

# Evaluatie EBN

## Eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Rotterdam, 6 mei 2022



# Evaluatie EBN

Opdrachtgever: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Harry van Til  
Elvira Meurs  
Menno van Benthem  
Jelmer Schreurs

Rotterdam, 6 mei 2022

Samenvatting	5
1 Inleiding	9
1.1 Achtergrond en vraagstelling	9
1.2 Methoden	9
1.3 Leeswijzer	10
2 EBN als beleidsinstrument	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Ontstaansgeschiedenis EBN	11
2.3 Taken vanuit de Mijnbouwwet	11
2.4 Het dienen van publieke belangen	17
2.5 Governancestructuur	19
3 Doeltreffendheid	24
3.1 Inleiding	24
3.2 Uitvoering van taken in de praktijk	24
3.3 Uitvoering kerntaak	25
3.4 Uitvoering van nieuwe taken	30
3.5 Aansturing en governance	37
3.6 Conclusies doeltreffendheid	39
4 Financiële ontwikkeling en de doelmatigheid van EBN	41
4.1 Inleiding	41
4.2 Financiële ontwikkeling van EBN	41
4.3 Financiële risico's	46
4.4 Doelmatigheid	47
4.5 Conclusie financiële ontwikkelingen en doelmatigheid	51
5 EBN naar de toekomst	53
5.1 Inleiding	53
5.2 Mogelijke toekomstige ontwikkelingen rond het beleidsinstrument EBN	53
5.3 Toekomstige inzet van EBN	54
6 Conclusies en aanbevelingen	61
Bijlage 1: Lijst geïnterviewde personen	64
Bijlage 2: Literatuurlijst	66
Bijlage 3: Geothermie en CCS in andere landen	68
Bijlage 4: Evaluatievragen EBN	72
Bijlage 5: Overzicht instemmingsbesluiten	75
Bijlage 6: Aanbevelingen ABDTOPConsult	79
Bijlage 6: Vergelijking met andere deelnemingen	81



# Samenvatting

Energie Beheer Nederland (EBN) is een beleidsdeelneming van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK). Het ministerie van EZK heeft zowel de rol van beleidsmaker als aandeelhouder. EBN heeft een wettelijke taak voor de opsporing en winning van koolwaterstoffen (olie en gas) maar wordt sinds enkele jaren breder ingezet voor de energietransitie. Hierdoor acteert EBN ook op de markt van geothermie en CCS (CO<sub>2</sub>-afvang en -opslag). Het overgrote deel van de omzet komt voort uit gasproductie.

## Doel en onderzoeksaanpak

Aanleiding van dit onderzoek is een reguliere evaluatie die voor staats- en beleidsdeelnemingen eens per zeven jaar uitgevoerd dient te worden. Doel van dit onderzoek is om de doeltreffendheid en doelmatigheid van EBN als organisatie te beoordelen over de periode 2015-2021. Daarnaast is er een afwegingskader ontwikkeld dat gebruikt kan worden voor het toewijzen van nieuwe taken en activiteiten aan EBN. Kernvraag daarbij is wat de toekomstige rol van EBN moet zijn als beleidsinstrument in de veranderende energiemarkt.

In het voorjaar van 2022 is het onderzoek gestart en in mei 2022 afgerond. Ten behoeve van de beantwoording van de verschillende onderzoeksvragen zijn verschillende instrumenten voor dataverzameling gebruikt. Dit betreft allereerst de analyse van beschikbare (publieke) informatie. In aanvulling daarop zijn door het onderzoeksteam 33 interviews uitgevoerd met medewerkers van EBN, de ministeries van EZK en Financiën, marktpartijen en (internationale) brancheorganisaties. Tevens is er gebruik gemaakt van een klankbordgroep.

## Ontwikkelingen rond de activiteiten van EBN

De voornaamste taak van EBN is opsporing en winning van koolwaterstoffen. Mede door de politieke beslissing om de gasreserves in het Groningergasveld niet verder te benutten, loopt de afzet van koolwaterstoffen van EBN terug. Opsporing, exploitatie en winning van de kleinere velden blijft van belang om minder afhankelijk te zijn van import van gas. Door gaswinning uit het verleden heeft EBN te maken met oplopende verplichtingen die voortvloeien uit aardbevingen in Groningen. Tot slot ligt er een taak voor het opruimen (of hergebruiken) van onbruikbare gasinfrastructuur waardoor kosten voor EBN oplopen.

Parallel aan de afbouw van de gasproductie is de energietransitie in een versnelling gekomen en zijn nieuwe gebruiksvormen van de ondergrond in opkomst. Sinds 2019 zijn de activiteiten van EBN daarom verbreed en acteert de beleidsdeelneming ook op het gebied van geothermie en CCS. Bij de Eerste Kamer ligt momenteel een wetvoorstel voor verplichte deelname van EBN bij geothermieprojecten. Daarnaast onderzoekt het ministerie van EZK een bredere inzet van EBN, hierbij wordt gekeken naar gasopslag, groen gas en waterstof.

## Publieke belangen

Als beleidsdeelneming is EBN een instrument voor het borgen van publieke belangen. EBN is opgericht om het belang van de overheid te vertegenwoordigen bij de winning van olie en gas. Het eerste publieke belang is dan ook een doelmatige opsporing en winning, een planmatig beheer en een optimale afzet van koolwaterstoffen en daarmee het publieke belang van de schatkist. Nog steeds vormt dit publieke belang de basis voor de activiteiten van EBN op het gebied van olie- en gaswinning. Bij de nieuwe activiteiten staan andere belangen centraal zoals een CO<sub>2</sub>-vrije, veilige en betrouwbare energievoorziening.

### **Doeltreffendheid en doelmatigheid wettelijke taken**

Hoofdc conclusie is dat EBN haar wettelijke taken doeltreffend invult. EBN draagt bij aan publieke belangen door zich in te zetten voor de opsporing van nieuwe (kleine) olie- en gasvelden, het deelnemen in de ontwikkeling van de olie- en gasreserves, kostenreductie in de operatie en het delen van kennis.

De communicatie tussen het ministerie van EZK en EBN is ten opzichte van de vorige evaluatie door ABDtopconsult in 2015 sterk verbeterd. Voorbeeld hiervan is het verduidelijken van het onderscheid tussen de rollen van het ministerie van EZK als beleidsmaker en aandeelhouder. De relatie tussen het ministerie van EZK en EBN wordt op dit moment door beide partijen gewaardeerd en kan als doeltreffend worden beoordeeld. EBN wordt door het ministerie ook ingezet in de beleidsvoorbereiding. Medewerkers van het ministerie waarderen de kennis en expertise die EBN inbrengt.

De doelmatigheid van EBN als organisatie is moeilijk te beoordelen omdat er geen goed vergelijkingsmateriaal is. In de aansturing vanuit het ministerie is er wel aandacht voor de doelmatigheid. EBN draagt bij aan de doelmatigheid van de winning (onder andere via Inspire) en de ontmanteling van infrastructuur (onder andere via Nexstep) door in haar deelnemingen actief te sturen op. Maar er is onvoldoende inzicht in het effect hiervan. Dit komt deels doordat het complex is om de doelmatigheidsontwikkeling op sectorniveau vast te stellen.

### **Aanbevelingen**

In de komende jaren blijven de taken van EBN op het gebied van gaswinning van maatschappelijk belang. Wij constateren dat EBN in bijvoorbeeld haar strategietraject veel aandacht heeft voor nieuwe taken en activiteiten. Ons beeld is dat tot nu toe die nieuwe taken en activiteiten niet ten koste zijn gegaan van aandacht voor de traditionele. Voor EBN en het ministerie is een aandachtspunt om dat ook in de komende jaren te voorkomen.

Wij constateerden dat EBN diverse initiatieven heeft ontplooid gericht op doelmatigheid van de gaswinning maar dat er weinig bekend is over de effecten daarvan. Onze aanbeveling aan het ministerie en EBN is om in periodiek overleg structureel aandacht te (blijven) besteden aan het resultaat van activiteiten gericht op de doelmatigheid.

### **Nieuwe taken en activiteiten**

De activiteiten van EBN zijn de laatste jaren verbreed. EBN is projecten gaan doen die een bijdrage leveren aan de energietransitie. Veel partijen zien voor EBN een rol op het gebied van CO<sub>2</sub>-opslag en geothermie en waarderen haar expertise. Er zijn wel verschillen van inzicht over de invulling die EBN op dit moment aan haar rol geeft en zou moeten geven. Zowel bij CO<sub>2</sub>-opslag als geothermie zien marktpartijen in toenemende mate kansen voor zichzelf. Zij verwachten van EBN een visie over hoe EBN gaat bijdragen aan de ontwikkeling van de sector in de komende jaren.

Naast CO<sub>2</sub>-opslag en geothermie kan EBN mogelijk ook op andere terreinen ingezet worden om de energietransitie te versnellen. In het rapport is een afwegingskader opgenomen om handvatten te bieden bij de beoordeling of EBN een activiteit al of niet zou moeten doen. In dat kader spelen behoeften vanuit het perspectief van de energietransitie, knelpunten in de markt/ waardeketens, de (on)mogelijkheden van andere beleidsinstrumenten en de aansluiting bij kennis en expertise van EBN allen een rol. Het afwegingskader is geen simpele beslisboom die met ja/nee-vragen kan worden doorlopen. Uiteindelijk is een politieke afweging nodig. Het voortouw voor het maken van een dergelijke afweging zou naar onze mening meer bij het ministerie van EZK moeten liggen dan nu het geval is. EBN komt in de regel zelf met voorstellen en vat haar verantwoordelijkheden breed



op. De proactiviteit van EBN wordt over het algemeen gewaardeerd. Maar het is uiteindelijk aan het ministerie van EZK om bredere beleidsafwegingen over de inzet van EBN en andere instrumenten te maken. Daarom is het wenselijk dat het ministerie van EZK de lijnen uitzet door in een vroeger stadium duidelijkheid te geven over de visie van EZK op de ontwikkeling van markten en de rol van staats- en beleidsdeelnemingen daarin.

### *Aanbevelingen*

Zowel het ministerie als EBN besteden veel tijd en aandacht aan discussies over de rol van EBN bij nieuwe taken en activiteiten. Deze discussies kunnen resulteren in onzekerheden voor marktpartijen. Daarom adviseren wij om (waar dat mogelijk is) in een vroeg stadium duidelijkheid te geven over marktordening en de rol van EBN in de komende jaren. Om niet teveel afhankelijk te zijn van initiatieven vanuit EBN is het van belang dat er bij het ministerie voldoende kennis en capaciteit is. Meer sturing vanuit het ministerie en de politiek zou zich kunnen uiten in frequenter gebruik van artikel 82, tweede lid van de Mijnbouwwet (Mwb) waarbij wettelijke taken aan EBN worden toegewezen (in plaats van artikel 82, derde lid van de Mwb waarbij de minister instemt met een voorstel van EBN). Bij inzet van het tweede lid van de Mwb ligt het initiatief bij het ministerie en worden afwegingen om EBN in te zetten in een ministerieel besluit toegelicht. Wij adviseren om als een taak aan EBN wordt toegewezen vooraf vast te leggen wanneer een evaluatie plaatsvindt en waarop in die evaluatie getoetst zal worden (wanneer is de markt voldoende tot ontwikkeling gekomen zodat een actieve rol van EBN niet meer nodig is?).

EBN staat als vennootschap op afstand van het ministerie. Er is daarom geen garantie dat publieke belangen volledig zijn geborgd als een taak of activiteit bij EBN is belegd. Het inzetten van EBN als beleidsinstrument is een aanvulling op en geen alternatief voor het reguleren van de markt en overheidstoezicht. In het wetsvoorstel voor de toewijzing van de taak op het gebied van geothermie en het Mijnbouwbesluit (AMvB) is weliswaar het nodige vastgelegd over de overeenkomst tussen EBN en marktpartijen maar er zijn ook zaken die in onderhandelingen moeten worden vastgelegd. Die onderhandelingen zijn niet gelijkwaardig, omdat marktpartijen niet om EBN heen kunnen. Ons advies is om ook daar vanuit de overheid meer sturing aan te geven.

Door de nieuwe activiteiten verandert het risicoprofiel van EBN. De markt verwacht en ziet dat EBN meer risico's op zich neemt dan marktpartijen. Daarnaast gaat het om projecten waarvan de winstgevendheid sowieso naar verwachting lager ligt dan in de olie- en gaswinning. Vanuit het perspectief van de energietransitie kan het wenselijk zijn dat er risico's worden aangegaan maar dat kan op gespannen voet staan met het uitgangspunt dat EBN marktconform opereert. Een zorgvuldige afweging door EBN en aandeelhouder van investeringsvoorstellen blijft dus nodig. Dat geldt overigens niet alleen voor de nieuwe activiteiten. Ook in de gaswinning is er de roep om meer risico's aan te gaan.

In de Mijnbouwwet is geregeld dat EBN inkomsten vanuit de olie- en gaswinning niet ingezet mogen worden voor activiteiten uit Artikel 82, derde lid van de Mwb. De minister moet daarnaast instemmen met nieuwe activiteiten. Dit geeft het ministerie voldoende mogelijkheden om te sturen op wat EBN doet. Bij aanvullende wettelijke taken kan de minister voorschriften en beperkingen verbinden aan de opdracht voor EBN. Wij adviseren om per taak/activiteit te bepalen wat passende voorschriften zijn. Nieuwe taken en activiteiten vragen naar onze mening om meer betrokkenheid van de aandeelhouder bij investeringsbeslissingen dan de traditionele taken vanwege het hogere risicoprofiel. Daarom adviseren wij om de investeringsdrempel voor goedkeuring door de aandeelhouder bij nieuwe taken lager te leggen dan die voor traditionele taken. Mocht in de toekomst het aantal investeringsvoorstellen toenemen, dan zou overwogen kunnen worden om de beoordeling van investeringsprojecten los te trekken van het toezicht vanuit de raad van commissarissen.

Doordat EBN inkomsten uit wettelijke taken niet kan inzetten voor ontwikkeling van nieuwe activiteiten is voor elk nieuw project in principe afzonderlijke financiering nodig. Dat is niet efficiënt. Naar onze mening is het wenselijk om een 'ontwikkelbudget' vast te stellen met voorwaarden waar het aan besteed dient te worden.



# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond en vraagstelling

Energie Beheer Nederland (verder: EBN) is een beleidsdeelneming van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (verder: ministerie van EZK). De laatste evaluatie van EBN is verricht in 2014-2015. Staats- en beleidsdeelnemingen dienen beiden eens per zeven jaar geëvalueerd te worden, wat betekent dat het tijd is voor een nieuwe evaluatie.

In de afgelopen zeven jaar hebben zich grote veranderingen voorgedaan in de Nederlandse energievoorziening. Deze ontwikkelingen hebben ook invloed op EBN. In de eerste plaats daalde de olie- en gaswinning in Nederland en namen de Nederlandse reserves af. De afzet nam van 2013 tot 2020 af van 79 miljard m<sup>3</sup> naar 20 miljard m<sup>3</sup> per jaar (EBN's aandeel was respectievelijk 32 en 8 miljard m<sup>3</sup>).<sup>1</sup> Een belangrijke oorzaak hiervan was de versnelde afbouw van de gaswinning in Groningen. Ook organisatorisch is de markt in beweging. Met het beëindigen van GasTerra komt een definitief einde aan het 'gasgebouw'.

Parallel aan de afbouw van de gasproductie is de energietransitie in een versnelling gekomen en zijn nieuwe gebruiksvormen van de ondergrond in opkomst. Daarbij gaat het zowel om het aanboren van nieuwe energiebronnen zoals geothermie, als om het hergebruik van oude gasvelden voor de opslag van onder andere CO<sub>2</sub>. In reactie daarop is EBN zich strategisch gaan heroriënteren en heeft de minister van EZK instemming verleend aan nieuwe activiteiten. Dit heeft al geresulteerd in deelname aan projecten als Porthos (transport en opslag van CO<sub>2</sub>), SCAN (geothermie) en NexStep (hergebruik en decommissioning van Noordzee-infrastructuur).

Deze veranderingen hebben uiteraard ook financiële consequenties voor EBN. In het verleden was de organisatie sterk winstgevend door inkomsten uit de participaties in olie- en gaswinning. Door de daling van het volume is die winstgevendheid sterk afgenomen. EBN draagt ook deels de lasten voor de afwikkeling van aardbevingsschade in Groningen. Daarnaast vragen nieuwe activiteiten om extra financiering, aangezien deze niet vanuit de gasbaten gefinancierd mogen worden.

