aan het net er nodig zijn. Alle investeringen zijn onderdeel van het KCD. ACM behoort eens in de twee jaar een integraal oordeel over dat document te geven, maar doet dit niet. De minister van EZ heeft tot nu toe geen stappen ondernomen om ervoor te zorgen dat dat oordeel er komt.

ACM volgt bij haar beoordeling van de reguliere investeringen van TenneT een complexe aanpak, waarin de werkelijk gemaakte kosten als uitgangspunt worden genomen. De noodzaak van deze investeringen wordt door ACM niet vastgesteld. Van TenneT's grote investeringen gaat ACM niet na of TenneT wel voor de goedkoopste oplossing kiest. Het toezicht van ACM is daardoor onvoldoende om de doelmatigheid van de investeringen te verzekeren.

De minister van Financiën, die in zijn rol van aandeelhouder de investeringsprojecten die de € 100 miljoen te boven gaan moet goedkeuren, richt zich daarbij vooral op de financiering. Wat de doelmatigheid van de investeringen betreft gaat hij af op wat de minister van EZ en/of TenneT hierover zeggen. Zijn eigen activiteiten als beheerder van de staatsdeelneming TenneT heeft de minister van Financiën niet vastgelegd in een orde-lijk en controleerbaar archiefsysteem.

Al met al zien de drie overheidspartijen er onvoldoende op toe dat de investeringen die monopolist TenneT doet doelmatig zijn. De beoordelingen waarin de wet voorziet hebben in de praktijk nauwelijks toegevoegde waarde ten opzichte van wat TenneT zelf stelt, terwijl het juist de bedoeling van de wetgever is dat de overheidspartijen tegenwicht bieden aan de gecreëerde monopolist om het belang van de afnemers te behartigen.

Toelichting op de hoofdconclusie

Beoordeling doelmatigheid reguliere investeringen

De methode waarmee ACM de transporttarieven gaat vaststellen die TenneT in de periode 2014-2016 voor zijn reguliere investeringen in rekening mag brengen is complex en leidt tot veel kritiek en discussie, ook binnen de overheid. De methode neemt de werkelijke kosten als uitgangspunt van de tarieven. Uit het oogpunt van doelmatigheid is het essentieel om ook na te gaan of de investeringen noodzakelijk zijn, maar dat gebeurt niet. De investeringen maken deel uit van het KCD, maar de beoordeling daarvan door ACM leidt niet tot een oordeel over de noodzakelijkheid van de investeringen.

Beoordeling doelmatigheid grote investeringen

De beoordeling van TenneT's grote investeringen die de wetgever nodig vindt, bevat nog veel hiaten. Bij de beoordeling van de noodzaak van investeringen leunt de minister van EZ overwegend op informatie van TenneT zelf. Bij de meeste grote investeringen kijkt de minister van EZ bovendien niet of TenneT wel voor de goedkoopste oplossing kiest. ACM doet dat evenmin. In de stukken die de Tweede Kamer van de minister krijgt is er nauwelijks aandacht voor de kosten. Tijdens de behandeling van de investeringen van TenneT in de Kamer vindt er geen goede afweging van de kosten plaats. De beoordelingen van de investeringen die de minister van EZ en ACM uitvoeren blijken in de praktijk onvoldoende om vast te stellen of de investeringen die TenneT in het hoogspanningsnet doet, doelmatig zijn.

Gevolgen van TenneT's investeringen voor de overheidsfinanciën

De minister van Financiën beschouwt de noodzaak en doelmatigheid van de investeringen die binnen TenneT's wettelijke taak vallen als een gegeven en richt zich vooral op een oordeel over de financiering ervan. Hij heeft evenwel geen goed zicht op TenneT's investeringsagenda en evenmin op zijn eigen activiteiten ten aanzien van TenneT, omdat hij als aandeelhouder niet over een ordelijke en controleerbaar archiefsysteem beschikt. Naar verwachting zal de Staat, aanvullend op de € 665 miljoen die de afgelopen jaren aan TenneT is verstrekt, ook de komende jaren extra kapitaal aan het bedrijf moeten verschaffen.

Betrouwbaarheid TenneT's investeringen: kwaliteit en capaciteit

ACM vormt zich in de praktijk geen integraal oordeel of de investeringen op een doelmatige wijze bijdragen aan de kwaliteit en capaciteit van het hoogspanningsnet. ACM stelt niet vast of de investeringen die TenneT pleegt, noodzakelijk zijn. De toezichtactiviteiten van ACM leiden wel tot oordelen over deelaspecten van het KCD, maar niet tot een integraal oordeel. De minister van EZ heeft geen stappen ondernomen om ervoor te zorgen dat ACM alsnog een integraal oordeel gaat geven.

