

AH 3206
2022Z03467

Antwoord van minister Jetten (Klimaat en Energie), mede namens de ministers van Financiën en van Justitie en Veiligheid (ontvangen 21 juni 2022)

Zie ook Aankhangsel Handelingen, vergaderjaar 2021-2022, nr. 2105

1

Bent u ermee bekend dat het BorWin6-project, bestaande uit een grootschalig windpark voor de Duitse kust waarvan de stroom via een HVDC-platform naar het vasteland wordt getransporteerd, onlangs door TenneT is gegund aan een consortium van McDermott, GEIRI en C-EPRI? [1]

Antwoord
Ja.

2

Bent u ermee bekend dat McDermott voornemens is het HVDC(gelijkstroom)-platform te laten bouwen door Qingdao McDermott Wuchuan, een joint venture met het Chinese staatsbedrijf CSSC, in het Chinese Qingdao en dat GEIRI en C-EPRI beide dochterondernemingen van het Chinese staatsbedrijf State Grid Corporation of China (SGCC) zijn?

Antwoord
Ja.

3

Deelt u de conclusie dat dit project, dat een miljoen huishoudens van stroom moet gaan voorzien, hiermee volledig in handen is gekomen van de Chinese Communistische Partij? Zo nee, waarom niet?

Antwoord
Het is juist dat een offshore wind systeem van deze omvang kan voorzien in de elektriciteitsbehoefte van 1 miljoen huishoudens. De netaansluiting komt echter niet in Chinese handen. TenneT zal de eigenaar en beheerder van deze gehele netaansluiting zijn en zal de controle hebben over de besturing ervan. De hierboven genoemde Chinese staatsbedrijven zullen betrokken zijn bij de bouw van twee transformatorstations (één op zee en één op land) die onderdeel zullen zijn van de netaansluiting van het windpark met het net op land in Duitsland.

4

Ziet u niet de evidente risico's van het in Chinese handen geven van cruciale schakels binnen onze energievoorziening?

Antwoord

Nederland zet in op het vroegtijdig detecteren en signaleren van risico's en dreigingen voor de nationale veiligheid (Kamerstuk 30281, nr. 125).

Daarnaast moet TenneT er zorg voor dragen dat passende maatregelen worden genomen.

Zoals gesteld in het antwoord op vraag 3 zal TenneT eigenaar en beheerder zijn van deze netaansluiting en ook de controle over de besturing ervan hebben. TenneT is daarnaast voor 100% eigendom van de Nederlandse staat. Er is geen sprake van invloed via een eventueel aandeelhouderschap.

Het project waar het hier om gaat, Borwin6, is overigens een Duits project van ruim 900 MW. Het betreft geen gunning voor een binnenlands project in de Nederlandse vitale infrastructuur. Het gaat om een investering in het Duitse deel van TenneT. Het platform is ook niet rechtstreeks verbonden met het Nederlandse net (het Nederlandse en Duitse net zijn via interconnectoren wel onderling verbonden).

Ten aanzien van deze concrete casus heeft TenneT aangegeven dat een eventuele uitval dan ook geen grote impact heeft op het Duitse net en de Duitse stroomvoorziening, en daarmee indirect ook niet op de Nederlandse. Ook heeft het bedrijf voorafgaand aan de aanbesteding extra, aanvullende veiligheidsmaatregelen getroffen om eventuele externe beïnvloeding op het netwerk via dit platform te kunnen voorkomen.

Dit onderwerp heeft tot slot ook de aandacht van Duitsland. De vier Duitse hoogspanningsnetbeheerders (TSO's) zijn begin dit jaar door het Duitse ministerie van Economische Zaken en Klimaat (BMWK) uitgenodigd om in algemene zin te overleggen over potentieel risicovolle leveranciers uit landen buiten de EU. Daarmee staat het onderwerp ook op het vizier van onze Duitse collega's.

