

In publieke handen

Nieuwe taken voor
staatsdeelnemingen
in de energietransitie

2021



Algemene
Rekenkamer

Vooraf

Dit onderzoek is uitgevoerd in het kader van het onderzoeksprogramma Energietransitie van de Algemene Rekenkamer. Het rapport gaat in op de besluitvorming over en de uitwerking van de nieuwe taken van EBN, Gasunie en TenneT in de energietransitie. Op 17 juni 2021 publiceerden we ook het rapport *Bescherming drinkwater bij het boren naar aardwarmte: stille wateren, in diepe gronden* waarin ook de rol van EBN in de geothermiesector aan de orde komt (Algemene Rekenkamer, 2021).

Inhoud

1. Samenvatting | 5

- 1.1 Conclusies | 5
- 1.2 Aanbevelingen | 7

2. Op weg naar een nieuwe energievoorziening | 8

- 2.1 Accenten in het energiebeleid | 8
- 2.2 Rol voor staatsdeelnemingen in de energietransitie | 9
- 2.3 Waarom dit onderzoek? | 10
- 2.4 Uitgangspunten voor het onderzoek | 10
- 2.5 Eerder onderzoek naar staatsdeelnemingen | 11
- 2.6 Leeswijzer | 11

3. De nieuwe taken van EBN, Gasunie en TenneT | 13

- 3.1 Nieuwe taak EBN | 13
 - 3.1.1 Taak: risicodragende deelname in geothermieprojecten | 13
 - 3.1.2 Doel: geothermiesector versnellen en versterken | 14
- 3.2 Nieuwe taak Gasunie | 14
 - 3.2.1 Taak: aanleg en beheer van de WarmtelinQ | 15
 - 3.2.2 Doel: onafhankelijk warmtetransportbeheer en afdekken financiële risico's | 16
- 3.3 Nieuwe taak TenneT | 16
 - 3.3.1 Nieuwe taak: aanleg en beheer van het net op zee | 16
 - 3.3.2 Doel: realiseren kosteneffectiviteit | 17
- 3.4 Geen nieuwe taak GasTerra | 17
 - 3.4.1 Redenen voor afbouw activiteiten van GasTerra | 17

4. Besluitvormingsproces nieuwe taken van EBN, Gasunie en TenneT | 19

- 4.1 Belangrijke kenmerken van het besluitvormingsproces | 19
- 4.2 Zorgvuldigheid besluitvorming en informatievoorziening parlement | 20
 - 4.2.1 Bijdrage aan publieke belangen onvoldoende onderbouwd | 20
 - 4.2.2 Afweging over gevolgen voor publieke belangen niet navolgbaar | 21
 - 4.2.3 Inzicht in financiële onderbouwing nieuwe taken onvoldoende | 22
 - 4.2.4 Minister van EZK had meer alternatieven moeten overwegen | 23

- 4.2.5 Geschiktheid staatsdeelnemingen als gegeven beschouwd | 25
- 4.2.6 Aandeelhouder te laat betrokken | 25
- 4.2.7 Parlement tijdig geïnformeerd over beslissingen minister van EZK | 26

5. Uitwerking nieuwe taken van EBN, Gasunie en TenneT | 27

- 5.1 Financiering van nieuwe taken | 27
 - 5.1.1 Financieringsconstructies voldoende doelmatig vormgegeven | 31
 - 5.1.2 Beperkt financieel risico voor EBN, Gasunie en TenneT zelf | 31
 - 5.1.3 Gevolgen voor energiekosten beperkt in kaart gebracht | 31
 - 5.1.4 Parlement krijgt geen onderbouwing van omvang kosten en bijdrage schatkist | 32
- 5.2 Sturing op de nieuwe taken | 33
 - 5.2.1 Minister kan voldoende ingrijpen in uitvoering nieuwe taken | 34
 - 5.2.2 Duidelijke afspraken met EBN en Gasunie over sturingsinformatie | 35
 - 5.2.3 Parlement krijgt periodiek informatie over voortgang net op zee | 35

6. Conclusies en aanbevelingen | 37

- 6.1 Conclusies | 37
- 6.2 Aanbevelingen | 38

7. Reactie en nawoord | 41

- 7.1 Reactie minister van EZK | 41
- 7.2 Reactie minister van Financiën | 42
- 7.3 Nawoord Algemene Rekenkamer | 42

Bijlage | 44

- Bijlage 1 Literatuur | 44
- Bijlage 2 Afkortingen | 48
- Bijlage 3 Factsheets EBN, Gasunie en TenneT | 49
- Bijlage 4 Tijdslijnen besluitvorming EBN, Gasunie en TenneT | 52
- Bijlage 5 Methodologische verantwoording | 54
- Bijlage 6 Normenkader | 58
- Bijlage 7 Eindnoten | 60



1.

Samenvatting

Het kabinet zet in op een energietransitie om de klimaatdoelen te halen.¹ Deze omschakeling naar een duurzame energievoorziening vraagt om nieuwe energie-infrastructuur. Het kabinet vindt dat staatsdeelnemingen – ondernemingen waarin de rijksoverheid aandelen houdt – daarbij uitkomst kunnen bieden. De minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) heeft daarom de afgelopen jaren besloten een drietal staatsdeelnemingen – Energie Beheer Nederland (EBN), Gasunie en TenneT – nieuwe taken te verlenen om nieuwe energie-infrastructuur tot stand te brengen.

De nieuwe taken van EBN, Gasunie en TenneT gaan gepaard met de directe inzet van honderden miljoenen aan publiek geld. In het geval van TenneT gaat het zelfs om ruim € 4 miljard. De schatkist loopt hierbij indirect risico. De keuze om de nieuwe taken bij staatsdeelnemingen te beleggen moet daarom weloverwogen en in het publieke belang zijn. Wij onderzochten of de minister van EZK zorgvuldig heeft gehandeld bij zijn beslissingen om EBN, Gasunie en TenneT nieuwe taken in de energietransitie te laten vervullen.

1.1 Conclusies

Wij concluderen dat de minister van EZK zijn beslissingen om nieuwe taken in de energietransitie bij EBN, Gasunie en TenneT te beleggen onvoldoende heeft onderbouwd. In de uitwerking van de financiering van en de sturing op de nieuwe taken zien wij vervolgens dat de minister de publieke belangen goed heeft behartigd. De minister verschaft het parlement echter te weinig inzicht in de inzet van publiek geld voor de nieuwe taken.

Beslissingen zijn onvoldoende onderbouwd

Wij vinden dat de minister van EZK zijn beslissingen om nieuwe taken in de energietransitie bij EBN, Gasunie en TenneT te beleggen onvoldoende heeft onderbouwd.

De Tweede Kamer en andere partijen hebben de minister verzocht om EBN, Gasunie en TenneT nieuwe taken te verlenen. Daardoor heeft de minister belangrijke stappen in het besluitvormingsproces overgeslagen. Zo heeft de minister:

- relevante alternatieve oplossingen onvoldoende meegewogen, ook voor de inzet van EBN, Gasunie en TenneT zelf;
- niet altijd goed onderbouwd in hoeverre de nieuwe taken bijdragen aan de publieke belangen van een schone, betrouwbare, veilige, betaalbare en ruimtelijk inpasbare energievoorziening én het publieke belang van de schatkist;
- de gevolgen van zijn beslissingen voor verschillende publieke belangen – waaronder ook de belangen van de Staat als aandeelhouder – niet navolgbaar afgewogen. Dit is wel vereist volgens het deelnemingenbeleid van het kabinet;
- zich er niet van vergewist of de ondernemingen over de juiste kennis en ervaring beschikken om de taken goed uit te voeren;
- in het geval van EBN en Gasunie de aandeelhouder namens de Staat te laat bij het besluitvormingsproces betrokken, terwijl de beslissingen van de minister van EZK van grote invloed zijn op de financiële positie van deze staatsdeelnemingen.²

Publieke belangen in de uitwerking van de beslissingen goed behartigd

In de uitwerking van de financiering van en de sturing op de nieuwe taken zien wij dat de minister van EZK de publieke belangen overwegend goed behartigt. De minister:

- spant zich samen met de aandeelhouder in om de financieringsconstructies voor de nieuwe taken doelmatig vorm te geven;
- beperkt de directe inzet van publieke middelen. Een kanttekening hierbij is dat financiële tegenvallers vooral direct ten laste komen van de schatkist of via tarieven en heffingen ten laste van burgers en bedrijven. Niettemin zijn de gevolgen van de nieuwe taken voor de energierekening van burgers en bedrijven grotendeels onbekend;
- heeft onder andere in wet- en regelgeving gezorgd voor voldoende mogelijkheden om zo nodig in te grijpen in de uitvoering.

Parlement moet meer inzicht krijgen in inzet van publiek geld

Tot slot concluderen wij dat de minister van EZK het parlement meer inzicht moet verschaffen in de inzet van publiek geld voor de nieuwe taken. Het parlement krijgt nu geen onderbouwing van de omvang van de kosten voor de nieuwe taken en van de bijdrage van de schatkist. Het parlement kan zo niet goed beoordelen of het de kosten en de bijdrage van de schatkist proportioneel vindt.

1.2 Aanbevelingen

Met de nieuwe taken voor EBN, Gasunie en TenneT staan we aan het begin van de energietransitie. Er zijn nog veel keuzes te maken over onze toekomstige energievoorziening. De minister van EZK heeft daarbij een essentiële rol. Bij al die keuzes komt aan de orde wat het maatschappelijk vraagstuk is, welke publieke belangen spelen en wat de rol van de overheid moet zijn. Ook bij die keuzes gaat het om de inzet van miljarden aan publiek geld met forse risico's voor de schatkist. Om die reden moet de minister van EZK zijn beslissingen goed onderbouwen en de bijdrage aan de publieke belangen, naast de inzet van publiek geld, zorgvuldig en navolgbaar afwegen. Daarom komen we tot 2 aanbevelingen voor de minister van EZK als verantwoordelijk minister voor het energiebeleid:

- Baseer beslissingen over nieuwe taken in de energietransitie op een zorgvuldige en navolgbare afweging van *alternatieve oplossingen*.
- Geef het parlement tijdig een *onderbouwing van de omvang van de kosten* voor de uitvoering van de nieuwe taken en een eventuele bijdrage van de schatkist.

We hebben ook een aanbeveling voor de minister van Financiën als verantwoordelijk minister voor het deelnemingenbeleid:

- Maak duidelijk wanneer het vakdepartement en de aandeelhouder namens de Staat moeten *overleggen bij nieuwe beleidsvoorstellen* met gevolgen voor staatsdeelnemingen. Maak daarnaast expliciet wie de gevolgen van die voorstellen voor de publieke belangen moet afwegen.

2.

Op weg naar een nieuwe energievoorziening

2.1 Accenten in het energiebeleid

Energievoorziening staat in het teken van marktwerking

Van oudsher is er sterke overheidsbemoeienis met de productie, het transport en de levering van elektriciteit en gas in Nederland. Aanvankelijk waren energiebedrijven als nutsbedrijven volledig in handen van gemeenten en provincies. In lijn met Europees beleid richt het Nederlandse energiebeleid zich vanaf de jaren '90 op de liberalisering en privatisering van de energiesector.³ De gedachte was dat marktwerking leidt tot concurrentie en daarmee tot efficiency en een lagere energierekening voor afnemers (Algemene Rekenkamer, 2015a). Gemeenten en provincies verkochten hun nutsbedrijven en consumenten mochten voortaan zelf hun energieleverancier kiezen, onafhankelijk van waar ze woonden.

Energietransitie stelt marktwerking in de energievoorziening op de proef

Sinds de jaren '90 is ook de verduurzaming van de energievoorziening steeds belangrijker geworden. Diverse kabinetten hebben doelen gesteld voor de reductie van broeikasgassen, opwekking van meer duurzame energie en energiebesparing (Algemene Rekenkamer, 2015b). Sinds het Klimaatakkoord staat het energiebeleid in het teken van de energietransitie (Klimaatberaad, 2019). Deze transitie vergt een overgang van een energievoorziening gebaseerd op fossiele brandstoffen naar een energievoorziening gebaseerd op duurzame energiebronnen, zoals wind- en zonne-energie. Voor deze overgang is veel nieuwe energie-infrastructuur nodig en dat vraagt om investeringen van vele miljarden. Het kabinet ziet zich hierdoor wederom voor de vraag gesteld wie de leidende rol moet pakken in de energievoorziening: de overheid of de markt?

2.2 Rol voor staatsdeelnemingen in de energietransitie

Kabinet ziet rol voor staatsdeelnemingen in de energietransitie

In zijn rijksvisie marktontwikkeling voor de energietransitie heeft het kabinet uiteengezet hoe het de markten voor de benodigde nieuwe energie-infrastructuur wil ordenen (EZK, 2020a). Binnen die marktordening wil de rijksoverheid weer een meer leidende rol vervullen. Daar waar wet- en regelgeving of contracten alleen niet toereikend zijn vindt het kabinet dat staatsdeelnemingen uitkomst kunnen bieden bij het op gang brengen van markten voor duurzame energiebronnen. Staatsdeelnemingen zijn ondernemingen waarin de Staat der Nederlanden (de Staat) aandelen houdt.

Minister van EZK regisseert energietransitie

De minister van EZK is verantwoordelijk voor het energiebeleid en regisseert de energietransitie. Zo bepaalt de minister van EZK welke maatregelen voor de energie-infrastructuur nodig zijn. Vervolgens ziet de minister zich voor de vraag gesteld hoe de maatregelen moeten worden uitgevoerd en wie dat het beste kan doen. Het integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) helpt bij deze afwegingen (JenV, 2020). Uiteindelijk kan de minister van EZK tot de afweging komen dat het in het publieke belang is om een staatsdeelneming te belasten met een wettelijke taak. Via wet- en regelgeving kan de minister randvoorwaarden opstellen waarbinnen staatsdeelnemingen de infrastructuur aanleggen en beheren. De verantwoordelijkheid voor een goede uitvoering ligt dan bij de staatsdeelnemingen zelf. De minister moet ervoor zorgdragen dat de beoogde beleidsdoelen worden bereikt.

Minister van EZK wil nieuwe taken voor EBN, Gasunie en TenneT

In de praktijk heeft de minister van EZK de laatste jaren besloten om de staatsdeelnemingen EBN, Gasunie en TenneT nieuwe wettelijke taken te verlenen om nieuwe energie-infrastructuur tot stand te brengen. EBN, Gasunie en TenneT zijn allen 100%-staatsdeelnemingen. Dat wil zeggen dat de Staat enig aandeelhouder is. Van oudsher voeren EBN, Gasunie en TenneT wettelijke taken uit in de energievoorziening (zie bijlage 3). De minister vindt dat de kennis en ervaring van deze ondernemingen goed van pas komt in de energietransitie (EZK, 2014; 2019a; 2019b).