Deze evaluatie staat daarom in het teken van zowel terug- als vooruitkijken. Bij het terugkijken beoordelen wij of EBN de afgelopen jaren doeltreffend en doelmatig heeft gefunctioneerd. Gezien de dynamische omgeving waarin EBN zich bevindt, is vooruitkijken echter minstens even belangrijk. Kernvraag daarbij is wat de toekomstige rol van EBN moet zijn als beleidsinstrument in de veranderende energiemarkt. De door het ministerie van EZK geformuleerde onderzoeksvragen zijn opgenomen in bijlage 4. Op grond van de Tijdelijke wet Groningen heeft de overheid de afhandeling van schade als gevolg van bodembeweging naar zich toegetrokken. Daarom wordt alleen ingegaan op de gevolgen van deze schade waar het financiële consequenties voor EBN betreft.

## 1.2 Methodes

Voor het beantwoorden van de evaluatievragen zijn drie onderzoeksmethodes ingezet: deskresearch, interviews en expert-input. Inzichten uit deze verschillende bronnen worden bij elkaar gebracht om de evaluatievragen te beantwoorden.

---

<sup>1</sup> Bron: jaarverslag EBN 2020.

## Deskresearch

Voor de deskresearch is gebruik gemaakt van zowel openbaar beschikbare bronnen als niet openbare bronnen. De eerste groep bevat onder meer de jaarverslagen van EBN, wetteksten, Kamerbrieven en de eerder uitgevoerde evaluatie naar EBN. De tweede groep bestaat uit kaders die zijn ontvangen vanuit het ministerie van EZK en documentatie vanuit EBN, beschikkingen, et cetera.

Het merendeel van de bestudeerde bronnen bevat geschreven materiaal. Hiervan bestaat een groot deel uit kwalitatieve informatie over de opzet, de doelen van en de activiteiten binnen EBN. Een substantieel kleiner deel van het materiaal bevat kwantitatieve informatie. De gouden graal in een evaluatie van beleid of een organisatie is om de doeltreffendheid en doelmatigheid kwantitatief vast te stellen. Dat is in deze evaluatie alleen in beperkte mate mogelijk gebleken, mede doordat EBN in veel opzichten een unieke organisatie is die niet vergelijkbaar is met andere organisaties in Nederland of het buitenland. Daarom is bij het beantwoorden van de evaluatie veelal gebruikt gemaakt van kwalitatieve informatie.

Een volledig overzicht van het gebruikte bronmateriaal is opgenomen in bijlage 2.

## Interviews

In aanvulling op het bestuderen van informatie uit de deskresearch zijn ook interviews gehouden. Het gaat hierbij om interviews met diverse directies binnen het ministerie van EZK, werknemers van EBN en andere belanghebbenden. Het doel van deze interviews was tweeledig, te weten (i) meer inzicht krijgen in het huidige functioneren van EBN (terugkijken) en (ii) vooruitkijken naar de toekomst en meer inzicht krijgen in de (effecten van) nieuwe activiteiten.

Een volledig overzicht van geïnterviewde personen is opgenomen in bijlage 1.

## 1.3 Leeswijzer

Na dit inleidende [hoofdstuk 1](#), volgt in [hoofdstuk 2](#) een beschrijving van EBN. Het gaat hierbij om de taken, de governancestructuur en de doelstellingen die worden nagestreefd.

In [hoofdstuk 3](#) gaan we vervolgens in op de doeltreffendheid van de uitvoering in de praktijk, waarbij gekeken wordt naar de (nieuwe) taken, de governance en de opvolging van de aanbevelingen vanuit de eerdere evaluatie.

[Hoofdstuk 4](#) schets financiële ontwikkelingen in de afgelopen jaar en gaat in op de doelmatigheid van EBN.

In [hoofdstuk 5](#) gaan we in op de toekomst. Welke ontwikkelingen komen op EBN af, en wat betekenen deze ontwikkelingen voor EBN in de komende jaren? Dit hoofdstuk gaat ook in op de afweging om nieuwe taken en activiteiten al of niet aan EBN toe te wijzen.

[Hoofdstuk 6](#) sluit vervolgens af met de conclusies en aanbevelingen die volgen vanuit de voorgaande hoofdstukken.

## 2 EBN als beleidsinstrument

### 2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk is introducerend van aard en beschrijft de ontstaansgeschiedenis van EBN en de beleidsargumentatie voor de inzet van EBN als beleidsinstrument. Daarnaast wordt ingegaan op de governancestructuur van EBN. Daarbij gaat het zowel om EBN als organisatie als de aansturing van EBN vanuit het ministerie van EZK als aandeelhouder.

### 2.2 Ontstaansgeschiedenis EBN<sup>2</sup>

In de jaren zestig werd door de Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. (NAM) de ontdekking gedaan van het gasveld in Groningen. Dit veld was veel groter dan de velden die tot dan toe in productie waren genomen. Gezien de omvang van het gasveld ontstond de wens om de Staat nauwer betrokken te laten zijn bij de gaswinning. Door het gebrek aan kennis bij de overheid van de industrie en bijbehorende commerciële activiteiten werd besloten deze taak onder te brengen bij De Staatsmijnen (DSM).

Via DSM participeerde de overheid in de 'Maatschap Groningen' samen met de NAM. Naast de maatschap is destijds Gasunie opgericht waarbij de NAM de winning van het gas verzorgde en de Gasunie de verkoop voor zijn rekening nam. In 1967 ging DSM namens de staat alle deelnemingen van de staat in opsporings- en winningsactiviteiten beheren.

DSM had diverse activiteiten en bracht alle aardgasactiviteiten in 1973 onder in DSM Aardgas B.V. waarvan het 100% aandeelhouder was. Bij de beursgang van DSM in 1989 nam de Staat DSM Aardgas B.V. over en werd de naam Energie Beheer Nederland B.V. geïntroduceerd. Maar DSM bleef bestuurlijk verantwoordelijk voor EBN en EBN functioneerde als onderdeel van DSM. Dit veranderde in 2006 waarbij EBN officieel een zelfstandige onderneming werd met een eigen directie en raad van commissarissen. Inmiddels had de Nederlandse staat de certificaatrechten van DSM in EBN gekocht, EBN werd daarmee een staatsdeelneming.

In 2008 werden de publieke taken van de EBN in de Mijnbouwwet (Mbw) opgenomen, deze lichten we in de volgende passage toe.

### 2.3 Taken vanuit de Mijnbouwwet

Onderzoeksvragen die in deze paragraaf beantwoord worden, zijn:

- [Wat zijn de huidige taken van EBN op grond van artikel 82, eerste lid van de Mijnbouwwet?](#)
- [En voor welke activiteiten heeft EZK instemming gegeven op grond van artikel 82 derde lid van de Mwb?](#)

---

<sup>2</sup> ABDTOPconsult (2014) bevat een overzichtelijke samenvatting van de geschiedenis van EBN en het gasgebouw. In het rapport staat ook een beschrijving van hoe publieke belangen zich over de tijd hebben ontwikkeld.

EBN heeft vanuit de Mijnbouwwet (Mbw) van het ministerie van EZK diverse publieke taken opgedragen gekregen. De voornaamste taak, opsporing en winning van koolwaterstoffen, is beschreven in artikel 82, eerste lid van de Mbw. Naast deze taak worden ook het tweede en derde lid van artikel 82 van de Mbw toegelicht in dit hoofdstuk. Deze hebben betrekking op de overige taken en activiteiten van EBN. Tevens wordt (het toekomstige) artikel 86a, Mbw toegelicht, gezien de recente ontwikkelingen omtrent geothermie. Dit zal een verandering in activiteiten en werkwijze voor EBN betekenen in de toekomst.

### 2.3.1 *Exploitatie van Nederlandse gasvelden en advisering*

Artikel 82, eerste lid van de Mbw draagt aan EBN verschillende taken op in het belang van een doelmatige opsporing en winning, een planmatig beheer en een optimale afzet van koolwaterstoffen. Dit vormt de kernactiviteit van EBN. In onderstaand kader is de wettekst opgenomen.

Met de wijziging van artikel 82, eerste lid, van de Mijnbouwwet met de *Wet van 27 januari 2021 tot wijziging van de Mijnbouwwet (het verwijderen of hergebruiken van mijnbouwwerken en investeringsaftrek)*<sup>3</sup> is de wettelijke taak van EBN met ingang van 1 januari 2022 uitgebreid. Artikel 82, eerste lid, onderdelen c, d en e, van de Mijnbouwwet zijn toegevoegd en geven EBN de taak tot het sluiten van overeenkomsten met vergunninghouders van mijnbouwwerken die strekken tot het begeleiden, bewaken en monitoren van de financiële zekerheden voor de nakoming van verplichtingen met betrekking tot verwijdering van mijnbouwwerken. Deze nieuwe taak wordt, in het licht van de zeer recente toedeling daarvan, ten behoeve van deze evaluatie buiten beschouwing gelaten

---

<sup>3</sup> Staatsblad 2021, 573.

### Artikel 82, eerste lid

In het belang van een doelmatige opsporing en winning, een planmatig beheer en een optimale afzet van koolwaterstoffen, wijst Onze Minister een naamloze of een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, waarvan alle aandelen middellijk of onmiddellijk aan de staat behoren, aan, die tot taak heeft:

- a. het deelnemen in opsporingswerkzaamheden op grond van opsporingsovereenkomsten, overeenkomstig *paragraaf 5.2.2.* van deze afdeling;
- b. het deelnemen in mijnbouwwerkzaamheden op grond van mijnbouwovereenkomsten, overeenkomstig *paragraaf 5.2.3.* van deze afdeling, met inbegrip van daarmee rechtstreeks verbonden werkzaamheden, waaronder in ieder geval worden begrepen behandeling, transport en verkoop van de gewonnen koolwaterstoffen;
- c. het sluiten van overeenkomsten, bedoeld in *artikel 97d, eerste en derde lid*, met inbegrip van daarmee rechtstreeks verbonden werkzaamheden, waaronder het begeleiden, bewaken en monitoren van het systeem van overeenkomsten, bedoeld in *artikel 97d, eerste, tweede en derde lid*;
- d. het verstrekken van inlichtingen aan Onze Minister over de vaststelling, toepassing en uitvoering van de overeenkomsten, bedoeld in *artikel 97d, eerste, tweede en derde lid*, alsmede over de aard en omvang van de door een houder van een vergunning gestelde of te stellen financiële zekerheden;
- e. het verstrekken van inlichtingen aan Onze Minister, indien informatie over financiële zekerheden, informatie over zeggenschap dan wel andere informatie daartoe aanleiding geeft;
- f. het uitvoeren van de taken, het uitoefenen van de rechten en het voldoen aan de verplichtingen die voor de vennootschap voortvloeien uit de overeenkomst van samenwerking, bedoeld in *artikel 11, eerste lid*, van het koninklijk besluit van 30 mei 1963, nummer 39 (Stcrt. 126) en de daarmee verband houdende regelingen en overeenkomsten;
- g. Onze Minister desgevraagd de inlichtingen te verstrekken die nodig zijn voor de beoordeling van de uitvoerbaarheid van voorgenomen energiebeleid, in het bijzonder ten aanzien van opsporing, winning, beëindiging van opsporing en winning, alsmede het beheer en afzet van koolwaterstoffen.

### Opsporing en mijnbouwovereenkomsten

Uit artikel 82, eerste lid, onderdeel a van de Mwb komt de primaire taak van EBN naar voren: [een doelmatige opsporing van koolwaterstoffen](#). De uitwerking hiervan is in hoofdstuk 5 van de Mbw verder uitgewerkt. Hierin staat het volgende: in het geval van een nieuwe opsporing van gasvelden vraagt de houder van de opsporingsvergunning medewerking aan EBN voor het opstellen van een opsporingsovereenkomst. Binnen zes maanden dient dit te worden gerealiseerd waarbij EBN een belang van 40% neemt terwijl de vergunninghouder de overige 60% op zich neemt. Uitgaven worden vervolgens naar rato verdeeld. Een opsporingsovereenkomst komt enkel tot stand na goedkeuring van de minister. In het geval van een positief onderzoek kan overgegaan worden op een mijnbouwovereenkomst, wederom is er eerst goedkeuring nodig van de minister. Het opstellen van de mijnbouwovereenkomst gebeurt binnen een jaar na de verlening van de vergunning (Mbw, artikel 93, tweede lid).

Artikel 82, eerste lid, onderdeel b van de Mwb geeft EBN de taak voor [winning van koolwaterstoffen en de directe activiteiten](#) die hieraan gelieerd zijn. Expliciete activiteiten die worden benoemd zijn transport en de verkoop van de gewonnen koolwaterstoffen. In hoofdstuk 5.2.3 van de Mbw worden deze taken en de deelneming in mijnbouwwerkzaamheden verder uitgewerkt. De belangrijkste onderdelen hiervan zijn:

- 40% van de gewonnen koolwaterstoffen behoren toe aan de vennoot, EBN (Mbw, artikel 92, tweede lid, onderdeel a);
- De vennoot en de vergunninghouder proberen zoveel mogelijk samen te werken en regelmatig contact te hebben over de afzet van de koolwaterstoffen (Mbw, artikel 94, tweede lid, onderdeel b);

- Zowel de vergunninghouder als de vennoot hebben elk een beslissende stem over investeringsplannen, financieringsplannen en leveringsverplichtingen. Deze afspraken dienen duidelijk te worden vermeld in de mijnbouwovereenkomst ((Mbw, artikel 97, tweede lid); Het opstellen van de samenwerkingsovereenkomsten zoals hierboven beschreven dient het doel van artikel 82, eerste lid, onderdeel a en b van de Mwb: een doelmatige opsporing en winning van koolwaterstoffen.

De goedgekeurde vergunningen kunnen in sommige gevallen breder zijn dan in de wettelijke taken is omschreven. Artikel 82, eerste lid, onderdeel f van de Mwb biedt in dat geval ruimte om alle [overige taken die zijn goedgekeurd in de vergunning](#) uit te voeren, mits deze vallen binnen de overeenkomst van samenwerking uit 1963 waarbij het gasgebouw is opgezet.

#### **Adviseren van de minister**

Tot slot, EBN heeft de wettelijke taak, voortvloeiend uit artikel 82, eerste lid, onderdeel g van de Mwb om de [minister te adviseren over het energiebeleid](#). In het bijzonder gaat het hier over de activiteiten waarop EBN zelf actief is, maar de wet biedt ruimte om breder te adviseren wanneer het gaat over het voorgenomen energiebeleid en de uitvoerbaarheid. Momenteel ligt een herziening van de Mijnbouwwet in de Eerste Kamer<sup>4</sup>, hierin wordt voorgesteld om advies over het klimaatbeleid toe te voegen.

#### **2.3.2 Overige taken opgedragen vanuit het ministerie van EZK**

Artikel 82, tweede lid van de Mwb geeft aan dat er ook nog andere taken dan bovenstaande door de minister kunnen worden opgedragen aan EBN.

##### **Artikel 82, tweede lid**

Onverminderd het eerste lid, kunnen de vennootschap bij besluit van Onze Minister andere taken dan de taken, bedoeld in het eerste lid, worden opgedragen in het algemeen belang van het energiebeleid. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden de algemene belangen omschreven ten behoeve waarvan en de gevallen waarin Onze Minister de vennootschap een opdracht als bedoeld in de eerste volzin kan geven. Onze Minister kan aan een besluit tot het geven van een opdracht voorschriften en beperkingen verbinden.

Als het ministerie van EZK naast de reeds gedefinieerde taken de taakstelling van EBN (tijdelijk) wil verbreden, is dit mogelijk door artikel 82, tweede lid van de Mwb. Het gaat hierbij enkel om taken 'in het algemeen belang van het energiebeleid'. In de onderzoeksperiode is dit lid niet ingezet.

#### **2.3.3 Overige activiteiten met instemming van de minister**

Waar in Artikel 82, tweede lid van de Mwb de taakstelling wordt opgedragen vanuit het ministerie van EZK, is er ook ruimte voor een proactieve houding van EBN. Deze ruimte komt voort uit derde lid van de Mwb.

<sup>4</sup> Wetsvoorstel wijziging van de Mijnbouwwet, 16 juli 2021.

### Artikel 82, derde lid

De vennootschap verricht middellijk of onmiddellijk geen andere activiteiten dan activiteiten ter uitvoering van de taken, bedoeld in het eerste en tweede lid, tenzij Onze Minister daarmee heeft ingestemd. Onze Minister kan voorschriften en beperkingen verbinden aan zijn instemming. De instemming wordt slechts verleend indien die activiteiten en de uitvoering daarvan:

- a. nauw verwant zijn aan de activiteiten ter uitvoering van de taken, bedoeld in het eerste en tweede lid,
- b. een goede uitvoering van die taken niet belemmeren of anderszins bemoeilijken, en
- c. mede het algemeen belang van het energiebeleid dienen.

EBN is niet bevoegd om activiteiten buiten de wettelijke taken uit te voeren, maar EBN kan hiertoe wel een verzoek indienen. De minister kan dit vervolgens goed- of afkeuren. De activiteiten horen nauw verbonden te zijn met de andere wettelijke taken, de wettelijke taken mogen niet in het gedrang komen en het dient het algemene energiebeleid te dienen. Voor nieuwe structurele wettelijke taken is er nieuwe regelgeving nodig, echter kan men door het gebruik van artikel 82, derde lid van de Mwb hier reeds op vooruit lopen en/of activiteiten tijdelijk toekennen aan EBN.