Aanbevelingen

Wij bevelen ACM aan om bij het KCD een oordeel te geven over de mate waarin de investeringen van TenneT op een doelmatige wijze bijdragen aan een transportcapaciteit van voldoende kwaliteit. Dat oordeel is verplicht op grond van de Elektriciteitswet. Ook de aandeelhouder moet op dat oordeel kunnen steunen.

We bevelen de minister van EZ aan er zorg voor te dragen dat het oordeel van ACM er ook komt. Hiervoor moet de minister een toezichtsvisie ontwikkelen. Zo wordt ook voor de Tweede Kamer duidelijk, hoe de minister invulling geeft aan de verantwoordelijkheid die hij heeft voor het functioneren van het elektriciteitstransport.

Wij bevelen de minister van EZ aan om in overleg met ACM na te gaan hoe kan worden voorzien in een doelmatigheidsbeoordeling waarin ook wordt nagegaan of TenneT voor het goedkoopste alternatief heeft gekozen. Vervolgens moet de minister erop toezien dat dat oordeel er ook komt.

Wij bevelen de minister van Financiën aan om in de jaarverslagen over het beheer van staatsdeelnemingen naast het percentage dividend ten opzichte van de winst ook te melden welke principe-afspraken er over het dividend met TenneT is gemaakt.

Wij bevelen de minister van Financiën aan om te zorgen voor een ordelijk en controlebaar archiefsysteem met het oog op een goed beheer van de staatsdeelnemingen, inclusief adequate informatie aan het parlement.

8 Bestuurlijke reacties en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van EZ heeft op 23 januari 2015 mede namens de minister van Financiën op ons onderzoek geregeerd. ACM heeft eveneens een reactie gegeven, op 22 januari 2015. Beide reacties geven wij hieronder verkort weer. De integrale teksten van de reacties staan op www.rekenkamer.nl. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

8.1 Bestuurlijke reacties

8.1.1 Reactie ministers van Financiën en van EZ

De ministers van Financiën en EZ onderschrijven onze aanbeveling om verbetering aan te brengen in de manier waarop betrokken overheidspartijen de investeringsplannen van TenneT beoordelen. Zij zijn het echter niet op alle punten eens met onze onderliggende analyse.

De beide bewindspersonen schrijven dat zij eerder ook al hebben geconstateerd dat de rolverdeling bij het toetsen van de noodzakelijkheid van TenneT's investeringen niet altijd duidelijk is afgebakend. De wetgevingsagenda STROOM, waarover zij de Tweede Kamer 18 juni 2014 hebben geïnformeerd, beoogt dit te verbeteren (EZ, 2014). Het wetsvoorstel zal voorzien in een nieuw systeem om investeringsplannen voor uitbreiding van het net te ontwikkelen en te toetsen. De ministers verwachten het voorstel voorjaar 2015 bij de Tweede Kamer in te dienen. In hun brief lichten de ministers de strekking van het wetsvoorstel toe. Waar het gaat om de toetsing van de noodzaak van investeringen sluit het wetsvoorstel aan op onze aanbevelingen. Voor de toetsing van de efficiëntie van investeringen achten zij dergelijke aanpassingen niet nodig. Overigens gaat het bij efficiëntie volgens de bewindslieden niet uitsluitend om 'de goedkoopste oplossing'; ook factoren als ruimtelijke inpassing en maatschappelijk draagvlak moeten worden meegewogen, vinden zij.

Een specifieke toezichtvisie voor de energiemarkt, zoals door ons aanbevolen, achten de ministers op dit moment niet nodig; de op markttoezicht gerichte visie is wat hen betreft voldoende. Wel wil de minister van EZ bij de jaarlijkse bevindingen over ACM apart aandacht besteden aan het energietoezicht van ACM.

Onze conclusie dat de beoordelingen van TenneT's investeringsvoorstellen door de betrokken overheidspartijen nauwelijks toegevoegde waarde hebben ten opzichte van de informatie die TenneT zelf hierover verstrekt, delen de ministers niet. Zij beoordelen TenneT's investeringsvoorstellen wel degelijk serieus en kritisch, maar het is nadrukkelijk niet de bedoeling, zo schrijven zij, dat de ministers op de stoel van de net-beheerder gaan zitten. TenneT is verantwoordelijk voor het beheer, onderhoud en uitbreiding van het hoogspanningsnet en doet waar nodig investeringsvoorstellen. De ministers en ACM toetsen deze, ieder vanuit zijn eigen rol.

Behalve de beoordeling van TenneT's investeringsplannen is ook de vaststelling (door ACM) van de tarieven die TenneT in rekening mag brengen volgens de ministers een belangrijke pijler in de regulering van TenneT. Die regulering biedt stevige prikkels voor TenneT om efficiënt te werken. Deze totale regulering van TenneT draagt eraan

bij dat Nederland het betrouwbaarste hoogspanningsnet van Europa heeft met een van de laagste transporttarieven.