5

Bent u ermee bekend dat onder andere België[2] en Australië[3] SGCC eerder actief van hun energiemarkt weerden uit vrees voor de nationale veiligheid en Chinese controle over cruciale domeinen? Zo ja, waarom zouden dergelijke zorgen niet van toepassing zijn op het BorWin6-project?

Antwoord

De genoemde artikelen gaan niet over de aankoop van materiaal, maar over deelname in de TSO's via een aandeelhouderschap, waarvan in Nederland en Duitsland geen sprake is.

6

Waarom bent u, als 100% aandeelhouder van TenneT, akkoord gegaan met het gunnen van deze aanbesteding aan Chinese staatsbedrijven?

Antwoord

Het organiseren van aanbestedingen en vervolgens de gunning van contracten aan marktpartijen is de verantwoordelijkheid van de raad van bestuur van

TenneT. Als aandeelhouder heeft de minister van Financiën een goedkeuringsrecht bij investeringsvoorstellen die een bepaald drempelbedrag overschrijden. Bij investeringsvoorstellen worden het publieke belang, het rendement van een investering en de risico's en bijbehorende beheersmaatregelen bekeken. In het licht van de nationale veiligheid kan het ministerie van Economische Zaken en Klimaat bij een aanbesteding voor een Nederlands project ingrijpen in de procedure en dit afstemmen met het ministerie van Financiën.

Het kabinet is zich zeer bewust van de risico's van mogelijke ongewenste inmenging in de Europese energie-infrastructuur. Daarom vinden het ministerie van Financiën en het ministerie van Economische Zaken het ook van groot belang dat TenneT oog heeft voor de nationale veiligheid en economische veiligheid. Daarover is regelmatig contact tussen deze partijen. Zowel vanuit de rol als beleidsmaker als als aandeelhouder hebben het ministerie van Economische Zaken en Klimaat en het ministerie van Financiën in 2021 overleg gehad met TenneT en in algemene zin gesproken over de mogelijke risico's rondom leveranciers van buiten de EU. Daarin is ook ter sprake gekomen dat niet alle onderdelen en componenten van een project cruciaal zijn voor het vitale proces (transport van elektriciteit) in Nederland.

7

Hoe verhoudt deze ogenschijnlijk probleemloze gunning van een grootschalig energie-infrastructureel project door het Nederlandse staatsbedrijf TenneT aan Chinese staatsbedrijven zich met de pogingen om de Chinese invloed op andere binnenlandse strategische domeinen juist terug te dringen?

Antwoord

De Nationale Veiligheidsstrategie (NVS) 2019 stelt dat statelijke actoren met als doel spionage, beïnvloeding, verstoring en sabotage, de grootste digitale dreiging voor de nationale veiligheid zijn, en dat dit een grote impact heeft op de Nederlandse economie en maatschappij. Technologische ontwikkelingen vergroten de afhankelijkheid, verwevenheid, complexiteit en onbeheersbaarheid van systemen en processen. Bovendien kan de strategische afhankelijkheid van buitenlandse partijen als (toe)leveranciers, producenten en dienstverleners, de kwetsbaarheid voor spionage, verstoring en sabotage in de hand werken.

Toenemende digitalisering en de afhankelijkheid daarvan zorgt ervoor dat de potentiële schade van digitale aanvallen (en het profijt dat een kwaadwillende actor ervan kan hebben) toeneemt. Verder geldt dat digitale dreigingen niet op zichzelf staan. Zo is er een wisselwerking met andere risico's. Verstoring van elektriciteit kan bijvoorbeeld leiden tot een verstoring van informatiesystemen en omgekeerd.

