

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

Algemene Rekenkamer
t.a.v. de heer Visser
Postbus 20015
2500 EA DEN HAAG

**Directie Financieel
Economische Zaken**

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6100 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/ezk

Datum

Betreft Bestuurlijke reactie conceptrapport 'In publieke handen'

Geachte heer Visser,

Op 6 mei 2021 ontvingen de minister van Financiën en ik uw conceptrapport 'In publieke handen'. We zijn u zeer erkentelijk voor uw rapport en de daarin opgenomen aanbevelingen. Met deze brief reageren wij gezamenlijk op uw rapport.

De Algemene Rekenkamer (AR) heeft onderzocht of de minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) zorgvuldig heeft gehandeld bij zijn beslissingen om EBN, Gasunie en TenneT nieuwe taken in de energietransitie te laten vervullen. U geeft in uw rapport aan dat de hoofdconclusie van het onderzoek is dat de minister van EZK zijn beslissingen om nieuwe taken in de energietransitie bij EBN, Gasunie en TenneT te beleggen onvoldoende heeft onderbouwd. U licht dit in het rapport toe aan de hand van drie deelconclusies en doet daarbij drie aanbevelingen. In deze brief ga ik in op uw conclusies en aanbevelingen ten aanzien van EBN, Gasunie en Tennenet. Ten slotte reageert de minister van Financiën op uw aanbeveling ten aanzien van de nota deelnemingenbeleid.

EBN

U heeft onderzoek gedaan naar de risicodragende deelname van EBN in geothermie. Mijn ambtsvoorganger heeft op 21 maart 2019 de Tweede Kamer geïnformeerd over het voornemen om het voor vergunninghouders verplicht te maken om EBN deel te laten nemen in geothermieprojecten (Kamerstuk 31239, nr. 298) en heeft vervolgens op 16 juli 2020 een voorstel aan de Tweede Kamer aangeboden waarmee dit wettelijk wordt geregeld (Kamerstukken 35531, nr. 1 tot en met 7). In de Staat van de Sector Geothermie concludeert Staatstoezicht op de Mijnen dat de geothermiesector nog onervaren is en onvoldoende kennis deelt¹. Met risicodragende deelname van EBN wordt beoogd om de kennisdeling- en borging bij geothermieprojecten te verbeteren. Het voorstel is in lijn met motie van lid Jetten c.s. (Kamerstuk 34775 XIII, nr. 94), waarin de regering wordt verzocht EBN te laten participeren in geothermieprojecten. In 2019 heeft mijn ambtsvoorganger het principebesluit genomen dat EBN voorafgaand aan de besluitvorming over het wetsvoorstel al risicodragend kan deelnemen aan geothermieprojecten, als vergunninghouders dit wenselijk achten. In dit

¹ Staat van de Sector Geothermie, Staatstoezicht op de Mijnen, 2017:
<https://www.sodm.nl/documenten/rapporten/2017/07/13/staat-van-de-sector-geothermie>

principebesluit is vastgelegd dat de minister van EZK op grond van artikel 82, derde lid van de Mijnbouwwet vooraf schriftelijke instemming moet verlenen per project. Dit is in aanvulling op de bestaande bevoegdheid van de minister van EZK om als aandeelhouder van EBN investeringen, die boven een bepaalde drempelwaarde uitkomen, goed te keuren.

U doet in uw rapport de aanbeveling om beslissingen over nieuwe taken in de energietransitie te baseren op een zorgvuldige en navolgbare afweging van alternatieve oplossingen. Ik ben van mening dat het besluit om EBN risicodragend te laten deelnemen in geothermieprojecten zorgvuldig is afgewogen tegen alternatieve maatregelen, maar dat dit wellicht beter gedocumenteerd en gecommuniceerd had kunnen worden richting de Tweede Kamer. Dit jaar zal in opdracht van het ministerie van EZK een evaluatie naar EBN worden uitgevoerd. Volgens de nota deelnemingenbeleid dienen staatsdeelnemingen iedere zeven jaar te worden geëvalueerd. Daarnaast bepaalt de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek dat minimaal eens per zeven jaar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid van het Rijk wordt geëvalueerd. Dit geldt ook voor het beleidsinstrument EBN als onderdeel van artikel 4 van de begroting van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. In deze evaluatie zal ook gekeken worden naar de taken en activiteiten van EBN in het kader van de energietransitie. Het onderdeel dat gaat over de beleidsmatige aansturing van EBN en het onderdeel dat verantwoordelijk is voor het aandeelhouderschap worden bij dit onderzoek betrokken. In de opdracht voor de evaluatie zal ik uw aanbeveling betrekken, zodat bij eventuele nieuwe toekomstige taken voor EBN de afwegingen op betere wijze worden vastgelegd en gecommuniceerd aan de Tweede Kamer.

