

Drivers of Change

Normatief kader



2023
GRONINGEN

**Voor overheidsinterventies in
de energiemarkt ten behoeve
van de energietransitie**

Een eerste verkenning van overheidsingrijpen in de energiemarkt en de formulering van uitgangspunten voor een normatief kader



Normatief Kader – fase I

Groningen, 20 december 2023

Met dank aan Energie Beheer Nederland B.V. (EBN), GasTerra, TenneT, Alliander en Enexis

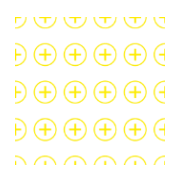
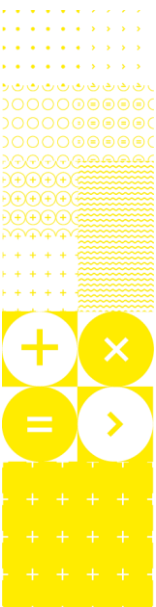
Auteurs:

Dit rapport is gebaseerd op de ideeën en uitwerkingen van Mr. D. Kuiken en Mw. M. van Schot, beiden destijds werkzaam bij New Energy Coalition.

De verdere uitwerking is gemaakt door Dr. W.P. van der Gaast en Mr. Dr. D.G. Tempelman, Hanzehogeschool Groningen, met ondersteuning van Mw. M. Vos, New Energy Coalition.

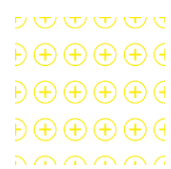
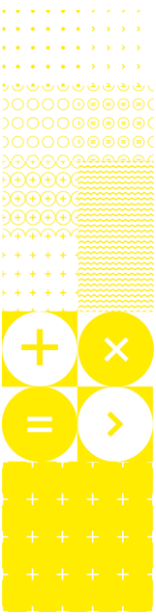
Met verdere inbreng van:

Prof. dr. H.H.B. Vedder, Prof. dr. H. Van der Windt en Prof. dr. C. Zuidema, Rijksuniversiteit Groningen



Inhoudsopgave

Normatief Kader – fase I	1
Inhoudsopgave	2
1. Inleiding.....	3
2. Overheidsinterventies in de transitiepraktijk.....	5
2.1. Interventie als politieke keuze.....	5
2.2. Doelgerichte innovatie stimuleren	5
2.3. Intervenieren via deelnemingen.....	6
3. Evaluatie interventies via deelnemingen.....	8
4. Elementen voor een normatief interventiekader	12
4.1. Interventie bij omvangrijk maatschappelijk probleem.....	12
4.2. Effectiviteit en adresseren van ongewenste beleidseffecten	13
4.3. Onderscheid met bestaande afwegingskaders zoals IAK	15
5. Conclusie en vervolg.....	16
5.1. Uitgangspunten normatief interventiekader	16
5.2. Elementen voor het normatief interventiekader.....	16
5.3. Aanvullende overwegingen	17
Referenties	18
Annex	20



1. Inleiding

Bestaande energiesystemen zijn grotendeels ontworpen om fossiele brandstoffen op een efficiënte manier van een beperkt aantal bronnen naar een groot aantal eindgebruikers te brengen, zowel internationaal als in Nederland. Groeiende wetenschappelijke inzichten over klimaatverandering (IPCC, 2014) (IPCC, 2021) als gevolg van verbranding van fossiele brandstoffen zetten deze systemen steeds meer onder druk om te veranderen. Om de risico's van klimaatverandering beheersbaar te houden en te voorkomen dat klimaatimpacts onomkeerbaar worden, is in VN-verband afgesproken de gemiddelde opwarming van de aarde te beperken tot 1,5° Celsius ten opzichte van de globaal gemiddelde temperatuur rond 1850 (UNFCCC, 2022). Concreet impliceert dit doel dat in de loop van deze eeuw wereldwijd de netto-uitstoot van broeikasgassen tot nihil wordt gereduceerd.

Een onmiddellijke consequentie van dit klimaatdoel is dat het 'landschap' voor nationale en internationale energiesystemen drastisch verandert. Er moet worden overgeschakeld op energiesystemen met vooral hernieuwbare energietechnologieën. Dit gaat doorgaans verder dan 'slechts' een technische omschakeling van de ene techniek naar een andere (Geels, 2005) (Geels, 2011). Het houdt bijvoorbeeld in dat gekeken moet worden naar de technische infrastructuur, zoals de transitie van centrale fossiele energieopwekking naar decentrale hernieuwbare energieopwekking. Ook verandert de rolverdeling tussen producent en consument, waarbij de laatste, via bijvoorbeeld gebruik van zonnepanelen, de rol van de eerste deels overneemt. De overheid zal andere accenten gaan leggen, zoals het langdurig garanderen van rendementen van investeringen in hernieuwbare energie via exploitatiesubsidies, het garanderen van leveringszekerheid door investeringen in energieopslag of het opleggen van (emissie)quota. De overheid kan ook een regierol op zich nemen door technologische ontwikkelingen in markt-'niches' te stimuleren via onderzoek- en innovatiesubsidies.

Naast de focus op klimaatverandering als aanleiding voor de energietransitie zal ook rekening moeten worden gehouden met maatschappelijke of publieke belangen, die op hun beurt ook continue aan verandering onderhevig zijn (Teulings, Bovenberg, & Dalen, 2003). Maatschappelijke opvattingen over milieubescherming, eindigheid van grondstoffen, circulaire omgang met gebruikte materialen, (energie)armoede, geopolitieke ontwikkelingen, gendergelijkheid, en het halen van duurzaamheidsdoelen zorgen ervoor dat beleidsvraagstukken complexer worden met afwegingen van een breder en gevarieerder pallet aan belangen. Dit kan bijvoorbeeld leiden tot een andere rolverdeling tussen overheidslagen, waarbij, bijvoorbeeld, de Rijksoverheid een doel formuleert (uitbreiding van de capaciteit hernieuwbare energieproductie) en de uitwerking ervan overlaat aan provincies of gemeenten. Waar de Rijksoverheid in haar afweging vooral rekening houdt met algemeen nationaal belang, zal een provincie bij de besluitvorming moeten afwegen of de maatregel past in de eigen ruimtelijke planning en zal een gemeente afwegen wat de consequenties voor de burger zijn, bijvoorbeeld in termen van betaalbaarheid van energie of acceptatie van de maatregel.

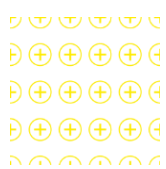
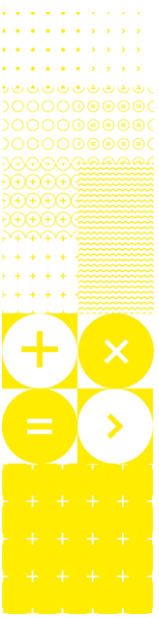
Een belangrijke reden voor de overheid om te interveniëren in de energietransitie kan zijn een maatschappelijke uitdaging, zoals klimaatverandering, die een dusdanig grootschalige transitie vereist, in een dusdanig hoog tempo, die door de markt niet kan worden opgebracht. Ook leidt de energietransitie tot opkomst van sectoren die nog niet zijn gereguleerd en waar nog geen uitgekristaliseerde rolverdeling tussen private en publieke partijen bestaat (Dieperink, 2022, p. 46). De overheid kan deze opschaling en versnelling stimuleren via financiële instrumenten, zoals subsidie en onderzoeksgeld, maar de overheid kan ook actief participeren in de markt, bijvoorbeeld via een publiek-private samenwerking. Hiervoor bestaan reeds de nodige juridische kaders, zoals de Electriciteitswet 1998 die de energieproductie overlaat aan de private sector, maar regelt dat alleen overheden elektriciteitsnetten in eigendom hebben. Bij gaswinnings- en geothermieprojecten is het uitgangspunt dat marktpartijen verplicht moeten samenwerken met staatsdeelneming Energiebeheer Nederland (Dieperink, 2022).

Het initiatief 'Normatief Kader' richt zich met name op direct overheidsingrijpen waarbij de overheid, bijvoorbeeld via staatsdeelnemingen als Energiebeheer Nederland, Gasunie en Tennet een actieve rol op zich neemt in de energiemarkt ten behoeve van de energietransitie en daarbij samenwerkt met private marktpartijen. Uitgangspunt hierbij is dat dit directe ingrijpen van de overheid moet voldoen aan bestaande afwegingskaders voor behoorlijk bestuur, maar het normatief kader voegt hieraan criteria toe voor de aanleiding van de



interventie, de effectiviteit en efficiëntie van de interventie en de alternatieven ervan, en het bepalen van de duur van de interventie, inclusief een exitstrategie.