In dit onderzoek gaan we in op de beslissingen van de minister van EZK om EBN, Gasunie en TenneT verantwoordelijk te maken voor nieuwe taken in de energietransitie. De minister heeft:

- Gasunie in 2019 opdracht gegeven een warmtetransportnet in Zuid-Holland aan te leggen en zich voor te bereiden op de wettelijke taak als netbeheerder van dit warmtetransportnet (de WarmtelinQ);

- EBN in 2019 toestemming gegeven om risicodragend deel te nemen in geothermieprojecten. De minister wil deze taak wettelijk laten vastleggen;
- TenneT in 2016 aangewezen als netbeheerder van het net op zee, nadat deze wettelijke taak van TenneT in de Elektriciteitswet was vastgelegd. TenneT sluit windparken op zee via platforms en kabels aan op het landelijke hoogspanningsnet.

2.3 Waarom dit onderzoek?

Nieuwe taak voor staatsdeelneming moet weloverwogen keuze zijn

De nieuwe taken van EBN, Gasunie en TenneT gaan gepaard met de directe inzet van honderden miljoenen aan publiek geld. In het geval van TenneT gaat het zelfs om ruim € 4 miljard. Bovendien vormen de nieuwe taken een indirect risico voor de schatkist, bijvoorbeeld omdat is afgesproken dat financiële tegenvallers bij de Staat neerslaan. Daarnaast kan de Staat bij financiële tegenvallers in de uitvoering dividend van de staatsdeelnemingen mislopen. De keuze van de minister van EZK om staatsdeelnemingen nieuwe taken in de energietransitie te laten vervullen moet daarom een weloverwogen keuze zijn. Een keuze, die ook aantoonbaar in het publieke belang is van een schone, betrouwbare, veilige, betaalbare en ruimtelijk inpasbare energievoorziening én in het belang van de schatkist.

Belangrijke keuzes energievoorziening liggen in het verschiet

De onderzochte beslissingen van de minister van EZK vormen ook het startsein voor een aantal forse aanpassingen van de Nederlandse energiehuishouding. Belangrijke keuzes over bijvoorbeeld de rol van waterstof, biomassa, elektrificatie en warmtenetten in de energievoorziening liggen nog in het verschiet. Met de conclusies en aanbevelingen in dit rapport willen we bevorderen dat de mogelijke inzet van staatsdeelnemingen in de energietransitie in de komende jaren beter wordt onderbouwd.

2.4 Uitgangspunten voor het onderzoek

In dit rapport geven wij antwoord op de vraag of de minister van EZK zorgvuldig heeft gehandeld bij zijn beslissingen over de nieuwe taken van EBN, Gasunie en TenneT. Ons normenkader voor dit onderzoek is gebaseerd op de *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013* en vaste kwaliteitscriteria van de Algemene Rekenkamer. Dit kader staat beschreven in bijlage 6.

Wij toetsen de zorgvuldigheid van de beslissingen op de volgende 6 aspecten:

1. *Bijdrage aan de publieke belangen*: we bekijken of de minister van EZK voldoende heeft onderbouwd hoe de nieuwe taken voor EBN, Gasunie en TenneT bijdragen aan publieke belangen en welke afwegingen daarbij zijn gemaakt.
2. *Inzicht in de financiële onderbouwing*: we onderzoeken het inzicht van de minister in de onderbouwing van de financiële gevolgen van de nieuwe taken.
3. *Afweging van alternatieven*: we toetsen of de minister tot een brede afweging van alternatieven voor zijn beslissingen is gekomen.
4. *Financiering van de taken*: we onderzoeken of de minister voldoende zorgdraagt voor de financiële gevolgen en risico's voor EBN, Gasunie en TenneT, voor de schatkist en voor bedrijven en burgers.
5. *Sturing op de taken*: we gaan na of de minister ervoor zorgt dat hij zo nodig kan ingrijpen in de uitvoering van de taken en daarvoor voldoende sturingsinformatie ontvangt.
6. *Verantwoording*: we onderzoeken of de minister het parlement tijdig en volledig heeft geïnformeerd over zijn beslissingen en over de uitvoering van de nieuwe taken.

2.5 Eerder onderzoek naar staatsdeelnemingen

Wij hebben eerder onderzoek gedaan naar de zorgvuldigheid van beslissingen over staatsdeelnemingen. In ons rapport *Gasrotonde: nut, noodzaak en risico's* constateerden we dat niet bij alle investeringen van Gasunie en EBN was getoetst of de investeringen bijdragen aan de publieke belangen van een schone, betrouwbare en betaalbare energievoorziening (Algemene Rekenkamer, 2012). In ons rapport *De Staat als aandeelhouder* zagen wij dat de bijdrage van de investeringen van staatsdeelnemingen aan verschillende publieke belangen, waaronder het financiële belang voor de Staat, onvoldoende was uitgewerkt (Algemene Rekenkamer, 2015c). Ten slotte kwam in ons rapport *Aankoop Duits hoogspanningsnet door TenneT* naar voren dat de minister van EZK voorafgaand aan de aankoop van het Duitse hoogspanningsnet door TenneT niet heeft uitgezocht of de aankoop bijdroeg aan de beleidsdoelen van de minister (Algemene Rekenkamer, 2015a).

2.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 3 lichten we toe welke nieuwe taken EBN, Gasunie en TenneT (gaan) vervullen. In hoofdstuk 4 gaan we in op het besluitvormingsproces (aspecten 1 tot en met 3). We sluiten dat hoofdstuk af met onze bevindingen over de verantwoording van de minister van EZK aan het parlement over de besluitvorming (aspect 6).

In hoofdstuk 5 komt de uitwerking van de nieuwe taken in termen van financiering en sturing aan bod (aspect 4 en 5). Beide onderdelen sluiten wij af met onze bevindingen over de verantwoording van de minister aan het parlement over de uitwerking (aspect 6). Ten slotte sluiten we af met onze conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 6 en de reacties van de minister van EZK en de minister van Financiën op het rapport en ons nawoord in hoofdstuk 7.

3.

De nieuwe taken van EBN, Gasunie en TenneT

In dit hoofdstuk lichten wij toe welke nieuwe taken EBN, Gasunie en TenneT (gaan) vervullen in de energietransitie.

Voor meer achtergrondinformatie over EBN, Gasunie en TenneT verwijzen wij naar de korte beschrijvingen in bijlage 3. Voor een schematisch overzicht van de mijlpalen in de totstandkoming van de beslissingen verwijzen wij naar de tijdslijnen in bijlage 4.

3.1 Nieuwe taak EBN

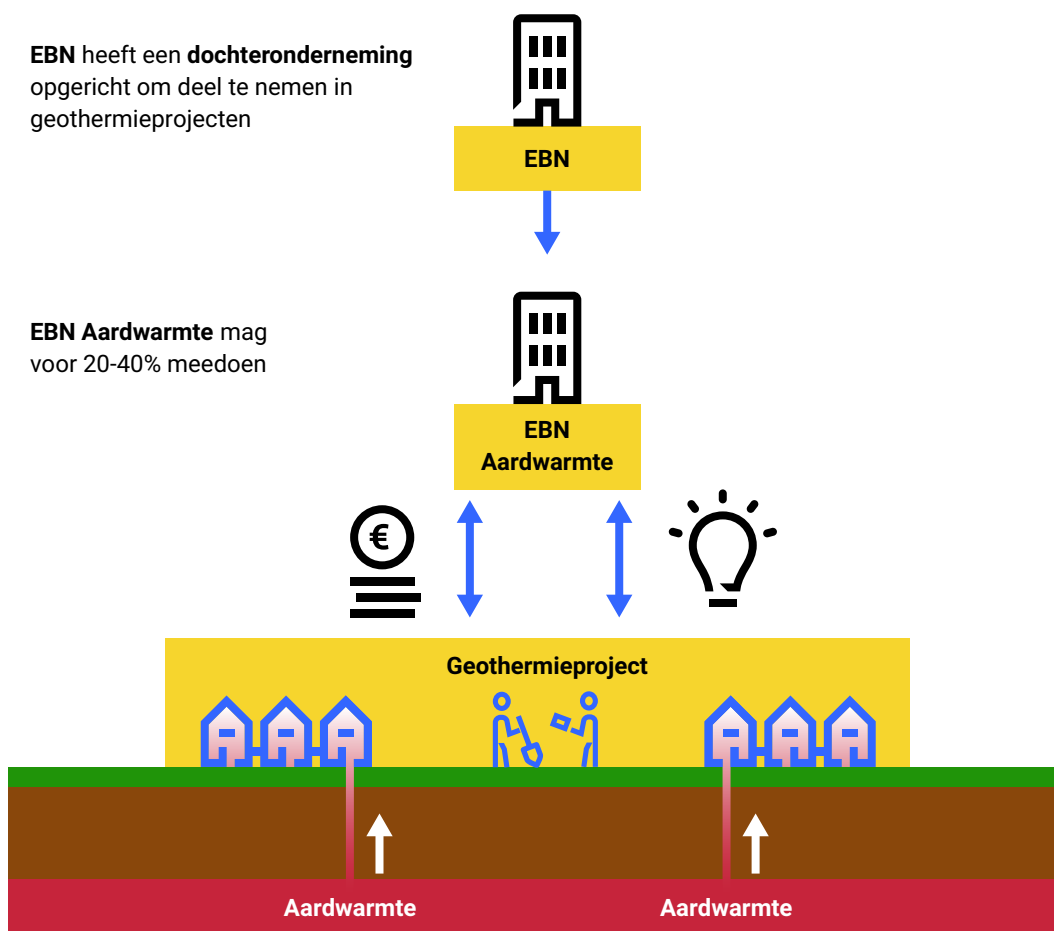
Op grond van de Mijnbouwwet voert EBN een aantal wettelijke taken uit bij de opsporing en winning van olie en gas. EBN mag geen andere activiteiten uitvoeren dan deze wettelijke taken, tenzij de minister van EZK daar toestemming voor geeft (artikel 82, derde lid van de Mijnbouwwet). Dat is het geval bij de winning van geothermie, ook wel aardwarmte genoemd.

3.1.1 Taak: risicodragende deelname in geothermieprojecten

De minister van EZK heeft EBN in december 2019 toestemming gegeven voor risicodragende deelname in geothermieprojecten. EBN stuurt binnen die projecten mee op projectbeslissingen, maar verricht zelf geen uitvoerende werkzaamheden. De deelname van EBN is nog vrijwillig: de initiatiefnemer van een geothermieproject kan om de deelname van EBN verzoeken. EBN heeft voor de deelname in geothermieprojecten een dochteronderneming opgericht (EBN Aardwarmte), die voor minimaal 20% en maximaal 40% in een project deelneemt (zie figuur 1).

Figuur 1 De nieuwe taak van EBN

EBN brengt geld en kennis in bij geothermieprojecten



Via een wijziging van de Mijnbouwwet wil de minister van EZK de risicodragende deelname van EBN wettelijk verplicht stellen. Op 16 juli 2020 heeft de minister daartoe een wetsvoorstel naar de Tweede Kamer gestuurd.

3.1.2 Doel: geothermiesector versnellen en versterken

Met de inzet van EBN wil de minister van EZK bijdragen aan het (verantwoord) versnellen en versterken van de geothermiesector (EZK, 2018; EZK, 2019a). Volgens de minister kan EBN voor kennisdeling tussen projecten zorgen en relevante kennis uit de olie- en gaswinning inbrengen om risico's en kosten te beperken (EZK, 2019a).

3.2 Nieuwe taak Gasunie

Op basis van de Gaswet beheert Gasunie het landelijke gastransportnet. De minister van EZK werkte bij de afronding van dit onderzoek aan een voorstel voor de Wet collectieve warmtevoorziening (Warmtewet 2). Daarin wil de minister de uitgangspunten voor een nieuwe taak voor Gasunie als warmtetransportbeheerder laten vastleggen.

3.2.2 Doel: onafhankelijk warmtetransportbeheer en afdekken financiële risico's

De initiatiefnemer van de WarmtelinQ was het energiebedrijf Eneco. Eneco werkte voor dit project samen met bedrijven, waaronder Gasunie, en overheden in de Warmtealliantie. Omdat de plannen voor de WarmtelinQ dreigden vast te lopen, schoof de Warmtealliantie Gasunie naar voren als kandidaat om de WarmtelinQ verder te ontwikkelen. De minister van EZK wil dat de ontwikkeling van de WarmtelinQ door gaat om de landelijke klimaatdoelen te bereiken. De minister ziet naast Gasunie geen andere geschikte partij die de financiële risico's van het project kan dragen. Ook vindt de minister het belangrijk dat er sprake is van onafhankelijk warmtetransportbeheer dat in publieke handen ligt (EZK, 2019b).

3.3 Nieuwe taak TenneT

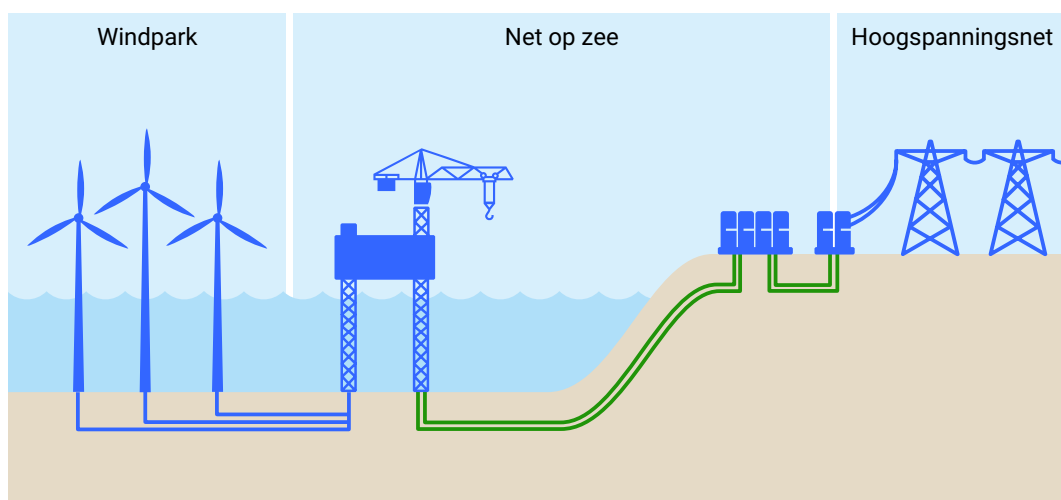
TenneT beheert het landelijke hoogspanningsnet. De wettelijke taken van TenneT, inclusief de taak van netbeheerder van het net op zee, staan in de Elektriciteitswet.