U beveelt daarnaast aan om het parlement tijdig een onderbouwing te geven van de omvang van de kosten voor de uitvoering van de nieuwe taken en een eventuele bijdrage uit de schatkist. Tijdige en volledige informatievoorziening aan het parlement over nieuwe taken aan staatsdeelnemingen en de financiële consequenties daarvan is van groot belang voor de democratische controle. Op 4 mei 2021 heb ik een brief aan de Tweede Kamer gestuurd over de rol van EBN in de energietransitie. In deze brief beschrijf ik de huidige en voorgenomen taken en activiteiten van EBN. Ook ga ik in op welke terreinen een nadere rol voor EBN kan worden onderzocht. Bij nieuwe voorstellen, waarmee vergunninghouders worden verplicht om EBN risicodragend te laten deelnemen is altijd een wijziging van de Mijnbouwwet vereist. Dergelijke verplichtingen kunnen alleen worden ingevoerd als het parlement daarmee instemt. De 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 zal daarbij ter harte worden meegenomen.

Gasunie

U doet de aanbeveling om beslissingen over nieuwe taken in de energietransitie te baseren op een zorgvuldige en navolgbare afweging van alternatieve oplossingen. In het geval van WarmtelinQ is Gasunie door partijen in de regio verzocht deze nieuwe taken op zich te nemen. EZK heeft met betrokken partijen vanuit het publieke belang afgewogen of inzet een publieke partij hier wenselijk is.

Geconcludeerd is dat dit wenselijk is vanwege de staatsveiligheid en de gevoeligheid van deze vitale infrastructuur met oog op de betrouwbaarheid, betaalbaarheid en duurzaamheid van de warmtevoorziening in de regio Zuid Holland. Verder geldt dat Gasunie beschikt over kennis en ervaring op het gebied van het ontwikkelen van grootschalig energie-infrastructuur alsmede de schaalgrootte en ervaring in het projectmanagement van grote infrastructurele werken in de ondergrond, waardoor Gasunie zich in het bijzonder kwalificeert voor het uitvoeren van dit omvangrijke warmteproject.

U geeft in uw rapport het advies om het parlement tijdig een onderbouwing te geven van de omvang van de kosten voor de uitvoering van de nieuwe taken en een eventuele bijdrage van de schatkist. Ik deel uw constatering dat tijdige en volledige informatievoorziening aan het parlement over nieuwe taken aan staatsdeelnemingen en de financiële consequenties daarvan van groot belang zijn voor de democratische controle. De Tweede Kamer is eerder geïnformeerd over de hoogte van de bedragen die zijn toegezegd aan Gasunie ten behoeve van de ontwikkeling van de WarmtelinQ (van Rotterdam naar Den Haag) middels een Kamerbrief (Kamerstuk 30196, nr. 676). Over de financiering van WarmtelinQ+ (aftakking van WarmtelinQ bij Rijswijk naar Leiden) wordt de Tweede Kamer naar verwachting in Q2 2021 geïnformeerd. De 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 zal ter harte worden genomen.

TenneT

U heeft onderzocht of de minister van EZK zorgvuldig heeft gehandeld bij zijn besluit om TenneT nieuwe taken in de energietransitie te geven met de aanleg en het beheer van een net op zee voor de realisatie van de doelen voor windenergie op zee uit het Energieakkoord. Dit onderzoek en de daaruit volgende conclusies en aanbevelingen zijn waardevol bij het vervolg van de energietransitie. Dit geldt in het bijzonder voor de bijdrage van het Noordzee-energiesysteem in de energietransitie en de rol die TenneT en wellicht andere staatsdeelnemingen daarin kunnen vervullen.

U doet de aanbeveling om beslissingen over nieuwe taken in de energietransitie te baseren op een zorgvuldige en navolgbare afweging van alternatieve oplossingen. Deze aanbeveling neem ik ter harte. Hoewel de Tweede Kamer sinds 2008 de voorkeur heeft uitgesproken om TenneT de taak te geven voor de aanleg van een net op zee en dit ook in het Energieakkoord zo was afgesproken, was het goed geweest alle aspecten van de afweging om TenneT aan te wijzen als netbeheerder van het net op zee explicieter met de Kamer te delen. Destijds lag de nadruk in de politieke discussie op de kosten van het net op zee en de vraag of de aanleg en het beheer ervan door TenneT efficiënter zou zijn. Daardoor zijn andere aspecten, waaronder de gevolgen voor de publieke belangen, inclusief de belangen van de Staat als aandeelhouder, in de communicatie richting de Tweede Kamer onderbelicht. Deze belangen zijn echter wel degelijk zorgvuldig afgewogen en besproken, waaronder met de minister van Financiën als de aandeelhouder van TenneT.