In hun reactie gaan de beide bewindspersonen ook in op de rol van de minister van Financiën als het gaat om investeringen die worden gedaan door staatsdeelnemingen zoals TenneT. De minister hanteert voor de beoordeling van deze investeringen een kader dat ook in de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid uit oktober 2013 is opgenomen. Het beoordelingskader beperkt zich niet tot de financiering, maar omvat ook andere onderdelen. Wel is het zo dat de minister van Financiën, als het gaat om de bijdrage van TenneT's investeringen aan het publieke belang, vooral vaart op de analyses van zijn collega's van EZ en van Infrastructuur en Milieu (IenM).

Verder wijzen de bewindspersonen erop dat de minister van Financiën bij het bepalen van het dividend dat door TenneT aan de Staat moet worden uitgekeerd wel degelijk een eigen afweging maakt.

Tot slot wordt in de brief opgemerkt dat de minister van Financiën zich niet herkent in het beeld dat wij van het archiefsysteem op het departement van Financiën schetsen. De minister van Financiën staat echter open voor suggesties van onze kant voor verbetering.

8.1.2 Reactie ACM

ACM schrijft in haar reactie dat onze beoordeling en adviezen een waardevolle bijdrage kunnen leveren aan toezichtkader van ACM. ACM herkent de noodzaak om scherp toe te zien op de doelmatigheid van TenneT's investeringen in kwaliteit en capaciteit. Ons rapport biedt volgens ACM echter onvoldoende basis voor onze conclusies en aanbevelingen. Bovendien zal opvolging van onze aanbevelingen tot duurder toezicht leiden, zonder dat toename van de effectiviteit duidelijk is. Het huidige systeem is, aldus ACM, gebaseerd op maximalisering van effectiviteit van toezicht op outputsturing, in de wetenschap dat er sprake is van beperkte capaciteit en informatieasymmetrie. ACM vindt een benadering van outputsturing en high trust, een principe waar wij aan voorbijgaan, begrijpelijk in tijden van bezuinigingen en tegen de achtergrond van het politieke streven naar een kleinere overheid. Een sterkere bemoeienis met de bedrijfsvoering van TenneT zou hiermee niet stroken.

ACM schrijft dat zij het toezicht op TenneT efficiënt en volgens de wettelijke eisen uitvoert. Onze conclusie dat ACM eens in de twee jaar een 'integraal oordeel' over het KCD zou moeten geven strekt verder dan ACM's eigen interpretatie van haar wettelijke opdracht. Bovendien houden wij volgens ACM te weinig rekening met het cyclische karakter van de beoordelingen.

Ook bij de beoordeling van grote investeringen handelt ACM, zo schrijft zij, overeenkomstig de wet. De wet vraagt namelijk niet van ACM om vooraf te toetsen of TenneT kiest voor de goedkoopste oplossing. Voor bijzondere uitbreidingsinvesteringen is bepaald dat TenneT deze bij de minister van EZ meldt, die vervolgens de noodzaak beoordeelt.

ACM deelt onze conclusie dat zij de noodzaak van TenneT's reguliere investeringen niet vaststelt. Maar zij voegt daar aan toe dat zo'n beoordeling ook minder relevant is, omdat TenneT vooral vervangingsinvesteringen pleegt. De conclusie dat het toezicht op reguliere investeringen louter door het ontbreken van de noodzakelijkheidstoets onvoldoende is, gaat volgens ACM daarom te ver.

Het beeld dat wij in ons rapport van het toezicht schetsen is echter onvolledig. Zo mist ACM de internationale vergelijking van de kosten van TenneT en concrete aanbevelingen om de tariefregulering te verbeteren. Vereenvoudiging ervan is overigens wel een onderdeel van de wetgevingsagenda STROOM.

Ten slotte gaat ACM in haar reactie, net als de ministers van EZ en Financiën, nader in op de wetgevingsagenda STROOM. ACM beschrijft onder andere de verplichting die hierin is opgenomen voor netbeheerders om een investeringsplan op te stellen. ACM zal toetsen of een netbeheerder in redelijkheid tot dat investeringsplan heeft kunnen komen. In vergelijking met de huidige beoordeling zal straks meer vooraf worden beoordeeld of TenneT voldoende inspanningen heeft verricht om tot de doelmatigste oplossing te komen.

8.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij constateren dat zowel de ministers van EZ en Financiën als ACM, hoewel ze onze analyse niet op alle punten delen, in hun reacties op ons rapport aangeven dat het toezicht op TenneT's investeringen verbetering behoeft. Ze hebben hiertoe een wetgevings-traject in gang gezet. Wij hopen dat in dit traject de wetgever ons rapport gebruikt. In ons onderzoek hebben we immers geconstateerd dat het toezicht van het Rijk op de doelmatigheid van TenneT's investeringen niet sluitend is. Dat geldt vooral voor de grote investeringen. Een oordeel over de noodzaak van deze investeringen ontbreekt en er wordt niet nagegaan of TenneT binnen de randvoorwaarden van planologie en milieu voor de goedkoopste oplossing kiest. TenneT heeft een monopolie en het is in het belang van de consument dat de prijs die een monopolist rekent voor zijn dienstverlening, niet onnodig hoog is.