Een overzicht van de inhoud van de instemmingsbesluiten is te vinden in bijlage 5. De instemmingsbesluiten bevatten een omschrijving van het marktfalen, de beoogde publieke belangen die gediend worden en de voordelen van het toewijzen van een taak aan EBN. De instemmingsbesluiten bevatten geen afweging van alternatieve opties om in te grijpen in de markt.

Bij de aanvraag voor een instemmingsbesluit wordt er, mits relevant, door het ministerie een (financiële) risico- analyse uitgevoerd. Dit omvat naast financiële scenario planning een sensitivity analyse, wettelijke risico- analyse en een analyse van overige risico's.

De tabel hieronder en bijlage 5 geven een overzicht van de instemmingsbesluiten die sinds de inwerkingtreding van artikel 82, derde lid van de Mwb in 2008 zijn genomen.

Hieruit komt naar voren dat EBN mag deelnemen in geothermieprojecten met een belang van 20-40%. Aangezien EBN middelen uit de gaswinning niet mag inzetten voor overige activiteiten of taken, heeft het ministerie van EZK een subsidie in de vorm van een lening van €48 miljoen gegeven aan EBN.

Op het gebied van CCS heeft EBN, in stappen, instemming verkregen voor deelname in FEED-fase van CCS projecten. Dit houdt in dat EBN mag deelnemen in onderzoeksactiviteiten voor mogelijke CCS-projecten. Voor daadwerkelijke ontwikkeling van projecten dient opnieuw toestemming verleend te worden.

Tot slot is er een instemmingsbesluit afgegeven voor de aankoop van een voormalig gaszuiveringsinstallatie (GZI) in Emmen. Het gaat om een gebied van ongeveer 2 ha. inclusief gasinfrastructuur. Er wordt expliciet vermeld dat de aankoop van de gronden niet betekend dat EBN daarmee toestemming heeft voor een actieve rol op het gebied van groene waterstof. Hiervoor moet een nieuwe instemming vergeven worden.

**Tabel 2.1 Activiteiten voortvloeiend uit instemmingsbesluiten op basis van Artikel 82, derde lid van de Mijnbouwwet**

Instemmingsbesluit	Nieuwe activiteiten EBN
Deelname Bergermeer Gasopslag	<ul style="list-style-type: none"><li>• Verwerving belang 40% in gasopslag</li></ul>
Deelname geothermie	<ul style="list-style-type: none"><li>• Risicodragend deelname in geothermie (20-40%)</li></ul>

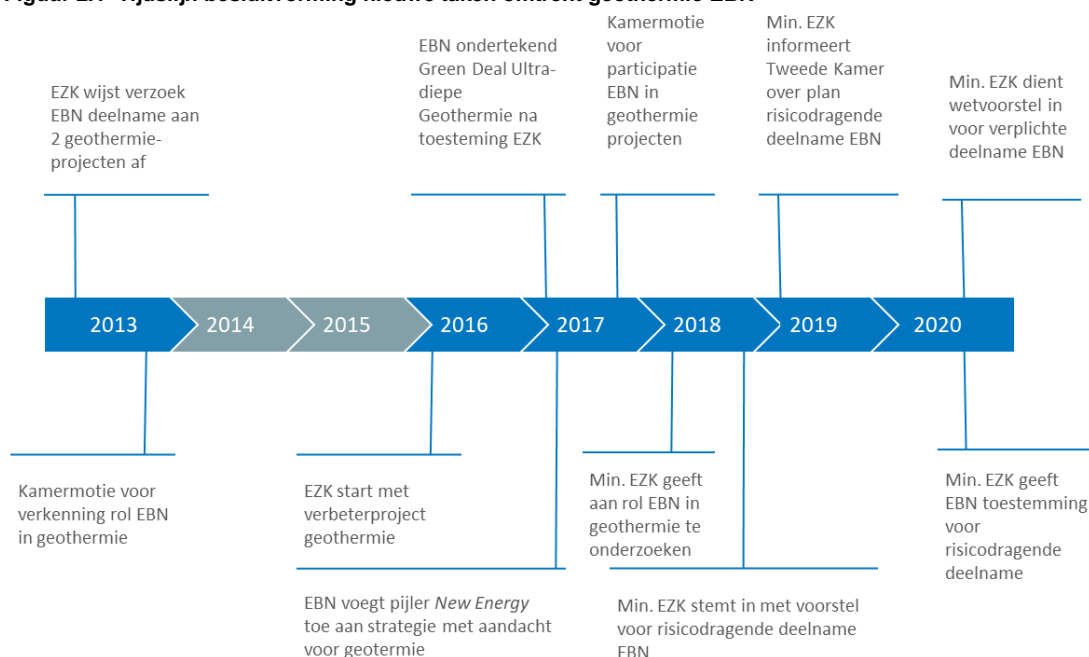


Instemmingsbesluit	Nieuwe activiteiten EBN
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Financiering voor activiteiten, à €48 mln. over periode van 15 jaar</li> </ul>
FEED-fase Porthos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Deelname van EBN aan FEED-fase aan Porthos tot aan het definitieve investeringsbesluit, incl. aangaan Joint Development Agreement met derden</li> </ul>
Deelname Porthos en oprichting EBN CCS	<ul style="list-style-type: none"> <li>Oprichting van EBN CCS-dochtervennootschap</li> <li>Deelname van dochter in Porthos transport en opslag en overige benodigde activiteiten die hieruit voortvloeien.</li> </ul>
Deelname FEED-fase Aramis & toekomstige CCS-projecten	<ul style="list-style-type: none"> <li>Deelname pre-FEED fase Aramis-project</li> <li>Ondernemen van activiteiten ten behoeve van andere bestaande en toekomstige CCS-projecten in de studiefase</li> </ul>
Aankoop grond in de ex-gaszuiveringsinstallatie (GZI) in Emmen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aankoop van het NAM-aandeel van 60% in het eigendom van de GZI met een oppervlakte van ca. 2 ha. (dat bestemd is voor mogelijke productie van groene waterstof).</li> </ul>

### 2.3.4 Nieuwe wetgeving omtrent geothermie

Van oorsprong zijn er voor EBN *geen wettelijke taken vastgelegd op het gebied van geothermie*. Desalniettemin acteert EBN, op basis van artikel 82, derde lid van de Mwb sinds 2019 wel op deze markt. EBN heeft sinds 2013 interesse getoond in geothermische activiteiten, zie Figuur 2.1. Sinds de goedkeuring in 2019 zijn er vier actieve deelnemingen gestart door EBN en nog andere projecten waarbij samenwerkingsovereenkomsten zijn opgesteld die voorafgaan aan de fase waarin een project daadwerkelijk tot ontwikkeling overgaat.

**Figuur 2.1 Tijdslijn besluitvorming nieuwe taken omtrent geothermie EBN**



Bewerking Ecorys, Bron: In publieke handen, Algemene Rekenkamer (2021)

Op 22 februari 2022 heeft de Tweede Kamer ingestemd met een aanpassing van de Mijnbouwwet<sup>5</sup> omtrent EBN en geothermie.<sup>6</sup> Hieruit komt voort dat EBN *verplicht onderdeel moet zijn van nieuwe aardwarmteprojecten*. Het gaat hierbij om een aandeel van ten minste 20% en maximaal 40%. De Eerste Kamer moet zijn oordeel over het voorstel zoals hieronder weergegeven nog geven. Mocht

<sup>5</sup> Wetsvoorstel wijziging van de Mijnbouwwet, 16 juli 2021.

<sup>6</sup> Deze informatie is beschikbaar via de [website van EBN](#), 22 februari 2022.

de wet aangenomen worden, dan zal de wet, in combinatie met de uitwerking van lagere wetgeving, naar verwachting per 1 januari 2023 ingaan. Na drie jaar zal worden heroverwogen of de verplichte deelname nog wenselijk is. Mocht er besloten worden dat deelname niet wenselijk is, dan zal EBN wel blijven deelnemen in bestaande projecten.

#### **Voorstel voor vernieuwd Artikel 86a**

1. De houder van een toewijzing zoekgebied aardwarmte en de aangewezen vennootschap brengen een overeenkomst tot stand gericht op deelname door EBN in de voorgenomen opsporings- en winningswerkzaamheden van aardwarmte, tenzij Onze Minister bepaalt dat deze verplichting niet geldt.
2. De overeenkomst wordt gesloten binnen een jaar na de verlening van de toewijzing zoekgebied aardwarmte. Onze Minister kan deze termijn eenmaal met ten hoogste een jaar verlengen.
3. De overeenkomst en wijzigingen daarin behoeven de instemming van Onze Minister.
4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld inzake de deelname en de overeenkomst, bedoeld in het eerste lid.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt gewezen op de relatief jonge markt waarbij vaak bedrijven slechts éénmaal een geothermieproject uitvoeren. Hierdoor versnipperd de kennisopbouw. Door het toevoegen van EBN aan projecten wordt ervaring opgedaan, kennis opgebouwd en verspreid is de gedachte. Daarnaast zou EBN, door zijn kennis van de ondergrond, de veiligheid en kwaliteit en van de bedrijfsvoering verhogen. Dit is voornamelijk relevant bij de aanleg van nieuwe geothermieprojecten. De Algemene Rekenkamer waarschuwde in 2017 voor onvoldoende waarborging bij drinkwaterbescherming in geothermiebeleid<sup>7</sup>. De kennis van EBN van de ondergrond en de opbouw van ervaring kan dit risico verlagen en ondersteunt daarmee de verplichte deelname van EBN.

Als laatst noemt de minister dat EBN het (financiële) risicoprofiel van projecten kan verlagen, door zowel de kennis, maar ook door een signaalfunctie richting externe partijen (inwoners en financiële instellingen) omdat EBN een aan de rijksoverheid gelieerde partij is.

Gezien de ontwikkeling van de jonge markt is er afgesproken om na drie jaar de wet te evalueren.

## **2.4 Het dienen van publieke belangen**

Een van de onderzoeksvragen die aan ons gesteld is, is waarom voert EBN de huidige taken en activiteiten uit en welke publieke belangen worden hiermee gediend waarvoor het Rijk verantwoordelijk is? Deze paragraaf geeft antwoord op deze vraag.

EBN is zoals gezegd een beleidsdeelneming. De taken die, al dan niet indirect, voortvloeien uit de Mijnbouwwet dienen daarom ook diverse publieke belangen. EBN is opgericht om het belang van de overheid te vertegenwoordigen bij de winning van olie en gas. Het eerste publieke belang is dan ook een doelmatige opsporing en winning, een planmatig beheer en een optimale afzet van koolwaterstoffen en daarmee het publieke belang van de schatkist. Nog steeds vormt dit publieke belang de basis voor de activiteiten van EBN op het gebied van olie- en gaswinning.

Voor de nieuwe taken en activiteiten van EBN is de onderbouwing anders. In een Kamerbrief<sup>8</sup> benoemt de minister van EZK de volgende publieke belangen die gelden bij de energievoorziening:

<sup>7</sup> Bescherming drinkwater bij het boren naar aardwarmte', Algemene Rekenkamer (2017).

<sup>8</sup> Kamerbrief over rijksvisie marktontwikkeling voor de energietransitie, 22 juni 2020; Kenmerk: DGKE-E / 20147010.

- Een schone energievoorziening (CO<sub>2</sub> -vrij);
- Een veilige energievoorziening;
- Een betrouwbare energievoorziening;
- Een betaalbare energievoorziening;
- Leefomgevingskwaliteit en maatschappelijke betrokkenheid<sup>9</sup>.

In de kamerbrief wordt daarnaast aangegeven dat voor elk van de belangen een rechtvaardige verdeling ook een publiek belang is. Ten slotte is een belangrijk publiek aandachtspunt voor toekomstige technieken de veiligheid voor mens en milieu, en digitale en nationale veiligheid.

**Tabel 2.2 Publieke belangen benoemd in de instemmingsbesluiten**

Instemmingsbesluit	Benoemde publieke belangen
Deelname Bergermeer Gasopslag*	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Draagt bij aan de voorzienings- en leveringszekerheid</li> </ul>
Deelname geothermie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Versnellen van de warmtetransitie</li> <li>• Afhankelijkheid van fossiele brandstoffen verminderd</li> </ul>
FEED-fase Porthos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Overbruggingstechnologie in de energietransitie en verduurzaming van de industrie</li> <li>• Lange termijn verantwoordelijkheden ten aanzien van permanente opslag van CO<sub>2</sub></li> </ul>
Deelname Porthos en oprichting EBN CCS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Overbruggingstechnologie in de energietransitie en verduurzaming van de industrie</li> <li>• Lange termijn verantwoordelijkheden ten aanzien van permanente opslag van CO<sub>2</sub></li> <li>• Zorgvuldig beheer van assets die kunnen worden hergebruikt (voortkomend uit activiteiten uit artikel 82, eerste lid van de Mwb)</li> </ul>
Deelname FEED-fase Aramis & toekomstige CCS-projecten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Overbruggingstechnologie in de energietransitie en verduurzaming van de industrie. In het bijzonder; <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tijdigheid CCS-ontwikkeling**</li> <li>- Ruimtelijke inpassing**</li> <li>- Veiligheid**</li> <li>- Voorkomen van oversubsidiëring**</li> <li>- Non-discriminatoire toegang tot CCS-infrastructuur**</li> <li>- Stimuleren van hergebruik bestaande infrastructuur**</li> </ul> </li> <li>• Lange termijn verantwoordelijkheden ten aanzien van permanente opslag van CO<sub>2</sub></li> <li>• Zorgvuldig beheer van assets die kunnen worden hergebruikt (voortkomend uit activiteiten uit artikel 82, eerste lid van de Mwb)</li> </ul>
Aankoop grond in de ex-gaszuiveringsinstallatie (GZI) in Emmen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het belang van de ontwikkeling van kennis en ervaring voor hergebruik van andere mijnbouwlocaties in Nederland waaronder waterstofproductie</li> </ul>

(\*) Uit het instemmingsbesluit zelf zijn publieke belangen niet af te leiden maar wel uit een bijbehorende (interne) nota van het ministerie van EZK.

(\*\*) In het besluit wordt verwezen naar de kamerbrief van 5 juli 2021 'Rol van staatsdeelnemingen in CCS' waarin 6 redenen worden benoemd.

<sup>9</sup> In de kamerbrief 'Naar een nationaal plan voor het energiesysteem 2050' (17 dec 2021; Kenmerk: DGKE-WO / 21293738), wordt het vijfde publieke belang, ruimtelijke inpasbaarheid, verbreed naar leefomgevingskwaliteit en maatschappelijke betrokkenheid.

Bovengenoemde publieke belangen zijn relevant voor de taken die EBN uitvoert in het kader van artikel 82, derde lid van de Mwb en mogelijke nieuwe taken op basis van datzelfde lid of artikel 82, tweede lid. Uit de onderbouwing voor de instemming met de activiteiten die EBN verricht (zie Tabel 2.2) blijkt dat de nadruk daarbij veelal ligt op een schone (en duurzame) energievoorziening en een veilige energievoorziening. Ook de andere belangen zijn echter relevant maar deze komen minder expliciet in de instemmingsbesluiten naar voren. We zien in de loop van de tijd dat er meer aandacht wordt besteed aan de onderbouwing op basis van de publieke belangen in de besluiten.

De benoemde publieke belangen kunnen op diverse manieren gediend worden. De nota deelnemingenbeleid Rijksoverheid (2013) biedt handvatten voor de inzet van het overheids-instrumentarium. De inzet van een beleidsdeelneming is een van de zwaarste instrumenten die de overheid tot zijn beschikking heeft. Bij de inzet van een beleidsdeelneming dienen overige instrumenten steeds goed overwogen te worden. Hoofdstuk 6 van dit rapport gaat daar nader op in. Daarbij komt dat er vanuit de Autoriteit Consument en Markt (ACM) en de Europese Commissie wordt toegezien op staatsteun en concurrentievervalsing. EBN dient bovendien activiteiten waarvoor een instemmingsbesluit is gegeven *'tegen marktconforme tarieven en voorwaarden en op basis van een integrale doorberekening van alle kosten'* uit te voeren. Dit is expliciet vastgelegd in artikel 83, derde lid van de Mijnbouwwet.

## 2.5 Governancestructuur

### 2.5.1 Aandeelhouder en beleidsmatige aansturing

Normaliter beheert het ministerie van Financiën aandelen van staatsdeelnemingen. Europese regelgeving verbiedt in dit geval echter dat het netbeheer (Gasunie) en de productie (EBN) bij één partij liggen<sup>10</sup>. Het ministerie van EZK beheert om deze reden EBN.