De kabinetsinzet is om risico's op ongewenste strategische afhankelijkheden te mitigeren. Nederland heeft een open investeringsklimaat. Dit vormt de

hoeksteen voor onze maatschappij en economie en is een belangrijke randvoorwaarde voor ons verdienvermogen en innovatiekracht. Het kabinet is zich bewust van de risico's met betrekking tot strategische afhankelijkheden en verstoringen in vitale processen. De AIVD benoemde in haar jaarverslag van 2020 dat China met forse investeringen in technologie mogelijk afhankelijkheden creëert. De MIVD wees daarbij op de mogelijkheid dat China deze investeringen als drukmiddel kan gebruiken.

Door middel van het nemen van maatregelen worden deze risico's gemitigeerd. De Wet Veiligheidstoets Investerings, Fusies en Overnames (Vifo) voorziet in instrumenten om risico's voor de nationale veiligheid te mitigeren. Met de wet kunnen investeringen in bepaalde bedrijven worden getoetst, waarna eventueel mitigerende maatregelen kunnen worden opgelegd en in het uiterste geval investeringen kunnen worden geblokkeerd. Deze wet is recent in uw Kamer behandeld.

Bij elke gunning wordt er een gedegen inschatting van mogelijke risico's gemaakt. Zo heeft het ministerie van Economische Zaken en Klimaat eerder geïntervenieerd in aanbestedingen van TenneT. Daarop zijn maatregelen getroffen die TenneT in Nederland diende toe te passen in het aanbestedingsproces voor de nieuwe 2GW HVDC-platforms die TenneT in zowel het Nederlandse als het Duitse deel van de Noordzee wil toepassen.

Daarnaast is in 2020 door het kabinet, in het licht van de invulling van de eigen vermogensbehoefte van TenneT Duitsland, een nationale veiligheidsanalyse uitgevoerd. Dit heeft geresulteerd in een aantal aanbevelingen tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998. Deze wijzigingen maken het mogelijk om nog beter rekening te houden met eisen ten aanzien van de nationale veiligheid. Zo kunnen netbeheerders in bepaalde gevallen gebruik maken van de Aanbestedingswet Defensie en Veiligheid. Deze wijzigingen worden nu meegenomen in de Energiewet, die later dit jaar aan de afdeling advisering van de Raad van State zal worden aangeboden.

8

Zijn er bij dergelijke aanbestedingen geen waarborgen ingebouwd om te voorkomen dat kwetsbare projecten met een groot strategisch belang in handen komen van Chinese staatsbedrijven? Zo nee, waarom niet? Zo ja, waarom is het project BorWin6 dan toch aan dit consortium vergeven?

Antwoord

De nationale veiligheid is onder meer geborgd via de Elektriciteitswet 1998. TenneT heeft op grond hiervan de verplichting de veiligheid en betrouwbaarheid van de netten en van het transport van elektriciteit over de netten op de meest doelmatige wijze te waarborgen. Daarnaast geldt de verplichting de netten te beschermen tegen invloeden van buitenaf.

TenneT is daarnaast gebonden aan de aanbestedingswet en Europese regelgeving daaromtrent. Als daarin geen grondslag staat om bepaalde leveranciers uit te sluiten dan kan en mag TenneT dat niet doen, behalve als de nationale overheid een risico ziet voor de nationale veiligheid. In het geval van TenneT geldt dat transport van elektriciteit een vitaal proces is en dat de NVS stelt dat ernstige verstoring van vitale processen leidt tot aantasting van de nationale veiligheid. De integriteit van de vitale infrastructuur is een essentiële factor voor de nationale veiligheid. Digitale dreiging vanuit statelijke actoren is gericht om deze systemen te verstoren of zelfs te saboteren.

Op grond hiervan is zoals hierboven vermeld eerder een nationale veiligheidsanalyse uitgevoerd en is er in 2021 door het ministerie van EZK geïntervenieerd in het aanbestedingsproces voor de 2GW platforms voor Nederland.