Voor de beoordeling van TenneT's investeringen is TenneT's investeringsplan (als onderdeel van het KCD) cruciaal. ACM moet een oordeel over dit plan geven, maar geeft dat niet. In haar reactie schrijft ACM dat het de minister van EZ is die de grote investeringen van TenneT beoordeelt. Maar deze laatste gaat slechts af op wat er in het investeringsplan staat. Hij gaat niet na of ACM dat plan ook heeft beoordeeld, zoals de wet voorschrijft.

Uit de reacties van ACM en de bewindspersonen blijkt dat ACM tweejaarlijks een oordeel over het investeringsplan zal blijven geven, maar dat dit oordeel van karakter zal veranderen. Nu schrijft de wet nog voor dat het oordeel van ACM zich richt op de kwaliteit, capaciteit en doelmatigheid van het transport waarvoor TenneT onderhoud moet plegen en investeringen moet doen. Als het aan de ministers ligt zal dat veranderen: de wet zal ACM gaan verplichten nog slechts de totstandkoming van het investeringsplan te beoordelen.

Wij roepen in herinnering dat ACM, afgezien van haar specifieke taken zoals de beoordeling van het investeringsplan, meer in het algemeen belast is met het toezicht op de naleving van de Elektriciteitswet. En deze wet schrijft voor dat TenneT moet zorgdragen voor een hoogspanningsnet van voldoende kwaliteit en capaciteit tegen zo laag mogelijke kosten. Het plan waarin de daarvoor benodigde investeringen zijn opgenomen valt onder de beoordelingsfeer van ACM's algemene toezichttaak en dat zal - als we de ministers en ACM goed begrijpen - ook zo blijven.

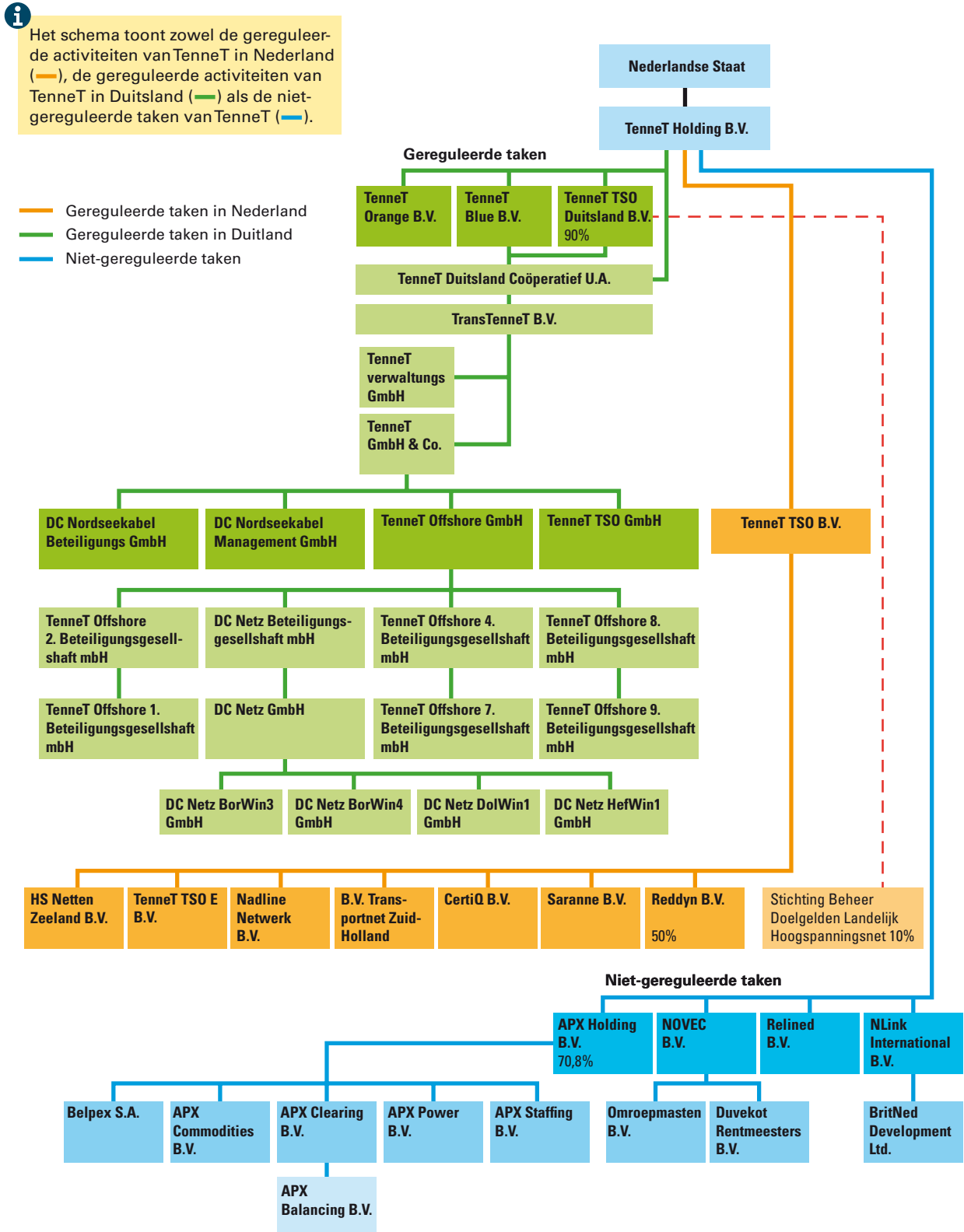
De minister van EZ heeft het voornemen om verbeteringen door te voeren langs de weg van de wetgevingsagenda STROOM. Wij benadrukken dat de door ons gesignaleerde problemen in het toezicht op de investeringen van TenneT niet zozeer het gevolg zijn van gebrekkige regelgeving. Wij denken dat het vooral belangrijk is om gebreken in de praktijk aan te pakken.