Dit verslag bevat een inventarisatie van bestaande afwegings- en toetsingskaders en aspecten die v.w.b. interventies via deelnemingen nog niet of onvoldoende zijn geregeld of uitgewerkt. O.b.v. gesprekken met de begeleidingsgroep, gesprekken met enkele hoogleraren en een literatuurstudie resulteert dit verslag in een aantal criteria en uitgangspunten voor een nadere uitwerking van een normatief interventiekader voor de energietransitie via (staats)deelnemingen.



2. Overheidsinterventies in de transitiepraktijk

2.1. Interventie als politieke keuze

Er bestaan verschillende manieren om als overheid te interveniëren in de energiemarkt, bijvoorbeeld via het vaststellen van een doel **met een beleidsinstrument** voor het aandeel hernieuwbare energie in energieconsumptie of een ingreep wanneer blijkt dat de acties voor implementatie van de strategie niet afdoende zijn. Een voorbeeld hiervan is de beslissing van de Raad van Ministers en het Europees Parlement om vanaf 2005 de broeikasuitstoot door de energie-intensieve industrie in de EU te maximeren via het Europese emissiehandelssysteem (ETS). Bedrijven krijgen een jaarlijks quotum van emissierechten en kunnen deze rechten onderling verhandelen, waardoor er een marktprijs ontstaat voor emissies van CO₂-equivalenten. Met dit ingrijpen zorgt de overheid ervoor dat de externe milieu-effecten van broeikasgasuitstoot deels in de economische prijzen worden verrekend. Echter, toen bleek dat het ETS niet bestand bleek tegen de externe schok a.g.v. de kredietcrisis in 2008-2010, grepen de Raad van Ministers en het Europees Parlement opnieuw in via een marktstabiliteitsmechanisme (European Commission, 2023).

Dit voorbeeld illustreert welke afwegingen gemaakt kunnen worden bij overheidsinterventies: er wordt een politieke beslissing genomen om te interveniëren vanwege een maatschappelijk probleem (milieu-effecten vanwege uitstoot van broeikasgassen), er wordt een interventiedoel gesteld (internaliseren van externe milieueffecten), er wordt een principe gekozen ('de vervuiler betaalt'), en er wordt een instrument gekozen dat doelmatig wordt geacht. Ook bij de reparatie-ingreep moeten weer afwegingen worden gemaakt zoals: ingrijpen verstoort wellicht de marktwerking, maar maakt de markt robuuster.

Het laat ook een interventie zien via de inzet van een marktmechanisme om een gesteld doel te behalen. De overheid kan ook ingrijpen in de energiemarkt, door zelf, bijvoorbeeld via bedrijven waarvan het aandeelhouder is, bepaalde markttaken uit te voeren. Voorbeelden hiervan zijn de beslissing van de Minister van Economische Zaken om via Energiebeheer Nederland (risicodragende deelneming in geothermieprojecten), Gasunie (aanleg warmtetransportnet in Zuid-Holland) en TenneT (rol van netbeheerder rondom windparken op zee) (zie ook hoofdstuk 4) te interveniëren in energietransitieprocessen. In deze gevallen zal de overheid moeten interveniëren volgens beginselen van goed bestuur. Niettemin oordeelde de Algemene Rekenkamer (2021) over deze interventies dat de Minister deze beslissing onvoldoende heeft onderbouwd en gedocumenteerd. Tevens was de taakafbakening van gereguleerde partijen in de energietransitie niet altijd duidelijk.

Bij interventies door de overheid t.b.v. de energietransitie, staat een aantal overwegingen centraal. Ten eerste is de vraag of de overheid moet ingrijpen. Het antwoord op deze vraag hangt meestal af van de politieke en ideologische keuzes van de regering. Bijvoorbeeld, in de economische literatuur bestaat traditioneel een opvattingenstrijd over de rol van de overheid in de markt. Het antwoord op de of-vraag hangt daarom deels af van de politieke visies en voorkeuren van de zittende regering. Zo kan er, als in de inleiding genoemd, een maatschappelijke uitdaging zijn, zoals een versnelling van de energietransitie vanwege klimaatverandering of het voorkomen van energiearmoede vanwege stijgende energiekosten, die de markt zelf niet of in onvoldoende mate aan kan. Vervolgens moeten verschillende opties voor interventies worden afgewogen in termen van criteria als effectiviteit, efficiëntie, proportionaliteit, enz. In het volgende hoofdstuk wordt op deze criteria ingegaan.

2.2. Doelgerichte innovatie stimuleren

Over redenen waarom de markt bepaalde uitdagingen niet aankan, zijn vele studies verschenen die zich vaak concentreren op het thema van marktfalen. Hiervan kan sprake zijn als de prijsvorming op de markt onvoldoende prikkel geeft aan innovatieve partijen. Zo kan een bedrijf dat een schone technologie inzet moeilijk concurreren met gebruikers van conventionele technologieën als de milieubaten van de schone technologie niet in de marktprijs kunnen worden verrekend. Overheidsingrijpen kan gericht zijn op het repareren van dergelijk marktfalen. Volgens Frenken & Hekkert (2017) is het hierbij van belang dat de innovatie die de overheid wil

ondersteunen gestuurd wordt vanuit de vaststelling van de “specifieke aard van het probleem dat de maatschappij voor een bepaalde uitdaging stelt”. Zij maken een onderscheid tussen ‘maan-’ en ‘ghetto-’problemen om het verschil te benoemen tussen problemen waarvoor een specifieke technologiefocus de aangewezen oplossing is en complexe maatschappelijke problemen.¹ Het stimuleren van wind-op-zee voor het halen van hernieuwbare-energie doelen is, volgens Frenken & Hekkert (2017), een voorbeeld van een ‘maanprobleem’ dat de overheid heeft aangepakt via een subsidieprogramma voor private partijen en een investering door de overheid in ‘stopcontacten’ op zee, inclusief een rol voor een staatsdeelneming (i.c. Tennet). Het voorkomen van klimaatverandering en het opnieuw inrichten van een energiesysteem zodat meer ruimte en stimulans ontstaat voor hernieuwbare technologieën zijn typische ‘ghetto-problemen’, waarbij volgens Frenken & Hekkert (2017) vaak al geen overeenstemming bestaat over de exacte probleemformulering of de probleemeigenaren. In tegenstelling tot ‘maanproblemen’ bestaat er voor ‘ghetto-problemen’ niet een enkele oplossing maar kan een probleem “alleen worden opgelost met een waaier aan technologische en niet-technologische oplossingen”, zonder precies te weten welke combinatie van oplossingen optimaal werkt.

Om dergelijke complexe probleemgebieden te adresseren, pleiten Frenken & Hekkert (2017) voor een doelgericht innovatiesysteem (DIS) waarbij het complexe probleem eerst wordt opgeknipt in meerdere behapbare probleemgebieden met voor elk gebied een concreet doel. Vervolgens wordt per doel geëxperimenteerd met verschillende combinaties van technologische en niet-technologische oplossingen, waarna succesvolle combinaties worden opgeschaald. Binnen een DIS worden bedrijven uit verschillende sectoren gestimuleerd om samen te werken aan een oplossing en werken vanuit ook verschillende ministeries met elkaar samen. Bijvoorbeeld, het streven om de CO₂-voetafdruk in de bouw te verlagen kan in een DIS leiden tot samenwerking tussen telers van gewassen die langdurig koolstof kunnen vastleggen (rol Ministerie LNV), bouwbedrijven die in bouwprojecten conventionele materialen vervangen door biologische materialen (rol Ministerie van Binnenlandse Zaken), waarvoor startups ontstaan die zich specialiseren in het maken van bouwmaterialen o.b.v. gewassen (Ministerie van Economische Zaken en Klimaat).

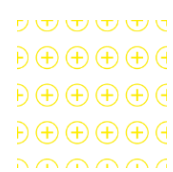
2.3. Intervenieren via deelnemingen

Wanneer eenmaal is besloten tot interventie gericht op een DIS, is de vraag *hoe* dit plaats moet vinden. In de Rijksvisie marktontwikkeling voor de energietransitie (Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 2020) geeft de Minister van Economische Zaken een overzicht van marktontwikkelingen voor de energietransitie en geeft het betrokken partijen en investeerders richting over de koers van Nederland hierin. In de visie wordt uitgewerkt hoe bestaande en nieuwe energiemarkten zich naast elkaar kunnen ontwikkelen en welke stappen gezet kunnen worden richting systeemintegratie. De minister onderschrijft dat dit duidelijkheid vraagt over “de marktordening, de financiering en de governance van de energievoorziening”.