3.3.1 Nieuwe taak: aanleg en beheer van het net op zee

De minister van EZK wijst TenneT in 2016 aan als netbeheerder van het net op zee, nadat deze nieuwe taak in de Elektriciteitswet is vastgelegd (artikel 16, zestiende lid). TenneT is als netbeheerder verantwoordelijk voor de ontwikkeling en het beheer van het net op zee. Dat omvat de platforms, de zeekabels, de landkabels en een deel van (de uitbreiding van) een station op land (zie figuur 3).

Figuur 3 De nieuwe taak van TenneT

De taak van TenneT: het net op zee ontwikkelen en beheren



TenneT legt in eerste instantie een net op zee aan voor windparken in de windgebieden Borssele en Hollandse Kust (Noord en Zuid). TenneT bouwt hiervoor 5 platforms op zee. Deze platforms zijn te beschouwen als een soort stopcontacten op zee, waarop de windturbines rechtstreeks worden aangesloten. Per platform kan TenneT 2 windparken aansluiten.

3.3.2 Doel: realiseren kosteneffectiviteit

Volgens de minister van EZK is het net op zee door TenneT kosteneffectiever dan de directe, individuele aansluitingen die de windparkeigenaren zelf aanlegden. Bovendien komt een net op zee de leveringszekerheid van windenergie ten goede en leidt het tot een kleinere impact op de leefomgeving (EZK, 2014). Wij hebben zelf in een eerder rapport vastgesteld dat er met een net op zee een kostenreductie is bereikt in vergelijking met eerdere kostenschattingen voor de individuele aansluiting van windparken op zee (Algemene Rekenkamer, 2018).

3.4 Geen nieuwe taak GasTerra

Als onderdeel van ons onderzoek hebben we ook onderzocht waarom GasTerra – in tegenstelling tot EBN, Gasunie en TenneT – juist geen nieuwe taak in de energietransitie gaat vervullen. GasTerra verkoopt het aardgas dat de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) uit het Groningenveld wint. GasTerra is een gezamenlijke onderneming van de Staat (10%), EBN (40%), Shell (25%) en ExxonMobil (25%).

Sinds 2010 handelt GasTerra ook in groen gas dat wordt gemaakt van biomassa. GasTerra beheerde in 2018 het grootste deel van het totale Nederlandse handelsvolume aan groen gas. Het kabinet ziet groen gas als een belangrijke alternatieve warmtebron (EZK, 2020b). Ondanks de ambities van GasTerra op het gebied van groen gas hebben de minister van EZK en de andere aandeelhouders van GasTerra de onderneming in 2019 verzocht de bedrijfsactiviteiten eind 2024 te beëindigen.

3.4.1 Redenen voor afbouw activiteiten van GasTerra

Uit ons onderzoek komen 3 redenen naar voren waarom de minister van EZK heeft besloten om GasTerra niet in te zetten voor een nieuwe taak in de energietransitie. Allereerst vervalt de kernactiviteit van GasTerra. Het kabinet heeft besloten om in 2022 te stoppen met de gaswinning in Groningen. De groengasactiviteiten bieden volgens GasTerra geen alternatief voor de inkomsten uit de verkoop van het Groningengas. De markt voor groen gas is te weinig winstgevend.

Ten tweede had de minister van EZK niet de vrije hand in de besluitvorming over de toekomst van GasTerra. De minister moest rekening houden met de wensen van de andere aandeelhouders. De besluitvorming over de toekomst van GasTerra vereiste unanimiteit. Die unanimiteit over een voortzetting van GasTerra was er niet.

Tot slot zag de minister van EZK de rol van GasTerra in groen gas als hoogstens aanvullend op die van andere gasbedrijven. De minister zag daarom geen noodzaak om GasTerra te continueren voor een versnelling van de uitrol van groen gas in Nederland.

4.

Besluitvormingsproces nieuwe taken van EBN, Gasunie en TenneT

In dit hoofdstuk staat het besluitvormingsproces voor de nieuwe taken van EBN, Gasunie en TenneT centraal. Eerst geven wij een aantal belangrijke kenmerken van het besluitvormingsproces weer (§ 4.1). Daarna gaan wij in op de vraag of de minister van EZK in het besluitvormingsproces over de nieuwe taken zorgvuldig heeft gehandeld (§ 4.2).

4.1 Belangrijke kenmerken van het besluitvormingsproces

Er wordt al vroeg om de inzet van EBN, Gasunie en TenneT gevraagd

De Tweede Kamer heeft de minister verzocht een nieuwe taak voor EBN en TenneT in de energietransitie te onderzoeken (Tweede Kamer, 2008; 2013; 2017). In het geval van Gasunie heeft de Warmtealliantie, een consortium van bedrijven en overheden, Gasunie nadrukkelijk naar voren geschoven om de WarmtelinQ aan te leggen.

In het besluitvormingsproces dat op deze verzoeken volgt, staat vooral de vraag centraal hoe EBN, Gasunie en TenneT deze taken moeten vervullen. Dat blijkt ook uit de informatievoorziening van de minister van EZK aan het parlement. Nog voordat duidelijk is hoe de minister de nieuwe taak wil vormgeven, geeft hij aan dat deze staatsdeelnemingen de nieuwe taken gaan vervullen. Daardoor heeft de minister later in het besluitvormingsproces onvoldoende alternatieve oplossingen overwogen (zie § 4.2.4).

Ministerie van EZK voelde druk om in te grijpen

Uit ons onderzoek blijkt dat het Ministerie van EZK in ieder geval voor de nieuwe taken van EBN en TenneT druk voelde om snel tot een beslissing te komen. Bij TenneT wilde het ministerie zo voorkomen dat een afspraak uit het Energieakkoord – om al in 2015 de eerste tender voor een windpark op zee in de markt uit te zetten – in gevaar zou komen. In het geval van EBN lag er een kritisch rapport van het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) over de geothermiesector en was er een motie van de Tweede Kamer om EBN een rol te geven bij geothermieprojecten (SodM, 2017; Tweede Kamer, 2017).

4.2 Zorgvuldigheid besluitvorming en informatievoorziening parlement

Wij hebben getoetst of de minister van EZK zorgvuldig heeft gehandeld bij zijn beslissingen over de nieuwe taken en of de minister het parlement hierover tijdig en volledig heeft geïnformeerd.

4.2.1 Bijdrage aan publieke belangen onvoldoende onderbouwd

Met de inzet van EBN, TenneT en Gasunie wil de minister van EZK een bijdrage leveren aan de energietransitie. De keuze voor de inzet van deze staatsdeelnemingen is gerechtvaardigd als de energietransitie hiermee aantoonbaar is gediend. In een brief aan de Tweede Kamer noemt de minister van EZK 5 publieke belangen die centraal staan in de energietransitie (EZK, 2020c):

- een schone energievoorziening (CO₂-vrij);
- een veilige energievoorziening;
- een betrouwbare (leveringszekere) energievoorziening;
- een betaalbare energievoorziening;
- een ruimtelijk inpasbare energievoorziening.⁴

We constateren dat de minister van EZK wel benoemt aan welke van de bovengenoemde publieke belangen de nieuwe taken voor EBN, Gasunie en TenneT moeten bijdragen (EZK, 2014; 2018; 2019a; 2019b). We hebben in ons onderzoek echter onvoldoende onderbouwing aangetroffen voor de beoogde bijdrage aan de publieke belangen. Hierdoor is onduidelijk of de beslissingen daadwerkelijk bijdragen aan de publieke belangen, die de minister benoemt.

EBN

De deelname van EBN in geothermieprojecten is volgens de minister van EZK nodig, omdat er bij geothermieondernemers een gebrek aan kennis en ervaring is. We

hebben in ons onderzoek echter onvoldoende helder kunnen krijgen hoe EBN gaat bijdragen aan de beoogde doelen van de deelname, namelijk:

- de beperking van risico's bij geothermieprojecten;
- het op termijn laten dalen van de kosten van geothermieprojecten;
- de ontwikkeling van professionele geothermieondernemingen;
- het delen van kennis tussen projecten en de optimale ontwikkeling van de Nederlandse ondergrond.

Het is van belang dat deze doelen worden gehaald. Recent hebben wij geconcludeerd dat drinkwaterbronnen bij de ontwikkeling van geothermie niet doeltreffend worden beschermd (Algemene Rekenkamer, 2021).

Gasunie

De minister van EZK verwijst bij zijn beslissing over de inzet van Gasunie naar de beoogde CO₂-besparing door de WarmtelinQ (EZK, 2019b). Wij hebben de specifieke bijdrage van de WarmtelinQ aan deze besparing niet kunnen achterhalen. Dat geldt ook voor de bijdrage aan het kabinetsdoel van 1,5 miljoen aardgasvrije woningen in 2030. Ten slotte geeft de minister aan dat de WarmtelinQ een kostenefficiënte oplossing zal zijn. Dat was prematuur omdat het investeringsvoorstel, met daarin een kostenraming van de WarmtelinQ, nog niet was uitgewerkt.

TenneT

De minister van EZK heeft de bijdrage van een net op zee door TenneT aan de publieke belangen met onderzoek onderbouwd. De onderzoeken geven echter geen volledige onderbouwing voor zijn beslissing. Zo bleek een net op zee door TenneT op de korte termijn en in het geval van windparken nabij de kust niet de goedkoopste verbindingsoptie te zijn (ECN, 2014; Royal HaskoningDHV, 2014). Wij hebben niet kunnen achterhalen hoe de minister deze bevindingen heeft meegewogen in zijn beslissing.

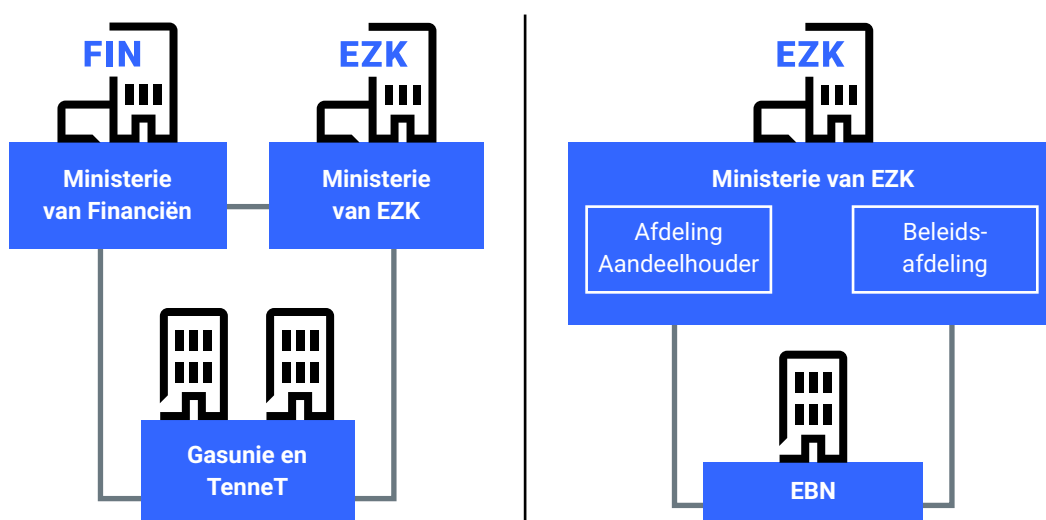
4.2.2 Afweging over gevolgen voor publieke belangen niet navolgbaar

Verschillende ministers vervullen aandeelhoudersrol namens de Staat

De minister van EZK hoort de aandeelhouder namens de Staat te betrekken bij zijn beslissingen over nieuwe taken voor EBN, Gasunie en TenneT. Voor Gasunie en TenneT vervult de minister van Financiën de rol van aandeelhouder. Voor EBN vervult de minister van EZK zelf de rol van aandeelhouder. In dat geval spreekt het kabinet van een 'beleidsdeelneming' in plaats van een staatsdeelneming (Financiën, 2013). Het aandeelhouderschap en het energiebeleid zijn binnen het Ministerie van EZK bij verschillende afdelingen belegd om de rol van de aandeelhouder en de rol van de beleidsmaker te scheiden (zie figuur 4).

Figuur 4 Organisatie beleidsverantwoordelijkheid en aandeelhouderschap bij EBN, Gasunie en TenneT

Bij Gasunie en TenneT is het Ministerie van Financiën aandeelhouder, bij EBN het Ministerie van EZK



Belangenafweging onduidelijk

De reden dat de minister van EZK de aandeelhouder bij de besluitvorming hoort te betrekken is dat het kabinet het belang van de Staat als aandeelhouder ook als een zelfstandig publiek belang aanmerkt. Uit het deelnemingenbeleid van de rijksoverheid volgt dat de beleidsverantwoordelijke minister navolgbaar moet maken welke gevolgen zijn beslissing heeft voor de publieke belangen, inclusief de belangen van de Staat als aandeelhouder (Financiën, 2013). Wij hebben in ons onderzoek geen documentatie gevonden waaruit de afweging van de gevolgen voor de publieke belangen, inclusief de belangen van de Staat als aandeelhouder, blijkt. De minister heeft de gevolgen van zijn beslissingen voor de publieke belangen dus ofwel niet geanalyseerd ofwel niet gedocumenteerd. Het is daarom de vraag of de minister de gevolgen van zijn beslissingen voor de diverse publieke belangen wel voldoende in beeld had.

4.2.3 Inzicht in financiële onderbouwing nieuwe taken onvoldoende

De minister van EZK financiert de nieuwe taken met publiek geld (zie § 5.1). Daarnaast beïnvloeden de nieuwe taken de financiële positie van EBN, Gasunie en TenneT. Wij verwachten daarom dat de minister van EZK inzicht heeft in de onderbouwing van de financiële gevolgen van de nieuwe taken, voordat hij een beslissing neemt. Deze volgorde van zaken zien we in de besluitvorming onvoldoende terug.

EBN

EBN is pas om een financiële onderbouwing gevraagd, nadat de minister van EZK EBN toestemming had gegeven risicodragend deel te nemen in geothermieprojecten. Ook zijn er geen duidelijke afspraken gemaakt over de verwachte prestaties van EBN en welke kosten hiervoor proportioneel zijn. De jaarlijkse beheerkosten van EBN voor de geothermieprojecten, oplopend tot € 15 miljoen per jaar in 2025, zijn niet navolgbaar getoetst op proportionaliteit.

Gasunie

De minister van EZK heeft wel tijdig over een financiële onderbouwing van de WarmtelinQ kunnen beschikken, hoewel deze onderbouwing beperkingen kende. De financiële analyse was namelijk gebaseerd op een voorlopige schatting in opdracht van de Warmtealliantie. De analyse was bedoeld om een eerste indruk te geven van de benodigde inzet van publiek geld. Voor een goede schatting was er te weinig bekend over de totale verwachte kosten en baten. Ook toen de minister in september 2019 besloot om Gasunie de WarmtelinQ te laten aanleggen, was dit inzicht er niet: het investeringsvoorstel voor de WarmtelinQ was op dat moment nog niet afgerond.