Wij vragen dus niet om verzwaring of uitbreiding van het toezicht, maar dringen aan op handelen: zorg ervoor dat de procedures die zijn voorgeschreven goed worden uitgevoerd. Zorg ervoor dat oordelen die moeten worden gegeven, ook daadwerkelijk worden gegeven. Juist in het licht van de op handen zijnde wetswijzigingen pleiten wij voor een totaaloordeel over TenneT's investeringen door een partij die onafhankelijk is van TenneT, in casu ACM. In dit oordeel zou ACM de investeringen in samenhang moeten beschouwen. Zij zou de resultaten in het licht van de eisen aan het hoogspanningsnet op lange termijn kritisch moeten afwegen tegen de totale kosten. Zo'n integraal oordeel is ook belangrijk met het oog op de verantwoordelijkheden van de ministers van EZ en van Financiën in hun onderscheiden rollen tegenover de Tweede Kamer. Daarnaast is dit oordeel belangrijk voor de elektriciteitsgebruiker die uiteindelijk de prijs betaalt.

Bijlage 1 Organigram TenneT

Figuur 10 geeft de organisatiestructuur van TenneT weer op 31 december 2012. Zowel de gereguleerde activiteiten in Nederland, de gereguleerde activiteiten in Duitsland als de niet-gereguleerde taken zijn weergegeven.

Figuur 10 **Organisatiestructuur van TenneT op 31 december 2012**



1. Gereguleerde activiteiten van TenneT in Nederland

TenneT TSO B.V. is economisch eigenaar van het hoogspanningsnet en voert de gereguleerde taken in Nederland uit.

TenneT B.V. heeft enkele dochters:

- Saranne B.V. is de juridische eigenaar van bijna het gehele 380 kV- en 220 kV-net.
- CertiQ B.V. verzorgt de afgifte van certificaten voor duurzame energie, met als doel de duurzame opwekking van elektriciteit te bevorderen en subsidie van Senter-Novem te ontvangen.
- TSO Auction B.V. veilt de interconnectiecapaciteit tussen België en Duitsland.⁴⁵
- Reddyn is een joint venture van TenneT TSO B.V. en Liander NV voor onderhoud en vervanging van het voormalige 110/150 kV- en 50 kV-netten van Liander.
- Alle andere dochters zijn juridisch eigenaar van de netten die TenneT sinds 2003 van derden gekocht heeft.

De Stichting Beheer Doelgelden Landelijk Hoogspanningsnet (de Stichting) is een organisatie die formeel los staat van TenneT Holding B.V., maar wel door TenneT wordt meegenomen in de consolidatie van de jaarcijfers. De voorzitter van de stichting is CEO van TenneT Holding B.V. en van TenneT TSO B.V.

De Stichting ontvangt haar middelen uit het beschikbaar stellen van verbindingen met het buitenland, de zogenaamde veilinggelden. Op grond van Europese regelgeving moeten deze gelden voor interconnectiecapaciteit worden gebruikt. Als hier geen goede mogelijkheden voor zijn, mag de netbeheerder met deze gelden de tarieven verlagen. De Stichting is voor 10% eigenaar van TenneT TSO Duitsland B.V.

2. Gereguleerde activiteiten van TenneT in Duitsland

TenneT Offshore GmbH en TenneT TSO GmbH zijn verantwoordelijk voor het transport van 40% van het 380 kV- en 220 kV-net in Duitsland, waarbij TenneT Offshore GmbH verantwoordelijk is voor het transport op zee en TenneT TSO GmbH voor het transport op land.

