

Vergaderjaar 2024–2025

28 165

Deelnemingenbeleid Rijksoverheid

Nr. 443

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2024

Mede namens de Minister van Klimaat en Groene Groei informeer ik u over TenneT. TenneT is de landelijke hoogspanningsnetbeheerder in Nederland en netbeheerder op zee. Daarnaast is TenneT actief in een deel van Duitsland, zowel op land als op zee. Door de sterk gestegen investeringsagenda heeft TenneT een grote eigen vermogensbehoefte (ook wel kapitaalbehoefte genoemd) voor zowel zijn Nederlandse als Duitse activiteiten. Op 17 september 2024 heb ik samen met de Minister van Klimaat en Groene Groei uw Kamer geïnformeerd over de structurele oplossingen voor de kapitaalbehoefte van TenneT Nederland en TenneT Duitsland.¹

In deze brief ga ik eerst in op de investeringsagenda, de meest bepalende factor voor de kapitaalbehoefte. Vervolgens informeer ik u over de stand van zaken van de uitwerking van de structurele oplossing voor TenneT Duitsland. Vanwege de bedrijfsvertrouwelijkheid van de informatie en ter bescherming van de economische en financiële belangen van de staat, zal de informatie over de laatste stand van zaken voor een deel vertrouwelijk met u worden gedeeld. Ook de onderliggende beslisnota's en onderzoeksrapportage liggen vertrouwelijk ter inzage in uw Kamer².

1. Investeringsagenda

TenneT opereert zowel in Nederland als Duitsland in een gereguleerde markt. Hieronder wordt uiteengezet hoe de investeringsagenda van TenneT in Nederland en Duitsland tot stand komt en hoe het besluitvormingsproces verbeterd kan worden.

¹ Kamerstuk 28 165, nr. 429.

² Ter vertrouwelijke inzage gelegd, alleen voor de leden, bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

1.1. Totstandkoming van de investeringsagenda van TenneT Nederland.

De investeringsagenda voor TenneT Nederland volgt uit haar wettelijke taken die zowel Europees³ als nationaal⁴ zijn vastgelegd. Onder haar wettelijke taken vallen onder andere het beheren, onderhouden en uitbreiden van het hoogspanningsnet en te voorzien in veilig en betrouwbaar transport van elektriciteit. In de Investeringsplannen (IP's) geeft TenneT inzicht in de investeringen die de komende tien jaar nodig zijn, zowel voor het net op land als het net op zee, om aan haar wettelijke taken te voldoen. Dat betekent dat de investeringsagenda van TenneT grotendeels gedreven wordt door de IP's. De overheid stelt eisen aan deze IP's in de Elektriciteitswet 1998 en onderliggende regelgeving. De staat als aandeelhouder heeft daarentegen geen directe invloed op het vaststellen van deze IP's, wel heeft de staat een goedkeuringsrecht bij investeringen hoger dan € 200 mln.

Het IP Net op Land wordt iedere twee jaar vastgesteld.⁵ Hierin worden alle noodzakelijke uitbreidings- en vervangingsinvesteringen opgenomen. TenneT komt tot deze investeringen aan de hand van scenario's, maar ook door een analyse van de staat van het net en directe klantaanvragen. De scenario's moeten o.a. rekening houden met overheidsbeleid.⁶ TenneT modelleert aan de hand van scenario's de verwachte toekomstige vraag en aanbod van elektriciteit en andere modaliteiten. De hiervoor omschreven analyse, scenario's en klantaanvragen worden gebruikt om de verwachte knelpunten op het bestaande hoogspanningsnet te identificeren. Per algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling stelt de Minister van Klimaat en Groene (KGG) verder vast waaraan investeringsplannen moeten voldoen.⁷

Voor het IP Net op Zee wordt niet met scenario's gewerkt zoals bij het IP Net op Land. In plaats daarvan stelt de Minister van KGG het ontwikkelkader wind op zee vast, na akkoord van de ministerraad. In dit ontwikkelkader wordt de ontwikkeling van het net op zee opgenomen, welke vervolgens landt in het investeringsplan van TenneT. Het ontwikkelkader is afhankelijk van het beleid dat KGG maakt. KGG schetst de kaders van waar, wanneer en met welke omvang windparken kunnen worden gerealiseerd. Het ontwikkelkader is voorbereid in overleg met TenneT en de windsector en wordt aangepast als daar aanleiding toe is.