De rollen van beleidsmaker en aandeelhouder zijn hierdoor beide bij het ministerie van EZK belegd. Er wordt een zekere afstand tussen de twee taken gewaarborgd door het onderbrengen van de taken bij verschillende onderdelen van het ministerie. Zo wordt de beleidsaansturing gedaan door DG Klimaat & Energie (DG K&E) en is de aandeelhouderstaak bij de SG/DG Bedrijfsleven & Innovatie (DG B&I) ondergebracht. Daarnaast heeft Financieel Economische Zaken (FEZ) en Wetgeving en Juridische Zaken (WJZ) (voor de instemmingsbesluiten en subsidies) nog een verantwoordelijkheid.

#### Sturing vanuit aandeelhouderschap

Het kabinetsbeleid ten aanzien van staatsaandeelhouderschap is vastgelegd in de 'nota deelnemingenbeleid'. Hieruit volgen een aantal onderwerpen waar de Staat actief op stuurt. De thema's zijn op hoofdlijnen: corporate governance, strategie, doelmatigheid en rendement, vermogenspositie en risicobeheer, investeringen, benoemingen en beloningenbeleid. Om het aandeelhouderschap vorm te geven zijn er een aantal overleggen:

- Strategisch overleg aandeelhouderschap: twee keer per jaar; afstemming strategische vraagstukken;
- Aandeelhoudersvergadering: jaarlijks (hierin wordt onder andere de strategie besproken);
- Aandeelhoudersoverleg: elk kwartaal (uitwisselen informatie en ontwikkelingen doorspreken).

<sup>10</sup> Nota deelnemingenbeleid 2013 en EU Richtlijn 2009/73.

De staat als aandeelhouder benoemt de bestuurder en commissarissen. De benoeming van de bestuurder gebeurt op bindende voordracht van de RvC. De benoeming van commissarissen gebeurt door de aandeelhouder op voordracht van de RvC. De bestuurder van EBN is verantwoordelijk voor het opstellen van de langetermijnstrategie die wordt goedgekeurd door de RvC en wordt besproken met het ministerie.

In de statuten zijn regels vastgelegd over de investeringsmogelijkheden voor de directie van EBN. Bij wettelijke taken geldt dat er bij een investering boven de 200 miljoen euro goedkeuring nodig is van de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA). Voor niet-wettelijke taken is goedkeuring van de aandeelhouder nodig bij een investeringsbedrag boven de 50 miljoen euro. Uitzondering hierop zijn investeringen vanuit EBN Aardwarmte, hierbij is goedkeuring van de aandeelhouder noodzakelijk boven de 25 miljoen euro.

Het betreft hier in alle gevallen investeringen in Nederland. EBN heeft geen taak voor buitenlandse activiteiten.

### **Sturing vanuit beleidsverantwoordelijkheid**

De minister is verantwoordelijk voor het energiebeleid dat valt onder de begroting van het ministerie van EZK. EBN is een van de instrumenten die wordt ingezet bij de uitvoering van het beleid. Ook vanuit de statuten van EBN blijkt dat EBN zijn taken dient uit te voeren in overeenstemming met het energiebeleid. Om te kunnen beoordelen of de taken die EBN uitvoert bijdragen aan de uitvoering van het energiebeleid is onderlinge communicatie van belang. Dit geldt zeker wanneer er nieuwe actualiteiten zijn waarop moet worden geacteerd.

Het is daarom van belang dat EBN en het ministerie van EZK elkaar steeds op de hoogte houden. Dit vindt dan ook plaats in zowel formele, als in informele overleggen.

De volgende formele overleggen vinden plaats:

- Ministersoverleg: jaarlijks afstemming van beleidsdoelstellingen en prioriteiten EZK en EBN;
- Directieoverleg en strategisch overleg beleid: twee keer per jaar (waarin met name het opdrachtgeverschap centraal staat);
- Werkoverleg mijnbouw: elk kwartaal (over urgente thema's);
- Werkoverleg gasgebouw: elk kwartaal (over urgente thema's);

Daarnaast zijn er op (meer) informele schaal veel overleggen tussen beleidsmedewerkers van de directie B&I van het ministerie van EZK en medewerkers van EBN. Dit vindt veelal plaats op dossierniveau tussen dossierhouders. Tot slot vindt er eens per zes weken een intern ambtelijk overleg plaats waarbij de dossierhouders van EZK elkaar onderling informeren.

### **Wettelijke toetsing door Wetgeving en Juridische Zaken (WJZ)**

WJZ is betrokken bij besluitvorming rond EBN bij eventuele aandeelhoudersgoedkeuringen en instemmingsbesluiten. De instemmingsbesluiten vanuit artikel 82, derde lid van de Mwb die binnenkomen bij het beleidsdepartement worden uiteindelijk doorgeleid naar WJZ. Zij voeren een toets van de activiteiten uit op basis van 1) de Mijnbouwwet en 2) het deelnemingenbeleid. In hoofdstuk 3.4.1 wordt het proces van instemmingsbesluiten verder toegelicht.

### **Toezicht vanuit FEZ**

De afdeling Financieel Economische Zaken (FEZ) is verantwoordelijk voor de EZK-begroting en bekijkt EBN vanuit die rol. FEZ ontvangt en controleert informatie over de inkomsten vanuit gaswinning, dividuutkeringen en het Groningendossier en verwerkt dit op de begroting. Er wordt gekeken in hoeverre de voorzieningen van EBN voor het Groningendossier toereikend zijn om het

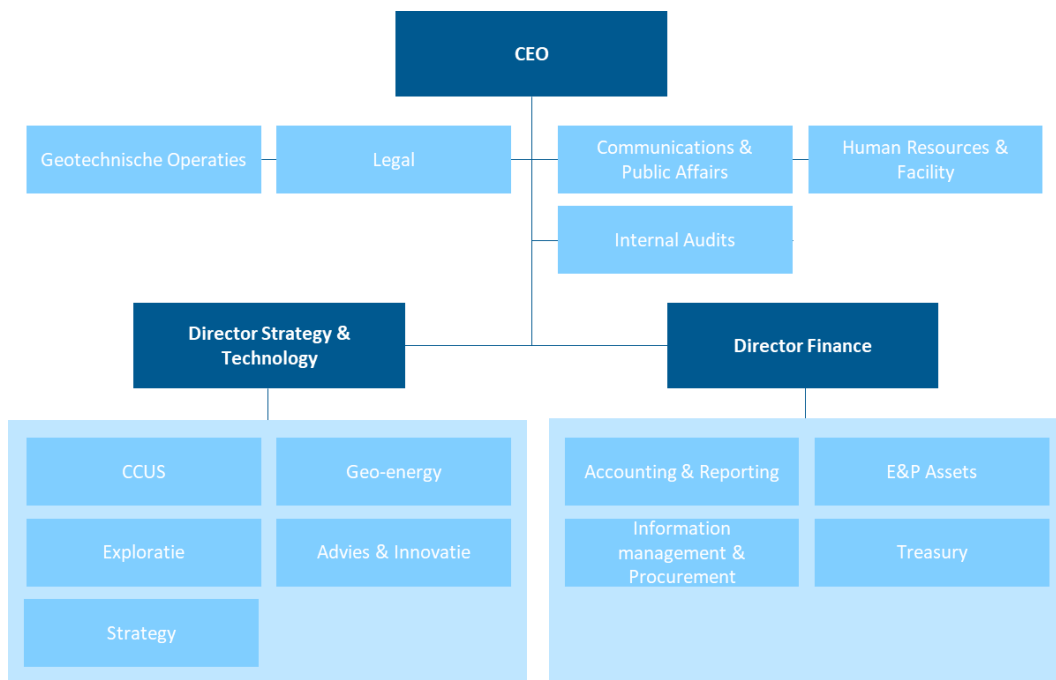
EBN-deel van de door EZK geraamde uitgaven te dekken. Instemmingsbesluiten voor nieuwe activiteiten worden nader bekeken vanuit FEZ, om te beoordelen of er (financiële) risico's zijn voor de Rijksbegroting. Ook adviseert FEZ de betrokken beleidsdirecties wanneer er iets verkocht of aangekocht wordt door EBN.

### 2.5.2 Governancestructuur EBN

Over de onderzoeksperiode heeft de besloten vennootschap EBN een aantal kleine wijzigingen doorgevoerd in de governancestructuur. Het organogram van 2020 is weergegeven in de figuur hieronder.

De directie is in de onderzoeksperiode van vier naar drie personen gegaan. De directie bestaat momenteel uit een statutair directeur (CEO) en twee statutaire directeuren (Director Strategy & Technology en Director Finance). De ontwikkeling en communicatie van de strategie en de uitvoering van de kerntaken zijn verdeeld over de CEO en de Director Strategy & Technology. De Director Finance is voornamelijk verantwoordelijk voor het financieel economische beleid en financieel gerelateerde functiegebieden. Dit team werkt op basis van gezamenlijke verantwoordelijkheid, de verdeling van concrete taken is schriftelijk vastgelegd.

**Figuur 2.2 Organogram EBN 2020**



Bron: JV EBN 2020, bewerking Ecorys

Er wordt door de raad van commissarissen (RvC) toezicht gehouden op de directie. De RvC bestaat uit vijf personen. Het toezicht van de RvC gaat over het (maatschappelijke) beleid, de algemene gang van zaken en overig advies. De RvC wordt door de aandeelhouder op voordracht van de RvC benoemd en dient bij bepaalde besluiten<sup>11</sup> goedkeuring te geven. De RvC heeft vier reguliere vergaderingen per jaar.

In de statuten is niet geregeld hoe intern binnen EBN de besluitvorming over investeringsvoorstellen plaatsvindt. Waar EBN in belangrijke mate ook het karakter heeft van een participatiemaatschappij, ontbreekt een onafhankelijk investment committee, iets wat gebruikelijk is bij participatiemaatschappijen, zoals bijvoorbeeld de Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen. Het

<sup>11</sup> Een compleet overzicht van welke besluiten dit exact zijn, is te vinden in de [statuten van EBN](#).

belang van zo'n committee is gelegen in een ter zake kundige en onafhankelijke blik op investeringsvoorstellen. De RvC houdt toezicht op het functioneren van het bestuur en de organisatie van de vennootschap. Een rol bij het goedkeuren van investeringsbesluiten impliceert daarmee dat de RvC de facto ook toezicht op zichzelf houdt.

Op dit moment is het aantal investeringsvoorstellen dat aan de RvC wordt voorgelegd nog relatief beperkt. Mocht in de toekomst het aantal investeringen toenemen dan zou overwogen kunnen worden of een onafhankelijke *investment committee*. Dit kan een aanvullende borg vormen dat de investeringsbeslissingen die EBN neemt zorgvuldig worden genomen.

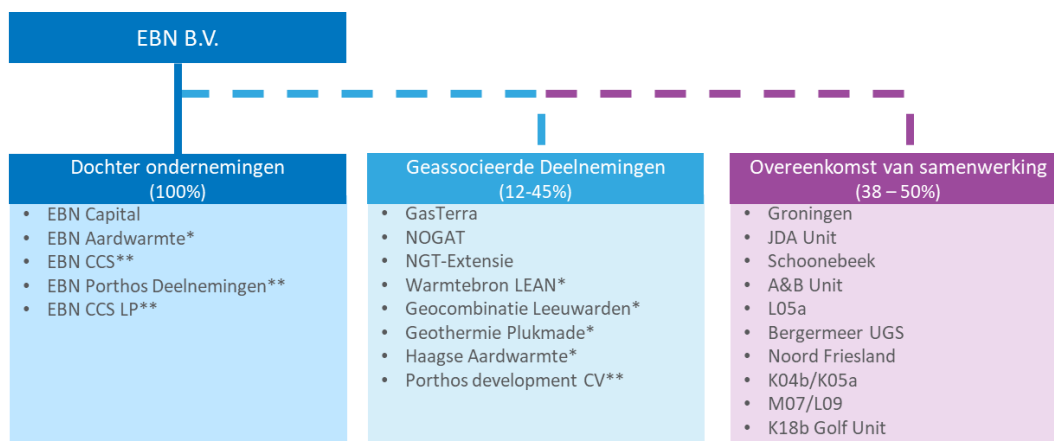
### 2.5.3 Governancestructuur bij deelnemingen van EBN

EBN heeft enkele specifieke taken in speciaal hiervoor opgerichte dochterondernemingen ondergebracht. Het betreft EBN Capital, EBN Aardwarmte en EBN CCS waarvan het 100% eigenaar is. De operatie van deze drie ondernemingen zijn ook meegenomen in de financiële analyse in hoofdstuk 4.

EBN heeft daarnaast tientallen samenwerkingsverbanden waarbij sprake is van een 'Overeenkomst van samenwerking' waarbij EBN vaak een belang heeft tussen de 38 - 50%. Hierbij levert EBN voornamelijk kennis en zijn de taken, het zeggenschap en de rechten en plichten vastgelegd in een overeenkomst. In de figuur hieronder zijn de tien grootste overeenkomsten van samenwerking zijn weergegeven.

Tevens zijn er diverse 'geassocieerde deelnemingen', voorbeelden hiervan zijn GasTerra en Porthos. Een geassocieerde deelneming is 'een geheel waarin EBN invloed van betekenis heeft, maar geen beslissende zeggenschap kan uitoefenen' (Jaarverslag EBN 2020, p105). GasTerra is een groothandelaar in aardgas en groen gas maar zal eind 2024 worden beëindigd als organisatie. EBN heeft momenteel een aandeel van 40% in GasTerra. Het netto resultaat van deze deelnemingen zijn apart opgenomen in de jaarverslagen van EBN. De vier onderste geassocieerde deelnemingen uit de figuur hieronder zijn nog in een opstartende fase en worden daarom niet verder gespecificeerd in de financiële verslaglegging.

**Figuur 2.3** Overzicht deelnemingen EBN



\*Ondernemingen met geothermie activiteiten

\*\*Ondernemingen met CCS activiteiten. Gevolg van de Joint Venture structuur van Porthos zijn er drie verschillende ondernemingen voor CCS

Noot: alleen de grootste *Overeenkomst van samenwerking* zijn in de figuur opgenomen (in totaal zijn er 188)



De structuur van EBN is relatief complex. Dit wordt onder meer verklaard door de wijze waarop in de olie- en gasindustrie wordt samengewerkt, waarbij EBN in een groot aantal deelnemingen een minderheidsaandeelhouder is. Bij CCS Porthos is het bijzonder complex (zie toelichting in paragraaf 3.4.) Dit wordt ook zo door EBN ervaren blijkt uit de interviews.

## 3 Doeltreffendheid

### 3.1 Inleiding

Het doel van EBN vanuit de Mijnbouwwet is het uitvoeren van de doelmatige opsporing en winning, een planmatig beheer en een optimale afzet van koolwaterstoffen. De afgelopen jaren hangen klimaat- en energiebeleid echter in toenemende mate samen. In de voorgestelde wijziging van de Mijnbouwwet wordt, in de Kamerbrief over de rol van EBN in de energietransitie<sup>12</sup>, dan ook voorgesteld om in artikel 82 het deelnemen in opsporings- en winningswerkzaamheden van aardwarmte toe te voegen als taak voor EBN en “energiebeleid” in het huidige artikel 82, derde lid van de Mwb, te vervangen door “klimaat- en energiebeleid”. Hiermee krijgt EBN ook een wettelijke taak in het uitvoeren van het klimaatbeleid. Dit wordt tot nu toe geregeld via instemmingsbesluiten.

De uitvoering kan als doeltreffend gezien worden als de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van het onderzochte beleidsinstrument wordt gerealiseerd.<sup>13</sup>

In dit hoofdstuk gaan we in op de werking en doeltreffendheid van EBN in de praktijk (paragraaf 3.2). We bespreken de uitvoering van de kerntaak, oftewel de uitvoering van de doelmatige opsporing en winning, een planmatig beheer en een optimale afzet van koolwaterstoffen (paragraaf 3.2) en de nieuwe taken, oftewel de rol van EBN in de energietransitie (paragraaf 3.4). Vervolgens wordt gekeken hoe de governance in de praktijk is vormgegeven (paragraaf 3.5). Dit hoofdstuk sluit af met een concluderende paragraaf 3.6.

### 3.2 Uitvoering van taken in de praktijk

De strategie van EBN is sinds 2017 verdeeld over drie pijlers: [Our Dutch Gas](#), [Return to Nature](#) en [New Energy](#). De kerntaak van EBN vanuit de Mwb artikel 82, eerste lid is ondergebracht in de strategische pijler [Our Dutch Gas](#). Uit de ontmanteling van bestaande activiteiten komt de pijler Return to Nature, welke deels wordt uitgevoerd onder Mwb artikel 82, derde lid. Dit omvat de ontmanteling van bestaande infrastructuur maar onderzoekt tegelijkertijd mogelijkheden voor synergiën op het gebied van hergebruik, bijvoorbeeld ten behoeve van [Carbon Capture and Storage \(CCS\)](#). Sinds 2017 is er een derde pijler toegevoegd aan de strategie van EBN; [New Energy](#). De focus van deze pijler is momenteel voornamelijk geothermie, maar de pijler biedt ook ruimte voor andere energievormen zoals groengas en waterstof. Op dit moment worden onder deze pijler ook activiteiten uitgevoerd onder Mwb. artikel. 82, derde lid. Met de voorziene wetswijziging voor geothermie komt deze ook onder een wettelijke taak te vallen.