Zoals aangegeven in vraag 4 zal een eventuele uitval dan ook geen grote impact hebben op het Duitse net en de Duitse stroomvoorziening en daarmee indirect ook niet op de Nederlandse. Ook heeft TenneT aangegeven dat er voorafgaand aan de aanbesteding extra, aanvullende veiligheidsmaatregelen zijn getroffen om eventuele externe beïnvloeding op het netwerk via dit platform te kunnen voorkomen.

9

Geeft u staatsdeelnemingen instructies mee om Chinese inmenging af te houden? Zo ja, wat voor instructies? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Binnen de bevoegdheden als aandeelhouder houdt de minister van Financiën, voor zover mogelijk, rekening met de gevolgen van veranderende geopolitieke verhoudingen voor staatsdeelnemingen. Er wordt regelmatig gesproken met de deelnemingen en ze worden erop geattendeerd dat het van het grootste belang is dat, als zij dreigingen zien voor de vitale processen of het waarborgen van het publiek belang, zij daarover spreken met de relevante beleidsministeries. Daarbovenop is er ook nauw contact tussen de staatsdeelnemingen, die een vitaal proces kennen (zoals bijvoorbeeld het landelijk transport en de distributie van elektriciteit), en de bevoegde veiligheidsinstanties.

Conform het ondernemingsrecht zien de bevoegdheden als aandeelhouder niet op het geven van instructies aan deelnemingen en gaat de minister van Financiën niet over individuele aanbestedingen en de gunning van specifieke contracten. Wel heeft de minister van Financiën als aandeelhouder een goedkeuringsrecht bij investeringsvoorstellen die een bepaald drempelbedrag overschrijden. De minister van Financiën zal bij dergelijke investeringen toetsen of TenneT (a) contact heeft gehad met de bevoegde ministeries en

veiligheidsinstanties in Nederland en Duitsland over het onderwerp nationale veiligheid en (b) of deze partijen geen bezwaren zien bij deze investeringen.

10

Kunt u de Kamer op korte termijn een brief sturen met een analyse van de Chinese invloed Nederlandse staatsdeelnemingen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

De dreiging die uitgaat van statelijke actoren voor de nationale veiligheidsbelangen van Nederland is geen nieuw fenomeen maar ontwikkelt zich

al geruime tijd. Voor de deelnemingen die betrokken zijn bij vitale processen houdt het kabinet via de bevoegde veiligheidsinstanties voortdurend de nationale veiligheidsbelangen nauwlettend in de gaten met als doel (digitale) versterking of sabotage tegen te gaan. Voor een uitgebreide analyse van de mogelijke gevolgen van ongewenste inmenging van statelijke actoren in de Nederlandse vitale processen verwijs ik u naar de Kamerbrief met beleidsreactie op het Dreigingsbeeld Statelijke Actoren en de voortgang aanpak statelijke dreigingen van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de minister van Defensie en de minister van Justitie en Veiligheid en het meegezonden document Dreigingsbeeld Statelijke Actoren opgesteld door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), zoals gepubliceerd op 3 februari 2021 (Kamerstuk 30 281, nr. 125).

11

Hoeveel aanbestedingen met betrekking tot energie-infrastructuur waarbij de Nederlandse overheid betrokken was zijn de afgelopen vijf jaar gegund aan Chinese staatsbedrijven of consortia waarbij Chinese staatsbedrijven betrokken waren? Om welke projecten ging dit?

Antwoord

De Rijksoverheid is niet direct betrokken bij aanbestedingen door de deelnemingen. Dit behoort tot de operationele bevoegdheden van de bedrijven zelf.

12

Welke mogelijkheden zijn er nog om deze aanbesteding terug te draaien?

Antwoord

Voor dit gegunde systeem in Duitsland geldt dat het contract volgens het Europese aanbestedingsproces bindend is.

13

Heeft u met TenneT gesproken over de gunning van het project BorWin6 aan het Chinese consortium? Zo ja, wanneer, wat was hierbij uw insteek en hoe heeft TenneT hierop gereageerd en/of geacteerd? Zo nee, bent u bereid alsnog op zo kort mogelijke termijn met TenneT in gesprek te gaan over de onwenselijkheid van deze gunning?