De dochters onder TenneT Offshore GmbH zijn ofwel verantwoordelijk voor de aansluiting van de windmoleneilanden op zee, of houder van de aandelen van andere dochters om een minderheidsbelang en daarmee eigen vermogen van derden mogelijk te maken.

De overige entiteiten voor de gereguleerde activiteiten in Duitsland zijn opgericht voor de financiering van de aankoop van Transpower of uit fiscale overwegingen.

3. Niet-gereguleerde activiteiten van TenneT in Nederland

De dochters voor de niet gereguleerde activiteiten in Nederland bestaan uit vier (verzamelingen van) dochters:

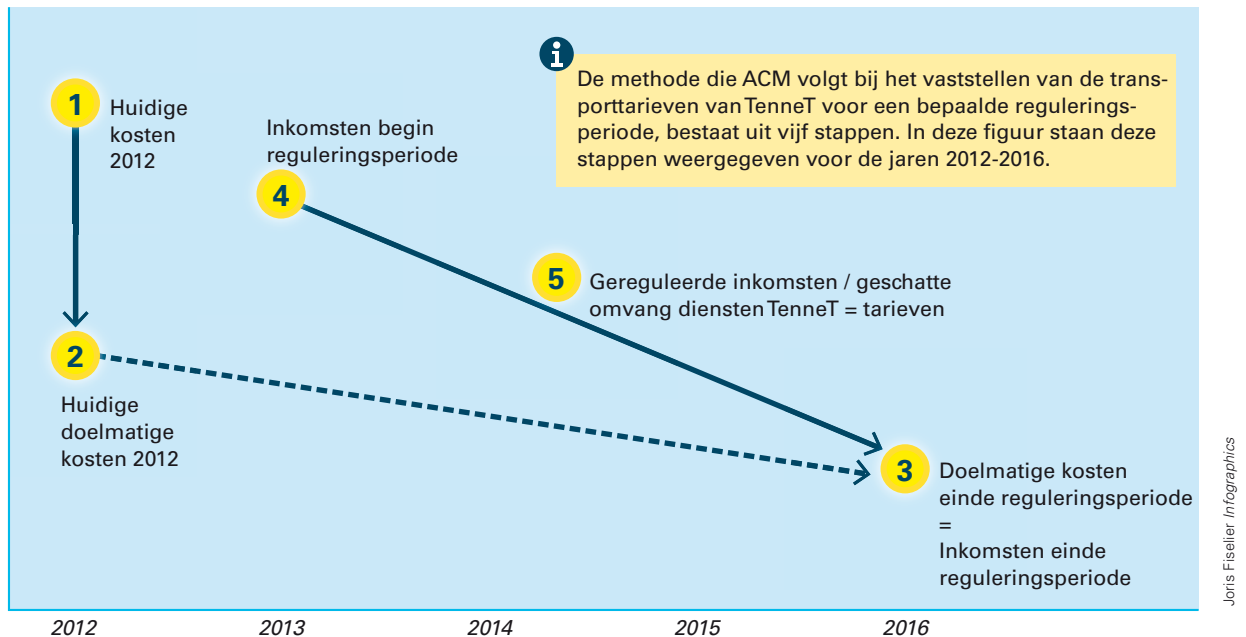
- APX is verantwoordelijk voor de handel in elektriciteit. APX is voor 70,84% in handen van TenneT Holding B.V. en voor 29,16% in die van Elia.
- NOVEC B.V. verhuurt zogenoemde opstelpunten voor antennes voor de distributie van radio en televisiesignalen en andere telecommunicatie.
- RELINED B.V. is een 50/50 joint venture van TenneT Holding B.V. met ProRail B.V. die de overcapaciteit van de glasvezelkabels van TenneT en ProRail verhuurt.
- NLink International B.V. is 100% eigenaar van BritNed Development Ltd, een 50/50 joint venture van NLink International B.V. en National Grid International Ltd voor de ontwikkeling, aanleg en werking van de interconnector tussen Nederland en het VK, de BritNedkabel.

⁴⁵ TSO Auction B.V. verkeerde begin 2014 in staat van opheffing.

Bijlage 2 Berekeningsmethode doelmatigheid reguliere investeringen

Voor dit onderzoek hebben wij de berekeningsmethode bekeken voor de huidige reguleringsperiode, 2014-2016. Deze berekening verloopt in een aantal stappen. De hoofdlijnen daarvan schetsen we in deze bijlage; zie figuur 11.

Figuur 11 Berekeningsmethode transporttarieven TenneT



Stap 1. Het startpunt voor de berekening van de tarieven zijn de meest recente werkelijke kosten direct voorafgaand aan de nieuwe reguleringsperiode (in de figuur aangeduid als 'huidige kosten'). Dat zijn in dit geval de kosten die TenneT in 2012 heeft gemaakt, aangezien ACM de methode in 2013 heeft ontwikkeld, afgestemd en vastgesteld. ACM maakt onderscheid tussen kapitaalkosten en operationele kosten. Kapitaalkosten bestaan uit afschrijvingen van reeds gedane investeringen,⁴⁶ rente die moet worden betaald over leningen (vreemd vermogen) en het rendement op het eigen vermogen. Dat eigen vermogen is beschikbaar gesteld door TenneT zelf en door de aandeelhouder, de Staat, die de vergoeding krijgt uitgekeerd als dividend. Het vermogen is nodig omdat TenneT investeringen vooraf moet financieren, terwijl TenneT de inkomsten uit die investeringen pas in de loop van jaren zal ontvangen. Dat zijn de jaren waarover TenneT de investering afschrijft.