---

<sup>12</sup> Kamerbrief over de rol van EBN in de energietransitie. 4 mei 2021. Kenmerk: DGKE-WO/21106269.

<sup>13</sup> Ministerie van Financiën; Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (2018).

**Figuur 3.1 Strategische pijlers EBN sinds 2017**



Bron: EBN, Jaarverslag 2020.

\*verkennde activiteiten

Vanuit de interviews en de analyse wordt gezien dat EBN haar taken en verantwoordelijkheden uit de Mijnbouwwet oppakt met de huidige strategie met de drie pijlers. Over de jaren zien we wel een verbreding van activiteiten van EBN. Dit gebeurt op dit moment voornamelijk op initiatief vanuit de strategie van EBN o.b.v. Mijnbouwwet artikel 82, derde lid, in lijn met de Kamerbrief over EBN in de energietransitie<sup>14</sup>. Over de evaluatieperiode is dit voornamelijk van toepassing op het gebied van geothermie. Via de derde pijler van de strategie creëert EBN ook ruimte voor de oriëntatie van nieuwe potentiële activiteiten op het gebied van energieopslag, waterstof, groen gas en Regionale Energie Hubs.

### 3.3 Uitvoering kerntaak

Het kabinet legt de prioriteit bij een zo snel mogelijke transitie naar duurzame energie. Zolang en in zoverre dat nodig is om tegemoet te komen aan de Nederlandse gasvraag wil het kabinet in dat kader gas winnen in eigen land, waar en voor zover dit veilig kan voor bewoners en omgeving<sup>15</sup>. Namens de staat investeert EBN in opsporing, winning en verkoop van Nederlandse aardolie en -gas. Daarnaast adviseert EBN op basis van de Mijnbouwwet de minister. Deze paragraaf gaat nader in op de uitvoering van de kerntaak aan de hand van deze drie onderdelen.

#### 3.3.1 Opsporing, winning en verkoop van olie en gas

##### Opsporing

In Nederland zijn er ruim 470 gasvelden ontdekt waarvan er momenteel ca. 250 in productie zijn. Ongeveer de helft hiervan ligt in de Noordzee. Alle velden buiten het Groninger gasveld, worden aangeduid als 'kleine velden'. Van de bijna 50 ontdekte olievelden zijn er zo'n 15 in productie. Schoonebeek in Drenthe is het grootste olieveld op land. Ook wordt nog olie gewonnen op zee<sup>16</sup>.

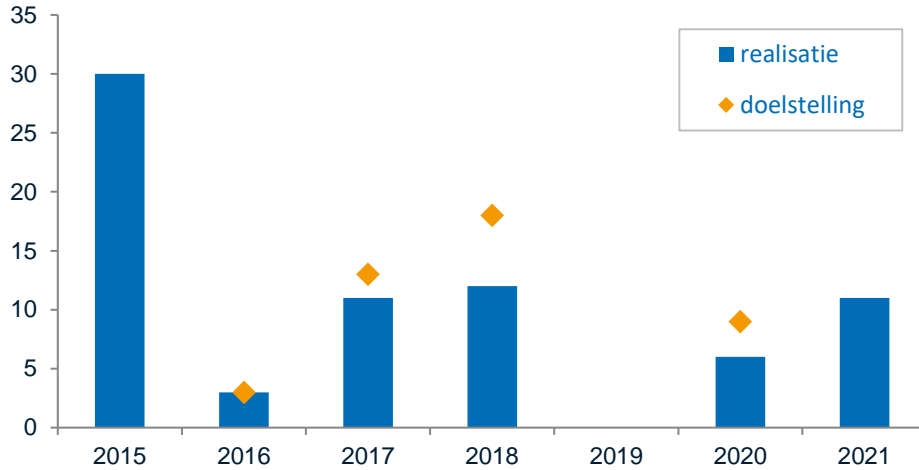
<sup>14</sup> Kamerbrief over de rol van EBN in de energietransitie. 4 mei 2021. Kenmerk: DGKE-WO/21106269.

<sup>15</sup> Kamerbrief over gaswinning uit kleine velden, 30 mei 2018. Kenmerk DGETM-EO / 18031167.

<sup>16</sup> Deze informatie is beschikbaar via de website van [NLOG](#), [SodM](#) en [EBN](#).

EBN speelt een grote rol bij de opsporing en onderzoek naar nieuwe (kleine) olie en gasvelden. Voorafgaand aan productie voert men proefboringen uit om de mogelijke gas- of oliebronnen te testen. EBN kan vervolgens samen met partners de economisch rendabele reserves tot ontwikkeling brengen. Overigens heeft het kabinet nieuwe opsporingsvergunningen voor gaswinning op land uitgesloten.<sup>17</sup>

**Figuur 3.2 Aantal boringen per jaar**



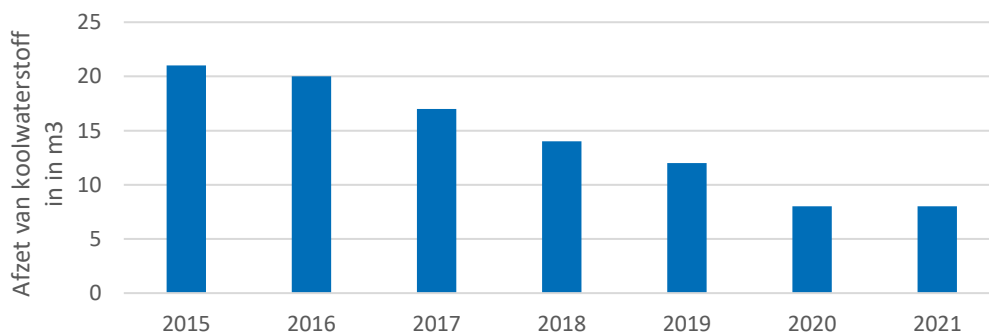
Bron: Diverse jaarverslagen EBN, bewerking Ecorys; in 2015 en 2021 is geen doelstelling vermeld in het jaarverslag, voor 2019 is de informatie onbekend.

EBN wil ervoor zorgen dat bestaande velden zo optimaal mogelijk worden gebruikt. Om dit te bereiken worden studies uitgevoerd en gefinancierd die innovatieve technieken onderzoeken. Recente studies hebben er bijvoorbeeld aan bijgedragen dat er nu beter gekeken wordt naar 'end of life' technieken.<sup>18</sup> In de figuur hierboven is een overzicht met de doelstellingen en het aantal gerealiseerde boringen weergegeven. De doelstelling is in enkele gevallen niet behaald. EBN geeft in de jaarverslagen aan dat dit te maken heeft met de ontwikkeling van gasprijzen op dat moment. Een lage gasprijs verslechtert het investeringsklimaat voor exploratie van nieuwe velden waardoor boringen worden vertraagd of stilgelegd.

### Winning van olie- en gas

EBN is als non-operating partner betrokken bij nagenoeg alle olie- en gasprojecten in Nederland. Het belang in de activiteiten is doorgaans 40% (zie paragraaf 2.5.3). De productie van koolwaterstoffen is in de afgelopen jaren afgenomen zoals zichtbaar in onderstaande figuur.

**Figuur 3.3 Afzet van koolwaterstoffen door EBN**



Bron: Jaarverslagen EBN, bewerking Ecorys.

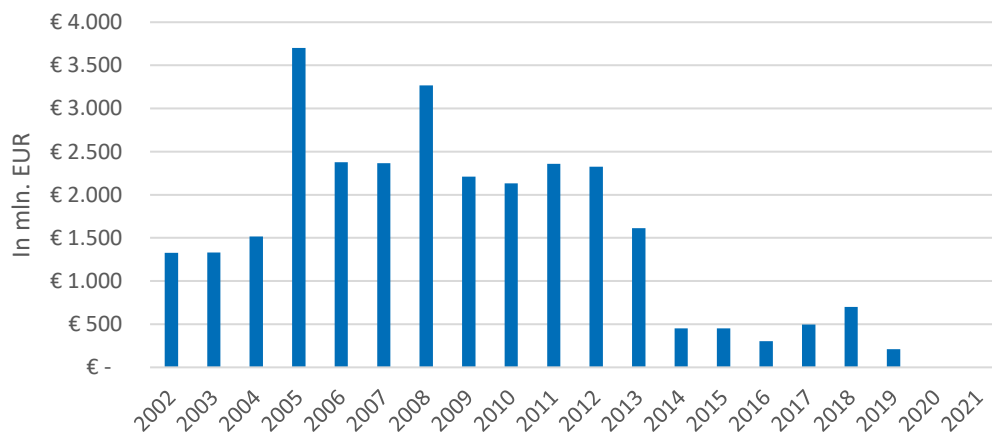
<sup>17</sup> Kamerbrief over gaswinning uit kleine velden, 30 mei 2018. Kenmerk DGETM-EO / 18031167.

<sup>18</sup> Deze informatie is beschikbaar via de [website van EBN](#).

Vanuit de olie- en gasreserves wordt geproduceerd zolang dit economisch rendabel is. Het rendement is sterk afhankelijk van de mondiale olie- en gasprijzen. Zo bleef de gasproductie uit kleine velden in 2020 achter bij de verwachting omdat de operationele kosten in een aantal gevallen hoger waren dan de gasprijs die betaald werd op de markt. Daarom werd besloten niet te produceren in afwachting van prijsherstel.

Wanneer het prijsniveau van olie en gas hoog is, verdienen de investeringen zich terug door verkoop en wordt er dividend uitgekeerd. Dit dividend vloeit terug naar de aandeelhouder (de Staat). De belangrijkste inkomstenbron de afgelopen jaren was het Groninger gasveld. Politiek is echter besloten om de aardgasproductie in Groningen terug te brengen. Met het teruglopen van de productie en de kosten gerelateerd aan aardbevingen, loopt ook de dividenduitkering terug. Al moet hierbij worden opgemerkt dat de gasprijzen hierbij meer van belang zijn dan de productie. In 2020 en 2021 is geen dividend uitgekeerd. In 2021 is er wel winst behaald, dit is echter niet uitgekeerd om de vermogenspositie van EBN te versterken.

**Figuur 3.4 Dividendontwikkeling per jaar**



Bron: Jaarverslagen EBN, bewerking Ecorys.

Voor EBN betekent de afbouw van het Groninger gas dat er de komende tijd meer focus zal liggen op de exploitatie van kleinere velden en velden op de Noordzee. Zolang en in zoverre er nog gas nodig is en alleen waar dit veilig kan.<sup>19</sup> Ten opzichte van het importeren van gas vanuit het buitenland, zorgt het winnen van gas op de Noordzee ervoor dat er klimaatvoordelen plaatsvinden, dat de economie wordt versterkt en de leveringszekerheid wordt verbeterd<sup>20</sup>. Dit laatste wordt versterkt door de overeenkomst in het Noordzeeakkoord dat de velden op de Noordzee enkel gebruikt mogen worden om de import van buitenlands gas zoveel mogelijk te beperken.<sup>21</sup> Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat de inkomsten vanuit de velden op de Noordzee uiteindelijk eindig zullen zijn.

### Ontmanteling van in onbruik geraakte infrastructuur

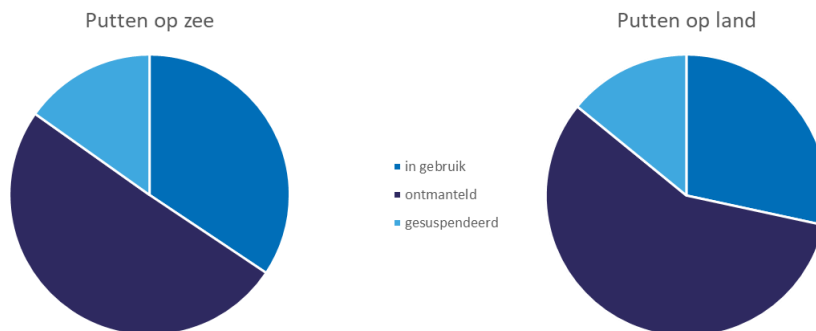
Door het aflopen van gasproducties en veroudering van olie- en gasinfrastructuur is het steeds belangrijker geworden om onbruikbare infrastructuur duurzaam te ontmantelen (of op andere wijze in te zetten). Bij het veilig en duurzaam ontmantelen van in onbruik geraakte olie- en gasinfrastructuur wordt door EBN samengewerkt met de olie- en gasbedrijven en NOGEPA in de vereniging 'NexStep'. NexStep onderzoekt mogelijkheden om gas- en/of olieplatformen, -putten en -pijpleidingen verantwoord te ontmantelen of opnieuw te gebruiken en hiermee een kostenreductie van 30% te genereren ten opzichte van de raming van 7 miljard euro uit 2016.

<sup>19</sup> Kamerbrief over gaswinning uit kleine velden, 30 mei 2018. Kenmerk DGETM-EO / 18031167.

<sup>20</sup> Kamerbrief over gaswinning uit kleine velden, 30 mei 2018. Kenmerk DGETM-EO / 18031167.

<sup>21</sup> Onderhandelaarsakkoord voor de Noordzee, juni 2020.

**Figuur 3.5** Overzicht de van totale olie- en gasinfrastructuur in Nederland (2021)



Bron: Re-use & decommissioning report 2021, NexStep, bewerking Ecorys

### Observaties en meningen vanuit interviews

Operators accepteren de verplichte rol die EBN heeft in projecten. Zij waarderen de kennis die EBN heeft van de ondergrond en maken gebruik van de studies die EBN uitvoert. EBN heeft zich in de afgelopen jaren ontwikkeld van een onderneming die volledig was gericht op olie- en gaswinning naar een aanjager en deelnemer in de energietransitie. Bij sommige partners was er hierdoor de vrees dat de focus op olie- en gas zou verdwijnen. Inmiddels is deze zorg afgenomen, nu blijkt dat EBN zijn hoofdtaak volgens betrokkenen uit blijft voeren.

Met de veranderende rol, zien de geïnterviewden ook een verandering in positie die EBN inneemt binnen projecten. In het verleden lag de nadruk op het financiële beheer van de deelnemingen en hield EBN zich afzijdig bij beslissingen over de operatie. In de loop van de tijd is EBN zich actiever in projecten gaan opstellen. Deze rol van EBN wordt over het algemeen gewaardeerd, marktpartijen geven aan dat EBN een professionele organisatie is die de vereiste expertise in huis heeft. Daarbij tekenen ze wel aan dat EBN vooral als het gaat om beslissingen die financiële impact hebben de besluitvorming beïnvloedt. Operators hebben, zoals eerder ook werd aangegeven, door hun rol en omvang van de organisatie meer kennis en expertise op het gebied van winning.

Tegelijkertijd wordt door het veld aangegeven dat EBN een uniek zicht op de sector heeft, doordat zij bij een groot aantal projecten betrokken is. Ten opzichte van bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk kenmerkt de Nederlandse markt zich door relatief veel samenwerking, bijvoorbeeld op het gebied van gezamenlijk gebruik van platforms en pijpleidingen en ontmanteling. EBN heeft aan die samenwerking ook bijgedragen. Het belang van deze samenwerking neemt toe bij dalende volumes (of dalende prijzen) waardoor druk op marges ontstaat.

Geïnterviewden in de olie- en gasector geven aan dat EBN zich nadrukkelijker (publiek) zou kunnen uitspreken over de condities en het investeringsklimaat dat nodig is om gasprojecten te kunnen blijven ontwikkelen. Daarnaast wordt aangegeven dat risico's in de exploratiefase toenemen. Het zou volgens hen wenselijk zijn dat EBN meer risico's op zich neemt om dergelijke projecten te kunnen ontwikkelen. Uit de kamerbrief over de gaswinning uit de kleine velden<sup>22</sup> blijkt dat de minister van EZK oog heeft voor het investeringsklimaat omtrent kleine velden op de Noordzee mits het publieke belangen en randvoorwaarden dient.

<sup>22</sup> Kamerbrief Gaswinning uit de kleine velden in de energietransitie, 30 mei 2018. Kenmerk DGETM-EO / 18031167.