Binnen deze visie heeft de minister aangekondigd dat waar wet- en regelgeving of contracten alleen niet toereikend zijn, het kabinet via (staats)deelnemingen marktontwikkelingen richting duurzame energietechnologie op gang wil brengen met als doel het behartigen van publieke belangen zoals schone, veilige, betrouwbare, betaalbare en ruimtelijk inpasbare energie (Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 2020). Deelnemingen zijn ondernemingen waarin de staat aandelen houdt om hun koers te kunnen beïnvloeden voor het borgen van publieke belangen. In de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022 beschrijft het Ministerie van Financiën hoe de Staat dit aandeelhouderschap invult (Ministerie van Financiën, 2022). De Nota beschrijft een aantal (maatschappelijke) ontwikkelingen zoals de energie- en klimaattransitie, nieuwe geopolitieke en technologische ontwikkelingen, het toenemend belang van maatschappelijk verantwoord ondernemen en COVID-19, waar de overheid via deelnemingen oplossingen wil aandragen.

Zoals benoemd door Dieperink (2022), kan de overheid bij het voorbereiden, uitvoeren en evalueren van interventies gebruik maken van reeds bestaande kaders voor het afwegen van opties voor interventiekeuzes. In

¹ Het onderscheid tussen maan- en ghetto-problemen komt van een vraag door Nelson (1974) hoe het kan dat de overheid wel een mens op de maan kan laten landen, maar veel moeite heeft met het oplossen van complexe maatschappelijke vraagstukken, zoals die van ghetto’s in Amerikaanse steden.



deze kaders zijn stappen omschreven om te bepalen hoe en met welk instrumentarium de overheid zo effectief en efficiënt mogelijk in, bijvoorbeeld, de energiemarkt kan opereren, welke regels vanuit EU-recht gelden, hoe publieke belangen te borgen, welke randvoorwaarden er gelden voor productie en transport van goederen, en hoe het toezicht wordt geregeld. Echter, volgens Dieperink (2022) gaan bestaande kaders “slechts beperkt in op publiek-private samenwerking en bestaat er aanleiding om die kaders ... aan te scherpen.” Deze constatering geldt vooral voor “in opkomst zijnde markten of activiteiten waarin de overheid op dit moment niet op grote schaal actief is” en waarvoor “publiek-private samenwerking een serieus te onderzoeken en af te wegen optie” is.

Dieperink (2022) benoemt pragmatische, financiële en juridische redenen waarom publiek-private samenwerking² aandeelhouderschap in de energietransitie voor de hand ligt. Ten eerste moeten er in een betrekkelijk kort tijdsbestek meters gemaakt worden, waarvoor veel innovatiekracht moet worden gemobiliseerd, inclusief inzet van personen, opbouw van expertise en risico's moeten worden genomen. Deze risico's behelzen met name de onderzoeks- en ontwikkelfase van nieuwe technologieën en het verkrijgen ervan op de markt. Zonder publiek-private samenwerking bestaat, volgens het concept van 'Valley of Death' (Hudson & Khazragui, 2013), het risico dat een technologie die succesvol is ontwikkeld, strandt in de fase van marktintrede omdat private partijen de technologie onvoldoende vertrouwen of te risicovol vinden. Bij samenwerking tussen publieke en private partijen kunnen deze risico's beheerst worden en onderling verdeeld.

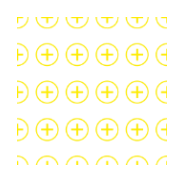
Ten tweede verwijst Dieperink (2022) naar Europees recht en in het bijzonder naar de proportionaliteitstoets die bepaalt dat de overheid een ingreep, bijvoorbeeld een project, alleen maar zelf mag uitvoeren als hiervoor geen alternatief in de markt bestaat. Met andere woorden, mocht de markt, ook niet met financiële en juridische beleidsinstrumenten, een interventie niet kunnen uitvoeren, maar wel in samenwerking met de overheid, dan moet publiek-private samenwerking prevaleren boven volledig publiek handelen.

Kader. De casus wind op zee

In zijn column op het Energiepodium kwalificeerde Martien Visser de productie van windenergie via windparken op de Noordzee als “een stevig verliesmodel voor Nederland” (Visser, 2023). De windenergie wordt door de Nederlandse overheid gesubsidieerd via de subsidieregeling SDE++ waardoor exploitanten van de windparken verzekerd zijn van een gegarandeerde opbrengst uit verkoop van de opgewekte stroom. Via verzekering van de productie, kunnen exploitanten op deze manier een aantrekkelijk rendement uit de investeringen halen en aanbieden aan (veelal) buitenlandse financierders. Extra aantrekkelijk voor parkexploitanten is dat het transport van de stroom naar het vaste land, inclusief de 'stopcontacten' op zee worden betaald door de overheid. Visser (2023) schetst een beeld waarin op bepaalde momenten er zo veel windenergie geproduceerd wordt dat de prijs ervan zelfs negatief kan worden. De kosten hiervan komen voor rekening voor de Nederlandse samenleving en niet voor de windparkexploitanten. Ook op momenten dat de markt 'normaal' opereert ontvangt de Nederlandse staat slechts geringe inkomsten.

Als alternatief model noemt Visser (2023) dat van offshore gasvelden, waarin de Nederlandse Staat via EBN mee investeert in de exploitatie van de velden en daarbij 70% van de netto baten ontvangt. Dit laatste is een voorbeeld van een publiek-private samenwerking waarbij de overheid participeert in het nemen van de risico's, het dekken van de kosten en het verdelen van de opbrengsten. Interessant voor dit verslag is de vraag of het uiteindelijke normatieve kader voor interventies in de energietransitie met deelnemingen via publiek-private samenwerking zou leiden tot een beter verdienmodel Noordzee dan nu volgens Visser (2023) het geval is.

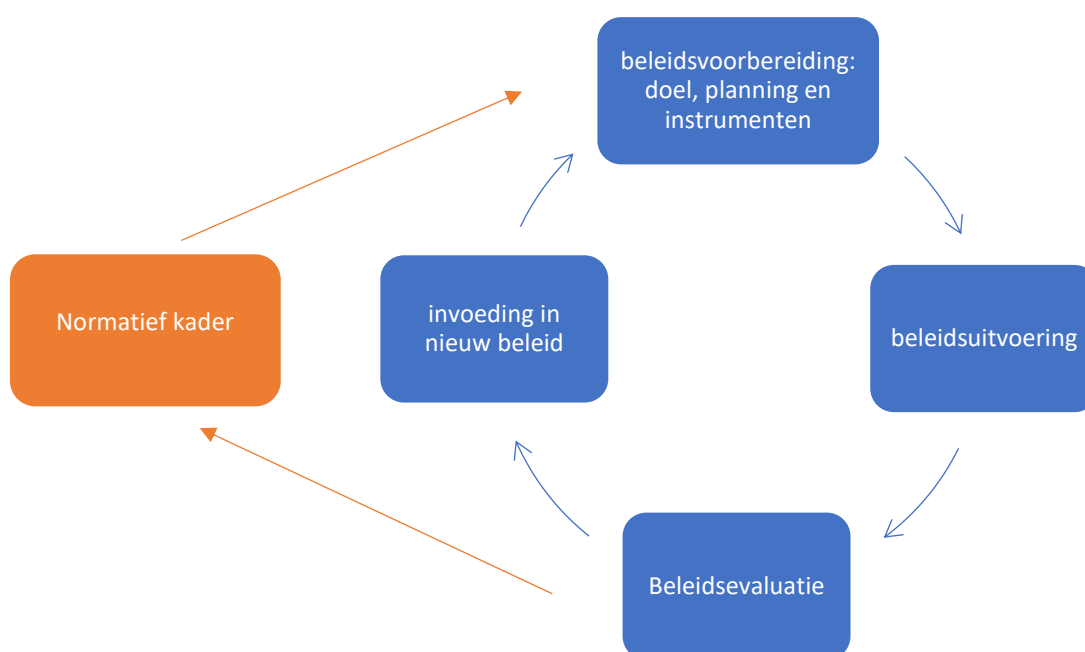
² Dieperink (2022) maakt hierbij onderscheid tussen publiek-private samenwerking enerzijds als omschrijving van samenwerking van publieke en private partijen in een rechtspersoon, maar ook via concessieverlening door de overheid aan een marktpartij, en publiek-privaat aandeelhouderschap anderzijds waarbij een project mede wordt gefinancierd door private partijen en partijen gezamenlijk zeggenschap uitoefenen t.a.v. het project.



3. Evaluatie interventies via deelnemingen

Een normatief kader voor overheidsinterventies in de energiemarkt is bedoeld om voorafgaand aan een interventie te bepalen aan welke criteria een interventie moet voldoen. Een nuttige bron hierbij zijn beleidsevaluaties of -rapportages zoals die doorgaans door inspectiediensten of rekenkamers worden uitgevoerd om het gevoerde beleid te beoordelen.³ In feite kunnen evaluaties bijdragen aan het sluiten van de beleidscyclus die begint met het stellen van een beleidsdoel, het kiezen van beleidsinstrumenten en het maken van een beleidsplanning. Vervolgens wordt het beleid uitgevoerd en worden tussentijds en na afloop de beleidsresultaten geanalyseerd via een beleidsevaluatie. De lessen die hieruit getrokken worden, kunnen weer worden ingevoerd in een nieuwe beleidsronde. Aangezien het normatief kader beoogt de beleidsruimte voor overheidsinterventies af te bakenen, kunnen evaluaties en de criteria ervoor informatieve elementen zijn voor dit kader.

