(CONCEPT) Plan van Aanpak t.b.v. opdracht investeringsopgave netbeheerders in Amsterdam

Inleiding: Wat is de opgave?
Liander, TenneT en de gemeente Amsterdam werken gezamenlijk aan de elektriciteitsvoorziening van de toekomst. In de TSA 2.0 is in beeld gebracht in welke mate de vraag naar elektrisch vermogen ten gevolge van economische groei, gebiedsontwikkeling en de energietranisitie de komende jaren zal toenemen. Op basis van de inzichten uit de TSA 2.0 moet de elektriciteitsvoorziening de komende jaren fors uitgebreid worden. De komende jaren zullen meer dan 20 nieuwe onderstations worden gerealiseerd en bestaande onderstations uitgebreid/verbouwd. De volledige opgave van deze stations werken de 3 partijen op dit moment samen uit in het Ontwikkelkader EVA. Hierin is opgenomen waar en op welk moment nieuwe stations gerealiseerd moeten worden om te kunnen voorzien in de groeiende vraag naar vermogen. Ook bevat het ontwikkelkader EVA afspraken ten aanzien van de ruimtelijke voorwaarden voor onderstations in Amsterdam.

De ruimtelijke inpassing van deze stations is ingewikkeld in het hoogstedelijk gebied van Amsterdam. Vrijwel alle stations met haar specifieke milieueffecten moeten worden ingepast in het bestaand stedelijk gebied van Amsterdam waar de ruimte (onder- en bovengronds) schaars is en ruimtelijke kwaliteitseisen hoog zijn. Om snelheid (& uniformiteit) te kunnen maken met het realiseren van onderstations hebben Liander en TenneT de afgelopen jaren standaarden ontwikkeld voor hun assets.

Bij de uitwerking van nieuwe onderstations in een aantal recente plannen (Zeeburgereiland, Zorgvlied, Strandeiland en Nieuwe Meer II) lopen de partijen tegen een knelpunt aan: netbeheerders geven aan dat de investeringsopgave onevenredig hoog is ten gevolge van de context waarbinnen netbeheerders hun assets moeten realiseren (hoogstedelijk gebied) en de ruimtelijke kwaliteitseisen die de gemeente stelt aan deze ontwikkelingen. Hierdoor staan meerdere initiatieven onder druk of dreigen niet door te gaan. Dit terwijl de urgentie voor het ontwikkelen van deze onderstations hoog is. Op een aantal plekken in de stad is de maximale capaciteit van het elektriciteitsnetwerk bereikt en op meer plekken dreigt dit te gaan gebeuren.

Omdat in het Ontwikkelkader EVA afspraken staan over de ruimtelijke voorwaarden waaronder onderstations kunnen worden ingepast in de stad, zijn generieke afspraken over hoe om te gaan met deze investeringsopgave noodzakelijk om het Ontwikkelkader uit te voeren. Dit Plan van Aanpak is een voorstel voor de wijze waarop deze afspraken tot stand moeten komen.

Doel van de opdracht
- Duidelijkheid over de investeringsopgave van netbeheerders in Amsterdam: Wat is het? Ten gevolge waarvan ontstaan deze? En hoe verhoudt dit zich tot andere delen van de verzorgingsgebieden van netbeheerders?
- Een besluit voorleggen waarmee invulling gegeven wordt aan de dekking van deze investeringsopgave door de netbeheerders, eventuele externe dekkingsbronnen en / of aanvullende gemeentelijke dekkingsbronnen voor o.a. excessieve bouwkosten.
- Relatie met ontwikkelkader en het welstandskader: Welke kwaliteitseisen komen hieruit voort en wat is de basiskwaliteit? Zijn er kwaliteitsniveaus te categoriseren? Wat is de verwachte aanvullende investering en dekking voor alle ontwikkelingen in Amsterdam?