## Conclusie

EBN voert haar wettelijke taken volgens de evaluatoren doeltreffend uit. Door de politieke beslissing om de gasreserves in het Groninger gasveld niet verder te benutten, loopt echter wel de afzet van koolwaterstoffen van EBN terug. Hierdoor wordt ook de uitkering van het dividend lager. Tegelijkertijd wordt effectieve opsporing, exploitatie en winning van de kleinere velden belangrijker om minder afhankelijk te zijn van import van olie- en gas in de komende periode waarin fossiele brandstoffen nog worden gebruikt. De positie van EBN en kennis die EBN met de markt deelt, met name om financieel rendabel te kunnen (blijven) opereren is hierbij van belang en wordt volgens het veld doeltreffend ingezet. Tegelijkertijd wordt door het veld aangegeven dat zij voor EBN een rol ziet om meer risico's op zich te nemen. Dat zou nodig zijn om nieuwe projecten te kunnen blijven ontwikkelen. Dat kan ook betekenen dat EBN deelneemt met een groter aandeel dan EBN tot nu toe heeft gedaan. Of dit inderdaad wenselijk is, ook met het oog op de toekomstige afbouw van de productie, is een afweging die EBN en de staat als aandeelhouder zullen moeten maken.

### 3.3.2 Advisering aan de minister

EBN zet haar expertise in voor het adviseren van het ministerie van EZK bij de beleidsvoorbereiding. Deze paragraaf gaat in op de vraag of EBN deze taak doeltreffend uitvoert.

#### Observaties en meningen vanuit interviews

De kennis die door EBN wordt ingebracht wordt door medewerkers van het ministerie gewaardeerd, vooral als het gaat om technische kennis van de ondergrond en winning. Daarnaast wordt gewaardeerd dat EBN-medewerkers kennis hebben van de markt en van recente ontwikkelingen. Zij kunnen het ministerie hierbij voorzien van de meest recente informatie.

Een specifiek voorbeeld van de toegevoegde waarde van de adviseursrol is de rol van EBN bij het signaleren van de noodzaak voor aanpassingen van het wettelijk kader op het gebied van ontmanteling. In 2020 is de Mijnbouwwet aangepast en zijn in de wet regels opgenomen over ontmanteling en hergebruik van infrastructuur. Hierbij is het stelsel voor financiële zekerheden voor de opruimverplichtingen en de monitoringrol van EBN daarin vastgelegd. Afspraken over de financiële zekerheden worden vastgelegd in zogenaamde *Decommissioning Security Agreements* (DSAs).

In de interviews kwam naar voren dat er veel formele en informele contacten zijn tussen medewerkers van EZK en EBN. Hierbij wordt aangegeven dat EBN soms zelfs het 'historische' geweten is van het ministerie, omdat personeelwisselingen binnen het ministerie ervoor kunnen zorgen dat er kennis wegvloeit. Bij EBN is het personeelsbestand constanter. Daarnaast werken binnen EBN minder mensen, waardoor de kennis meer gecentraliseerd is.

Ook bleek de interviews dat de rol van EBN richting de toekomst wellicht nog sterker kan. Zij hebben vanuit hun unieke positie kennis van zowel de olie- en gaswinning als de energietransitie. Geïnterviewden signaleren overigens wel dat er een spanningsveld kan zitten tussen advisering en de rol van EBN in specifieke projecten. Er lijken echter geen concrete voorbeelden te zijn waarbij dit in de praktijk in onwenselijke vermenging van rollen heeft geresulteerd.

## Conclusie

EBN geeft op doeltreffende wijze taak aan haar wettelijke taak als adviseur van het ministerie. De technische kennis en kunde die EBN heeft en ook de kennis van (ontwikkelingen in) de markt wordt gewaardeerd door beleidsmedewerkers en veelvuldig ingezet.



Tegelijkertijd moet er goed opgelet blijven worden dat functies elkaar niet gaan vermengen. Een belangenconflict kan zich voordoen wanneer EBN het ministerie adviseert over zaken die impact hebben op een project waarin EBN een rol heeft.

### 3.4 Uitvoering van nieuwe taken

De belangrijkste nieuwe activiteiten waar EBN zich de afgelopen jaren op heeft gericht liggen op het gebied van geothermie, CCS en gasopslag. De doeltreffendheid van deze activiteiten wordt in deze paragraaf beoordeeld. Daaraan voorafgaand wordt ingegaan op de besluitvorming over nieuwe activiteiten.

#### 3.4.1 Besluiten over nieuwe activiteiten

Voor de nieuwe activiteiten van EBN wordt een instemmingsbesluit conform artikel 82, derde lid van de Mwb verplicht. Van deze mogelijkheid wordt sinds 2017 gebruik gemaakt. Was eerst de verwachting bij EZK dat er beperkt van dit lid gebruik zou worden gemaakt, inmiddels is er een aanzienlijk aantal instemmingsbesluiten genomen. Zie ook hoofdstuk 2.3.3 voor een overzicht van de nieuwe activiteiten en de bijbehorende afspraken. Het proces tot een instemmingsbesluit wordt veelal na overleg met het beleid opgestart na een aanvraag vanuit EBN. De beleidsdirectie beoordeelt vervolgens deze instemmingsbesluiten samen met WJZ, waarbij FEZ en AEP betrokken worden. B&I kijkt vanuit de aandeelhouder naar de aandeelhoudersgoedkeuring, ook samen met WJZ.

Hierbij beoordeelt FEZ de risico's en de financiële gevolgen van het project voor de rijksbegroting. WJZ bekijkt vervolgens hoe de aanvraag zich verhoudt tot de Mijnbouwwet en het deelnemingenbeleid. In het instemmingsbesluit wordt voor de voorgestelde activiteit onderbouwd hoe het bijdraagt aan publieke belangen en knelpunten in de markt ('marktfalen') wegneemt. Hiermee wordt in theorie geborgd dat EBN niet marktverstoring optreedt, er geen sprake is van staatsteun maar wel bijdraagt aan de maatschappelijk opgaves. In de instemmingsbesluiten worden verder door het ministerie van EZK, indien noodzakelijk of relevant, nog enkele voorwaarden gesteld voor de activiteit of financiering. Vervolgens wordt er een besluit toegekend of afgekeurd. Tijdens het behandelingsproces wordt er momenteel geen gebruik gemaakt van een afwegingskader.

In het rapport 'In publieke handen' trekt de Algemene Rekenkamer in 2021 de volgende conclusies over de besluitvorming:

*"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."*

En:

*"Zo heeft de minister; relevante alternatieve oplossingen onvoldoende meegewogen, ook voor de inzet van EBN, Gasunie en TenneT zelf."*

In de instemmingsbesluiten die de onderzoekers hebben ingezien, zie bijlage 5, zijn de publieke belangen benoemd en onderbouwd, maar hierin zijn relevante alternatieve oplossingen niet benoemd.

#### *Observaties en meningen vanuit interviews*

Vanuit de interviews komt naar voren dat het initiatief voor nieuwe activiteiten nu vaak vanuit de strategie van EBN komt, die zij in overeenstemming met EZK heeft opgesteld. EBN kijkt vanuit een ondernemersperspectief naar nieuwe activiteiten met oog voor maatschappelijke belangen, waarbij wordt bezien waar zich knelpunten in energiemarkten voordoen die EBN mogelijk kan wegnemen. Daarmee lopen zij regelmatig vooruit op de beleidsontwikkeling vanuit het ministerie van EZK. Zo volgde, zoals in hoofdstuk 2.3.4 reeds is besproken, een wetsvoorstel pas bijna tien jaar later nadat EBN geothermie als markt had geïdentificeerd. Er wordt in de interviews aangegeven dat de ondernemende rol van EBN hierin wordt gewaardeerd, maar dat dit kan leiden tot ad-hoc besluiten in plaats van dat op structurele wijze besloten wordt over het mandaat van EBN. Door de ad-hoc besluitvorming kan het voorkomen dat er onvoldoende wordt nagedacht of er geen alternatieven denkbaar en wenselijk zijn.

De strategische onderbouwing van projecten wordt regelmatig pas later onderbouwd in een instemmingsbesluit. Overigens heeft het ministerie van EZK op dit moment ook geen specifieke kaders waaraan een instemmingsbesluit moet voldoen. Het ministerie toetst nu aan de hand van de Mijnbouwwet en aan (met name) hoofdstuk 3 van de Nota Staatsdeelnemingen.

In de kamerbrief over de rol van EBN in de energietransitie<sup>23</sup> geeft de minister van EZK haar visie over de toekomst van EBN. Desondanks wordt er opgemerkt dat het ministerie van EZK niet altijd duidelijk is hoe zij EBN in bepaalde nieuwe activiteiten wil inzetten. Er is bijvoorbeeld geen overkoepelende visie op de energietransitie en hoe het instrument EBN (en andere instrumenten) worden ingezet om deze te bewerkstelligen. Hier is vanuit een aantal geïnterviewden behoefte aan. De huidige werkwijze, waarbij er gebruik wordt gemaakt van instemmingsbesluiten, wordt als ad-hoc en niet efficiënt ervaren. Meerdere partijen die zijn betrokken op het gebied van geothermie geven aan dat duidelijkheid wenselijk is.

De beleidsmatige aansturing van EBN kent meer beperkingen volgens de geïnterviewden nu het beleidskader voor de nieuwe activiteiten niet helemaal duidelijk is voor de partijen. Dit zorgt ervoor dat er veelvuldig overleg plaatsvindt tussen EBN en het ministerie om zaken te bespreken. Ook bestaat er een risico op een 'conflict of interest'. EBN kan niet tegelijkertijd een operator zijn voor projecten en een belangrijke rol spelen bij het opstellen van een wettelijk toetsingskader. Een duidelijke overkoepelende strategie en de rol van EBN hierin zou wenselijk zijn, ook voor het nader onderbouwen van de publieke belangen. Vanuit de interviews wordt hierbij aangegeven dat het wordt gewaardeerd dat EBN onafhankelijk advies kan geven over de techniek en activiteiten.

#### *Conclusie*

Momenteel zijn het beleid en de kaders voor nieuwe taken van EBN niet goed helder. EBN en EZK zijn zoekende welke passende rol EBN op zou moeten pakken, ondanks de verschillende Kamerbrieven over de rol van EBN. Een beleidsdeelneming is in theorie echter volgend aan het beleid van EZK. Op dit moment neemt EBN vaak het voortouw. Deze proactieve houding wordt enerzijds gewaardeerd door EZK. Anderzijds zorgt ad-hoc besluitvorming op basis van verzoeken vanuit EBN voor veel werk aan instemmingsbesluiten. Doordat de positie en de rol niet goed duidelijk is, bestaat daarnaast het risico op het niet goed onderbouwen van projecten en onvoldoende afweging of EBN de juiste partij is. Ook ontstaat er het risico dat EBN te veel verschillende taken en belangen krijgt die in de toekomst kunnen zorgen voor belangentegen-

<sup>23</sup> Kamerbrief over rol EBN in energietransitie, 4 mei 2021; Kenmerk: DGKE-WO / 21106269.

stellingen, waarbij EBN enerzijds als adviseur voor de minister optreedt, en anderzijds ook het beleid uitvoert. Om EBN efficiënt en flexibel te kunnen laten opereren is er, met name bij nieuwe taken, meer duidelijkheid vanuit EZK gewenst.

### 3.4.2 De uitvoering van nieuwe activiteiten

#### Gasopslag

Nederland heeft momenteel vijf locaties voor gasopslag in voormalige gasvelden en in zoutcavernes. EBN is mede-eigenaar van vier van deze ondergrondse gasopslagfaciliteiten te weten: Norg, Grijpskerk, Alkmaar en Bergermeer. De eerste drie maken onderdeel uit van het gasgebouw (Groningensysteem).

In 2009 heeft de minister op basis van artikel 82, derde lid van de Mbw instemming verleend aan de deelname van EBN aan de ondergrondse gasopslag Bergermeer. Hoofddargument was hierbij het belang van deze gasopslag voor de ontwikkeling van de gasrotonde. EBN heeft haar aandeel ondergebracht in EBN Capital (dit was een voorwaarde voor instemming). Operator van de opslag is Taqa Energy B.V. Het Russische staatsbedrijf Gazprom is leverancier van zogenaamd kussengas en heeft in ruil daarvoor gebruiksrechten.

In de winter van 2021/2022 is er veel aandacht gekomen voor gas-opslagen door de stijging van de gasprijs voorafgaand aan en na de Russische inval in Oekraïne. De vullingsgraad van Europese gas-opslagen was relatief laag wat hun bijdrage aan het beperken van verschillen tussen gasaanbod en gasvraag beperkte.<sup>24</sup> Daarom heeft de Europese Commissie in maart 2022 voorstellen gedaan voor verplichtingen ten aanzien van vulgraden. De invulling van deze verplichtingen in de lidstaten moet nog verder uitgewerkt worden.

#### Observaties en meningen vanuit de interviews

Er zijn geen specifieke bevindingen ten aanzien van de doeltreffendheid van EBN op het gebied van gasopslag. De winstgevendheid van de gasopslag in Bergermeer is jarenlang achtergebleven bij de initiële verwachtingen. Mede als gevolg van geopolitieke ontwikkelingen is de behoefte aan opslagcapaciteit gestegen, wat uiteraard positief is voor de rentabiliteit van de opslag.

#### Conclusie

Door de afbouw van de gaswinning in Groningen in combinatie met huidige krapte op gasmarkten is het belang van gasopslagen toegenomen. Door haar betrokkenheid bij de gasopslagen draagt EBN bij aan het publieke belang voorzieningszekerheid. Deelname van EBN aan gasopslagen borgt op zichzelf niet dat de gasopslagen ook gebruikt worden. Daar zijn aanvullende beleidsinstrumenten voor nodig die op dit moment in ontwikkeling zijn.

#### Geothermie

De doelen voor geothermie zijn vastgelegd in een Kamerbrief (31 239 nr. 298). Met de deelname van EBN wil de overheid de snelle en verantwoorde groei van de geothermiesector stimuleren. Daarnaast wil zij de kennis die EBN heeft van de olie- en gasmarkt inzetten om de markt van geothermie te versterken. Zij ziet geothermie als duurzaam alternatief voor de warmtelevering in de gebouwde omgeving, glastuinbouw en lichte industrie.

Er is vastgelegd dat de risicodragende deelname van EBN bij nieuwe geothermieprojecten kan variëren van 20 tot 40 procent. Tegelijkertijd is een randvoorwaarde voor deelneming vanuit EBN

<sup>24</sup> De vullingsgraad van Bergermeer was op 28 januari 2022 15%, die van Grijpskerk 9% en Norg 41% (Bron: Entrance op basis van GIE data). De vullingsgraad van Nederlandse opslagen was daarmee aanzienlijk lager dan in voorgaande jaren.

dat de projecten marktconform worden uitgevoerd. Hiermee wordt voorkomen dat er sprake is van negatieve risicoselectie, waarbij EBN alleen in zou moeten springen bij projecten met zeer hoge risico's. In de wet is een evaluatiebepaling opgenomen; in de toekomst zal worden bezien of financiële deelname van EBN nog steeds wenselijk en noodzakelijk is.

EBN heeft op dit moment samen met partners vier geothermie-ondernemingen:

- Warmtebron LEAN B.V. ('Warmtebron LEAN'; 40% deelname) te Bunnik;
- Geothermie Plukmade B.V. ('Geothermie Plukmade'; 30% deelname) te Breda; en
- Geocombinatie Leeuwarden B.V. ('Geocombinatie Leeuwarden'; 30% deelname) te Dokkum;
- Haagse Aardwarmte B.V. ('Haagse Aardwarmte') te Den Haag.

Deze vier geothermiedeelnemingen hebben als hoofdactiviteit onderzoek en ontwikkeling van aardwarmte in respectievelijk Utrecht, Friesland, Noord-Brabant en Zuid-Holland.

Daarnaast stellen EBN en TNO de potentie van aardwarmte vast in het project SCAN.

### SCAN

EBN en TNO stellen de potentie van aardwarmte vast op plekken waar we nog weinig van de ondergrond weten. Dit project wordt bekostigd vanuit een subsidie. Het seismische onderzoek levert informatie op die van belang is voor de veilige en economische winning van aardwarmte. Alle resultaten worden op NLOG gepubliceerd. Daarnaast organiseerde EBN een aantal webinars om de resultaten te presenteren aan gemeenten.

### *Observaties en meningen vanuit de interviews*

Geïnterviewden geven aan dat de ontwikkeling van geothermie vraagt om een regierol van de overheid. De inzet van overheidsinstrumenten, waaronder EBN, wordt over het algemeen dan ook verwelkomd. Over de keuze voor specifieke instrumenten en de manier waarop deze worden ingezet verschillen de meningen echter.

Vanuit de interviews zijn er twee smaken te proeven over de deelname van EBN in geothermieprojecten. Enerzijds wordt er gezegd dat er veel kleine partijen op de markt actief zijn, die niet in staat zijn om de toekomstige ambities op het gebied van geothermie zelfstandig waar te maken. Zij zijn onvoldoende in staat om te accelereren en op te schalen waar nodig, risico's worden onvoldoende ingeschat en kennis wordt onvoldoende gedeeld.