TenneT

De minister van EZK maakte in 2014 bekend TenneT te willen aanwijzen als netbeheerder van het net op zee (EZK, 2014). De minister was toen weliswaar op de hoogte van de *totale* kosten van het net op zee, maar het inzicht van de minister in de opbouw van die kosten was op dat moment onvoldoende. De minister heeft pas na zijn principebesluit een nadere kostenonderbouwing van TenneT ontvangen.

4.2.4 Minister van EZK had meer alternatieven moeten overwegen

We zien dat de minister van EZK meestal alternatieve oplossingen voor zijn beslissingen in beeld had. Tegelijkertijd constateren we dat er enkele logische alternatieven ontbraken bij zijn afwegingen. Ook alternatieven voor de inzet van staatsdeelnemingen zelf ontbreken, zoals de inzet van marktpartijen. We hebben mede daardoor niet goed kunnen vaststellen of de minister met zijn interventie in de energievoorziening via EBN, Gasunie en TenneT wel voor een effectieve en efficiënte oplossing heeft gekozen.

EBN

Het Ministerie van EZK heeft de risicodragende participatie van EBN vergeleken met 5 alternatieven:

- de nuloptie (niets doen);
- aanpassing van de Mijnbouwwet;
- de inzet van Invest-NL;
- een samenwerking tussen Invest-NL en EBN;
- niet-risicodragende participatie van EBN.

Risicodragende deelname van EBN verdiende volgens het Ministerie van EZK de voorkeur. Aanpassing van de Mijnbouwwet alleen zou onvoldoende zijn om de geothermiesector te professionaliseren. De overige alternatieven zijn onvoldoende uitgewerkt. Daarom is onduidelijk waarom de oplossing van risicodragende deelname effectiever is dan deze alternatieven. Bovendien zijn 2 alternatieven niet meegewogen, die wij in andere stukken uit een eerder stadium wel genoemd zagen: de inzet van een bestaand warmtebedrijf (in plaats van EBN) en het wettelijk vastleggen van een adviesrol van EBN bij geothermieprojecten.⁵

Gasunie

Voor de ontwikkeling van de WamtelinQ heeft de minister van EZK de alternatieve oplossingen niet op navolgbare wijze in beeld gebracht. Wij hebben evenmin kunnen vaststellen hoe de keuze voor Gasunie opweegt tegen alternatieve vormen voor de aanleg van een regionaal warmtenet. Een van die alternatieven is een meer geleidelijke aanpak waarbij lokale geothermiebronnen stap voor stap aan elkaar worden verbonden om tot een regionaal warmtenet te komen (ook wel 'kralen rijgen' geheten). Ook blijft ongewis hoe de ontwikkeling van de WamtelinQ zich verhoudt tot alternatieve gebruiksvormen van de restwarmte, bijvoorbeeld het gebruik van de restwarmte door de lokale industrie of de afzet van de restwarmte in de gemeente Rotterdam.

TenneT

In het geval van TenneT heeft de minister te beperkt alternatieven afgewogen. In zijn onderbouwing is de minister van EZK steeds uitgegaan van 2 alternatieven voor de aansluiting van windparken op zee: de bestaande situatie met directe, individuele verbindingen voor windparken (de nuloptie) en het net op zee. Alternatieven, waarbij bijvoorbeeld een andere partij dan TenneT verantwoordelijk is, heeft de minister niet onderzocht. Ook het Ministerie van Financiën kwam destijds tot deze conclusie. Het Ministerie van Financiën heeft vanuit zijn aandeelhoudersrol het Ministerie van EZK verschillende malen tevergeefs verzocht meer alternatieven voor een net op zee door TenneT uit te werken. Verder was het Ministerie van Financiën van mening dat

het Ministerie van EZK de keuze om TenneT verantwoordelijk te maken voor *alle* aansluitingen van windparken op zee niet goed had beargumenteerd.⁶

4.2.5 Geschiktheid staatsdeelnemingen als gegeven beschouwd

Uit ons onderzoek blijkt dat de minister van EZK zich er niet van heeft vergewist of EBN, Gasunie en TenneT over de juiste kennis en ervaring beschikken om hun nieuwe taken daadwerkelijk goed te kunnen vervullen. Een expliciete toets op die kennis en ervaring heeft niet plaatsgevonden. Wij vinden zo'n toets belangrijk, omdat EBN en Gasunie taken gaan vervullen die niet vanzelfsprekend in het verlengde liggen van hun bestaande taken. Juist om deze reden wees de minister van EZK deelname van EBN aan geothermieprojecten in 2013 nog af. Alleen TenneT krijgt een taak die aansluit bij haar bestaande taken: TenneT is al netbeheerder van het landelijke hoogspanningsnet en was al actief als netbeheerder van een net op zee in Duitsland.

Wij constateren dat de minister op dit punt te veel heeft vertrouwd op de bestaande samenwerking tussen het Ministerie van EZK en de staatsdeelnemingen. Uit een gesprek met medewerkers van het Ministerie van EZK blijkt bijvoorbeeld dat het voor het ministerie vanzelfsprekend is dat EBN de juiste kennis in huis heeft: het ministerie werkt immers al 30 jaar samen met EBN. Wij vinden dat de bestaande band met een onderneming geen geldige reden is om een expliciete toets op kennis en ervaring over te slaan.

4.2.6 Aandeelhouder te laat betrokken

De uitvoering van de nieuwe taken beïnvloedt de financiële prestaties van EBN, Gasunie en TenneT. Daarmee raken de beslissingen van de minister van EZK de publieke belangen van de Staat als aandeelhouder. De minister, die namens de Staat de rol van aandeelhouder vervult, moet erop toezien dat de onderneming financieel gezond blijft. Uit het deelnemingenbeleid van de rijksoverheid volgt dat de vakminister (in dit geval de minister van EZK) en de aandeelhouder namens de Staat daarom overleg moeten voeren over voorstellen voor de nieuwe taken (Financiën, 2013).

Het deelnemingenbeleid maakt niet duidelijk *wanneer* de vakminister overleg moet voeren met de aandeelhouder. Wij vinden het verstandig dat de vakminister dit doet, voordat hij een principebesluit neemt. Bij EBN en Gasunie heeft de minister van EZK de aandeelhouder pas later in het besluitvormingsproces betrokken, namelijk bij de uitwerking van de financieringsconstructie voor de nieuwe taak. De principiële keuze voor EBN en Gasunie als verantwoordelijke partijen voor de nieuwe taken had de minister toen al gemaakt. Alleen bij TenneT zien we dat de aandeelhouder van meet af aan betrokken is geweest bij het besluitvormingsproces.

4.2.7 Parlement tijdig geïnformeerd over beslissingen minister van EZK

Wij toetsen of de minister van EZK het parlement tijdig en volledig informeert, omdat de minister de nieuwe taken voor EBN, Gasunie en TenneT wettelijk laat vastleggen. Het parlement moet deze wetsvoorstellen als medewetgever beoordelen. Bovendien hebben de beslissingen van de minister financiële gevolgen voor de rijksbegroting. Hierbij is het budgetrecht van het parlement in het geding.

We constateren dat de minister van EZK het parlement tijdig heeft geïnformeerd over zijn voornemen om EBN, Gasunie en TenneT nieuwe taken in de energietransitie te laten vervullen (EZK, 2014; 2019a; 2019b). In lijn met de eerdere bevindingen in dit hoofdstuk constateren wij wel dat de minister van EZK zijn beslissingen niet goed heeft onderbouwd. Dat geldt zowel voor de bijdrage van de beslissingen aan publieke belangen als voor de geschiktheid van de staatsdeelnemingen om de nieuwe taken te vervullen.

5.

Uitwerking nieuwe taken van EBN, Gasunie en TenneT

Wij vinden het belangrijk dat de minister van EZK voldoende oog heeft voor de uitwerking van de nieuwe taken in termen van sturing en financiering, nadat hij heeft besloten om de nieuwe taken bij staatsdeelnemingen te beleggen. In dit hoofdstuk gaan wij in op de uitwerking van de nieuwe taken van EBN, Gasunie en TenneT. Eerst beschrijven we de financieringsconstructies voor de nieuwe taken (§ 5.1). Wij gaan daarbij in op de vraag of de minister de financiering van de nieuwe taken zorgvuldig heeft uitgewerkt. Vervolgens geven wij antwoord op de vraag of de minister van EZK bevoegdheden heeft om de uitvoering van de nieuwe taken zo nodig bij te sturen (§ 5.2). We bespreken ook of de minister heeft geregeld dat hij voldoende sturingsinformatie van EBN, Gasunie en TenneT ontvangt. Tot slot gaan wij nog in op de verantwoording van de minister van EZK aan het parlement over de uitvoering van de nieuwe taken.

5.1 Financiering van nieuwe taken

Staatsdeelnemingen dienen volgens het kabinet een gezond rendement te behalen, zodat zij als zelfstandige ondernemingen kunnen fungeren (Financiën, 2013). Veel activiteiten in de energietransitie zijn op dit moment echter niet rendabel zonder de inzet van publiek geld (PBL, 2021). Ook voor de nieuwe taken van EBN, Gasunie en TenneT zet het kabinet publiek geld in.

Voor een goed begrip van onze bevindingen over de financiering van de nieuwe taken schetsen wij eerst hoe de minister van EZK de financieringsconstructies voor de nieuwe taken van EBN, Gasunie en TenneT heeft vormgegeven.

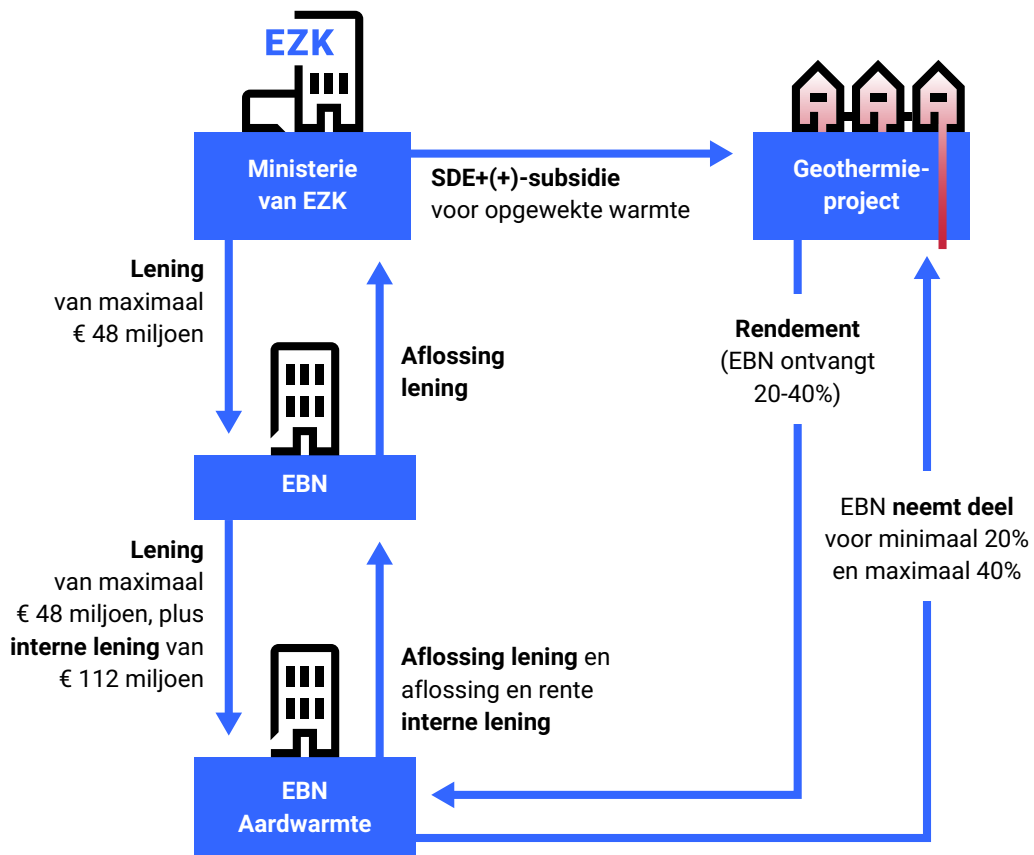
EBN

De minister van EZK verstrekt vanaf eind 2019 een subsidie in de vorm van een achtergestelde lening aan EBN. Het Ministerie van EZK dekt de lening uit de subsidieregeling Demonstratie Energie Innovatie (DEI). De lening kan oplopen tot een maximumbedrag van € 48 miljoen (EZK, 2020c). EBN zet deze lening in als eigen vermogen voor haar nieuwe dochteronderneming EBN Aardwarmte. Het overige benodigde vermogen voor de deelname in geothermieprojecten komt van een interne lening van ongeveer € 112 miljoen van EBN aan EBN Aardwarmte.

EBN moet haar kosten terugverdienen via haar winstaandeel in geothermieprojecten. Vooralsnog zijn geothermieprojecten overigens niet rendabel zonder subsidie. Deze projecten kunnen subsidie ontvangen voor de geproduceerde warmte uit geothermie via de regeling Stimulering duurzame energieproductie en klimaattransitie (SDE++), de opvolger van de regeling SDE+; zie figuur 5).