De Autoriteit Consument en Markt (ACM) en de Minister van KGG toetsen de IP's vervolgens. KGG toetst alleen het IP op land. De ACM toetst of de investeringen noodzakelijk zijn en of de netbeheerder in redelijkheid tot het IP heeft kunnen komen. De ACM kan de netbeheerder verplichten het IP aan te passen als de ACM dit op basis van haar toets nodig acht. Onder de Elektriciteitswet 1998 toetst de Minister van KGG of voldoende rekenschap is gegeven aan de ontwikkelingen in de energiemarkt. Onder de nieuwe Energiewet zal deze toetsende bevoegdheid vervallen om beter aan te sluiten bij Europese regelgeving. KGG behoudt wel de bevoegdheid om vooraf regels te stellen aan de IP's. Wanneer de IP's zijn vastgesteld worden de investeringen noodzakelijk geacht en zijn de netbeheerders deze volgens de Elektriciteitswet 1998 wettelijk verplicht uit te voeren. In een volgend IP is het echter wel mogelijk dat investeringen wijzigen, dit moet dan worden toegelicht door TenneT.

³ Artikel 40 Elektriciteitsrichtlijn (EU) 2019/944.

⁴ Artikel 16 Elektriciteitswet 1998.

⁵ Besluit investeringsplan en kwaliteit elektriciteit en gas, artikel 2.3.

⁶ Zie Regeling investeringsplan en kwaliteit elektriciteit en gas. Hierin staat ook waaraan de scenario's verder moeten voldoen.

⁷ Zelfde AMvB als eerder.

1.2. Totstandkoming investeringsplannen voor TenneT Duitsland

In Duitsland wordt ook iedere twee jaar een investeringsplan gemaakt. Dit is het Netzentwicklungsplan (hierna: NEP). Het NEP wordt eveneens opgesteld middels scenario's door TenneT en de andere drie landelijke netbeheerders (50Hertz, Amprion en Transnet). Het beleidsministerie Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) en de toezichthouder Bundesnetzagentur (BNetzA), toetsen of de investering noodzakelijk en doelmatig is. De BNetzA kan het NEP nog aanpassen. BMWK toetst vervolgens of er voldoende rekenschap is gegeven aan de ontwikkelingen van de energiemarkt. Daarna wordt het NEP vastgesteld door de Bundestag waarmee de investeringen uit het NEP wettelijk verplicht zijn en vervolgens landen in de investeringsagenda van TenneT.

1.3. Verbetering besluitvormingsproces

Een externe adviseur is gevraagd de totstandkoming van de investeringsagenda van TenneT te valideren. Dit onderzoek is gelijktijdig met deze brief vertrouwelijk met uw Kamer gedeeld. Uit het onderzoek blijkt dat op het moment dat de IP's en het NEP worden vastgesteld geen van de betrokken partijen een gedetailleerd overzicht heeft van de kosten voor implementatie van de investeringsplannen.

De IP's en het NEP worden iedere twee jaar vastgesteld. Met ieder nieuw investeringsplan worden eventuele nieuwe projecten toegevoegd aan de investeringsagenda van TenneT. De kosten daarvan worden pas duidelijk als de netbeheerders, waaronder TenneT, de investeringsplannen verder uitwerken en de individuele projecten ontwerpen en begroten. De nieuwe kosten moeten dan worden toegevoegd aan de al bestaande investeringsagenda. TenneT heeft vervolgens wettelijk gezien slechts heel beperkt ruimte om af te zien van projecten aangezien het in beide landen wettelijk verplicht is de investeringsplannen integraal uit te voeren. In Nederland vloeit de investeringsagenda van TenneT voor een groot deel voort uit de IP's, met de aantekening dat TenneT al wel rekening houdt met vier projecten die onderdeel zijn van het VAWOZ en nog niet zijn opgenomen in het IP Net op Zee. In Duitsland vloeit de investeringsagenda vrijwel volledig voort uit het NEP.

Het kabinet is voornemens te onderzoeken op welke wijze eerder in het proces beter inzicht kan worden verkregen in de kosten van de investeringen die TenneT op grond van die IP's moet doen. Eén van de onderwerpen van het IBO Bekostiging Elektriciteitsinfrastructuur betreft het verbeteren van het integrale besluitvormingsproces. De verwachting is dat het rapport van het IBO begin volgend jaar zal verschijnen. Daarna zal het kabinet zijn reactie geven en zo mogelijk de adviezen bij de voorjaarsbesluitvorming betrekken.

Ook in Duitsland onderzoekt het Nederlandse kabinet hoe inzicht kan worden verkregen in de verwachte kosten voor TenneT van een nieuw NEP. Daarnaast wordt onderzocht welke mogelijkheden TenneT en haar aandeelhouder hebben om hier vervolgens op te kunnen acteren.