In dit hoofdstuk bespreken we een evaluatie door de Algemene Rekenkamer (2021) van een drietal interventies t.b.v. de energietransitie door de Nederlandse regering via staatsdeelnemingen.



Figuur 1. De beleidscyclus en het normatief kader voor overheidsingrijpen

In het rapport “In publieke handen - Nieuwe taken voor staatsdeelnemingen in de energietransitie” analyseert de Algemene Rekenkamer (2021) drie interventies in de Nederlandse energiemarkt door de Minister van Economische Zaken en Klimaat:

1. De opdracht aan Gasunie, in 2019, om een warmtetransportnet in Zuid-Holland aan te leggen (WarmetlinQ) en zich voor te bereiden op de wettelijke taak als netbeheerder hiervan;
2. De toestemming aan Energiebeheer Nederland (EBN), in 2019, om risicodragend deel te nemen in geothermieprojecten;

³ Andere bronnen kunnen zijn verplichte beleidsdoorlichtingen van begrotingsartikelen van de Rijksbegroting, <https://www.rijksfinancien.nl/beleidsvaluatie>.

3. Het aanwijzen van TenneT, in 2016, als netbeheerder van het net rondom windparken op zee, bestaande uit aansluitingen van windparken via platforms op zee en kabels naar het vaste land op het landelijk hoogspanningsnet.

De Algemene Rekenkamer schetst het veranderende landschap voor de energiemarkt in Nederland vanwege de energietransitie. Waar in de jaren negentig van de vorige eeuw juist veel overheidstaken in de energievoorziening waren overgeheveld naar de markt, daar noopt de energietransitie weer tot een actievere overheidsbemoediging. Allereerst stelt de overheid doelen vast voor duurzaamheid en klimaatbeleid, waardoor in de energiemarkt verschuivingen moeten optreden qua technologieën voor energieopwekking en -distributie, met bijbehorende investeringen in infrastructuur en borging van energieleveringszekerheid en -betaalbaarheid. Deze verandering van de 'grammatica' van de energiemarkt vraagt ook een herziening van de rol van de overheid, als aanjager van energie-innovaties en financier van infrastructuurinvesteringen. Dit zal betekenen dat de overheid voor de keuze komt te staan zelf een leidende rol te spelen in de energietransitie of dit over te laten aan de markt, of hiervoor tussenvormen zoals publiek-private samenwerking op te zetten.

Met name de kabinetten Rutte 3 en 4 hebben de keuze gemaakt om de Rijksoverheid een meer leidende rol te geven in de marktordening rondom de nieuwe energie-infrastructuur voor de energietransitie (EZK, 2020). Dit kan via wet- en regelgeving en contracten, maar ook via deelnemingen, d.w.z. ondernemingen waarin de Staat aandelen houdt. De drie genoemde interventies zijn voorbeelden van zulke deelnemingen.⁴ Bij deze interventies kan de minister gebruik maken van het integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK), waarin de volgende zeven vragen centraal staan:

- Wat is de aanleiding voor de interventie?;
- Wie zijn bij de interventie betrokken?;
- Wat is het probleem dat door de interventie moet worden opgelost?;
- Wat is het doel van de interventie?;
- Wat rechtvaardigt de interventie door de overheid?;
- Wat is het beste instrument dat voor de interventie kan worden gebruikt?;
- Wat zijn de gevolgen van de interventie?

Daarnaast biedt het IAK een overzicht van verplichte kwaliteitseisen, toetsingsinstanties, een instrumentencatalogus, factsheets en verwijzingen naar de Aanwijzingen voor regelgeving en het Draaiboek voor de regelgeving.⁵ Verplichte kwaliteitseisen zijn aanwijzingen voor marktactiviteiten, convenanten, regelgeving en subsidieverstrekking, het navolgen van de Algemene Leidraad Maatschappelijke Kosten-baten Analyse (MKBA), het laten toetsen van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van een voorgenomen maatregel (toetsing door de instanties die moeten uitvoeren en handhaven) en beoordelings- en beslisraden voor een reeks van mogelijke effecten van overheidsinterventies (bijv. bedrijfseffecten, conformiteitsbeoordeling en accreditatie, databescherming, gendergelijkheid, effecten op ontwikkelingslanden, regeldruk, milieu, enz.). Toetsingsinstanties voor het afwegen van beleid en regelgeving zijn de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (administratieve lasten, Grondwet en interbestuurlijke toetsing), Economische Zaken en Klimaat (bedrijfs- en regeldrukeffecten) en Justitie en Veiligheid (Rijksbrede wetgevingstoets), alsmede de instanties die betrokken worden bij de uitvoering en handhaving van beleid.

De Algemene Rekenkamer heeft de interventies via de drie genoemde staatsdeelnemingen in de energiemarkt geëvalueerd en daarbij gebruik gemaakt van het normenkader uit de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid (Ministerie van Financiën, 2013). In dit kader staan drie uitgangspunten centraal:

1. Zorgvuldigheid van het *besluitvormingsproces*, waarmee o.a. wordt bedoeld dat de publieke belangen van een interventie goed in kaart zijn gebracht en afgewogen, relevante alternatieven voor de

⁴ Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat naast staatsdeelneming ook sprake kan zijn van andere gelijktijdige interventies, zoals de rol van TenneT in het stroomnetwerk op de Noordzee ook een voorbeeld is van een exclusief recht van het bedrijf om deze taak uit te voeren.

⁵ [Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving | Kenniscentrum voor beleid en regelgeving \(kcbn.nl\)](#)

interventiemaatregel zijn onderzocht en afgewogen, de geschiktheid van uitvoerende partijen is getoetst, de maatregel financieel goed is onderbouwd, en over de interventie correct is gecommuniceerd met de Staat en volksvertegenwoordiging.

2. Zorgvuldigheid van de *uitwerking* van nieuwe taken, met aandacht voor o.a. doelmatigheid van de financieringsconstructie voor de interventie, mogelijke financiële gevolgen van de maatregel voor betrokken partijen en beperking van financiële risico's, mogelijkheid om tijdens de uitvoering van een interventie te kunnen bijsturen, en kwaliteit van de rapportage aan de interveniërende overheid door uitvoerende partijen.
3. *Verantwoording* van de minister aan het parlement, waarbij wordt gelet op het tijdig inzicht verschaffen door, bijvoorbeeld, de minister aan het parlement over bovengenoemde afwegingen en rapportages, en eventuele wijzigingen omtrent de interventie tijdens de uitvoering ervan.

Over de drie bovengenoemde interventies door de Minister van EZK in de energiemarkt via de bedrijven EBN, TenneT en Gasunie, heeft de Algemene Rekenkamer geoordeeld dat de beslissingen hiertoe door de minister onvoldoende zijn onderbouwd. Weliswaar heeft de Tweede Kamer de minister verzocht om deze bedrijven nieuwe taken te verlenen in de energietransitie, de minister heeft volgens de Algemene Rekenkamer 'relevante alternatieve oplossingen onvoldoende meegewogen' en onvoldoende gecontroleerd of de drie staatsbedrijven de juiste kennis en ervaring hebben voor het goed uitvoeren van de interventies. Ook is de bijdrage van de interventie aan 'een schone, betrouwbare, veilige, betaalbare en ruimtelijk inpasbare energievoorziening én het publieke belang van de schatkist... de belangen van de Staat als aandeelhouder' volgens de Algemene Rekenkamer niet goed onderbouwd en werd de Staat als aandeelhouder⁶ van de drie bedrijven te laat betrokken bij het besluit over de interventie.

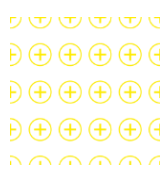
Voor wat betreft het borgen van de publieke belangen van de interventies oordeelt de Algemene Rekenkamer dat de minister die goed heeft behartigd en dat de financieringsconstructies ervan doelmatig zijn opgezet. Wel is vastgesteld dat in geval van financiële tegenvallers deze vooral door de Rijksoverheid gedragen worden of worden doorgerekend aan de eindgebruikers van de energiediensten. Hierdoor is het voor het bedrijfsleven en burgers onduidelijk en dus onzeker hoe de kosten i.v.m. de interventie doorwerken in de energierekening. Richting het parlement is, volgens de Algemene Rekenkamer, de onderbouwing van de omvang en de kosten van de interventies onvoldoende, en moet de minister meer informatie geven over de inzet van publiek geld voor de interventies, zodat het parlement beter kan beoordelen of deze proportioneel is gegeven het doel van de interventies.