Figuur 5 Financieringsconstructie deelname EBN in geothermie

EBN ontvangt een lening van het Ministerie van EZK voor haar geothermieactiviteiten



Gasunie

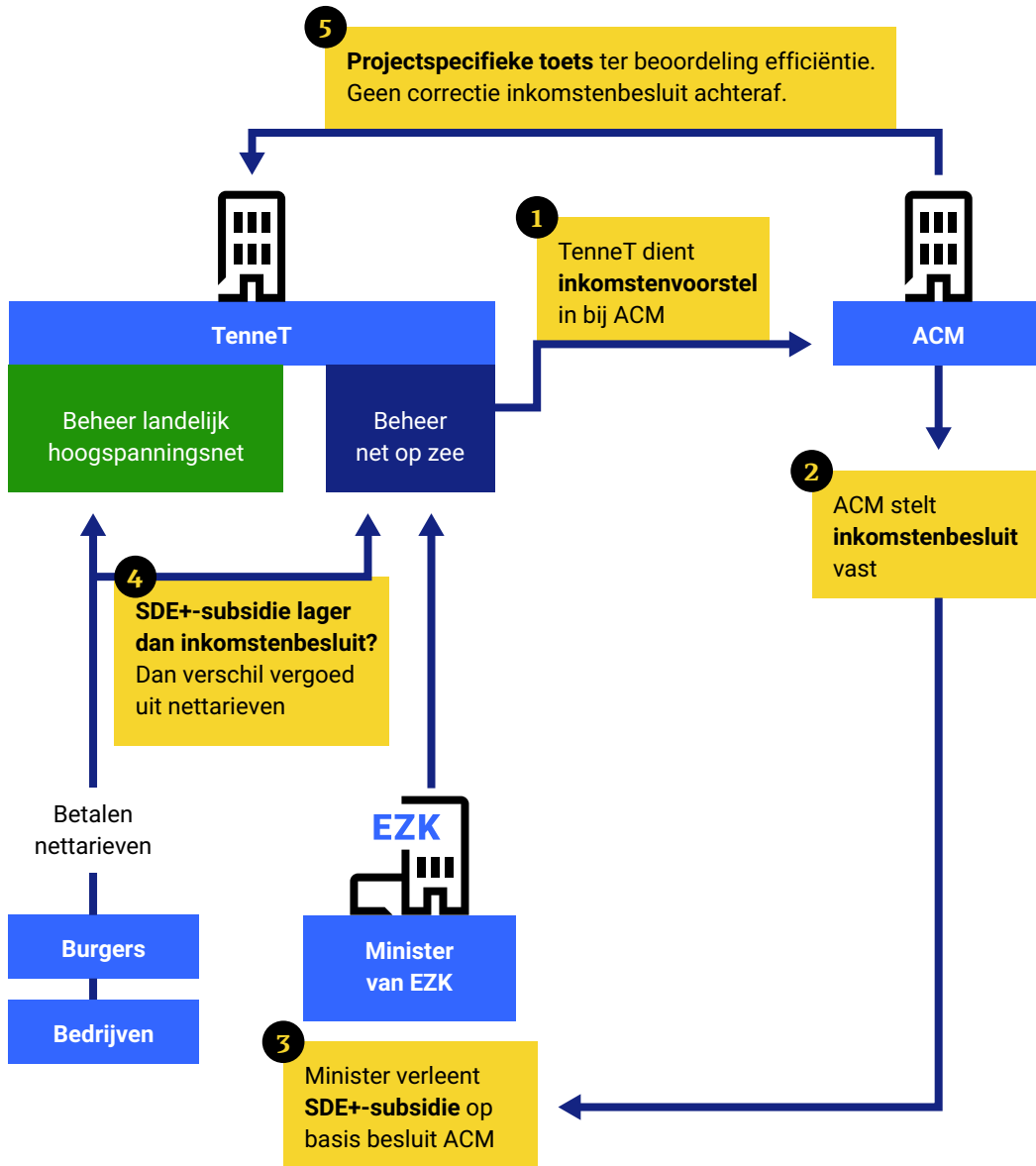
De minister van EZK moet de financiering voor de nieuwe taak van Gasunie nog nader uitwerken. Vooruitlopend hierop heeft de rijksoverheid wel meerjarig een bedrag van in totaal € 90 miljoen gereserveerd als bijdrage aan de WarmtelinQ (EZK, 2019b). De minister van EZK heeft in 2019 € 15 miljoen van dit bedrag als een subsidie verstrekt aan Gasunie voor de voorbereidingskosten van de WarmtelinQ. Verder heeft de minister met Gasunie afgesproken om de bijdrage van de schatkist van in totaal € 90 miljoen zo nodig met maximaal € 10 miljoen te verhogen.

TenneT

TenneT krijgt voor de aanleg, het beheer en het onderhoud van het net op zee voor de windparken in de windgebieden Borssele en Hollandse Kust (Noord en Zuid) in principe jaarlijks SDE+-subsidie. Deze subsidie kan cumulatief oplopen tot maximaal € 4 miljard (EZK, 2016b). De markttoezichthouder Autoriteit Consument & Markt (ACM) beoordeelt achteraf of de investeringen van TenneT doelmatig waren, omdat TenneT als netbeheerder van het net op zee monopolist is (zie figuur 6).

Figuur 6 Procedure voor vaststelling inkomsten TenneT voor het net op zee

De ACM stelt de toegestane inkomsten vast voor TenneT als netbeheerder van het net op zee



Naast deze SDE+-subsidie heeft de minister van Financiën als aandeelhouder namens de Staat een kapitaalinjectie aan TenneT verstrekt van in totaal ruim € 1 miljard om het eigen vermogen te versterken. De minister heeft de kapitaalinjectie gedekt uit algemene middelen. Ongeveer een kwart van deze kapitaalinjectie is toe te schrijven aan investeringen in het net op zee. Het overige deel van de kapitaalinjectie is bedoeld voor reguliere investeringen. Doel van deze kapitaalinjectie was om TenneT haar kredietwaardigheid te laten behouden, zodat TenneT tegen een lager rentepercentage geld op de kapitaalmarkt kon lenen (Financiën, 2016).

5.1.1 Financieringsconstructies voldoende doelmatig vormgegeven

Wij vinden het belangrijk dat de minister van EZK in samenwerking met de aandeelhouder de financieringsconstructie doelmatig vormgeeft. Zo kan het risico voor de schatkist en de bijdrage van de schatkist beperkt blijven. Wij zien bij TenneT en EBN terug dat de minister van EZK zich samen met de aandeelhouder substantieel heeft ingespannen om de financieringsconstructies doelmatig vorm te geven. Bij EBN verstrekt de minister van EZK een subsidie in de vorm van een achtergestelde lening, die EBN na verloop van tijd moet terugbetalen. Bij TenneT heeft de minister van EZK ervoor gezorgd dat de kapitaalbehoefte van TenneT voor de investeringen in het net op zee laag blijft. TenneT mag haar investeringen in het net op zee namelijk al tijdens de aanleg terugverdienen. Hierdoor hoeft TenneT voor haar investeringen minder geld aan te trekken op de kapitaalmarkt en via haar aandeelhouder. Zo kon de minister van Financiën als aandeelhouder namens de Staat een lagere kapitaalinjectie verstrekken om de kredietwaardigheid van TenneT op peil te houden.

Wij kunnen nog geen uitspraken doen over de inspanningen van de minister van EZK om de financieringsconstructie voor de WarmtelinQ doelmatig vorm te geven, omdat Gasunie haar investeringsvoorstel bij de afronding van dit onderzoek niet had afgerond.

5.1.2 Beperkt financieel risico voor EBN, Gasunie en TenneT zelf

De minister van EZK heeft er in overleg met de aandeelhouder voor gezorgd dat EBN, Gasunie en TenneT bij financiële tegenvallers in de uitvoering uit de wind worden gehouden. De rekening komt in dat geval ten laste van de schatkist of via tarieven en heffingen ten laste van burgers en bedrijven. Zo hoeft Gasunie de subsidie voor de voorbereidingskosten van de WarmtelinQ niet aan het Ministerie van EZK terug te betalen, als het investeringsvoorstel uiteindelijk niet werkbaar of rendabel blijkt te zijn en zolang Gasunie haar overige verplichtingen is nagekomen. TenneT mag volgens het Besluit schadevergoeding net op zee eventuele extra uitgaven, zoals schadevergoedingen, terugverdienen via de SDE+-subsidie voor het net op zee of via de nettarieven, indien de subsidie ontoereikend is. Zowel via de Opslag Duurzame Energie (ODE) op de energienota als via de nettarieven belanden deze extra kosten in de praktijk bij burgers en bedrijven.

5.1.3 Gevolgen voor energiekosten beperkt in kaart gebracht

Wij verwachten dat de minister van EZK in de uitwerking van de financiering niet alleen nagaat wat de financiële gevolgen van de nieuwe taken zijn voor de Staat en voor EBN, Gasunie en TenneT. We verwachten ook dat de minister de financiële

gevolgen voor burgers en bedrijven in beeld heeft. Het kabinet wil immers dat de energietransitie betaalbaar is. We constateren dat de minister in de uitwerking van de taken beperkt heeft gekeken naar de gevolgen voor de energiekosten van burgers en bedrijven. Bij TenneT – dat met ruim € 4 miljard voor het net op zee de grootste bijdrage van de rijksoverheid ontvangt – heeft de minister van EZK alleen de gemiddelde ODE-bijdrage van individuele huishoudens en energie-intensieve bedrijven aan het net op zee becijferd. De minister heeft deze cijfers ook met de Tweede Kamer gedeeld (EZK, 2015). De berekening van het Ministerie van EZK is alleen niet juist. Er is in de berekening voor de energie-intensieve industrie namelijk geen rekening gehouden met vrijstellingen van de ODE voor energie-intensieve processen.⁷ De energie-intensieve industrie betaalt door deze vrijstellingen in de praktijk veel minder mee aan het net op zee van TenneT dan de minister de Tweede Kamer heeft voorgespiegeld.⁸ De minister heeft de Tweede Kamer dus onjuist geïnformeerd.

Bij EBN en Gasunie gaat het in vergelijking met TenneT om een kleinere bijdrage uit de schatkist. De financiële gevolgen van hun nieuwe taken voor burgers en bedrijven zijn niet becijferd. Het zal trouwens lastig zijn deze gevolgen in beeld te brengen zolang de Wet collectieve warmtevoorziening in behandeling is bij de Tweede Kamer. Met deze wet wordt de huidige tariefssystematiek voor warmte naar verwachting grondig gewijzigd. Hierdoor is nog onduidelijk op basis van welke criteria de tarieven voor afnemers van warmte worden berekend.

5.1.4 Parlement krijgt geen onderbouwing van omvang kosten en bijdrage schatkist

Het geldt dat EBN, Gasunie en TenneT investeren in hun nieuwe taken is te beschouwen als *publiek* geld. Bovendien levert de schatkist ook een directe bijdrage aan de bekostiging van de taken. Wij verwachten daarom dat de minister van EZK het parlement tijdig en volledig informeert over de verwachte omvang van de totale kosten van deze taken en over de bijdrage van de schatkist.

We constateren dat de minister de bijdrage van de schatkist in zijn ontwerpbegrotingen opneemt. Wel vinden we dat de financiële onderbouwing van de minister tekortschiet. De minister geeft het parlement geen onderbouwing van de omvang van de kosten die EBN, Gasunie en TenneT verwachten te maken (EZK, 2015; 2019a; 2019b). Ook de omvang van de bijdrage van de schatkist aan de taken onderbouwt de minister niet. Wij vinden dat het parlement zo onvoldoende kan beoordelen of het de kosten van de taken en de bijdrage van de schatkist proportioneel vindt. Hierna gaan wij meer in detail in op de gebreken in de informatievoorziening aan het parlement.

EBN

De minister van EZK heeft het parlement laten weten dat het maximaal benodigde kapitaal voor EBN om in geothermieprojecten deel te nemen € 50 miljoen bedraagt voor de eerste 5 jaar (EZK, 2019a). De minister geeft geen onderbouwing voor dit bedrag. Als een Tweede Kamerlid vraagt hoeveel geld EBN mag uitgeven, geeft de minister niet aan dat hij EBN in beginsel toestemming geeft om maximaal € 161 miljoen te investeren in 5 jaar. Evenmin meldt de minister dat EBN hiervoor een interne lening mag verstrekken aan haar dochteronderneming EBN Aardwarmte (Tweede Kamer, 2019).

Gasunie

De minister van EZK biedt in zijn brief aan de Tweede Kamer van 9 september 2019 gedeeltelijk inzicht in de verwachte maximale omvang van de bijdrage van de schatkist (EZK, 2019b). In de brief staat niet dat de minister met Gasunie een afspraak heeft gemaakt om, indien nodig, maximaal € 10 miljoen aan extra begrotingsmiddelen in te zetten. Ook geeft de minister geen onderbouwing voor de omvang van de reservering van € 90 miljoen op de rijksbegroting voor de WarmtelinQ.

TenneT

De minister van EZK heeft het parlement tijdig laten weten dat de kosten van het net op zee ongeveer € 4 miljard bedragen (EZK, 2015). Ook geeft de minister aan dat de rijksoverheid de kosten van het net op zee vergoedt met SDE+-subsidie. De minister geeft echter geen nadere onderbouwing voor zowel de omvang van de kosten van het net op zee als de bijdrage vanuit de SDE+-subsidie aan deze kosten. Verder zijn de SDE+-uitgaven voor de aanleg van het net op zee nauwelijks navolgbaar in begrotingsstukken en jaarverslagen van het Ministerie van EZK van de afgelopen jaren. Inmiddels bedragen de jaarlijkse uitgaven hiervoor meer dan € 100 miljoen (ACM, 2020).

5.2 Sturing op de nieuwe taken

Wij verwachten dat de minister van EZK regelt dat hij zo nodig kan ingrijpen in de uitvoering van de nieuwe taken. EBN, Gasunie en TenneT gaan immers *wettelijke* taken in de energietransitie vervullen. Hiervoor moet de minister voldoende informatie van EBN, Gasunie en TenneT krijgen om zicht te houden op de uitvoering.

5.2.1 Minister kan voldoende ingrijpen in uitvoering nieuwe taken

Wij constateren dat de minister van EZK diverse instrumenten in handen heeft om de uitvoering van de nieuwe taken door EBN, Gasunie en TenneT zo nodig bij te sturen. In het geval van EBN en Gasunie heeft de minister die instrumenten zelfs al geregeld, voordat de nieuwe taken van EBN en Gasunie wettelijk zijn vastgelegd. Wij vinden het positief dat de minister verschillende mogelijkheden tot ingrijpen heeft geregeld. Of de minister deze mogelijkheden gebruikt en hoe dat uitpakt in de praktijk, is op dit moment nog niet te zeggen.

Minister beschikt over wettelijke bevoegdheden

De minister van EZK beschikt over wettelijke bevoegdheden om de uitvoering van de nieuwe taken door EBN en TenneT actief te sturen, hoewel in het geval van EBN de nieuwe wettelijke taak nog niet in de Mijnbouwwet is vastgelegd. De minister maakt in de tussentijd gebruik van zijn bestaande bevoegdheid in de Mijnbouwwet (artikel 82, derde lid) om EBN toe te staan andere activiteiten dan haar wettelijke taken uit te voeren. Die toestemming kan de minister op elk moment intrekken als hij vaststelt dat EBN haar taken niet naar behoren uitvoert.