Uw tweede aanbeveling betreft de onderbouwing van de omvang van de kosten voor de uitvoering van de nieuwe taken en een eventuele bijdrage van de schatkist. U concludeert daarin dat mijn ambtsvoorganger de Tweede Kamer onjuist zou hebben geïnformeerd over de gevolgen voor de lasten van de energie-intensieve industrie van een bekostiging van het net op zee uit de SDE+-middelen, doordat in het gegeven voorbeeld de ODE-vrijstelling niet is meegenomen. Ik ben het met die conclusie niet eens. Mijn ambtsvoorganger heeft met het bewuste rekenvoorbeeld willen aangeven dat er een grote lastenverschuiving richting energie-intensieve bedrijven optreedt indien de vergoeding aan TenneT voor het net op zee op de reguliere manier van vergoeding, namelijk via de transporttarieven, zou plaatsvinden. Het gegeven rekenvoorbeeld diende daarbij, zoals ook aangegeven in de bewuste brief (Kamerstuk 33561, nr. 21), als illustratie om te laten zien dat kosten anders onevenredig bij grote gebruikers terechtwamen. Daarbij is een vereenvoudiging toegepast door aan de ene kant de ODE-vrijstelling van energie-intensieve bedrijven niet mee te nemen en aan de andere kant ook de vrijstellingen voor transporttarieven (volumecorrectiefactor) buiten beschouwing te laten omdat de effecten van beide verschillen per type bedrijf. Anders dan u lijkt te suggereren zou het wel meenemen van deze vrijstellingen voor de energie-intensieve industrie de uitkomst van het rekenvoorbeeld niet wezenlijk veranderen. Achteraf bezien was het beter geweest bij het rekenvoorbeeld deze nuanceringen als disclaimer op te nemen.

Ten aanzien van de navolgbaarheid van de uitgaven voor het net op zee in de begroting van het ministerie van EZK herken ik uw aanbeveling. Die is inderdaad voor verbetering vatbaar. In de begroting 2021 is daar een eerste stap in gezet met het toevoegen van een verdere uitsplitsing van de middelen voor duurzame energieregelingen. Ik zal onderzoeken hoe ik de navolgbaarheid van de uitgaven verder kan vergroten.

U stelt dat het parlement onvoldoende op de hoogte is van de opleveringsdata van de verschillende verbindingen van het net op zee, waardoor onduidelijk is in hoeverre de doelstelling voor windenergie op zee voor 2023 uit het Energieakkoord binnen bereik blijft. Ik herken dat beeld niet. Mijn ambtsvoorgangers hebben meermalen de Tweede Kamer van de opleverdata en voortgang op de hoogte gesteld middels brieven over de routekaart windenergie op zee (Kamerstuk 33561, nr. A/11), het ontwikkelkader windenergie op zee (Kamerstuk 33561, nr. 27), de voortgang van de uitvoering van de routekaart windenergie op zee (Kamerstuk 33561, nr. 48) en de uitslagen van de vijf tenders die voor de doelstelling voor windenergie op zee uit het Energieakkoord zijn gehouden (Kamerstukken 33561, nrs. 31, 38, 41 en 49 en Kamerstuk 35092, nr. 9).

Tot slot stelt u dat het ontwikkelkader windenergie op zee de beoordeling van de doelmatigheid van de investeringen van TenneT door de markttoezichthouder Autoriteit Consument & Markt (ACM) beperkt. Ik wil daarbij aangeven dat het ontwikkelkader noodzakelijkerwijs een aantal fundamentele systemische keuzes vastlegt omtrent de vormgeving van het net op zee. Dit biedt duidelijkheid en zekerheid aan windparkontwikkelaars voordat zij inschrijven op een tender voor een windparkvergunning en is tevens noodzakelijk voor standaardisatie van de

platforms van het net op zee en daarmee te behalen kostenvoordelen. Dat dergelijke keuzes vooraf in potentie spanning kunnen opleveren met een beoordeling op efficiëntie van de investeringen achteraf is door EZK en TenneT onderkend. Om die reden zijn zowel de ACM alsook de aandeelhouder (de minister van Financiën) telkens door mij bij het opstellen of wijzigen van het ontwikkelkader betrokken, zodat zij aan de voorkant van het ontwerpproces van het net op zee hun rol kunnen uitoefenen. Door inzicht te hebben in de ontwerpkeuzes en de onderbouwing daarvan, die bij het opstellen van het ontwikkelkader worden overwogen, kunnen zij bevorderen dat de meest efficiënte keuzes worden gemaakt voor het geheel van netaansluiting en windpark.

Nota Deelnemingenbeleid

U doet de aanbeveling aan de minister van Financiën om bij een volgende wijziging van de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013 duidelijk te maken wanneer het vakdepartement en de aandeelhouder namens de Staat moeten overleggen bij nieuwe beleidsvoorstellen met gevolgen voor staatsdeelnemingen. Daarbij beveelt u eveneens aan om te expliciteren wie de gevolgen van die voorstellen voor de publieke belangen moet afwegen, ook in het geval van een beleidsdeelnemingen. Zoals u constateert vloeit deze aanbeveling mede voort uit een recente beleidsdoorlichting van het deelnemingenbeleid (Financiën, 2020). Het kabinet onderschrijft dan ook de aanbeveling om de samenwerking tussen de aandeelhouder en de beleidsdepartementen te expliciteren. Het opstellen van een nieuwe Nota Deelnemingenbeleid is aan een nieuw kabinet.

Hoogachtend,

Stef Blok
Minister van Economische Zaken en Klimaat

Wopke Hoekstra
Minister van Financiën