⁴⁶ De afschrijvingen berekent ACM op basis van de aanschafwaarde en de door haar voorgeschreven gestandaardiseerde afschrijvingstermijnen. Volgens deze standaard wordt bijvoorbeeld een mast met fundering in 55 jaar afgeschreven en een transformator in 35 jaar.

Operationele kosten bestaan uit kosten voor personeel en beheer en inkoopkosten voor vermogen.⁴⁷ TenneT moet hierover aan ACM rapporteren volgens door ACM voorgeschreven verslaggevingsregels.⁴⁸

Stap 2. Als de recente werkelijke kosten ('huidige kosten') zijn vastgesteld, bepaalt ACM wat de *huidige doelmatige kosten* zijn. Dit doet ACM aan de hand van een benchmarkstudie, waarin wordt gekeken welke kosten buitenlandse netbeheerders maken voor investeringen die van dezelfde orde zijn als TenneT's investeringen.⁴⁹ Uit de benchmarkstudie leidt ACM af hoeveel goedkoper TenneT uit had kunnen zijn als het bedrijf net zo doelmatig zou werken als andere netbeheerders. Het verschil brengt ze door middel van een doelmatigheidskorting in mindering op de werkelijke kosten en op die manier stelt ze de huidige doelmatige kosten vast (2).

Stap 3. Vervolgens onderzoekt ACM welke productiviteitsverbetering voor de economie als geheel en de elektriciteitssector in het bijzonder te verwachten is. Ook hierbij baseert ACM zich op onderzoeken van gespecialiseerde externe bureaus. Op grond van de uitkomsten van deze onderzoeken corrigeert ACM de eerder vastgestelde huidige doelmatige kosten tot de doelmatige kosten die TenneT aan het eind van de periode moet maken (3). In deze eindsom heeft ACM de verwachte doelmatigheidsverbetering die TenneT in de tussenliggende jaren nog zal realiseren, al bij voorbaat ingecalculleerd. Ook de inflatie is in de berekening van de eindsom meegenomen. Omdat ACM al rekening heeft gehouden met het rendement op het eigen vermogen is de eindsom tegelijk de inkomsten die ACM TenneT aan het eind van de reguleringsperiode toestaat, in dit geval 2016.

Stap 4. Als vierde stap stelt ACM het vertrekpunt van de berekening vast: de inkomsten van TenneT aan het begin van de reguleringsperiode (4). ACM vergelijkt daartoe de 'huidige kosten' (1) van TenneT (stand 2012) met de over 2012 gegenereerde inkomsten (stand 2013). Die inkomsten kunnen gelijk zijn aan de gemaakte kosten, maar dat hoeft niet per se. De gerealiseerde inkomsten kunnen hoger zijn door een extra doelmatigheidsverbetering die TenneT heeft weten te bereiken, bijvoorbeeld door schaalvoordelen bij de inkoop van materialen, die TenneT tegenwoordig gezamenlijk met haar Duitse dochterbedrijf doet. Door de begininkomsten daarop aan te passen, worden die voordelen aan de afnemers doorgegeven. Voor de periode 2014-2016 zag ACM daartoe overigens geen noodzaak.

Stap 5. Als na de inkomsten aan het begin van een periode (stap 3) de inkomsten aan het begin zijn vastgesteld, kan ACM jaarlijks precies bepalen hoe hoog de jaarlijkse inkomsten moeten zijn. ACM berekent die door de begininkomsten van TenneT bepalen geleidelijk aan te passen (5). Dat zijn de gereguleerde inkomsten. Door die te delen door de geschatte omvang van de diensten die TenneT verleent, ontstaat per dienst het tarief.

⁴⁷ Vermogen is de elektriciteit die TenneT nodig heeft voor de balanshandhaving, ofwel om vraag en aanbod op het net in balans te houden. Concreet betekent dit dat TenneT afspraken heeft met producenten en grootverbruikers om hun productie of verbruik aan te passen. Deze systeemtaak van TenneT is nauw verweven met de transporttaak die het bedrijf heeft.

⁴⁸ Voor de verschillende soorten operationele kosten hanteert ACM enkele bijzondere regels omdat die beter aansluiten bij de aard van de kosten. Zo bepaalt ACM de gemiddelde operationele kosten op basis van het gemiddelde in de laatste drie jaar, vanwege de volatiliteit die die kostensoort eigen is.