In het geval van TenneT heeft de minister de vergaande bevoegdheid in de Elektriciteitswet (artikel 16e) om ontwerpkeuzes voor het net op zee in een zogeheten ontwikkelkader windenergie op zee vast te stellen (EZK, 2020d). Met dit ontwikkelkader bepaalt de minister de kaders voor de vormgeving, de aanleg, de beschikbaarheid en de levensduur van het net op zee. TenneT moet het net op zee volgens dit ontwikkelkader aanleggen (artikel 16e, derde lid van de Elektriciteitswet). We zien één minder gunstig aspect van deze aanpak. Het ontwikkelkader beperkt de beoordeling van de doelmatigheid van de investeringen van TenneT door de markttoezichthouder Autoriteit Consument & Markt (ACM). Het ontwikkelkader legt namelijk ontwerpkeuzes vast die de ACM later niet ter discussie kan stellen.

Voor Gasunie geldt dat de minister zijn bevoegdheden voor het beheer van warmtetransportnetten nog moet laten vastleggen in de nieuwe Wet collectieve warmtevoorziening. In het wetsvoorstel wil de minister bijvoorbeeld regelen dat hij kan besluiten dat een bestaand warmtenet wordt opgenomen in een warmtetransportnet als de WarmtelinQ (EZK, 2020e).

Subsidieverplichtingen bieden ook sturingsmogelijkheden

De minister van EZK kan ook sturen via verplichtingen die zijn verbonden aan de subsidieverlening voor de uitvoering van de nieuwe taken. Als de staatsdeelnemingen niet aan

deze verplichtingen voldoen, kan de minister de subsidie intrekken. Gasunie dient bijvoorbeeld voor elke belangrijke wijziging in het voorbereidingsplan van de Warmte-
linQ voorafgaand toestemming te vragen aan de minister. EBN moet op verzoek van de minister meewerken aan een evaluatie van de deelname in geothermieprojecten.

Minister moet bij EBN goedkeuring verlenen voor elke deelname

De minister van EZK heeft via een zogeheten instemmingsbesluit (op grond van artikel 82, derde lid van de Mijnbouwwet) bepaald dat hij vooraf schriftelijk toestemming moet verlenen voor elke deelname van EBN in een geothermieproject. Dit sturingsinstrument komt bovenop de bestaande bevoegdheid van de minister van EZK als aandeelhouder van EBN om investeringen, die boven een bepaalde drempelwaarde uitkomen, goed te keuren. Dit sturingsinstrument vervalt zodra de nieuwe taak van EBN wettelijk is vastgelegd.

5.2.2 Duidelijke afspraken met EBN en Gasunie over sturingsinformatie

Om de uitvoering van de nieuwe taken van EBN, Gasunie en TenneT zo nodig bij te sturen, is het belangrijk dat de minister van EZK voldoende sturingsinformatie van deze staatsdeelnemingen krijgt. Wij zien dat de minister in de subsidieverplichtingen heeft opgenomen welke sturingsinformatie hij periodiek wil ontvangen van EBN en Gasunie. Gasunie moet schriftelijk verslag uitbrengen over de uitvoering, de planning en de kosten van het project, afgezet tegen haar projectplan. EBN moet periodiek verslag uitbrengen over de voortgang van de geothermieprojecten in vergelijking met de door EBN voorziene tijdsduur en kosten.

Wij vinden dat de minister van EZK hiermee in opzet over voldoende sturingsinformatie kan beschikken om de voortgang van de taakuitvoering door EBN en Gasunie te monitoren. Wij constateren dat de minister van EZK met TenneT geen afspraken heeft gemaakt over sturingsinformatie. Wel stellen wij vast dat het Ministerie van EZK via periodieke overleggen met TenneT op ambtelijk en bestuurlijk niveau zicht houdt op de uitvoering van het net op zee.

5.2.3 Parlement krijgt periodiek informatie over voortgang net op zee

Wij vinden het niet alleen belangrijk dat de minister van EZK op de hoogte blijft van de uitvoering van de nieuwe taken. Wij verwachten ook dat de minister het parlement hierover periodiek informeert. Deze nieuwe taken zijn namelijk belangrijk voor het behalen van de klimaatdoelen. Wij hebben alleen kunnen vaststellen hoe de minister het parlement informeert over de voortgang van het net op zee van TenneT.

De minister van EZK heeft het parlement geïnformeerd over de voortgang van het net op zee. Zo stuurt de minister van EZK de Tweede Kamer periodiek een overzicht van alle energieprojecten die onder de Rijkscoördinatieregeling vallen, waaronder ook het net op zee (EZK, 2019c). Wij zien wel ruimte voor verbetering in de informatievoorziening. De minister stelt het parlement bijvoorbeeld niet op de hoogte van de opleveringsdata van de verschillende verbindingen van het net op zee, die nodig zijn om de opgewekte elektriciteit van de windparken op zee aan land te brengen. Het parlement weet daardoor niet in hoeverre de doelstelling voor windenergie op zee voor 2023 uit het Energieakkoord binnen bereik blijft (4.450 megawatt aan operationeel windvermogen op zee).

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

Overheid neemt een meer leidende rol op zich in energietransitie

Waar de overheid zich vanaf de jaren '90 van de vorige eeuw terugtrok uit de energie-sector neemt zij in de energietransitie weer een meer leidende rol op zich. In zijn zoektocht naar geschikte partijen om de energietransitie op gang te brengen, is de minister van EZK in de afgelopen jaren uitgekomen bij EBN, Gasunie en TenneT. Deze staatsdeelnemingen gaan naast hun bestaande taken in de huidige energievoorziening nieuwe wettelijke taken vervullen. Via EBN, Gasunie en TenneT investeert de rijksoverheid zo direct en indirect miljarden aan publiek geld in de toekomstige energievoorziening.

Onvoldoende onderbouwing voor nieuwe taken EBN, Gasunie en TenneT

Wij vinden dat de minister van EZK zijn beslissingen om nieuwe taken in de energietransitie bij EBN, Gasunie en TenneT te beleggen onvoldoende heeft onderbouwd. De Tweede Kamer en andere partijen hebben de minister verzocht om EBN, Gasunie en TenneT nieuwe taken te verlenen. De fundamentele vraag of er een alternatieve oplossing is, of wellicht een andere (private) partij met meer kennis en ervaring, is daardoor te weinig aan de orde geweest.

De minister van EZK heeft daarnaast andere belangrijke stappen overgeslagen die volgen uit het deelnemingenbeleid van de rijksoverheid. De inzet van staatsdeelnemingen in de energievoorziening is gerechtvaardigd als daarmee publieke belangen zijn gediend, waaronder ook de belangen van de Staat als aandeelhouder. Wij hebben

echter niet altijd duidelijk kunnen krijgen of de beslissingen van de minister daadwerkelijk bijdragen aan de beoogde publieke belangen. Ook is onduidelijk welke afwegingen de minister hierbij heeft gemaakt. Verder betrok de minister de aandeelhouder namens de Staat nadat hij zijn principiële keuze had gemaakt om EBN en Gasunie een nieuwe taak te laten vervullen. Tot slot had de minister onvoldoende inzicht in de onderbouwing van de financiële gevolgen van de nieuwe taken.

Publieke belangen overwegend goed behartigd bij sturing en financiering

In de uitwerking van de sturing op en de financiering van de nieuwe taken, die volgt op de beslissingen, zien wij dat de minister van EZK de publieke belangen overwegend goed behartigt. De minister spant zich samen met de aandeelhouder in om de financieringsconstructie voor de nieuwe taken doelmatig vorm te geven en beperkt de directe inzet van publieke middelen. Wel stellen we vast dat financiële tegenvallers in de uitvoering vooral direct ten laste komen van de schatkist of via tarieven en heffingen ten laste van burgers en bedrijven. Niettemin zijn de mogelijke gevolgen van de nieuwe taken voor de energiekosten van bedrijven en burgers grotendeels onbekend.

Wat betreft de sturing zien wij dat de minister van EZK onder andere in wet- en regelgeving heeft gezorgd voor voldoende mogelijkheden om zo nodig in te grijpen in de uitvoering. Dat is belangrijk, omdat de minister verantwoordelijk is voor een goede uitvoering van de nieuwe wettelijke taken.

Parlement moet meer inzicht krijgen in kosten en bijdrage schatkist

Wij concluderen ten slotte dat de minister van EZK het parlement meer inzicht moet verschaffen in de inzet van publiek geld voor de nieuwe taken. De verantwoording van de minister over de kosten van de nieuwe taken en de bijdrage van de schatkist schiet tekort. Het parlement krijgt nu geen onderbouwing van de omvang van de totale kosten voor de nieuwe taken en van de bijdrage van de schatkist. Het parlement kan zo niet goed beoordelen of het de kosten en de bijdrage van de schatkist proportioneel vindt.

6.2 Aanbevelingen

Met de nieuwe taken voor EBN, Gasunie en TenneT staan we pas aan het begin van de energietransitie. Er zijn nog veel keuzes te maken over onze toekomstige energievoorziening. De minister van EZK heeft daarbij als verantwoordelijk minister voor het energiebeleid een essentiële rol. Bij al die keuzes komt aan de orde wat het maatschappelijk vraagstuk is, welke publieke belangen spelen en wat de rol van de

overheid moet zijn bij de uitvoering van de taken. Bovendien gaat het ook bij die keuzes om de inzet van miljarden aan publiek geld met forse risico's voor de schatkist. Om die reden dient de minister van EZK zijn beslissingen goed te onderbouwen en de bijdrage aan publieke belangen als een schone, betrouwbare, veilige, betaalbare en ruimtelijk inpasbare energievoorziening – naast de inzet van publiek geld – zorgvuldig en navolgbaar af te wegen. Wij komen daarom tot 2 aanbevelingen voor de minister van EZK als verantwoordelijk minister voor het energiebeleid en 1 aanbeveling voor de minister van Financiën als verantwoordelijk minister voor het deelnemingenbeleid.

Aanbevelingen voor de minister van EZK

Aanbeveling 1: Baseer beslissingen over nieuwe taken in de energietransitie op een zorgvuldige en navolgbare afweging van alternatieve oplossingen.

Beslissingen om staatsdeelnemingen verantwoordelijk te maken voor taken in de nieuwe energie-infrastructuur zijn geen automatisme. Zorgvuldige besluitvorming en verantwoording aan het parlement is vereist, ook als de nieuwe taak een wens is van de Tweede Kamer. Dit geldt des te meer omdat het vaak gaat om activiteiten die onrendabel zijn. Wij bevelen de minister daarom aan bij toekomstige beslissingen over taken in de energietransitie tot een bredere afweging van alternatieve oplossingen te komen en daarbij gebruik te maken van bestaande kaders. Wij denken hierbij aan het IAK (JenV, 2020), de *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013* (Financiën, 2013) en de lessen uit het verleden uit onze brief *Steun aan grote ondernemingen* (Algemene Rekenkamer, 2020).

Wij verwachten dat de minister bij zijn afwegingen over nieuwe taken in beeld heeft:

- of betrokkenheid van de rijksoverheid nodig is;
- welke instrumenten de rijksoverheid kan inzetten als betrokkenheid van de rijksoverheid is gewenst;
- welke partijen mogelijk nodig zijn om de taak uit te voeren.

Aanbeveling 2: Geef het parlement tijdig een onderbouwing van de omvang van de kosten voor de uitvoering van de nieuwe taken en een eventuele bijdrage van de schatkist.

Zo wordt het parlement adequaat geïnformeerd als medewetgever en later niet voor voldongen feiten geplaagd bij het goedkeuren van de ontwerpbegroting.

Aanbeveling voor de minister van Financiën

Aanbeveling 3: Maak bij een volgende wijziging van de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013 duidelijk wanneer het vakdepartement en de aandeelhouder namens de Staat moeten overleggen bij nieuwe beleidsvoorstellen met gevolgen voor staatsdeelnemingen. Maak daarnaast expliciet wie de gevolgen van die voorstellen voor de publieke belangen moet afwegen, ook in het geval van een beleidsdeelneming. Wij vinden het belangrijk dat de aandeelhouder in een vroeg stadium is betrokken bij beslissingen die gevolgen hebben voor de Staat als aandeelhouder. Daarom doen wij bovenstaande aanbeveling aan de minister van Financiën als verantwoordelijk minister voor het deelnemingenbeleid. Deze aanbeveling is mede gebaseerd op een recente beleidsdoorlichting van het deelnemingenbeleid (Financiën, 2020). Daaruit komt naar voren dat de samenwerking tussen de vakminister en de aandeelhouder uitdrukkelijk moet worden omschreven.

7.

Reactie en nawoord

De ministers van EZK en Financiën hebben op 8 juni 2021 gereageerd op ons rapport. De minister van EZK reageert op de aan hem gerichte aanbevelingen en de minister van Financiën reageert op onze specifieke aanbeveling over het deelnemingenbeleid. We vatten de reactie op hoofdlijnen samen. De volledige reactie is te vinden op www.rekenkamer.nl. We sluiten dit hoofdstuk af met een nawoord.

7.1 Reactie minister van EZK

De minister van EZK onderschrijft onze aanbeveling om beslissingen over nieuwe taken in de energietransitie te baseren op een zorgvuldige en navolgbare afweging van alternatieve oplossingen. Daarbij benoemt de minister dat de Tweede Kamer (EBN en TenneT) en partijen in de regio (Gasunie) hebben verzocht om deze nieuwe taken bij EBN, Gasunie en TenneT te beleggen. Verder benadrukt de minister dat de beslissingen om deze staatsdeelnemingen nieuwe taken te laten vervullen wel degelijk zorgvuldig zijn afgewogen tegen alternatieve maatregelen (EBN) en vanuit publieke belangen (Gasunie en TenneT). Die afwegingen hadden wel beter gedocumenteerd en explicieter gecommuniceerd kunnen worden aan de Tweede Kamer. In het geval van EBN zegt de minister toe onze aanbeveling te betrekken bij de evaluatie naar EBN later dit jaar. Over Gasunie geeft de minister aan dat de nieuwe taak wenselijk was vanwege de staatsveiligheid en de gevoeligheid van de WarmtelinQ. Ook beschikt Gasunie over de kennis en ervaring om dit warmteproject uit te voeren. In het geval van TenneT lag de nadruk op het vraagstuk van de kostenefficiëntie van het net op zee door TenneT. Daardoor zijn de gevolgen voor de publieke belangen in de informatievoorziening aan de Tweede Kamer onderbelicht gebleven, aldus de minister.

De minister van EZK onderschrijft onze aanbeveling om het parlement tijdig een onderbouwing te geven van de omvang van de kosten voor de uitvoering van de nieuwe taken en de eventuele bijdrage van de schatkist. Ook de minister vindt dat tijdige en volledige informatievoorziening aan het parlement van groot belang is voor de democratische controle.