2. Structurele oplossing TenneT Duitsland

2.1. Voorkeurscenario deelname private investeerders

De grote investeringsagenda resulteert in een kapitaalbehoefte bij TenneT. Het kabinet acht op dit moment een deelname van private investeerders in TenneT Duitsland de beste structurele oplossing voor de Duitse kapitaalbehoefte. In de Kamerbrief van september heeft het kabinet

geconcludeerd dat de financiële en budgettaire gevolgen van het volledig behouden van TenneT Duitsland niet opwegen tegen het volledige behoud van de bijdrage aan het publieke belang. Hiervoor zijn twee zaken doorslaggevend: (i) het kabinet heeft niet de voorkeur om Nederlands belastinggeld te benutten voor de activiteiten van TenneT Duitsland en (ii) de bijdrage aan het publieke belang kan voor een groot gedeelte behouden blijven, omdat TenneT Holding voorlopig de grootste aandeelhouder van TenneT Duitsland zal blijven en daarmee zeggenschap in TenneT Duitsland zal behouden.

Ten tijde van de Kamerbrief uit september was de inschatting dat kapitaalstortingen in TenneT Duitsland als EMU-saldorelevant beoordeeld zouden worden. Op basis van de uitspraak van Eurostat van 2020 werden eerdere stortingen in TenneT namelijk als EMU-saldorelevant beoordeeld waardoor inpassing in de Rijksbegroting noodzakelijk was. Mede op basis van recente gesprekken met het CBS is de huidige inschatting dat kapitaalstortingen in TenneT Duitsland niet relevant zijn voor het EMU-saldo indien private partijen eveneens op basis van marktvoorwaarden toetreden en een deel van de kapitaalbehoefte verschaffen. Uiteindelijk is de beoordeling over EMU-saldorelevantie aan het CBS en Eurostat. Kapitaalstortingen zijn wel relevant voor de EMU-schuld. De conclusie dat het niet de voorkeur verdient om Nederlands belastinggeld te benutten voor de activiteiten van TenneT Duitsland verandert niet naar aanleiding van deze informatie.

Ook de conclusie over de tweede voorwaarde van de bijdrage aan het publieke belang is niet gewijzigd. Het publieke belang van TenneT Duitsland ziet primair op het bereiken van synergievoordelen voor TenneT Duitsland en TenneT Nederland. In het Commissiedebat Staatsdeelnemingen kwam ook een eventueel belang vanuit strategische autonomie ter sprake. Bij de borging daarvan zie ik een beperktere toegevoegde waarde van het aandeelhouderschap van de Nederlandse staat in TenneT Duitsland dan bij de borging van de synergievoordelen. Zoals in paragraaf 1.1 beschreven, is het proces om te komen tot de investeringsplannen immers sterk ingekaderd en wettelijk gereguleerd.

Na het aantrekken van private investeerders zal TenneT Holding naar verwachting voorlopig de grootste aandeelhouder van TenneT Duitsland blijven en daarmee zeggenschap in TenneT Duitsland behouden. Hiermee kan TenneT Holding de samenwerking tussen TenneT Nederland en TenneT Duitsland grotendeels blijven borgen. Mochten er evenwel andere vormen zijn van private deelname, dan zal ik die samen met TenneT in overweging nemen. Dit zal ik toetsen aan de eerder met u gedeelde voorwaarden, o.a. het behoud van de bijdrage aan het publieke belang en minimalisatie van mogelijke negatieve financiële en budgettaire gevolgen Nederlandse staat.

2.2 Behoud bijdrage aan Nederlandse publieke belangen

In het Commissiedebat staatsdeelnemingen sprak ik met uw Kamer over de synergievoordelen en het eventueel verkopen van een meerderheidsbelang in TenneT Duitsland. Het Nederlandse publieke belang dat geborgd wordt door een deelname in TenneT Duitsland ziet met name op de synergievoordelen tussen TenneT Nederland en TenneT Duitsland. In 2022 heeft strategieconsultant Roland Berger een aantal synergievoordelen geïdentificeerd. De voordelen van een geïntegreerd TenneT liggen met name op het gebied van de aanleg van het elektriciteitsnet op zee.

Het doel is deze voordelen in de toekomst zo veel mogelijk te behouden. Om deze reden wil de Nederlandse staat als grootste aandeelhouder erop blijven toezien dat TenneT Nederland en TenneT Duitsland ook in de toekomst blijven samenwerken. Daartoe zullen TenneT Nederland en TenneT Duitsland Cooperation Agreements sluiten. In het geval van een deelname van private investeerders is het sluiten van een Cooperation Agreement een voorwaarde om aandeelhouder in TenneT Duitsland te worden. Dit was ook het geval geweest indien een volledige verkoop aan de Duitse staat zou zijn geslaagd.