Anderzijds wordt opgemerkt dat marktpartijen zelf niet altijd blij zijn met de deelname van EBN. Het kost deze partijen veel tijd en geld en ook geven zij aan dat financiële deelname van EBN in de projecten niet altijd noodzakelijk is. Er is ook kritiek op de wijze waarop EBN kennis en data deelt. Kennis over projecten zou nu vooral belanden bij EBN die de kennis vervolgens meeneemt naar volgende projecten. Daarmee groeit de afhankelijkheid van EBN, maar komt kennis onvoldoende bij andere marktpartijen terecht. Daarnaast is het niet altijd duidelijk wat bedrijfsvertrouwelijke informatie is en welke gegevens gedeeld kunnen worden. Ten aanzien van het ervaren gebrek aan kennisdeling door EBN speelt mee dat er nog weinig geothermieprojecten zijn gestart met betrokkenheid van EBN, EBN geeft daarom aan dat een geaggregeerde wijze van kennisdeling nog moeilijk is zijn maar steeds beter toepasbaar zal worden.

EBN speelt ook een rol in het delen van de kennis die zij hebben over de markt en de innovaties. Samen met Geothermie Nederland is in 2021 de Innovatie Inventarisatie op gesteld om gericht op de belangrijkste innovatievraagstukken te kunnen inspelen. EBN kan op termijn ook een belangrijke gesprekspartner worden voor gemeenten en provincies. Een voorbeeld daarvan is dat in 2020 EBN een opdracht heeft uitgezet om de regionale kansen voor aardwarmte beter in kaart te

brengen en de ondergrondse kansen te koppelen aan de bovengrondse warmtevraag (WARM 2020). In Utrecht en Gelderland is deze analyse verder verdiept.

Daarnaast heeft EBN een rol als het gaat om normstelling binnen de industrie. Dit doet EBN in samenwerking met het ministerie van EZK en SodM. Hier bestaat een mogelijk spanningsveld, doordat EBN enerzijds betrokken is bij projecten en anderzijds betrokken is bij normgeving. Wij hebben geen signalen ontvangen dat dit niet goed gaat, maar hier dient wel aandacht voor te zijn. Daarbij moet opgemerkt worden dat de taak voor normgeving een tijdelijke is, wat het risico enigszins beperkt. Als voorbeeld van haar bijdrage op dit vlak noemt EBN dat met de sector de industriestandaard putontwerp gepubliceerd is. Die wordt nu door de sector gebruikt als richtlijn om op een veilige en duurzame manier de tweede generatie putten te ontwerpen.

Tot slot draagt de deelname van EBN bij aan het borgen van het publieke belang van de veiligheid voor mens en milieu. Dit wordt echter niet gezien als doorslaggevende reden voor een verplichte deelnemingsrol van EBN.

In het wetsvoorstel waarin verplichte participatie door EBN is opgenomen is er ruimte voor maatwerk en onderhandeling. De geothermiemarkt verschilt sterk ten opzichte van de gasmarkt, zo zijn er meer partijen betrokken bij projecten en bestaat er een grotere diversiteit aan spelers. Om maatwerk te bieden kan het deelnemingspercentage variëren van 20%-40%. Vanuit de sector is er kritiek op omdat zij de onderhandelingspositie niet als gelijkwaardig beschouwen. EBN geeft overigens ook aan dat het makkelijker zou zijn als er een standaardovereenkomst (en percentage) zou zijn (zoals die er is voor de gaswinning). In het Mijnbouwbesluit (Algemene Maatregel van Bestuur) is daarom opgenomen dat het deelnemingspercentage 20% is, tenzij partijen een hoger percentage van maximaal 40% overeenkomen.

De samenwerking tussen het ministerie van EZK en EBN op het gebied van geothermie verloopt goed. EZK ziet EBN als strategische gesprekspartner die kan bijdragen aan het versnellen van de toepassing van geothermie. EBN doet dit door het inbrengen van kennis en naar verwachting later ook door middel van het uitwisselen van kennis tussen projecten.

### *Conclusie*

Het aantal geothermieprojecten is nog beperkt en EBN heeft nog geen wettelijke taak op het gebied van geothermie. Het is daarom te vroeg voor een conclusie over de doeltreffendheid van de betrokkenheid van EBN bij geothermie. Ondanks de betrokkenheid van EBN is het in de afgelopen jaren moeilijk gebleven om geothermieprojecten in Nederland van de grond te krijgen, mede door een gebrek aan subsidiemogelijkheden. Het laat zien dat betrokkenheid van EBN als beleidsdeelname alleen onvoldoende is, (SDE++) subsidies zijn bijvoorbeeld ook noodzakelijk. Ook knelpunten in andere delen van de warmteketen moeten worden weggenomen om geothermie tot een succes te maken.

De geothermiemarkt is anders dan de olie- en gasmarkt. Bij geothermie heeft EBN te maken met andere partners (zoals warmtebedrijven) en met lokale overheden. EBN is zich daar bewust van en is bijvoorbeeld zelf actief op het gebied van omgevingsmanagement. Tussen EBN en marktpartijen zijn er cultuurverschillen die overbrugd zullen moeten worden. Voor EBN is daarbij van belang om helder te maken hoe participatie door EBN in projecten de sector verder gaat helpen. Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat EBN moet laten zien hoe zij kennis en data voor marktpartijen ontsluit.

Gezien de snelle ontwikkelingen in het veld van de geothermie is het raadzaam om, zoals geformuleerd in de memorie van toelichting op de wijziging van de Mijnbouwwet<sup>25</sup>, een vinger aan de pols te houden. Enerzijds lijkt het inderdaad noodzakelijk om de markt voor geothermie te professionaliseren, te 'de-risken' en kennis op dit gebied breder te delen. Anderzijds moet voorkomen worden dat EBN barrières opwerpt voor marktpartijen of zaken oppakt die de markt ook zelf zou kunnen.

Het is dan ook een goede zaak dat er na drie jaar een evaluatie gepland staat om te bezien of de markt nog steeds niet volwassen genoeg is om op eigen benen te staan. Dat gezegd hebbende, is de gebruikte evaluatiebepaling te generiek. Op basis van de huidige (toelichting op de) regelgeving zal het lastig blijken om een goede effectevaluatie uit te voeren. Het zou verstandig zijn om vooraf al te bepalen wanneer de markt voldoende 'rijp' wordt geacht. Dat geeft duidelijkheid richting EBN en marktpartijen en maakt de evaluatie over drie jaar eenvoudiger.

## CCS

De afkorting CCS staat voor Carbon Capture and Storage. Dit is een verzamelnaam voor een aantal technieken om CO<sub>2</sub> af te vangen en op te slaan. In een brief aan de Kamer van staatssecretaris Yeşilgöz (EZK – Klimaat en Energie) staat beschreven welke rol zij weggelegd ziet voor EBN op het gebied van CCS<sup>26</sup>. Het gaat hierbij met name om tijdige ontwikkeling van infrastructuur, waarbij het op gang brengen van de markt gewenst is. Om de ruimtelijke inpassing van CO<sub>2</sub>-infrastructuur te garanderen, heeft de minister EBN in het Klimaatakkoord de opdracht gegeven om de geschiktheid van de potentiële opslaglocaties in kaart te brengen en actueel te houden. Daarnaast is er een rol voor EBN omdat de verantwoordelijkheid voor permanent opgeslagen CO<sub>2</sub> uiteindelijk, na verloop van tijd, bij de Staat komt te liggen<sup>27</sup>. Om de markt voor CCS meer volwassen te maken, worden door EBN een aantal projecten uitgevoerd. Deze worden hieronder benoemd.

## Porthos

Samen met Havenbedrijf Rotterdam en Gasunie zet EBN met Porthos concrete stappen in de richting van CO<sub>2</sub>-opslag in lege gasvelden onder de zeebodem. Hierbij wordt CO<sub>2</sub> afgevangen van nabij gelegen industrieën. EBN is in dit project met name betrokken vanwege haar kennis over de ondergrond en opslag en heeft binnen de ontwikkeling van Porthos de focus gelegd op CO<sub>2</sub>-opslag(systemen). Hierbij is EBN, anders dan in andere projecten, voor een deel van de activiteiten operator. De realisatie van Porthos, met de bijbehorende transportinfrastructuur en opslagfaciliteiten, kan een signaal naar de markt geven, kan zorgen voor investeringszekerheid bij de industrie en projectontwikkelaars en kan de kosten van toekomstige projecten verlagen. Na het opzetten van Porthos is er marktinteresse ontstaan om CO<sub>2</sub>-transportinfrastructuur en opslagfaciliteiten te ontwikkelen, te beheren en exploiteren.<sup>28</sup>

Voor de ontwikkeling van het CO<sub>2</sub>-afvang en -opslag project 'Porthos' werken EBN, Gasunie en het Havenbedrijf Rotterdam samen in een joint venture-structuur. Doordat de drie staatsdeelnemingen elk andere restricties hebben op het gebied van investeringen in on- en offshore activiteiten, was men genoodzaakt een complexe structuur op te zetten. Hierbij zijn vier verschillende entiteiten opgericht, waarbij het aandeel van de drie bedrijven in elke entiteit verschilt. EBN neemt deel in alle entiteiten met uitzondering van die voor de onshore pijpleiding. EBN heeft voor de deelname aan

<sup>25</sup> Memorie van Toelichting op Wijziging van de Mijnbouwwet (aanpassing van het vergunningsstelsel voor opsporen en winnen van aardwarmte). Kenmerk: 35 531 Nr. 3.

<sup>26</sup> Kamerbrief over rol staatsdeelnemingen in CCS. Kenmerk: DGKE-WO / 21081428.

<sup>27</sup> Nadat de injectie van CO<sub>2</sub> in het opslagveld is beëindigd, de opslaglocatie volledig is afgesloten, de bijbehorende opslagfaciliteiten zijn verwijderd, aangetoond is dat de opgeslagen CO<sub>2</sub> volledig en permanent ingesloten blijft en vervolgens een periode van (in beginsel) 20 jaar is verstreken zonder incidenten, wordt de opslagvergunning ingetrokken en komt de verantwoordelijkheid bij de Staat te liggen.

<sup>28</sup> Kamerbrief over rol staatsdeelnemingen in CCS. Kenmerk: DGKE-WO / 21081428.

Porthos en drie ondernemingen opgericht. EBN CCS (100% deelneming), EBN Porthos deelnemingen en EBN CCS LP (een stille vennoot). De laatste twee participeren in een of meer ondernemingen die betrokken zijn bij ontwikkeling en uitvoering van het project.

#### *Aramis*

In samenwerking met TotalEnergies, Shell en Gasunie ontwikkelt EBN een project voor grootschalig transport en opslag van CO<sub>2</sub> voor de industrie.

#### *Athos*

EBN is ook betrokken geweest bij de studiefase van het project Athos, dat de mogelijkheden voor CO<sub>2</sub>-infrastructuur onderzocht in het Noordzeekanaalgebied. Dit project is gestopt nadat Tata Steel zich is gaan richten op de verduurzaming door middel van de inzet van waterstof.

#### *Observaties en meningen vanuit de interviews*

Geïnterviewden staan in het algemeen positief tegenover de deelname van EBN aan CCS-projecten. Toen de initiatiefnemers met Porthos begonnen, waren er nog geen CCS-projecten gerealiseerd. Het wordt onwaarschijnlijk geacht dat CCS zonder de participatie van overheidsdeelnemingen van de grond zou zijn gekomen. Als gevolg van de invoering van een CO<sub>2</sub>-heffing en de hoge ETS-prijzen is de interesse in het opslaan van CO<sub>2</sub> inmiddels toegenomen. Bij operators is bijvoorbeeld de belangstelling toegenomen om 'hun' veld in te zetten voor het opslaan van CO<sub>2</sub>.

Vanuit de interviews blijkt echter ook dat de rol die EZK en EBN zelf zien voor EBN bij CCS nog niet duidelijk is. Hierover verschillen het ministerie van EZK en EBN soms ook van mening. De projecten die nu worden aangedragen lijken enigszins ad-hoc tot stand te komen, wat overigens verklaarbaar is doordat partijen EBN benaderen. EBN komt dan vervolgens richting EZK met een initiatief, waarbij dan moet worden afgestemd met het ministerie van EZK of EBN hier een rol in te vervullen heeft. Volgens het ministerie van EZK denkt EBN hier soms te veel als een ondernemer, waarbij elk project als een 'kans' gezien wordt. Er wordt op dit moment in opdracht van het ministerie onderzoek uitgevoerd naar de rol van EBN in de markt, vooral gericht op veiligheidsaspecten.

Ook plaatsen geïnterviewden kanttekeningen bij de huidige positie van EBN binnen de CCS-keten. Omdat EBN meerdere rollen vervult binnen verschillende projecten, is het zowel voor EBN als voor samenwerkingspartners soms moeilijk te duiden vanuit welk perspectief en belang EBN denkt en zou moeten denken. Ook in de verhouding met EZK, die aandeelhouder is maar ook beleid maakt dat de CCS-projecten raakt, is EBN nog zoekende, hetgeen logisch is omdat EZK nog bezig is met het bepalen van de rol van EBN in CCS-projecten.

Een voorbeeld van de complexiteit die voortkomt uit het vervullen van meerdere rollen is het delen van informatie. Net als bij gaswinning en geothermie zien marktpartijen dat EBN betrokken is bij meerdere projecten. Daarom zijn marktpartijen terughoudend met het delen van informatie en zijn er vragen over hoe EBN omgaat met haar rol in verschillende projecten. EBN heeft een gedragscode van 31 januari 2022 hierin staat kort beschreven dat:

*"medewerkers informatie strikt vertrouwelijk behandelen en dat EBN borgt dat de vertrouwelijke informatie die EBN vanuit een samenwerkingsverband of anderszins verkrijgt, niet terechtkomt bij partijen die daar geen toegang toe mogen hebben. Medewerkers dienen informatie die EBN kan schaden als derden daarvan kennis kunnen nemen, strikt vertrouwelijk te behandelen. Dit betekent dat zij te allen tijde en in elke vorm van communicatie (inclusief social media) de vertrouwelijkheid in acht nemen. Medewerkers houden rekening met het (telefonisch) bespreken ervan in de publieke ruimte en gedeelde publieke ruimtes*



*in het kantoorpand, ook zullen medewerkers in openbare ruimtes ongewenste blikken op een laptop / telefoon moeten voorkomen. Alleen door de directie aangewezen medewerkers mogen informatie verstrekken aan mediavertegenwoordigers.”*

In deze gedragscode wordt niet vermeld *hoe* dit geborgd wordt. Daarnaast blijkt deze informatie niet algemeen bekend bij de samenwerkingspartners.

Tot slot geven geïnterviewden aan dat EBN veel nieuwe kennis en competenties heeft moeten opbouwen om zijn rol in Porthos te kunnen vervullen, zowel inhoudelijk als op het gebied van projectmanagement. Er zijn nog steeds stappen te zetten om op het benodigde niveau te komen. Geïnterviewden adviseren om bij toewijzing van nieuwe operationele taken aan EBN na te gaan of EBN er voldoende op is toegerust.

### *Conclusie*

De doeltreffendheid van de rol van EBN bij CCS is op dit moment nog niet vast te stellen. De markt is hiervoor nog niet voldoende ontwikkeld. In Porthos heeft EBN een wezenlijk andere rol dan in de gasprojecten waar het *non-operating partner* is. Het vervullen van een dergelijke rol is nieuw voor EBN en de benodigde kennis en competenties moeten ten dele nog opgebouwd worden. De doeltreffendheid van EBN is daardoor nog voor verbetering vatbaar. Ook voor het beoordelen van de doeltreffendheid van EBN binnen Porthos is het echter nog te vroeg. Porthos lijkt nu echt gerealiseerd te worden en daarmee is het eerste geslaagde CCS-project in Nederland een feit. Dat zou waarschijnlijk niet het geval zijn zonder de bijdrage van EBN en de andere twee betrokken overheidsdeelnemingen. Dat duidt er wel op dat de betrokkenheid van EBN een positief effect heeft gehad op het ontwikkelen van CCS in Nederland.

Tegelijkertijd is naar onze mening de beoogde rol van EBN in CCS onvoldoende uitgewerkt. In de kamerbrief over de rol van staatsdeelnemingen in CCS wordt niet expliciet vastgelegd hoe EBN zou moeten bijdragen aan het wegnemen van de geconstateerde knelpunten.

## 3.5 Aansturing en governance

Deze paragraaf gaat nader in op de aansturing en governance van EBN. Er wordt allereerst ingegaan op de opvolging van het rapport van ABDTopconsult (paragraaf 3.5.1), vervolgens gaan we in op de samenwerking tussen EZK en EBN (paragraaf 3.5.2) en op de vraag of de huidige vormgeving in een vennootschap nog steeds voldoet (paragraaf 3.5.3).