Over EBN geeft de minister aan dat de aanbeveling ter harte wordt genomen bij eventuele nieuwe taken waarbij een wijziging van de Mijnbouwwet is vereist. Over Gasunie zegt de minister dat de Tweede Kamer eerder is geïnformeerd over de hoogte van de bedragen die zijn toegezegd aan Gasunie voor de ontwikkeling van de WarmtelinQ. In het geval van TenneT erkent de minister dat de navolgbaarheid van de uitgaven voor het net op zee verbetering behoeft. In de begroting voor 2021 is daartoe een eerste stap gezet. De minister zal onderzoeken hoe de navolgbaarheid verder vergroot kan worden.

De minister herkent het beeld niet dat het parlement onvoldoende op de hoogte is van de opleveringsdata van de verschillende verbindingen van het net op zee. Ook is de minister het niet eens met de conclusie dat de Tweede Kamer onjuist is geïnformeerd over het rekenvoorbeeld van de kosten van het net op zee voor de energie-intensieve industrie via de Opslag Duurzame Energie (ODE). Dit rekenvoorbeeld moest illustreren dat kosten voor het net op zee anders onevenredig bij grote energiegebruikers terecht zou komen. Het meenemen van vrijstellingen voor de energie-intensieve industrie zou de uitkomst niet wezenlijk veranderen. De minister erkent dat een disclaimer bij het rekenvoorbeeld op zijn plaats was geweest.

7.2 Reactie minister van Financiën

De minister van Financiën geeft aan dat het kabinet onze aanbeveling onderschrijft om de samenwerking tussen de aandeelhouder en de beleidsdepartementen te expliciteren bij een volgende wijziging van de Nota Deelnemingenbeleid. Het opstellen van een nieuwe Nota Deelnemingenbeleid is aan een nieuw kabinet, aldus de minister.

7.3 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij vinden het positief dat de minister van EZK en de minister van Financiën onze aanbevelingen onderschrijven. Dat de bewindslieden onze aanbevelingen overnemen, draagt bij aan zorgvuldige besluitvorming over nieuwe taken in de energietransitie, waarbij afwegingen en de financiële gevolgen expliciet in beeld zijn en met het parlement gedeeld worden. Dat past ook bij het budgetrecht en het informatierecht van het parlement.

Wij zijn de afwegingen en de onderbouwing van de minister van EZK voor de nieuwe taken van EBN, Gasunie en TenneT onvoldoende tegengekomen in ons onderzoek. Dat geldt niet alleen voor de informatie die hierover met het parlement is gedeeld, maar ook voor interne documenten die we in ons onderzoek hebben betrokken. Verder wijst de minister van EZK op de wensen van de Tweede Kamer en regionale partijen tot de nieuwe taken van EBN, Gasunie en TenneT. Dat de Tweede Kamer of andere partijen voorkeuren en wensen uiten, laat onverlet dat de minister voorkeuren en wensen in de besluitvorming nadrukkelijk dient af te wegen tegen alternatieven. Evenmin beperken voorkeuren en wensen de verantwoordelijkheid van de minister voor de genomen beslissingen.

De aan het parlement verstrekte informatie over de voortgang van het net op zee vinden wij – anders dan de minister van EZK – impliciet en niet toereikend. Het net op zee kost de rijksoverheid ruim € 4 miljard aan publiek geld. Bovendien is tijdige oplevering essentieel om de windparken op zee operationeel te krijgen. Gebeurt dat niet, dan heeft dat onmiddellijk effect op het realiseren van de doelstelling voor windenergie op zee uit het Energieakkoord. Wij vinden het redelijk dat het parlement de voortgang van zo'n groot project goed kan volgen.

Tot slot merken we op dat onze bevinding over het rekenvoorbeeld van de ODE-bijdrage was bedoeld om duidelijk te maken dat de Tweede Kamer geen goed beeld heeft gekregen van de daadwerkelijke ODE-bijdrage van de energie-intensieve industrie.

Bijlage

Bijlage 1 Literatuur

ACM (2020). *Inkomstenbesluit TenneT 2021 net op zee*. Kenmerk ACM/UIT/543125.

Algemene Rekenkamer (2012). *Gasrotonde: nut, noodzaak en risico's*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2015a). *Aankoop Duits hoogspanningsnet door TenneT*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2015b). *Energiebeleid: op weg naar samenhang*. Den Haag: eigen beheer

Algemene Rekenkamer (2015c). *De Staat als aandeelhouder*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2018). *Focus op kosten windenergie op zee*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2020). *Brief Steun aan grote ondernemingen – Ieren van het verleden*. 26 juni 2020.

Algemene Rekenkamer (2021). *Bescherming drinkwater bij het boren naar aardwarmte: stille wateren, in diepe gronden*. Den Haag: eigen beheer.

EBN (2019). *Jaarverslag 2019*. Utrecht: eigen beheer.

ECN (2014). *Publieksversie validatie DNV GL document "Review – Netontwerp en uitrolstrategie TenneT Wind op Zee"*. Petten: eigen beheer.

EZK (2014). *Kamerbrief van 18 juni 2014 betreffende wetgevingsagenda STROOM*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 31 510, nr. 49. Den Haag: Sdu.

EZK (2015). *Kamerbrief van 22 juli 2015 betreffende stand van zaken kosten net op zee*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 33 561, nr. 21. Den Haag: Sdu.

EZK (2016a). *Energierapport: Transitie naar duurzaam*. Den Haag: eigen beheer.

EZK (2016b). *Subsidieverlening netbeheer op zee Borssele en Hollandse Kust*.

EZK (2018). *Kamerbrief van 12 februari 2018 betreffende beleid ten aanzien van geothermie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 31 239, nr. 282. Den Haag: Sdu.

EZK (2019a). *Kamerbrief van 21 maart 2019 betreffende deelname Energie Beheer Nederland (EBN) in geothermie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 31 239, nr. 298. Den Haag: Sdu.

EZK (2019b). *Kamerbrief van 9 september 2019 betreffende ontwikkeling warmte-transportnet Zuid-Holland*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 30 196, nr. 676. Den Haag: Sdu.

EZK (2019c). *Overzicht Energieprojecten. Projecten rijkscoördinatie-regeling (RCR) en kavelbesluiten Wind op zee*. Den Haag: eigen beheer.

EZK (2020a). *Kamerbrief van 22 juni 2020 betreffende rijksvisie marktontwikkeling voor de energietransitie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 32 813 en 31 239, nr. 536. Den Haag: Sdu.

EZK (2020b). *Kamerbrief van 30 maart 2020 betreffende routekaart groen gas*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 32 813, nr. 487. Den Haag: Sdu.

EZK (2020c). *Kamerbrief van 10 juli 2020 betreffende voortgang geothermie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 31 239, nr. 320. Den Haag: Sdu.

EZK (2020d). *Ontwikkelkader windenergie op zee. Vastgesteld in de Ministerraad van 20 mei 2020*. Den Haag: eigen beheer.

EZK (2020e). *Wet houdende regels omtrent productie, transport en levering van warmte (Wet collectieve warmtevoorziening)*. Voorstel van wet van 22 juni 2020 voor internetconsultatie.

EZK en Gasunie (2019). *Convenant tussen Gasunie en EZK betreffende warmtetransportnet Zuid-Holland*. 2 september 2019.

Financiën (2013). *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013*. Den Haag: eigen beheer.

Financiën (2016). *Kamerbrief van 12 juli 2016 betreffende kapitaaluitbreiding TenneT*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 28 165, nr. 252 (herdruk). Den Haag: Sdu.

Financiën (2019). *Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen*. Den Haag: eigen beheer.

Financiën (2020). *Beleidsdoorlichting Deelnemingenbeleid 2020*. Den Haag: eigen beheer.

Gasunie (2019). *Jaarverslag 2019*. Groningen: eigen beheer.

JenV (2020). *Het integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving*. Den Haag: eigen beheer.

Klimaatberaad (2019). *Klimaatakkoord*. Den Haag: eigen beheer.

PBL (2021). *Eindadvies basisbedragen SDE++ 2021*. Den Haag: eigen beheer.

Royal HaskoningDHV (2014). *Technische, ruimtelijke en organisatorische aspecten van het elektriciteitsnet voor de verbinding van windparken op zee op het landelijke hoogspanningsnet*. Rotterdam: eigen beheer.

SodM (2017). *De staat van de sector geothermie*. Den Haag: eigen beheer.

Tweede Kamer (2008). *Motie Samsom c.s. Vergaderjaar 2007-2008, 31 239, nr. 17*. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2013). *Motie Jansen en Mulder*. Vergaderjaar 2013-2014, 33 750-XIII, nr. 82. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2017). *Motie Jetten c.s.* Vergaderjaar 2017-2018, 34 775-XIII, nr. 94. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2019). *Verslag van een algemeen overleg*. Vergaderjaar 2018–2019, 33 529, nr. 607. Den Haag: Sdu.

Bijlage 2 Afkortingen

ACM	Autoriteit Consument & Markt
CO ₂	Koolstofdioxide
DEI	Subsidieregeling Demonstratie Energie Innovatie
EBN	Energie Beheer Nederland
ECN	Energieonderzoek Centrum Nederland
EZK	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
IAK	Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving
JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
NAM	Nederlandse Aardolie Maatschappij
ODE	Opslag Duurzame Energie
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
SDE+	Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie
SDE++	Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie
SodM	Staatstoezicht op de Mijnen

Bijlage 3 Factsheets EBN, Gasunie en TenneT

Energie Beheer Nederland

Aandelen

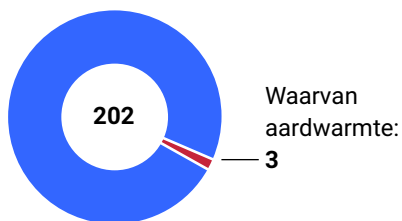


Aandeelhouder namens de Staat

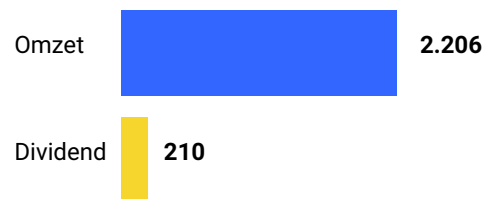


Kerncijfers 2019

Aantal projecten (participaties)



Omzet en dividend (in miljoen €)



Publieke taken

De wettelijke taken van EBN staan in de Mijnbouwwet. EBN richt zich op de opsporing en winning van olie en gas in Nederland. Daarnaast voert EBN verschillende taken uit in het gasgebouw en adviseert EBN de minister van EZK op het gebied van het energiebeleid.

Publiek belang

EBN draagt met haar rol in de opsporing, winning, opslag en verkoop van olie en gas bij aan de Nederlandse energievoorziening. Vanwege de inkomsten die deze activiteiten genereren levert EBN ook een belangrijke bijdrage aan de Nederlandse economie (Financiën, 2019).

Energietransitie

In 2017 is de pijler New Energy aan de strategie van EBN toegevoegd. EBN wil onderzoeken hoe het kan bijdragen aan het versnellen van de ontwikkeling van (ultradiepe) geothermie.

Bron: EBN, 2019; Financiën, 2019

Gasunie

Aandelen

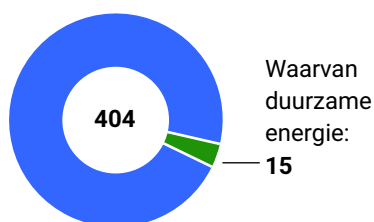


Aandeelhouder namens de Staat

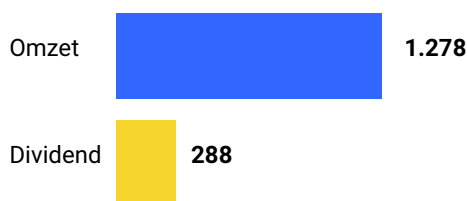


Kerncijfers 2019

Totale omvang investeringen (in miljoen €)



Omzet en dividend (in miljoen €)



Publieke taken

De wettelijke taken van Gasunie staan in de Gaswet. Als netbeheerder is Gasunie verantwoordelijk voor het beheer, de werking en de ontwikkeling van het landelijk transportnet voor aardgas in Nederland.

Publiek belang

Gasunie draagt bij aan de zekerheid van transport en de leveringszekerheid van gas. Daarbij zijn efficiency, veiligheid en duurzaamheid de belangrijkste randvoorwaarden. Ook draagt Gasunie bij aan non-discriminatoire toegang tot het gastransportnet en doelmatig beheer van het gastransportnet (Financiën, 2019).

Energietransitie

In 2016 heeft Gasunie de ontwikkeling en het beheer van warmte-infrastructuur in haar strategie opgenomen.

Bron: Gasunie, 2019; Financiën, 2019

TenneT

Aandelen

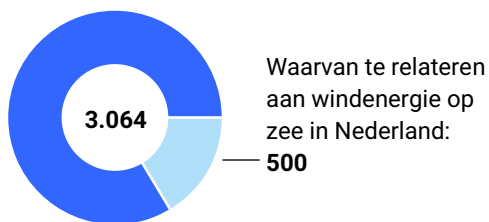


Aandeelhouder namens de Staat



Kerncijfers 2019

Totale omvang investeringen* (in miljoen €)



Omzet en dividend (in miljoen €)



* De investeringen die TenneT voor het landelijk hoogspanningsnet doet zijn lastig aan specifieke energiebronnen te koppelen. Zo investeert TenneT in het oplossen van capaciteitsproblemen; dat komt zowel de ontwikkeling van duurzame energie alsmede de instroom van andere energiebronnen ten goede (zoals buitenlandse stroom). Daarom is niet specifiek te zeggen welk deel van deze investeringen van TenneT gerelateerd is aan duurzame energie (TenneT, persoonlijke communicatie, 23 maart 2021).

Publieke taken

De wettelijke taken van TenneT staan in de Elektriciteitswet. TenneT beheert het landelijk hoogspanningsnet in Nederland (en een deel van het net in Duitsland). Sinds 2016 is TenneT ook netbeheerder van het net op zee.

Publiek belang

TenneT levert een belangrijke bijdrage aan de leveringszekerheid door continuïteit, betrouwbaarheid en kwaliteit van het landelijke hoogspanningsnet. Daarnaast zorgt TenneT voor non-discriminatoire toegang tot het hoogspanningsnet en draagt TenneT bij aan een sterkere en doelmatige elektriciteitsmarkt in Nederland en Europa (Financiën, 2019).