Invulling van de opdracht
Om invulling te geven aan de opdracht wordt een aantal onderwerpen onderzocht:

- Binnen welke wettelijke kaders moeten netbeheerders opereren, welke marge is bespreekbaar en waar worden zij op beoordeeld door de Autoriteit Consument en Markt (ACM)?
- Ruimtelijke kwaliteit: Wat is het en welke niveaus zijn hierin te onderscheiden?
- Wat zijn de financiële effecten en eventuele excessieve bouwkosten bij eisen m.b.t. ruimtelijke kwaliteit?
- Welke mogelijkheden zijn er om deze financiële effecten op een maatschappelijk verantwoorde wijze te verdelen?
- Welke dekkingsbronnen zijn er beschikbaar bij de netbeheerders, gemeente en andere overheden voor (o.a.) excessieve bouwkosten?
- Welke eventuele andere dekkingsbronnen zijn beschikbaar?

Op basis van deze inzichten vindt een gesprek plaats tussen Liander, TenneT en de Gemeente Amsterdam om afspraken te maken over de investeringsopgave omtrent onderstations in Amsterdam.

Deze afspraken dienen als onderlegger voor het Ontwikkelkader EVA. Doel hierbij is om in de verder planvorming minder knelpunten te hebben en zo het proces te versnellen.

Hieronder zijn deze vragen in meer detail uitgewerkt.

Binnen welke wettelijke kaders moeten netbeheerders opereren en waar worden zij op beoordeeld door de ACM?

Zowel Liander als TenneT zijn monopolisten in de dienst die zij leveren aan de maatschappij. Hierdoor zijn zij gehouden aan strenge wet- en regelgeving en worden zij getoetst door de ACM. Dit om te voorkomen dat de maatschappij een onnodig hoge rekening gepresenteerd krijgt voor de diensten die geleverd worden door de netbeheerders. In de 'Notitie meerkosten Liander tbv Stuurgroep EVA 6 juli' heeft Liander aangegeven dat:

- Kosten voor het bouwen van OS betreffen maatschappelijke kosten die opgebracht moeten worden door de maatschappij als geheel (via de energierekening van alle burgers en bedrijven in Nederland). Bij onredelijk hoge kosten wordt de energievoorziening (en de energietransitie) onbetaalbaar.
- Op basis van de elektriciteitswet eist de wetgever dat alle investeringen van de netbeheerder doelmatig dienen te zijn. De toezichthouder zou onredelijke kosten voor de inpassing als niet doelmatig kunnen aanmerken.
- De inkomsten van de netbeheerder worden bepaald op basis van de totale sectorkosten die vervolgens op basis van output over de netbeheerders verdeeld worden (maatstaf regulering). Dit leidt ertoe dat als één netbeheerder structureel hogere kosten heeft deze netbeheerder deze kosten niet terug mag verdienen.

Het is echter nog onduidelijk wat de effecten zijn van bovenstaande punten op de (on)mogelijkheden van netbeheerders om invulling te geven aan de investeringsopgave in Amsterdam. De begrippen 'onredelijk hoge kosten', 'doelmatig' en 'structureel hoge kosten' zijn niet gespecificeerd. Ten einde een besluit te nemen over de wijze waarop in Amsterdam met de investeringsopgave wordt omgegaan is dit wel noodzakelijk. Er is behoefte aan inzicht binnen welke kaders de netbeheerders hun wettelijke taken uitvoeren en in hoeverre zij (redelijkerwijs) kunnen afwijken van deze kaders. Ook dient inzichtelijk te worden wat dit afwijken betekent voor de netbeheerders (op welke wijze zij hierop worden beoordeeld door de ACM).
Daarnaast lijkt een deel van de investeringsopgave ook te ontstaan door beleid dat is vastgesteld door de netbeheerders. Ook hiervan dient duidelijk te zijn wat dit is en wat dit voor gevolgen heeft voor de financieringsruimte die netbeheerders in Amsterdam hebben.
Dit levert de volgende vragen op:

- Aan welke wetgeving en hedendaagse vastgoedambities is een netbeheerder gebonden wanneer het gaat om financiering van infrastructuur?
- Welke afschrijftermijnen houden de netbeheerders aan voor hun vastgoed? En op welke wijze schrijven netbeheerders op dit moment investeringen in vastgoed af die hoger zijn dan begroot?
- Op welke wijze worden netbeheerders beoordeeld door de ACM en wat zijn de gevolgen hiervan voor de financieringsruimte?
- Welk beleid hanteren Liander en TenneT ten aanzien van investeringen en dan specifiek normkosten en meerkosten en wat zijn de effecten hiervan op de financieringsruimte die zij hebben in Amsterdam?