⁴⁹ ACM heeft voor de vaststelling van de tarieven voor 2014-2016 eerst onderzoek laten doen naar de diverse mogelijke benchmarkmethoden, vervolgens een methode gekozen en daarna het benchmarkonderzoek volgens die methode laten uitvoeren door een extern bureau.

Voor de reguliere uitbreidingsinvesteringen was tot voor kort niets specifiek geregeld. Met ingang van 2014 heeft ACM als onderdeel van de tariefmethode 2014-2016 ook voor de ‘gewone’ uitbreidingsinvesteringen een oplossing getroffen. De hiervoor gemaakte kosten kan TenneT direct na realisatie van het project in de tarieven verwerken. ACM kijkt in deze tariefperiode niet naar de doelmatigheid van de projecten, maar houdt bij vaststelling van de tarieven wel rekening met de verwachte productiviteitsverbetering.

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2008). *Kaders voor toezicht en verantwoording: uitgangspunten, rede-
neerlijnen en handreikingen van de Algemene Rekenkamer*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2009). *Tariefregulering energienetbeheer*. Tweede Kamer, vergader-
jaar 2008-2009, 31 901, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2012a). *Gasrotonde: nut, noodzaak en risico's. Nederland als Europees
knooppunt van gastransport*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 292, nrs. 1-2. Den
Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2012b). *Factsheets vooropname 2012*. Den Haag: Algemene
Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2015). *Aankoop Duits hoogspanningsnet door TenneT; Toezicht van
het Rijk op het publieke belang*. Den Haag: eigen beheer.

Europese Commissie (1999). *Meer keuze door een open markt. De interne elektriciteitsmarkt*.
Luxemburg: Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 1999.

EZ (2012). *Wijziging van de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet en de Warmtewet (wijzigingen
samenhangend met het energierapport 2011); Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, verga-
derjaar 2012-2013, 33 493, nr. 3. Den Haag: Sdu.

EZ (2013). *Voorzienings- en leveringszekerheid energie*. Brief van de minister van EZ aan de
Tweede Kamer d.d. 27 maart 2013 bij de aanbieding van het Ontwerpbesluit uitbrei-
dingsinvestering TenneT Marconistraat-Ommoord-Krimpen (MOK). Tweede Kamer,
vergaderjaar 2012-2013, 29 023, nr. 143. Den Haag: Sdu.

EZ (2014). *Brief van de minister van Economische Zaken d.d. 18 juni 2014 over het laatste deel
van de wetgevingsagenda STROOM*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 31 510, nr. 49.
Den Haag: Sdu.

Financiën (2013a). *Deelnemingenbeleid Rijksoverheid*. Bijlage 'Nota Deelnemingenbeleid
Rijksoverheid 2013' bij brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer d.d.
18 oktober 2013. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 28 165, nr. 165. Den Haag:
Sdu.

Financiën (2013b). *Deelnemingenbeleid Rijksoverheid*. Brief van de minister van Financiën
aan de Tweede Kamer d.d. 18 maart 2013 over kapitaalbehoefte TenneT. Tweede
Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 28 165, nr. 156. Den Haag: Sdu.

Financiën (2014). *Deelnemingenbeleid Rijksoverheid*. Brief van de minister van Financiën
aan de Tweede Kamer d.d. 21 februari 2014 over kruiselingse aandelenparticipatie
TenneT en Gasunie. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 28 165, nr. 176.
Den Haag: Sdu.

NMa (2012). *Evaluatie Elektriciteitswet en Gaswet. Eindverslag*. Den Haag: NMa.

Tweede Kamer (2002a). *Vaststelling van de begroting van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2003. Motie van lid Crone. Voorgesteld 20 november 2002*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 600 XIII, nr. 20. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2002b). *Wijziging van de Mededingingswet in verband met het omvormen van de Nederlandse mededingingsautoriteit tot zelfstandig bestuursorgaan. Tweede nader gewijzigd amendement van de leden Van Akker en Van Walsem ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 46*. Ontvangen 4 februari 2002. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 27 639 nr. 57. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2006). *Rapport Publieke belangen en Aandeelhouderschap*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 28 165, nr. 46. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2013). *Verslag van een wetgevingsoverleg, gehouden op 3 juni 2013, over Wijziging van de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet en de Warmtewet (wijzigingen samenhangend met het energierapport 2011)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 493, nr. 25. Den Haag: Sdu.

Onderzoeksteam

Dhr. drs. J.A. Overbeeke (projectleider)

Dhr. drs. P. Antenbrink

Dhr. drs. J. Chhatta RA

Mw. drs. M.E. van den Dongen

Dhr. J. Doornbos MSc

Mw. ir. J.M. ten Kate MSc

Mw. drs. A.M. Pothof

Voorlichting

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

telefoon (070) 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers

Foto: Corbis/Hollandse Hoogte

Den Haag, februari 2015