Voor wat betreft toekomstige interventies in het energiebeleid via staatsdeelnemingen legt de Algemene Rekenkamer de nadruk op een zorgvuldige en navolgbare afweging van alternatieve oplossingen. Hierdoor is het beter verdedigbaar dat de gekozen uitvoering van de interventie, o.b.v. de best beschikbare kennis, de meest effectieve en doelmatige optie is. Hierbij vindt de Algemene Rekenkamer het van groot belang dat het parlement tijdig een onderbouwing krijgt van de omvang en kosten van de interventie en welke financiële bijdrage van de overheid wordt verwacht, bijvoorbeeld wanneer tijdens de uitvoering van de interventie kostentegenvallers optreden.

Uit de analyse van de Algemene Rekenkamer komt naar voren dat bij interventies naast overwegingen omtrent effectiviteit en efficiëntie van overheidsbeleid (wordt het doel behaald met de laagst mogelijke middelen) en de controleerbaarheid ervan, ook gekeken moet worden naar de bredere publieke en maatschappelijke belangen, zoals betaalbaarheid, veiligheid en betrouwbaarheid van energielevering. Dit illustreert de reikwijdte van een normatief interventiekader voor de energietransitie.

Onderstaand kader geeft een overzicht van criteria voor overheidsinterventies zoals opgesteld door de (OESO, 2021). Deze criteria kunnen als nuttige input gezien worden voor een normatief interventiekader via

⁶ Opgemerkt is dat er een verschil bestaat tussen de rol van de Staat als beleidsmaker en aandeelhouder. De Staat kan beleid voeren, bijvoorbeeld het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, en dat doen via een staatsdeelneming, waarvan het via het Ministerie van Financiën aandeelhouder is.



deelnemingen in de energiemarkt omdat deze zowel betrekking hebben op beginselen van goed bestuur, maar ook hulp bieden bij het maken van afwegingen omtrent diverse publieke belangen.

Kader. OESO normatief kader evaluaties overheidsinterventies

OESO (2021) bevat een set criteria voor “a normative framework used to determine the merit or worth of an intervention (policy, strategy, programme, project or activity)” voor toepassing bij ‘... strategic planning and intervention design, particularly to improve future interventions.’ De criteria zijn breed toepasbaar en de precieze toepassing ervan hangt af van het specifieke doel van de interventie:

1. Het eerste criterium is **relevantie** van de interventie, d.w.z. borgen dat het doel en het ontwerp van de interventie overeenkomen met de prioriteiten van de doelgroep van de interventie. Dit criterium wordt dynamisch geïnterpreteerd in de zin dat relevantie van beleid kan veranderen wanneer er een verandering optreedt in het beleidslandschap, zoals een geopolitiek conflict.
2. Een tweede criterium in het normatieve beleidsevaluatiekader van de OESO is **coherentie**. Omdat beleidsinterventies in de praktijk naast elkaar bestaan, kunnen ze elkaar beïnvloeden, zowel positief als negatief. Het effect van de interventie wordt daarom bepaald door de interactie ervan met andere interventies. Voor coherentie is het nodig dat beleidsinterventies complementair aan elkaar zijn en tezamen een harmonieus pakket vormen, zodat synergie-effecten optreden en overlappingsen en negatieve effecten zoveel mogelijk worden vermeden.
3. **Effectiviteit** en **efficiëntie/doelmatigheid**: een beleidsinterventie is effectief als het beoogde beleidsdoel wordt behaald, zoals extra aanleg van duurzame energieopwekcapaciteit of een gerealiseerde emissiereductie. Een interventie is efficiënt als het doel niet met minder middelen had kunnen worden bereikt of dat met dezelfde middelen niet meer had kunnen worden bereikt.
4. Naast het halen van het beleidsdoel is het ook van belang te weten wat de **impact** van de interventie is. Immers, een interventie kan het beoogde doel halen, bijv. extra zonneparken in Nederland, maar het effect ervan kan zijn dat het elektriciteitsnet daardoor instabiel wordt of overbelast. Impacts kunnen bedoeld of onbedoeld zijn en positief of negatief, en kunnen bijvoorbeeld worden gezien als iets ‘om op de koop toe te nemen’. Het spreekt vanzelf dat bij beleidsinterventies op basis van best beschikbare kennis een interventie zodanig te organiseren dat risico’s op (on)bedoelde negatieve impacts zo klein mogelijk blijven.
5. Bij het criterium van **duurzaamheid** van een overheidsinterventie gaat het om de vraag hoe bestendig het effect en de impact van een interventie is op korte, middellange en lange termijn, waarbij gekeken wordt naar financiële, economische, sociale en milieu-effecten. De overweging hierbij kan zijn dat wanneer een interventie positief doorwerkt in de toekomst, dit een korte termijn marktverstoring kan rechtvaardigen.

4. Elementen voor een normatief interventiekader

Het doel van een normatief kader voor overheidsinterventies op verschillende beleidsniveaus in de energiemarkt is om consistentie te borgen bij het vormgeven van interventies. Dit voorkomt willekeur waarbij de overheid voor het ene probleem in de energiemarkt geen interventie pleegt en voor een andere wel, en de invulling van de ene interventie niet consistent is met die van een andere. Consistentie dwingt een overheid bij vergelijkbare casussen op een vergelijkbare manier te interveniëren, zowel op het niveau van de Rijksoverheid als op lagere niveaus. Met 'vergelijkbaar' wordt hierbij bedoeld dat de afwegingscriteria en het interventietrajecten vergelijkbaar zijn. Bijvoorbeeld, in geval van een benodigde infrastructurele investering in de energiemarkt voor opschaling van hernieuwbare energie, weet de overheid o.b.v. het normatief kader dat ingrijpen via staatsbedrijven kan mits, bijvoorbeeld, de opties van private of publiek-private oplossingen minder effectief en efficiënt zijn en interventie via deelnemingen proportioneel is. Een verdere functionaliteit van het normatief kader is dat het impliceert dat overheden gebonden zijn zich aan de criteria van het kader te houden. Niet naleving van de criteria kan immers leiden tot sub-optimale interventies omdat niet volgens beginselen van goed bestuur wordt gewerkt en/of publieke belangen omtrent de energiemarktinterventie niet goed zijn afgewogen.

4.1. Interventie bij omvangrijk maatschappelijk probleem

In dit verslag is vanuit verschillende bronnen een aantal elementen opgehaald voor invulling van het normatief interventiekader. Een eerste element is **duidelijkheid over de aanleiding van een interventie** door de overheid. Algemeen kan worden aangenomen dat de overheid ingrijpt omdat de marktwerking resulteert in een uitkomst die ongewenst is met het oog op maatschappelijke belangen. Dit leidt tot een ongewenste kosten- en waardetoedeling die met de interventie wordt aangepakt, bijvoorbeeld via regulering, betalingen of het uitvoeren van bepaalde taken in de markt. Elders in dit verslag is een aantal voorbeelden genoemd van **publieke belangen** die bij een energietransitie-interventie kunnen worden afgewogen.

In het specifieke geval van **interventies via deelnemingen** kunnen deze zijn gemotiveerd doordat de maatschappelijke uitdaging zo omvangrijk is dat deze niet kan worden behaald via de markt alleen. Frenken & Hekkert (2017) noemen een dergelijk probleem een 'ghetto-probleem' dat zo complex is dat het beste opgedeeld kan worden in deelproblemen met afzonderlijke doelen, waar de overheid het meest geschikte interventieinstrument voor kan inzetten. De beoogde uitkomst van de energietransitie is dat economiebreed fors wordt geïnvesteerd in CO₂-arme of -vrije technologieën om de doelen van het klimaatakkoord van Parijs te halen. Dit moet ook nog eens gebeuren in een dusdanig hoog tempo zodat tegen 2050 de EU een CO₂-neutrale economie heeft. Ondanks dat de markt allerlei innovaties voor de energietransitie oplevert, zal de overheid moeten bijspringen om investeringsrisico's voor marktpartijen beheersbaar te maken. De overheid heeft bij de casus windenergie op zee gekozen voor een omvangrijk subsidieprogramma, dat investeerders garanties geeft omtrent een deel van de investeringrendementen. Tegelijkertijd betoogt Visser (2023) dat het verdienmodel van deze interventie voor de Nederlandse samenleving ongewenst is. Een alternatieve interventie via samenwerking tussen marktpartijen en deelneming geeft de overheid de mogelijkheid om de regie in eigen hand te houden. Bijvoorbeeld, via deelnemingen in wind-op-zee-projecten of in zonneparken had de overheid actief zeggenschap gehad over de allocatie van de onverwachte en ongewenste overwinsten n.a.v. de oorlog in Oekraïne. Vergelijkbare motieven kunnen ook gelden bij de keuze van een gemeente om al dan niet actief betrokken te worden als partij in een lokaal warmtenet.