Ruimtelijke kwaliteit: Wat is het en welke niveaus zijn hierin te onderscheiden

Er zijn verschillende zaken die ervoor zorgen dat het ontwikkelen van elektriciteitsinfrastructuur in Amsterdam op een andere wijze plaats vindt dan in andere delen van het verzorgingsgebied van Liander en TenneT. Om afspraken te maken over de investeringsopgave die hieruit voortkomt is allereerst onderscheid nodig tussen soorten investeringen. Een eerste vorm bestaat uit aanpassingen aan de infrastructuur die voortkomen uit reguliere operatie. Amsterdam is nu eenmaal onderdeel van het verzorgingsgebied van Liander en TenneT en het spreekt voor zich dat hier minder ruimte beschikbaar is en dat er meer aandacht besteed dient te worden aan ruimtelijke kwaliteit.Anderzijds is de dichtheid aan klanten / afnemers veel hoger dan in andere gebieden. Hogere investeringen wegen op tegen hogeren inkomsten.

Een tweede soort aanpassingen komt voort uit vastgesteld beleid dat uniek is voor Amsterdam. Voorbeelden waar partijen in de actuele praktijk tegenaan lopen zijn de verschillende welstandniveaus en duurzaamheidsambities.

Een derde factor van invloed op de investeringsopgave volgt uit aanvullende eisen van gebiedsontwikkeling. Voorbeelden zijn planning en afhankelijkheden van andere werkzaamheden in het gebied en unieke omgevingsfactoren.

Tot slot kunnen zich projecten voordoen die vragen om een extra investering in het kader van versnellen energietransitie of imago. Te denken valt aan zichtbare voorbeeldfunctie of bijzondere architectuur.

De volgende vragen dienen dan ook beantwoord te worden:

- Welke maatregelen komen voort uit de context waarbinnen geopereerd moet worden?
- Welke maatregelen komen voort uit vastgesteld gemeentelijk beleid?
- Welke maatregelen komen voort uit aanvullende eisen die voortkomen uit specifiek lokaal eisen?
- Welke maatregelen komen voort uit keuzes voor imago en zichtbaarheid

Op basis van hiervan is het mogelijk een onderscheid te maken naar de grondslag van de verschillende kwaliteitsniveaus die worden gevraagd aan netbeheerders. Het doel hiervan is om uiteindelijk een uitspraak te kunnen doen wie aan de lat staat voor financiering van welke investeringen.

Wat zijn de effecten van de maatregelen op de investeringsopgave van de netbeheerders in Amsterdam?

Om een besluit te kunnen nemen over de investeringsopgave van netbeheerders in Amsterdam moet eerst duidelijk zijn wat de effecten van de verschillende maatregelen zijn. Enerzijds is de veronderstelling dat dit een grotere investeringsopgave met zich meebrengt. Anderzijds zullen deze maatregelen ook een waarde vertegenwoordigen.

- Welke investeringen komen voort uit de extra maatregelen die netbeheerders moeten nemen opgesplitst in: maatregelen die voortkomen uit ontwikkelen in hoogstedelijk gebied, maatregelen die voortkomen uit vastgesteld gemeentelijk beleid (o.a. welstandskader) en

maatregelen die voortkomen uit aanvullend eisen, en maatregelen die voortkomen uit imago en zichtbaarheid.
- Wat zijn de erfpachtvoorwaarden en wijze van grondprijsbepaling voor een onderstation en uitgangspunten voor het bepalen van een grondhuurovereenkomst / bruikleenovereenkomst)
- Maken netbeheerders ook meerkosten in andere delen van hun verzorgingsgebied? Waaruit ontstaan deze (bijv. meer meter kabel per aansluiting) en hoe worden deze gefinancierd?
- Hoeveel € per aansluiting investeren netbeheerders in Amsterdam en hoe verhoudt dit zich tot andere delen in het verzorgingsgebied?