Met deze Cooperation Agreement zullen TenneT Nederland en TenneT Duitsland met name de samenwerking ten aanzien van het offshore 2GW programma voortzetten. Het doel van dit programma is het installeren van 2GW systemen op zee. Deze systemen zijn in staat grote hoeveelheden elektriciteit te transporteren van de windparken op zee naar het net op land. TenneT heeft in het voorjaar van 2023 met verschillende leveranciers een «Framework Agreement» afgesloten voor de bouw en levering van 2GW systemen, met een totale waarde van tientallen miljarden euro's. Onder deze overeenkomsten kunnen TenneT Nederland en TenneT Duitsland gezamenlijk maximaal 40 2GW systemen afnemen en hebben zij nu al veertien (acht voor Nederland, zes voor Duitsland) 2GW systemen besteld. Daarmee wordt de verdere ontwikkeling van het net op zee veiliggesteld. Deze Cooperation Agreement heeft een looptijd van minimaal acht jaar, maar eindigt in principe pas als het laatste 2GW systeem onder de *Framework Agreements* is opgeleverd.

2.3 Proces onderhandse uitgifte en beursgang

Zoals in september met u gedeeld, bereidt TenneT zowel een onderhandse uitgifte van aandelen als een beursgang voor. Deze opties worden parallel uitgewerkt totdat een voorkeurskeuze wordt gemaakt tussen de twee opties. Er zijn technische verschillen tussen de processtappen van de twee opties maar conceptueel zijn ze gelijk.

- *Vorbereidingen:* Dit betreffen voorbereidende stappen die naar verwachting vóór de Voorjaarsnota 2025 zullen plaatsvinden.
 - *Onderhandse uitgifte van aandelen:* TenneT publiceert een uitnodiging voor investeerders om zich bij interesse te melden. Aan deelname aan het verdere proces worden voorwaarden gesteld. Deze zien toe op o.a. een minimum investeringsbedrag of de investeerder daar de financiële capaciteit voor heeft en het voldoen aan sectorspecifieke en EU wet- en regelgeving.
 - *Beursgang:* TenneT publiceert een aankondiging van een beursgang waarna TenneT investeerders gaat benaderen om interesse te peilen.
- *Onderzoeken van interesse:*
 - *Onderhandse uitgifte van aandelen:* TenneT deelt gedetailleerde informatie met partijen die voldoen aan de gestelde voorwaarden. Op basis hiervan kunnen investeerders een niet-bindend bod uitbrengen. Deze niet-bindende biedingen geven TenneT concreter inzicht in de interesse in de markt.
 - *Beursgang:* TenneT voert met investeerders die geïnteresseerd zijn in een relatief groot belang individuele gesprekken om meer gedetailleerde informatie te verstrekken en inzicht te verwerven in de interesse van deze investeerders.
- *Beoogd keuzemoment tussen onderhandse uitgifte van aandelen en beurgang:*
 - Op basis van de gesprekken met investeerders en de ontvangen niet-bindende biedingen zal ik samen met TenneT beoordelen wat naar verwachting de meest succesvolle optie zal zijn.
- *Na keuze moment tussen de twee opties:*

- *Onderhandse uitgifte van aandelen:* De niet-bindende biedingen worden door de investeerders verder uitgewerkt naar bindende biedingen en daarmee wordt de transactie gefinaliseerd.
- *Beursgang:* TenneT kondigt de beursgang aan waarna de prijs en allocatie wordt vastgesteld met de beurgang.

3. Vervolg

Op dit moment heeft het aantrekken van private investeerders de voorkeur als structurele oplossing voor de kapitaalbehoefte van TenneT Duitsland. Zoals beschreven heb ik om tot deze voorkeur te komen een afweging gemaakt tussen het publieke belang en de financiële en budgettaire gevolgen. Ik zal deze voorkeur telkens opnieuw afwegen tegen mogelijke alternatieven, voordat ik onomkeerbare stappen zal zetten en uw Kamer hierover informeren. In de vertrouwelijke Kamerbrief licht ik de gemaakte afweging verder toe.

Ik verwacht u in beginsel bij Voorjaarsnota 2025 nader te informeren over de structurele oplossing voor de kapitaalbehoefte van TenneT Duitsland. Op dat moment informeer ik u ook over de vorm van de structurele oplossing voor de financiering van TenneT Nederland. Vanzelfsprekend informeer ik u direct wanneer er bevindingen zijn die er aanleiding toe geven om van het voorgenomen pad af te wijken.

De Minister van Financiën,
E. Heinen