Energietransitie

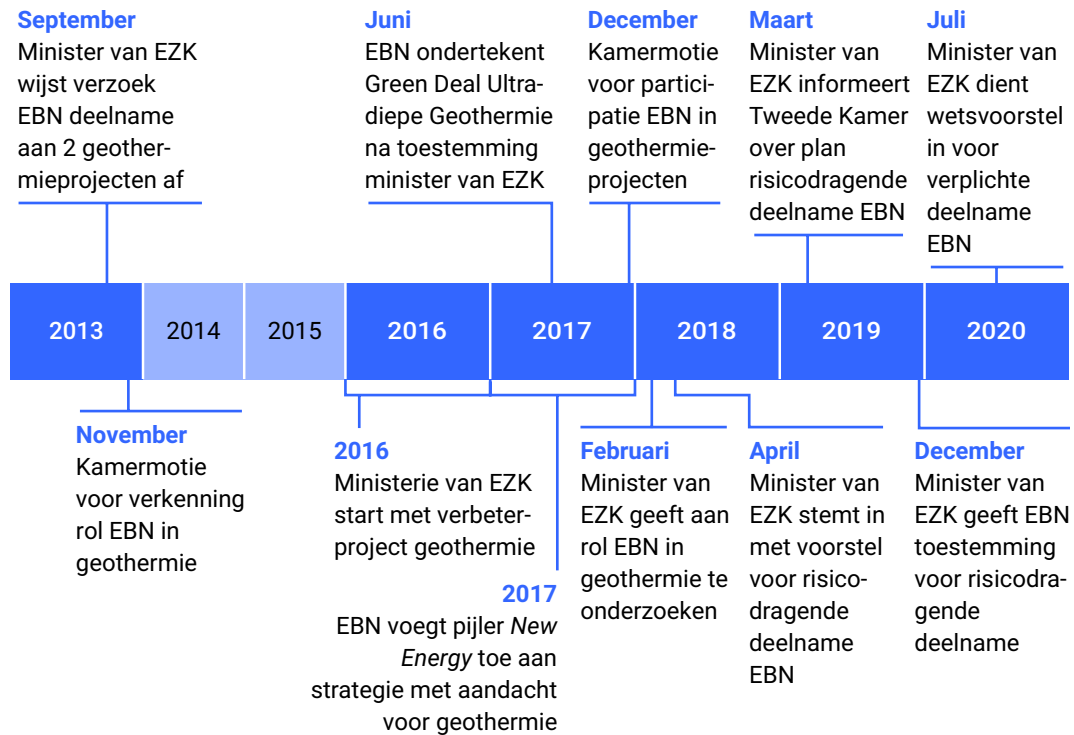
TenneT draagt bij aan de energietransitie door de aansluiting van windparken op zee, de uitbreiding en de versterking van het hoogspanningsnet, en door de energiedragers gas en elektriciteit met elkaar en met verschillende eindgebruikers te verbinden (systeemintegratie).

Bron: Financiën, 2019

Bijlage 4 Tijdslijnen besluitvorming EBN, Gasunie en TenneT

EBN

EBN maakt interesse in geothermie al in 2013 kenbaar



Gasunie

Rijk al in 2013 betrokken bij plannen voor een regionaal warmtetransportnet in Zuid-Holland



TenneT

Tweede Kamer roept al in 2008 op om TenneT netbeheerder op zee te maken



Bijlage 5 Methodologische verantwoording

Onderzoeksvraag

Het doel van het onderzoek is om te oordelen of de minister van EZK zorgvuldig heeft gehandeld bij zijn beslissingen om EBN, Gasunie en TenneT nieuwe taken te laten vervullen in de energietransitie. De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt dan ook:

Heeft de minister van EZK – als verantwoordelijk minister voor het energiebeleid – zorgvuldig gehandeld bij zijn beslissingen om een aantal nieuwe taken in de energietransitie door EBN, Gasunie en TenneT in de energietransitie te laten vervullen?

Daarbij richt het onderzoek zich zowel op de besluitvormingsproces dat heeft geleid tot de nieuwe taken van EBN, Gasunie en TenneT, als op de uitwerking van deze beslissingen in termen van sturing en financiering. Tot slot hebben we ook onderzoek verricht naar de verantwoording van de minister aan het parlement over zijn beslissingen en over de uitvoering van de nieuwe taken.

Normenkader

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden hebben we een normenkader opgesteld. Daarmee maken wij duidelijk wat wij verstaan onder een zorgvuldige werkwijze. Deze normen zijn deels vaste kwaliteitscriteria waarmee de Algemene Rekenkamer beleid toetst. Daarnaast hebben we normen gehanteerd uit de *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013* (Financiën, 2013).

Omdat de minister de nieuwe taken wettelijk laat vastleggen, heeft het parlement in de besluitvorming een belangrijke medewetgevende taak. Bij een zorgvuldige werkwijze van de minister van EZK hoort daarom ook tijdige en volledige verantwoording aan het parlement over zijn beslissingen. Het normenkader is te vinden in bijlage 6.

Casuïstiek en casusselectie

Omdat slechts enkele staatsdeelnemingen een taak in de energietransitie (gaan) vervullen, hebben we gekozen voor een casusonderzoek. We hebben de casussen in de voorbereiding voor dit onderzoek geselecteerd aan de hand van de volgende selectiecriteria:

- De minister van EZK heeft als verantwoordelijk minister voor het energiebeleid de beslissing genomen over de nieuwe taak. Dat wil zeggen: er moet sprake zijn van een duidelijk beslissingsmoment.
- De nieuwe taak is van significant belang voor de door het kabinet gewenste energietransitie.

- Met de uitvoering van de nieuwe taak is een significant financieel belang voor de rijksoverheid gemoeid.

Op basis van de selectiecriteria hebben we door een quickscan van kamerbrieven en interne ambtelijke stukken bepaald welke beslissingen van de minister van EZK aan deze criteria voldoen. Uiteindelijk hebben we besloten om 4 casussen te onderzoeken.

Gasunie

De minister van EZK werkt aan de Wet collectieve warmtevoorziening, waarin hij een wettelijke taak voor het netbeheer van een warmtetransportnet wil opnemen. Vooruitlopend op de behandeling van dit wetsvoorstel heeft de minister Gasunie in 2019 alvast de opdracht gegeven zich voor te bereiden op de wettelijke taak als netbeheerder van een regionaal warmtetransportnet in Zuid-Holland (de WarmtelinQ). Ook heeft de minister Gasunie opdracht gegeven voorbereidingen te treffen om dit warmtetransportnet, dat warmte zal vervoeren tussen het havengebied Rotterdam, het Westland en Den Haag, aan te leggen.

EBN

De minister van EZK heeft ook een wetsvoorstel voor wijziging van de Mijnbouwwet ingediend, waarin EBN de wettelijke taak krijgt om verplicht risicodragend deel te nemen in geothermieprojecten. Dit houdt in dat EBN verplicht financieel deel gaat nemen in geothermieprojecten, waarbij EBN vooralsnog voor 20% tot 40% in het project zal deelnemen. Vooruitlopend op dit wetsvoorstel heeft de minister van EZK EBN in 2019 toestemming gegeven om risicodragend deel te nemen in geothermieprojecten. Totdat het wetsvoorstel is aangenomen neemt EBN alleen op vrijwillige basis deel in geothermieprojecten.

TenneT

De minister van EZK heeft in 2016 de Elektriciteitswet gewijzigd en daarin de wettelijke taak van het netbeheer van het net op zee laten opnemen. Voor deze taak heeft de minister TenneT in 2016 aangewezen. Voor deze taak dient TenneT een net op zee aan te leggen en te beheren, waarbij TenneT windparken op zee via platforms en kabels aansluit op het landelijke hoogspanningsnet.

GasTerra

In dit onderzoek hebben we ook de beslissing van de minister van EZK als aandeelhouder namens de Staat onderzocht om GasTerra te verzoeken haar bedrijfsactiviteiten

te beëindigen, hoewel GasTerra ambities heeft op het terrein van groen gas. Wij hebben hiermee verklaringen willen vinden voor het feit dat GasTerra juist geen taak in de energietransitie gaat vervullen.

Onderzoeksactiviteiten

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen hebben we voor elke casus een dossieronderzoek uitgevoerd en interviews afgenomen. Voor het dossieronderzoek wilden wij aanvankelijk onderzoek doen op locatie bij het Ministerie van EZK en het Ministerie van Financiën. Door de coronamaatregelen was dit niet mogelijk en hebben we alleen interne stukken bij beide ministeries opgevraagd. Waar er naar ons inzicht relevante interne stukken ontbraken tussen de aangeleverde documenten en waar onze bevoegdheden dit toelieten, hebben wij vervolgens interne stukken opgevraagd bij EBN, Gasunie en TenneT zelf. Daarnaast hebben we voor elke casus wet- en regelgevingsstukken, bijvoorbeeld over de Elektriciteitswet, de Gaswet en de Mijnbouwwet, en verantwoordingsstukken verzameld.

Gesprekspartners

Naast het dossieronderzoek hebben we medewerkers van het Ministerie van EZK, het Ministerie van Financiën, EBN, Gasunie, GasTerra, TenneT en verschillende andere betrokken partijen (digitaal) geïnterviewd. In de interviews stelden wij vragen om meer kennis te vergaren over:

- de wijze waarop beslissingen van de minister van EZK tot stand waren gekomen;
- de voortgang van de uitwerking van de beslissing en uitvoering van de taak;
- de rol van de betreffende organisatie bij de uitvoering van de taak;
- de samenwerking met andere partijen;
- de financiering van de taak.

De tabel geeft de gesprekspartners per casus weer voor dit onderzoek.

Gasunie	EBN	TenneT	GasTerra
Gasunie	EBN	TenneT	GasTerra
Gemeente Den Haag	BNG Bank	ACM	Ministerie van EZK
Havenbedrijf Rotterdam	Dutch Association Geothermal Operators*	Ministerie van EZK	
Ministerie van EZK	Glastuinbouw Nederland	Ministerie van Financiën	
Ministerie van Financiën	Ministerie van EZK	Nederlandse Vereniging voor Duurzame Energie	
Provincie Zuid-Holland	Ministerie van LNV	Nederlandse Wind Energie Associatie	
	RVO.nl		

* thans: *Geothermie Nederland*

Bijlage 6 Normenkader

Zorgvuldigheid van het besluitvormingsproces

- De minister heeft de publieke belangen waaraan de beslissing moet bijdragen in kaart gebracht. De minister heeft ook de noodzaak van de beslissing met relevante beleidsinformatie onderbouwd in het licht van deze publieke belangen.
- De minister heeft de bijdrage van zijn beslissing aan de publieke belangen, inclusief de belangen van Staat als aandeelhouder, navolgbaar afgewogen. Een navolgbare weging voldoet aan de normen 'ordelijk' en 'controleerbaar'. Ordelijk houdt in: het op een geregelde wijze tot stand komen van de weging. Controleerbaar houdt in: de mogelijkheid om te onderzoeken hoe de weging tot stand is gekomen.
- De minister heeft de aandeelhouder namens de Staat tijdig betrokken bij de besluitvorming. Met tijdig bedoelen wij dat de aandeelhouder voorafgaand aan de beslissing is geconsulteerd.
- De minister heeft de relevante alternatieven voor zijn beslissing in kaart gebracht, inclusief nuloptie, en navolgbaar afgewogen.
- De minister heeft de geschiktheid van de beoogde partijen voor de uitvoering van de nieuwe taken getoetst.
- De minister heeft zich een beeld gevormd van de financiële onderbouwing voor de uitvoering van de nieuwe taak.

Zorgvuldigheid van de uitwerking van de nieuwe taken

- De minister heeft zich ingespannen om de financieringsconstructie voor de nieuwe taak doelmatig vorm te geven.
- De minister heeft de mogelijke financiële gevolgen van de nieuwe taak voor de Staat, voor EBN, Gasunie en TenneT en voor eventuele derde partijen in kaart gebracht.
- De minister heeft de financiële risico's omtrent de nieuwe taak voor de Staat, voor EBN, Gasunie en TenneT en voor eventuele derde partijen in kaart gebracht en deze risico's waar mogelijk beperkt.
- De minister heeft instrumenten in handen om de uitvoering van de nieuwe taak zo nodig bij te sturen.
- De minister heeft afspraken met EBN, Gasunie en TenneT gemaakt over de informatie die de ondernemingen periodiek aan de minister moet verschaffen over de voortgang van de uitvoering van de nieuwe taak. De minister ontvangt in ieder geval informatie over de kosten van de uitvoering en de voortgang van de uitvoering.

Verantwoording van de minister aan het parlement

- De minister informeert het parlement tijdig en volledig over zijn beslissing. Met volledig bedoelen we dat de minister inzicht verschaft in: de bijdrage van de beslissing aan de beoogde publieke belangen, de afweging van alternatieve instrumenten om in hetzelfde doel te voorzien, de verwachte omvang van de kosten voor de uitvoering van de taak en de voorgestelde bijdrage van de schatkist.
- De minister informeert het parlement tijdig en volledig over significante wijzigingen in de uitvoering van de taak.

Bijlage 7 Eindnoten

1. In de Klimaatwet zijn de volgende doelen opgenomen:
 - 49% minder CO₂-uitstoot in 2030 ten opzichte van 1990.
 - 95% minder CO₂-uitstoot in 2050 ten opzichte van 1990.
 - 100% CO₂-neutrale elektriciteit in 2050.
 - Er moet energie worden bespaard.
2. Deze zin is aangepast nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van EZK en de minister van Financiën voor bestuurlijk wederhoor. Het gaat hier om een feitelijke verbetering van de tekst in het rapport. In de oorspronkelijke zin stond per abuis de minister van Financiën als aandeelhouder namens de Staat van EBN aangeduid.
3. Op grond van EU-regelgeving voor een 'interne markt' is de functie van transport van elektriciteit en gas gescheiden van de overige functies in de energievoorziening (productie, levering en handel).
4. Ook ten tijde van de besluitvorming over de nieuwe taken vormden deze publieke belangen de basis voor het energiebeleid (zie: EZK, 2016a).
5. EBN Aardwarmte is geen warmtebedrijf. EBN Aardwarmte houdt zich immers alleen bezig met de winning van geothermie. Een warmtebedrijf is een bedrijf dat warmte verkoopt aan consumenten en andere bedrijven. Omdat voor het aanbieden van warmte een collectief warmtenet nodig is, zijn warmtebedrijven vaak ook verantwoordelijk voor de aanleg en het beheer van (lokale) warmtenetten. Voor het voeden van zo'n warmtenet kopen warmtebedrijven warmte in of produceren zij zelf warmte. EBN Aardwarmte kan de warmte dus wel verkopen aan een warmtebedrijf.
6. Dit blijkt uit interne documenten van het Ministerie van Financiën.
7. De ODE is een belasting op de energienota waarmee de minister van EZK SDE+(+)-uitgaven dekt.
8. Dit blijkt uit een interne berekening van het Ministerie van EZK.

Algemene Rekenkamer

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document

is vastgesteld op 16 juni 2021.

Dit document is op 24 juni 2021

aangeboden aan de

Tweede Kamer.

Foto omslag: ANP Foto, Cor Salverius

Den Haag, juni 2021