De overheid zal hierbij, en bij deze overweging zal het normatief kader ondersteuning moeten bieden, moeten voorkomen dat de energiemarkt een staats- of overheidsdomein wordt. Wanneer een gemeente een actieve rol op zich neemt in een lokaal warmtenet zal dit zijn ter versterking van het businessmodel en voor het winnen van vertrouwen van de burger, door, bijvoorbeeld, leveringszekerheid en betaalbaarheid te borgen. De exploitant van een warmtenet fungeert dan feitelijk als een monopolist, een rol die de burger mogelijk liever aan de gemeente laat.

Het principe van **proportionaliteit** voorkomt dat de overheid onbeperkt kan ingrijpen in de markt; de overheid mag alleen interveniëren in de markt, als hiervoor geen alternatief in de markt bestaat (Dieperink, 2022). Ook geldt dat als de markt een interventie niet kan uitvoeren, ook niet met financiële en juridische beleidsinstrumenten, maar wel in samenwerking met de overheid, dan moet publiek-private samenwerking, bijvoorbeeld via deelnemingen, prevaleren boven volledig publiek handelen. Bij proportionaliteit moet bekeken worden of het probleem de ingreep rechtvaardigt, bijvoorbeeld voor wat betreft eventuele marktverstoringen, prijseffecten en overheidsuitgaven. Hier wordt derhalve de vraag gesteld of het ingrijpen proportioneel is ten opzichte van de verstoring die gerepareerd moet worden met de interventie. Bijvoorbeeld, wanneer er een kortstondige energieprijshoging optreedt, waardoor burgers met hogere energiekosten worden geconfronteerd, kan worden berekend hoe groot de groep burgers is voor wie de energiekosten een onevenredig deel van het netto-inkomen innemen (bijv. vast te stellen o.b.v. NIBUD-advies). Wanneer deze groep betrekkelijk klein is, kan een gerichte inkomenscompensatie wellicht meer proportioneel zijn dan een algeheel energieprijsp plafond, met het bijbehorende risico op een langdurige energiemarktverstoring.

Tegelijkertijd laat dit voorbeeld zien dat toepassing van proportionaliteit als criterium lastig kan zijn, omdat het in specifieke situaties veel en nauwkeurige informatie vereist die niet altijd goed en robuust toegankelijk is. Ook worden in het voorbeeld meerdere doelstellingen tegen elkaar afgewogen (inkomensbescherming, toegang tot energie en voorkoming van langdurige marktverstoring). In werkelijkheid kan de afweging nog ingewikkelder zijn als ook gekeken wordt naar belangen als een besparingsprikkel, de betaalbaarheid van de maatregel door de overheid, inkomenspolitiek/-verdeling, enz. Het ligt daarom voor de hand dat de keuze van criteria voor het toetsen van proportionaliteit in de praktijk (groten)deels politiek zal zijn i.p.v. juridisch.

Voor wat betreft proportionaliteit zal de overheid kiezen voor beleidsinstrumenten om marktgedrag te beïnvloeden (bijv. een subsidie) wanneer dit voldoende is om een beleidsdoel te behalen. Wanneer de uitdaging te omvangrijk is voor de markt om uit te voeren, zelfs met bijv. een subsidie, is het proportioneel om via bijvoorbeeld een deelneming in de markt te interveniëren (bij deze afweging biedt het IAK, zoals in het vorige hoofdstuk genoemd, ondersteuning). Bij voorkeur gebeurt dit via een publiek-private samenwerking, en pas wanneer dat niet effectief en efficiënt is, kan de overheid de markttaak volledig op zich en in publieke handen nemen. Hierbij zal het normatief kader moeten stimuleren dat verstandige, duurzame combinaties worden gemaakt. Bijvoorbeeld, de waterstofinfrastructuur ('backbone') is grotendeels in handen van een staatsdeelneming (de Gasunie), terwijl de leiding voor waterstoftransport naar, bijvoorbeeld, het Ruhrgebied privaat eigendom is. Het normatief kader moet de overheid dwingen tot het expliciet maken van de afwegingen voor deze keuze.

Deze opties vormen voor de overheid een keuzemenu met een set aan criteria o.b.v. beginselen van goed bestuur en een evenwichtige afweging van publieke belangen. Ook hierdoor ontstaat consistentie in het kader: voor het oplossen van dit probleem of het doen van deze ingreep is, bijvoorbeeld, publiek-private samenwerking de voorkeursoptie, waarbij afwijken van deze optie duidelijk moet worden beargumenteerd; bij andere situaties, zoals een marktverstoring volstaat normaal gesproken een prijsprikkel of -correctie, tenzij beargumenteerd kan worden dat een andere interventiewijze effectiever en doelmatiger is.

4.2. Effectiviteit en adresseren van ongewenste beleidseffecten

Uit het voorgaande blijkt ook dat het normatief kader de stap moet bevatten om van tevoren duidelijk te maken wat de **effecten** van de interventie zijn, met het oog op de verschillende publieke belangen, op lange termijn, en hoe die mogelijk tegen elkaar in kunnen werken. Hierbij wordt afgewogen of deze effecten, als geheel, opwegen tegen het geschatte effect van niet-ingrijpen. Tevens is als element uit de gesprekken met betrokkenen in de energiemarkt naar voren gekomen dat de overheid bij een interventie met effecten op de lange termijn, zoals bij betrokkenheid van deelnemingen meestal het geval is, een 'exit-strategie' nodig heeft. Hiermee kan worden voorkomen dat een maatregel voortduurt, ook al is de aanleiding voor de interventie alweer verdwenen. Dit houdt in dat iedere interventie een duidelijk tijdpad krijgt, bijvoorbeeld het doel moet in 10 jaar gehaald zijn, met een tussendoel voor over 5 jaar. Een exit-strategie is volgens betrokkenen ook nodig wanneer een

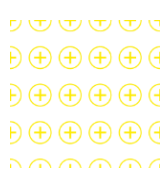
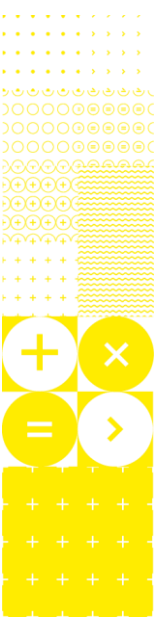
interventie onder tijddruk wordt voorbereid en uitgevoerd om een kortetermijnprobleem op te lossen. Wordt er dan gekozen voor een effectieve en doelmatige oplossing op korte termijn, dan zal geborgd moeten zijn dat de maatregelen niet voortduren nadat het probleem voorbij is en dat beëindiging van de maatregel niet leidt tot nieuwe marktverstoringen.

Uit de gesprekken met stakeholders kwam ook naar voren hoe te handelen als een normatief kader voor energiemarktingrijpen **conflicteert met politieke voorkeuren** of normatieve kaders op andere beleidsterreinen. De aanbeveling is om hierbij zoveel mogelijk consistentie te betrachten met andere kaders, op een langere termijn, over regeringscoalities heen. Een kabinet zal bij energiebeleid dan uit moeten gaan van het normatief kader voor interventies in de energiemarkt. Wanneer het kabinet vervolgens voornemens is om in te grijpen in de energiemarkt via een deelneming, terwijl de analyse van de stappen van het normatief kader laat zien dat dit ingrijpen niet effectief en doelmatig is en/of de publieke belangen onvoldoende ondersteunt, zal het kabinet deze ingreep normaal gesproken niet uitvoeren. Dit borgt dat overheidsingrijpen in de energiemarkt over een langere termijn *een bestendige koers* heeft, ondanks de samenstelling en politieke visies van verschillende kabinetten.

Ten aanzien van **ongewenste of ondoelmatige effecten** van een interventie in de energiemarkt, bedoeld of onbedoeld, zal het normatief kader, in beginsel, rekening moeten houden met de positie van alle marktpartijen. Het kan voorkomen dat een interventie leidt tot een verslechtering van de marktpositie van bepaalde marktpartijen, maar dat kan juist het doel van het beleid zijn (bijv. partijen die o.b.v. fossiele brandstoffen CO₂ uitstoten). De vraag is dan of deze partijen voor deze verslechtering gecompenseerd moeten worden. Een ander voorbeeld zijn de recente winsten die aanbieders van zon- en windenergie maakten a.g.v. de sterk oplopende energieprijzen. Dit riep de vraag op of hun 'gratis' winsten moesten worden afgeroomd. Een eenduidig antwoord op deze vragen valt niet op voorhand te geven, maar de verschillende antwoordopties moeten wel expliciet genoemd en afgewogen worden binnen het normatief kader. Zoals hierboven als voorbeeld genoemd, zou de overheid via een publiek-private samenwerking met een deelneming eerder de regie kunnen nemen bij de allocatie van deze winsten t.b.v. de brede maatschappelijke welvaart.