Om inzicht te krijgen op deze vragen kan gebruik worden gemaakt van de volgende referenties binnen en buiten Amsterdam:
- Strandeiland:
    - Deel van de oorspronkelijke “openbare ruimte” is als openbaar toegankelijk terrein in de erfpachtuitgifte aan Alliander opgenomen, (dit vraagt afstemming met de toekomstig wegbeheerder).;
    - Architectonisch ontwerp
    - Minder ruimte/kleinere kavel
- Zeeburgereiland:
    - Eisen vanuit stedenbouwkundige plan en daaruit voortkomende bouwenvelop
- Ontwikkelingen van elektriciteitsinfrastructuur in andere delen van het verzorgingsgebied van Liander en TenneT
- Ontwikkelingen van elektriciteitsinfrastructuur in vergelijkbare context in Nederland (bijv. Rotterdam, Utrecht of Den Haag): Hoe gaan andere netbeheerders met dit vraagstuk om?

Welke mogelijkheden zijn er om invulling te geven aan de investeringsopgave die netbeheerders hebben in Amsterdam?

Om een keuze voor te leggen over de wijze waarop invulling gegeven kan worden aan de investeringsopgave die netbeheerders hebben in Amsterdam dient inzichtelijk te worden gemaakt welke dekkingsbronnen hiervoor beschikbaar zijn bij de verschillende partijen.
- Welke dekkingsbronnen zijn beschikbaar bij Liander?
    - Welke regels gelden hiervoor, wat zijn de normkosten en hoe zijn die bepaald?
    - Hoe is de werkwijze en besluitvorming van Liander en Tennet ten aanzien van investeringen boven de normkosten die hoger zijn dan gebruikelijk?
    - Worden begrotingen voor de infrastructuur (incl. het vastgoed) vooraf voorgelegd aan ACM? En idem voor de jaarrekening achteraf?
- Welke dekkingsbronnen zijn beschikbaar bij TenneT?
    - Welke regels gelden hiervoor?
    - Hoe wordt normaal gesproken omgegaan met investeringen die hoger zijn dan gebruikelijk?
    - Worden begrotingen vooraf de infrastructuur (incl. het vastgoed) voorgelegd aan ACM? En idem voor de jaarrekening achteraf?
- Welke dekkingsbronnen zijn beschikbaar bij de gemeente. Denk hierbij aan:
    - Ontwikkelbuurten
    - Klimaatfonds
    - Vereveningsfonds
    - Dividend (Algemene Middelen)
- Hoe organiseert de gemeente Amsterdam de besluitvorming over excessieve bouwkosten?
- Zijn er voorbeelden te noemen waarop dit ook speelt?

Welke andere (externe) dekkingsbronnen zijn beschikbaar?
- Op welk wijze zou EZK kunnen bijdragen

- Zijn er fondsen beschikbaar vanuit het Rijk
    - Groeifonds
    - Innovatiefondsen?
    - MIEK?
- Heeft de EU nog dekkingsbronnen beschikbaar. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan innovatiebudgetten.

Organisatie

- Vormen van een werkgroep met de volgende expertise:
    - Projectleider
    - Kostendeskundige/constructeur
    - Liander: Regulering
    - TenneT: Regulering
    - Ruimte en Duurzaamheid: Commissie Ruimtelijke Kwaliteit
    - Grond en Ontwikkeling: Projectleider grondzaken
    - Juridische kennis
- Verslaglegging aan de stuurgroep

Besluitvorming

Indien de voorstellen voor de werkgroep niet passen binnen het mandaat van de stuurgroep is wenselijk het traject van besluitvorming in beeld te brengen.

Planning

Afronden voor 2022