Antwoord

Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat heeft niet met TenneT gesproken over het project BorWin6 en de veiligheidsrisico's daaromtrent. Ook het ministerie van Financiën, als aandeelhouder, heeft het niet specifiek gehad met TenneT over de gunning van de desbetreffende contracten aan het Chinese consortium. Omdat het hier een Duitse nationale aangelegenheid betreft heeft TenneT contact gezocht met de Duitse overheid. Zoals benoemd in vraag 9, heeft het ministerie van Financiën hier ook in algemene zin toe opgeroepen.

14

Welke mogelijkheden zijn er om deze gunning terug te draaien? Gaat u hierop inzetten? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Zie het antwoord op vraag 12.

15

Wat gaat u doen om te voorkomen dat dergelijke projecten in de toekomst in Chinese handen vallen?

Antwoord

Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat spreekt regelmatig met TenneT en regionale netbeheerders over allerlei veiligheids- en cyberrisico's die mogelijk kunnen ontstaan in de vitale onderdelen van het Nederlandse elektriciteitsnet. Waar nodig vinden deze gesprekken plaats in samenspraak met de bevoegde veiligheidsinstanties. Indien blijkt dat de nationale veiligheid in het geding is of komt, dan kan de Rijksoverheid desgewenst interveniëren en maatregelen treffen. In de toekomst zal de Energiewet TenneT meer handvatten geven om op voorhand partijen uit te sluiten in een aanbestedingsproces waarbij vitale processen in het geding zijn of komen. Het is daarbij van belang om goed onderscheid te maken tussen kritieke en niet-kritieke producten of diensten. Bij elke casus moet daarom worden gezien hoe eventuele risico's voor de nationale veiligheid beheersbaar kunnen worden gemaakt. Uitgangspunt is dat maatregelen die hiertoe genomen worden proportioneel zijn. Dit vergt een gedetailleerde analyse van de te beschermen belangen, de dreiging en de (huidige) weerbaarheid. Per casus kan deze analyse anders uitvallen. Het is immers niet zo dat per definitie alle producten of diensten van Chinese makelij een bedreiging voor de nationale veiligheid vormen of leiden tot ongewenste strategische afhankelijkheden die risico's vormen voor het waarborgen van onze publiek

belangen. Het is van belang over de kritieke onderdelen goede afspraken te hebben en TenneT in staat te stellen zijn wettelijke taak voor de veiligheid en betrouwbaarheid van de netten en van het transport van elektriciteit over de netten verantwoord te laten vervullen. Ook geeft de wet Vifo meer mogelijkheden tot toetsing van investeringen die niet binnen de sectorspecifieke wet vallen, waarna eventueel mitigerende maatregelen kunnen worden opgelegd en in het uiterste geval investeringen kunnen worden geblokkeerd.

16

Kunt u iedere vraag afzonderlijk en binnen de gebruikelijke beantwoordingstermijn van drie weken beantwoorden?

Antwoord

Gegeven de nadere analyse is het helaas niet gelukt de vragen binnen de gebruikelijke termijn te beantwoorden.

[1] OE digital, 15 februari 2022, 'Offshore Wind: McDermott Nets Its Largest Ever Renewable Energy Deal with Tennet'.
(<https://www.oedigital.com/news/494313-offshore-wind-mcdermott-nets-its-largest-ever-renewable-energy-deal-with-tennet>)

[2] VRT, 27 september 2016, 'Wat is het probleem met Eandis en State Grid?'.
(https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2016/09/27/wat_is_het_probleemmeteandisenstategrid-1-2779241/)

[3] BBC, 11 augustus 2016, 'Australia blocks Chinese firm from stake in electricity grid'. (<https://www.bbc.com/news/business-37043119>)