Best beschikbare kennis vormt de basis voor afwegingen binnen het normatief interventiekader. Zo wordt, bijvoorbeeld, klimaatbeleid grotendeels gebaseerd op de wetenschappelijke gegevens zoals verzameld en gecontroleerd door het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Betrokkenen hebben echter aangegeven dat in bepaalde gevallen de overheid bij, bijvoorbeeld veiligheidsvoorschriften omtrent gasleidingen, normen heeft toegestaan op basis van ervaringsdeskundigheid (ratio) i.p.v. wetenschappelijke inzichten. Welke normstelling het meest geschikt is voor een interventie in de energiemarkt is moeilijk eenduidig vast te stellen, maar het normatief kader kan wel handvatten bieden. Bijvoorbeeld, wanneer de keuzen tussen wetenschap en ervaringsratio een economische aanleiding is (de wetenschappelijke norm is te duur), zal onderzocht moeten zijn wat de mogelijke negatieve effecten van een keuze voor de ratio op de lange termijn kunnen zijn (bijvoorbeeld, kans op onveilige situaties), en zorgvuldig afgewogen moeten zijn of het economische voordeel opweegt tegen eventuele veiligheidsrisico's op langere termijn. Op voorhand is niet vast te stellen welke norm het meest geschikt is, maar veiligheidshalve kan het normatief kader het uitgangspunt hanteren dat normen worden gestoeld op wetenschappelijke gegevens, tenzij aannemelijk wordt gemaakt dat een interventie effectiever en doelmatiger is volgens ervaringsratio's en voldoet aan veiligheidscriteria.

Genoemde elementen voor een normatief kader voor ingrijpen in de energiemarkt worden grotendeels onderschreven door de criteria zoals gehanteerd bij beleidsevaluaties, zoals beschreven in hoofdstuk 3. De toets of beleid relevant is komt overeen met de inzichten van de marktbetrokkenen dat een interventie in lijn moet zijn met beleidsdoelen die voor de energiemarkt zijn geformuleerd. Effectiviteit en efficiëntie (doelmatigheid) zijn belangrijke criteria bij beleidsevaluaties om te borgen dat de interventie het gestelde doel bereikt en dat dit niet met minder middelen had gekund, zowel qua middelen door de overheid aangewend als de kosten van de ingrijp voor derden en marktpartijen. Daarbij wordt beoordeeld of een interventie **coherent** is met andere interventies, zodat negatieve beleidseffecten kunnen worden vermeden, en er moet goed zicht zijn op de impact van een interventie, op korte en lange termijn, zowel positief als negatief.

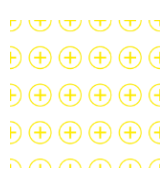


Het voorbeeld in dit verslag van de evaluatie van drie overheidsinterventies in de energiemarkt via staatsdeelnemingen heeft aan de boven beschreven elementen toegevoegd dat de uitvoerende partij (bijv. een minister of wethouder) verantwoording aflegt aan de volksvertegenwoordiging (het parlement of gemeenteraad) over de afwegingen tijdens de interventie en eventuele wijzigingen ervan.

4.3. Onderscheid met bestaande afwegingskaders zoals IAK

Bovengenoemde aspecten voor proportionele, effectieve, efficiënte en coherente overheidsinterventies in de energietransitie komen sterk overeen met het eerder in dit verslag genoemde integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK). Ook volgens het IAK moeten alternatieven voor beleidsinterventies worden benoemd en afgewogen worden, dienen interventies effectief en efficiënt te zijn en moeten de verantwoordelijke instanties er verantwoording over afleggen. Het normatief interventiekader energietransitie onderscheidt zich van het IAK omdat het zich specifiek focust op publiek-private samenwerking in de energiemarkt via deelnemingen. De methodiek van het IAK vormt hiervoor de basis, maar het normatief interventiekader voegt hieraan het volgende toe:

- Specifieke focus op de complexiteit van de energietransitie en de noodzaak om gerichte doelen te formuleren met oplossingsrichtingen via deelnemingen. Basis hiervoor is de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022 (Ministerie van Financiën, 2022) en de daarin beschreven maatschappelijke ontwikkelingen zoals de energie- en klimaattransitie, waar de overheid via deelnemingen oplossingen wil aandragen. In hun analyse van de nota constateren Overvest, Solinge & Lammers (2023) echter dat deze summier en onduidelijk is over waarom en wanneer publieke deelnemingen wenselijk zijn. De Nota schetst volgens de onderzoekers hoe de staat het aandeelhouderschap in deelnemingen wil invullen, maar gaat “grotendeels voorbij aan de vraag wanneer het aangaan van een deelneming het meest doelmatige instrument is om een bepaald publiek belang te borgen.” Hierdoor zou er een vergroot risico bestaan op ondoelmatig deelnemingenbeleid.
- Bestaande afwegings- en toetsingskaders vereisen de overheid om een goede afweging te maken tussen alternatieven. Echter, het maakt een groot verschil of de afweging het heffen van een belasting (‘straffen van vervuiling’) of het verstrekken van een subsidie (‘beloning van schone energie’) betreft of de keuze tussen belastingen, subsidies of een actieve deelname in de markt via een deelneming. Bij de eerste afweging gaat het om twee instrumenten om het gedrag van private marktpartijen te beïnvloeden, maar blijft de rol van de overheid ongewijzigd. Bij de tweede afweging verandert de rol van de overheid fundamenteel, omdat via de deelneming een marktpartij wordt met zeggenschap, regie, deelname in winstdeling, enz. Die afweging is veel complexer en het normatief interventiekader dat zich richt op deelnemingen in de energiemarkt beoogt de overheid daarin systematisch te ondersteunen.
- In het verlengde hiervan gaan bestaande beleids- en afwegingskaders slechts beperkt in op juridische aspecten van publiek-private samenwerking via deelnemingen waardoor er een aanleiding bestaat om die kaders aan te scherpen. Volgens Dieperink (2022) geldt deze constatering vooral voor in opkomst zijnde markten of activiteiten waarin de overheid op dit moment niet op grote schaal actief is. Op deze terreinen is publiek-private samenwerking een serieus te onderzoeken en af te wegen optie, maar hiervoor ontbreekt tot dusverre een helder kader.
- Binnen de grenzen van het proportionaliteitsbeginsel kan de overheid kiezen voor interventie via deelnemingen, al dan niet in samenwerking met private partijen, om niet alleen een bepaald energiedoel te halen (bijvoorbeeld het aandeel hernieuwbare energie in de Nederlandse energieconsumptie vergroten), maar ook om gedurende een bepaalde periode (bijvoorbeeld 10 jaar) een regiefunctie op zich te nemen in de energietransitie, bijvoorbeeld bij het adresseren van verwachte en onverwachte ongewenste effecten van de energietransitie.



5. Conclusie en vervolg

In dit verslag zijn op basis van gesprekken met betrokkenen in de energiemarkt en een literatuurstudie, enkele elementen voor een normatief interventiekader ten behoeve van de energietransitie in kaart gebracht. Een belangrijke basis hiervoor zijn de bestaande afwegings- en toetsingskaders van overheidsbeleid, die beogen te borgen dat overheidsbeleid conform beginselen van goed bestuur plaatsvindt en effectief en efficiënt is, alsmede proportioneel is. Echter, bestaande kaders bieden onvoldoende handvatten voor de specifieke casus van publiek-private samenwerking via deelnemingen. Het gaat hierbij om analyse van de omvangrijke maatschappelijke uitdaging van de energietransitie en het vertalen ervan in afzonderlijke doelen die via een deelneming kunnen worden behaald. Ook gaat het om de juridische afbakening van de rol van deelnemingen in publiek-publieke samenwerking in de energietransitie, omdat deze nog onvoldoende uitgewerkt is.

5.1. Uitgangspunten normatief interventiekader

Op basis van dit verslag worden de volgende uitgangspunten genoemd voor de vormgeving van het normatief interventiekader, zulks o.b.v. bestaande afwegings- en toetsingskaders en door betrokkenen genoemde aspecten:

1. De doelstelling van het normatief kader zijn helder en concreet geformuleerd;
2. Het kader biedt handvatten voor overheden om ingrijpen te legitimeren;
3. Het kader biedt een generiek raamwerk dat kan worden toegepast op diverse casussen;
4. Het kader leidt in vergelijkbare situaties tot vergelijkbare beslissingen omtrent marktinterventies ('gelijke monniken, gelijke kappen'), ongeacht de interveniërende instantie, en;
5. Het kader ondersteunt overheden bij marktinterventies d.m.v. een aantal stappen waarmee wordt geborgd dat interventies conform beginselen van goed bestuur plaatsvinden, inclusief effectanalyses vooral, afwegingen van alternatieven, keuzes voor kosteneffectieve maatregelen en correct afleggen van verantwoording aan het parlement.

5.2. Elementen voor het normatief interventiekader

Er worden door overheden verschillende sturingsmechanismen en -trajecten gebruikt, wat voor het normatief interventiekader onder andere de volgende vragen oplevert:

- Hoe zijn de zienswijzen van maatschappelijk betrokkenen (stakeholders) voor de interventie afgewogen?;
- In welke mate moeten individuele belangen of belangen van een kleine groep wijken voor de grotere belangen?;⁷
- Welke motivering ligt ten grondslag aan een besluit om, bijvoorbeeld, via een deelneming te interveniëren in de energietransitie?;
- Welke effecten heeft de interventie op de markt?;
- In geval van ingrijpen via een publiek-private samenwerking tussen een ondernemer en een deelneming teneinde een marktproces op gang te krijgen, is de vraag welk marktaandeel de ondernemer krijgt en wat is het aandeel van de overheid/deelneming?;

⁷ Hierbij kan worden gedacht aan de wet Gemeentelijke Instrumenten Warmtetransitie die gemeenten bevoegdheid geeft om wijken aan te wijzen waarvoor de netbeheerder vanaf een datum geen transport- en aansluitplicht meer heeft. Bewoners in deze wijken kunnen dan niet anders dan warmte elders vandaan halen, waardoor aansluiting op een warmtenet dat er geplaatst wordt voor de hand ligt (zie bijv. het artikel gasklevers en gasverlaters (Tempelman, Uijl, & Gazendam, 2022).

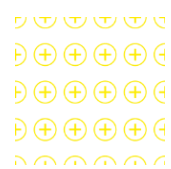
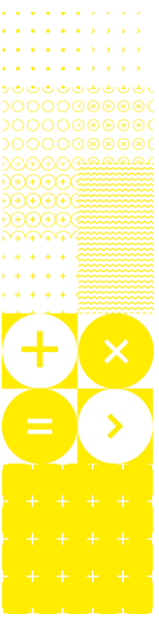
- Wat zijn de langetermijneffecten van de interventie, zoals bijvoorbeeld op gasopslag, en wat zijn de direct merkbare gevolgen voor de energiemarkt, zoals bijvoorbeeld directe financiële prikkels?;
- Op welke gronden kan worden vastgesteld of de interventie van deelnemingen proportioneel zijn?

5.3. Aanvullende overwegingen

Uit de gesprekken met stakeholders is naar voren gekomen dat de hierboven genoemde afwegingscriteria goede uitgangspunten zijn om te komen tot het normatieve kader. Speciale aandacht dient uit te gaan naar het gelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel. Dit creëert een gunstiger investeringsklimaat. De wijze van ingrijpen is daarbij erg bepalend voor acceptatie ervan door marktpartijen, waardoor het normatief kader stappen moet bevatten over de argumentatie en invulling ervan. Proportionaliteit en subsidiariteit spelen hierbij een grote rol; is het ingrijpen proportioneel aan het 'falen' van de markt en zijn er minder vergaande manieren van ingrijpen mogelijk om toch hetzelfde effect te behalen?

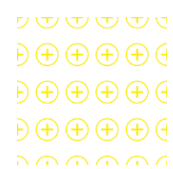
Verder is het van belang dat het normatief kader bepaalt welke kennisbronnen worden gebruikt in de besluitvorming, waarbij wetenschappelijke kennis de basis is, zeker bij het uitstippelen van interventies die een langere termijn bestrijken, maar waarbij ook ruimte is voor professionele, praktijkkennis. Overigens lijkt het onvermijdelijk dat bij een marktinterventie risico's worden genomen; deze kunnen via monitoring gevolgd worden en waar nodig bijgestuurd. Ook dit aspect van tussentijdse bijsturing moet in het normatief kader worden opgenomen. Ingrijpen dient te allen tijde goed gemotiveerd te worden.

De volgende stap richting een normatief interventiekader zal zijn waarvoor, met stakeholders, de in dit verslag verzamelde elementen in detail worden uitgewerkt tot een bruikbaar interventieinstrument via deelnemingen.



Referenties

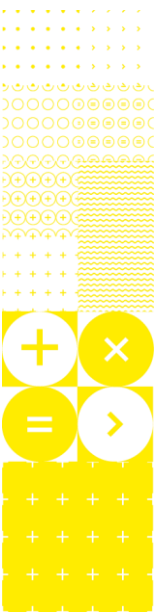
- Algemene Rekenkamer. (2021). *In publieke handen - Nieuwe taken voor staatsdeelnemingen in de energietransitie*. Algemene Rekenkamer.
- Dieperink, M. (2022). *Zonder visie geen transitie - het recht als accelerator van de klimaat- en energietransitie*. Boom.
- European Commission. (2023, February 10). *Market Stability Reserve*. Opgehaald van Climate Action: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/market-stability-reserve_en
- Frenken, K., & Hekkert, M. (2017). Innovatiebeleid in tijden van maatschappelijke uitdagingen. In V. Minten, & M. t. Pas, *Sturen in een Verweven Dynamiek: Perspectieven op complexiteit en oriëntaties voor beleid* (pp. 46-57). Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Geels, F. (2005). Processes and patterns in transitions and system innovations: refining the co-evolutionary multi-level perspective. *Technological Forecasting & Social Change*, 72, 681–696.
- Geels, F. (2011). The multi-level perspective on sustainability transitions: Responses to seven criticisms. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 24-40.
- Hudson, J., & Khazragui, H. (2013). Into the valley of death: research to innovation. *Drug Discovery Today*, 610-613.
- IPCC. (2014). *Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.)]*. Geneva, Switzerland, 151 pp.: IPCC.
- IPCC. (2021). Summary for Policymakers. In V. Masson-Delmotte, P. Zhai, S. Connors, C. Pean, S. Berger, N. Caud, . . . B. Zhou, *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (pp. 3-32). Cambridge, UK, and New York, NY, USA: Cambridge University Press.
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2020). *Rijksvisie marktontwikkeling voor de energietransitie*. <https://open.overheid.nl/repository/ronl-b42d1231-293b-4455-a2be-05ff89aaf140/1/pdf/kamerbrief-over-rijksvisie-marktontwikkeling-voor-de-energietransitie.pdf>: DGKE-E / 20147010.
- Ministerie van Financiën. (2013). *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013*. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-archief-06da8e69-4144-4606-8934-d543b1a7d6b5/pdf>.
- Ministerie van Financiën. (2022). *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022*. Den Haag: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-3b431afa41e0773c014a016ef77b2b51bea67bf0/pdf>.
- Mulder, A. (2016). *CO2 emissions trading in the EU: Models and policy applications*. <https://research.rug.nl/en/publications/co2-emissions-trading-in-the-eu-models-and-policy-applications>: Global Economics & Management.
- Nelson, R. (1974). Intellectualizing about the moon-ghetto metaphor: A study of the current malaise of rational analysis of social problems. *Policy Sciences*, 375-414.
- OESO. (2021). *Applying Evaluation Criteria Thoughtfully*. Parijs; <https://doi.org/10.1787/543e84ed-en>: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling.
- Overvest, B., Solinge, F. v., & Lammers, S. (2023, januari 9). Het nieuwe staatsdeelnemingenbeleid laat te veel ruimte voor interpretatie. *Economisch-Statistische Berichten*, pp. <https://esb.nu/het-nieuwe-staatsdeelnemingenbeleid-laait-te-veel-ruimte-voor-interpretatie/>.



Tempelman, D., Uijl, M. d., & Gazendam, J. (2022). Gasverlaters en gasklevers: de rechtspositie van de consument met betrekking tot de aansluiting op het gasnet. *Tijdschrift voor consumentenrecht en handelspraktijken*, vol. 2022, nr 5, art. 3, 8 pp.

UNFCCC. (2022). *Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement on its third session, held in Glasgow from 31 October to 13 November 2021*. FCCC/PA/CMA/2021/10/Add.1.

Visser, M. (2023, januari 11). *Verdienmodel Noordzee?* Opgehaald van Energiepodium: <https://www.energiepodium.nl/artikel/verdienmodel-noordzee>



Annex

De volgende personen hebben deelgenomen aan de bijeenkomsten en gesprekken voor dit verslag:

Floris Bruil – Alliander

Hans Warmenhoven – Energiebeheer Nederland

Bert de Jonge – Enexis

Gerard Martinus - GasTerra