### 3.5.1 Opvolging aan aanbevelingen vanuit eerdere evaluatie

Het rapport van ABDTopconsult gaf aanleiding om kritisch naar de organisatie en de samenwerking tussen het ministerie van EZK en EBN te kijken. In bijlage 5 zijn de aanbevelingen vanuit het rapport opgenomen. Aan het rapport is in 2015/2016 opvolging gegeven door een werkgroep. Deze werkgroep bestond zowel uit medewerkers van EBN als medewerkers van EZK. Met name op het gebied van taken, verantwoordelijkheden en governance is sterk gekeken naar de aanbevelingen. De werkgroep heeft een rapport opgeleverd waarin verbeterpunten zijn benoemd.

Belangrijke aanbevolen verbeteringen die overgenomen zijn:

- Het aandeelhouderschap bij de SG beleggen;
- Betere relatie EBN/EZK;
- Betere afstemming tussen taken/activiteiten;
- Sponsoringsactiviteiten zijn afgebouwd;



- RvC wordt op basis van de corporate governance code benoemd;
- Het loongebouw is doorgelicht en wordt sindsdien jaarlijks met EZK doorlopen;

Zaken die niet zijn overgenomen zijn:

- Er is niet meer focus aangebracht in de activiteiten van EBN. Hier zijn overigens zowel argumenten voor als tegen ingebracht;
- Sturen op doelmatigheid blijkt (nog steeds) niet centraal te staan in de aansturing van EBN door EZK – al hebben hier wel degelijk verbeteringen plaatsgevonden. Voor een nadere toelichting verwijzen wij naar hoofdstuk 4;

Over het algemeen genomen is de mening vanuit de interviews dat de aanbevelingen goed zijn opgevolgd. De relatie tussen EBN en EZK is hierdoor ook sterk verbeterd.

### 3.5.2 *Samenwerking tussen het ministerie van EZK en EBN*

In paragraaf 2.4 werd reeds de governancestructuur weergegeven. Vanuit de interviews blijkt dat de samenwerking over het algemeen goed verloopt. Dit is, zoals eerder aangegeven, een grote verbetering ten opzichte van de voorgaande evaluatie. Er zijn regelmatig formele en informele contacten tussen het ministerie van EZK en medewerkers van EBN. De contacten worden omschreven als informeel en op vertrouwen gebaseerd. Daarnaast wordt EBN geprezen om zijn deskundigheid.

De inhoudelijke afstemming over projecten vindt plaats tussen EBN en accounthouders van het ministerie van EZK. De accounthouders hebben rechtstreeks contact met medewerkers van EBN. De kennis en kunde van EBN wordt gewaardeerd. Ook wordt gewaardeerd dat discussies open en helder plaatsvinden. Tegelijkertijd is door deze constructie het aantal unieke contacten hoog. Doordat het ministerie van EZK veel groter is dan EBN kan er bij EBN het gevoel heersen dat bepaalde afspraken steeds weer gemaakt moeten worden. Immers, een beperkt aantal medewerkers van EBN maakt afspraken met een groot aantal medewerkers van het ministerie van EZK. Daarnaast is het personeelsverloop bij het ministerie van EZK hoger dan bij EBN.

Vanuit de interviews wordt meegegeven dat door de huidige constructie met instemmingsbesluiten en een groot aantal overleggen er bij het ministerie van EZK het gevoel heerst dat EBN zich sterker richt op de nieuwe activiteiten dan op de bestaande activiteiten. Een verklaring hiervoor kan zijn dat een groot deel van de bestaande activiteiten zich buiten het speelveld van de betreffende beleidsmedewerkers van het ministerie van EZK afspeelt.

De aandeelhoudersvergaderingen worden goed voorbereid. De lijnen zijn kort en de overleggen verlopen transparant. Er is geen gevoel van verborgen agenda's. De informatie die door EBN wordt gegeven aan de aandeelhouders wordt van goede kwaliteit geacht. Tegelijkertijd wordt wel aangegeven dat er soms ad-hoc verzoeken richting de aandeelhouder komen. Hierop moet dan snel worden gereageerd. Tot nu toe gaat dit goed, maar de consequentie kan zijn dat er onvoldoende een goede afweging gemaakt kan worden en dat de SG zich onvoldoende kan inlezen. Een oplossing hiervoor zou kunnen zijn om ook de aandeelhouder in een eerder stadium te betrekken, net zoals dat met het beleid plaatsvindt.

### 3.5.3 *Vormgeving in een vennootschap*

Vanuit de interviews blijkt verder dat het vormgeven in een vennootschap nog steeds gezien wordt als een goede structuur. Waarbij ook wordt aangegeven dat het goed is dat EBN voor de verschillende activiteiten separate vennootschappen heeft opgericht om zo ook de financiële

stromen goed te scheiden. Vanuit de Mijnbouwwet mogen namelijk olie- en aardgasbaten niet worden ingezet voor andere activiteiten. Hierbij is het uitgangspunt dat de Comptabiliteitswet niet van toepassing is op de participaties van EBN. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat de huidige structuur ook zijn beperkingen kent. De DG kan bijvoorbeeld niet direct EBN aansturen, omdat hier ook een rol ligt voor de RvC. Artikel 85 van de Mijnbouwwet geeft de minister overigens wel ruimte *'om aanwijzingen (te) geven in het belang van een goede vervulling van de (...) bedoelde taken'*.

Ook de evaluatoren zijn van mening dat gezien de huidige kasstromen en inkomsten vanuit olie- en gas een vennootschapsstructuur momenteel nog het beste is. In de basis is EBN een participatiemaatschappij, de structuur van bijvoorbeeld een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) past daar niet bij. Tegelijkertijd stellen de evaluatoren vast dat er, gezien de snelle ontwikkelingen in de energiemarkt, wel steeds gemonitord moet worden of de huidige structuur nog juist is. Wanneer de onderzoeks-, kennis- en innovatieprojecten de overhand gaan nemen in de bedrijfsprocessen, moet wellicht een ander sturings- en bekostigingsmodel worden overwogen.

### 3.6 Conclusies doeltreffendheid

#### **EBN voert taken uit zoals in de Mijnbouwwet omschreven onder artikel 82, eerste lid;**

Uit de analyse in dit hoofdstuk volgt de conclusie dat EBN haar taken zoals beschreven in de Mijnbouwwet uitvoert en dat de markt de rol van EBN accepteert en waardeert. EBN zorgt er hierbij voor dat het publieke belang gediend wordt, door zich in te zetten voor de opsporing van nieuwe (kleine) olie- en gasvelden, het deelnemen in de ontwikkeling van de olie- en gasreserves en het delen van kennis om dit ook op een kostenefficiënte manier te doen. Er kan hierbij geconcludeerd worden dat deze taken effectief worden uitgevoerd.

#### **Voor de nieuwe activiteiten (artikel 82, derde lid van de Mwb) is de doeltreffendheid lastiger vast te stellen**

De nieuwe activiteiten worden uitgevoerd conform artikel 82, derde lid. Hieraan liggen instemmingsbesluiten ten grondslag. Het vaststellen van de doeltreffendheid van EBN voor de nieuwe activiteiten om verschillende redenen (nog) niet goed mogelijk:

- De ontwikkelingen in de markt zijn nog prematuur en de bijdrage van EBN aan deze activiteiten is vooral gericht op de lange termijn. Het is daarom nog te vroeg om de bijdrage van EBN vast te stellen en te kunnen nagaan in hoeverre dit op een effectieve wijze gebeurt;
- Er is geen overkoepelende visie vanuit het ministerie van EZK over hoe beleidsinstrumenten in te zetten in de energietransitie. Er wordt op basis van verschillende instemmingsbesluiten besloten of EBN een rol hierin moet innemen. Of deze rol ook de juiste is in het hele speelveld is hierbij niet goed vast te stellen;
- Er zijn geen meetbare doelen vastgesteld over bijvoorbeeld de bijdrage aan de ontwikkeling van de sector en het financiële rendement waarop de bijdrage van EBN op deze nieuwe transitie markten kan worden vastgesteld. Met name voor de geothermiemarkt zal dit wel noodzakelijk zijn om de vinger aan de pols te houden en besluiten te kunnen nemen over drie jaar. Overigens geldt dit ook voor de andere markten in meer of mindere mate;
- Er wordt op dit moment vrij ad-hoc besloten op welke projecten EBN een inzet zou moeten hebben. Soms is het hierdoor lastig om goed de afweging te maken over de rol van EBN. Een standaard opzet waarbij het marktfalen, het publieke belang, de voorwaarden, en overige argumenten worden behandeld is hierbij wenselijk. Bij het opstellen van instemmingsbesluiten zou daarnaast een afwegingskader van belang kunnen zijn om de aanvragen goed te kunnen onderbouwen en de inzet van andere instrumenten gewogen kan worden.

- De waardering voor de inzet van EBN in de markt loopt uiteen. Dit geldt met name voor geothermieprojecten. Enerzijds wordt EBN gewaardeerd voor haar kennis en kunde; anderzijds wordt soms afgevraagd of de markt niet te veel verstoord wordt;

In de ogen van de evaluatoren kan de doeltreffendheid van de nieuwe activiteiten vergroot worden door een duidelijke overkoepelende strategie en de rol van EBN hierin, ook voor het nader onderbouwen van de publieke belangen. Hierin zou ook goed moeten worden beschreven en meetbaar gemaakt moeten worden wanneer de bijdrage van EBN aan nieuwe markten ophoudt. Op basis van het bovenstaande bevelen de evaluatoren EZK aan om op korte termijn meetbare en concrete doelen te formuleren, waarover EBN jaarlijks kan rapporteren. Op deze wijze kan er in een volgende evaluatie wel over de benodigde basisgegevens beschikt worden.

#### **Onduidelijk wanneer de rol van EBN eindigt in projecten**

De evaluatoren willen daarnaast nog eens expliciet opmerken dat het vaak niet duidelijk is wanneer de rol van EBN eindigt. Op sommige trajecten zoals opslag is het duidelijk dat hier voor de lange termijn op geïnvesteerd wordt, maar voor andere activiteiten (zoals geothermie) is dit onduidelijker. Het wetsvoorstel (en bijbehorende memorie van toelichting) geeft onvoldoende handvatten om de deelname goed te kunnen evalueren na verloop van tijd. Hiervoor ontbreken concreet en meetbaar geformuleerde doelstellingen.

#### **De relatie tussen het ministerie van EZK en EBN is sterk verbeterd**

Sinds de laatste evaluatie van ABDTopconsult zijn er veel verbeteringen opgetreden in de governance. Hierdoor wordt de relatie tussen het ministerie van EZK en EBN op dit moment door beide partijen gewaardeerd en kan deze als doeltreffend worden beoordeeld. Tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat als de kaders helderder zijn, het aantal overlegmomenten wellicht ook naar beneden kan worden bijgesteld. Dit komt ook de doelmatigheid van de operatie ten goede.

## 4 Financiële ontwikkeling en de doelmatigheid van EBN

### 4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt de doelmatigheid van EBN als beleidsinstrument. We spreken over een doelmatige uitvoering als het gewenste effect tegen zo min mogelijk kosten wordt bereikt.<sup>30</sup> Het hoofdstuk start met een beschrijving van financiële ontwikkelingen in paragraaf 4.2. Hiervoor is gekozen omdat er evaluatievragen zijn gesteld over de kosten van de taken en activiteiten van EBN en de (financiële) gevolgen van de toevoeging van nieuwe activiteiten. Daarna wordt in paragraaf 4.3 ingegaan op de financiële risico's die gelopen worden door EBN. Vervolgens wordt in paragraaf 4.4 ingegaan op de doelmatigheid van EBN op twee niveaus:

1. Doelmatigheid van de eigen organisatie; en
2. Doelmatigheid van de sector (de projecten waarin EBN actief is).

### 4.2 Financiële ontwikkeling van EBN

De volgende vragen worden beantwoord in deze sectie:

- Wat zijn de gevolgen van de recente nieuwe taken en activiteiten voor EBN als organisatie (incl. wijzigingen in personeelsbestand en financiële kansen en risico's)?
- Welke kosten gaan met EBN en haar taken en activiteiten gepaard en hoe is de financiering geregeld (incl. kosten bedrijfsvoering en beloningsbeleid bestuurders en vergoedingen Raad van Commissarissen)?

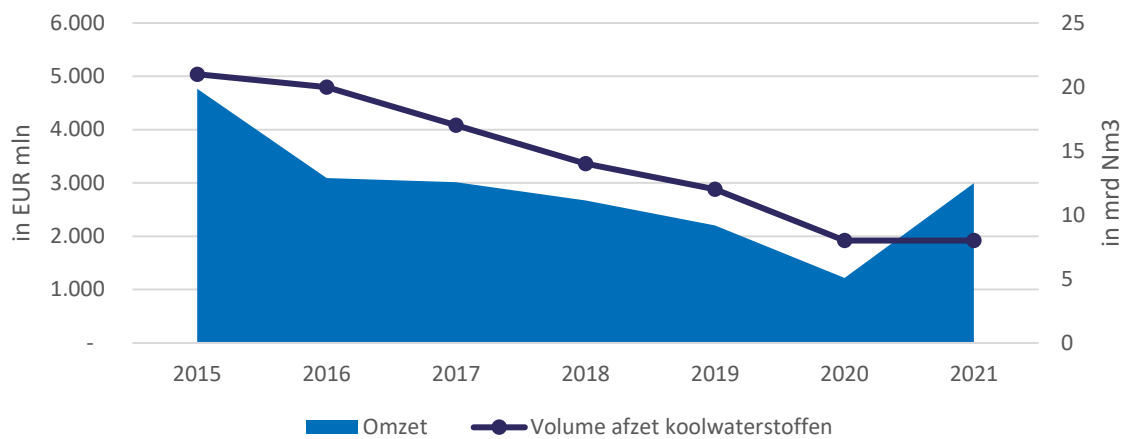
De beschrijving van financiële ontwikkelingen start met de ontwikkeling van de omzet en kosten. Vervolgens wordt ingegaan op de ontwikkeling van de solvabiliteit en relevante ontwikkelingen op de balans van EBN, in het bijzonder de ontwikkeling van de post voorzieningen.

#### 4.2.1 *Ontwikkeling van de omzet*

De afgelopen jaren is de omzet van de olie- en gasactiviteiten teruggelopen. Deze daling is vooral een gevolg van de daling van de gaswinning, in het bijzonder die van de productie van aardgas in Groningen. De volatiliteit van de gasprijs zorgt voor grote fluctuaties in de omzet. Ter illustratie, in 2020 daalde de omzet van EBN met 49% waarvan 0,7 miljard euro werd veroorzaakt door een lagere afzet en 0,4 miljard euro door lagere gasprijzen.

Vanaf 2018 is er een secundaire inkomstenstroom ontstaan die voortkomt uit subsidies voor geothermie en CO<sub>2</sub>-opslag van de EU en het ministerie van EZK. Het gaat in totaal om 2 miljoen euro in 2018, 12 miljoen euro in 2019 en 21 miljoen euro 2020, respectievelijk 0,07%, 0,5% en 1,8% van de totale omzet van EBN. De nieuwe activiteiten zijn hiermee nog beperkt in omvang en dragen over de evaluatieperiode (nog) niet substantieel bij aan de omzet van EBN.

**Figuur 4.1 Omvang van de afzet en omzet van koolwaterstoffen over tijd**



Bron: EBN, bewerking Ecorys

Er vindt een strikte scheiding plaats tussen de activiteiten 'gaswinning' en 'overige activiteiten' op financieel gebied. Dit is ook noodzakelijk omdat de opbrengsten vanuit de gaswinning op basis van de Mijnbouwwet niet mogen worden ingezet voor andere activiteiten van EBN.

#### 4.2.2 Ontwikkeling operationele kosten

De ontwikkeling van de operationele kosten is weergegeven in tabel 4.1. Een groot deel van de operationele kosten zijn gerelateerd aan aardbevingschade in Groningen. De post 'aardbeving gerelateerde kosten' heeft zowel betrekking op feitelijk gemaakte kosten als dotaties aan de voorziening als gevolg van aardbevingen in de provincie Groningen.

Deze kosten komen voort uit de activiteiten van EBN in het verleden, maar drukken sterk op de huidige winstgevendheid van EBN. In 2020 was mede er mede daardoor (in combinatie met lage gasprijzen) een verlies van 365 miljoen euro.

**Tabel 4.1 Opbouw operationele kosten en de winst over de jaren, in miljoenen euro's**

Verdeling operationele kosten, in EUR mln	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Geologische & geofysische kosten	20	15	16	12	12	8	10
afwaardering (niet succesvolle putten)	115	64	54	17	53	61	15
aardbeving gerelateerde kosten	515	173	349	736	678	563	1.132
productie, transport en overige	770	730	543	585	521	529	568
<b>Totale operationele kosten</b>	<b>1.420</b>	<b>982</b>	<b>962</b>	<b>1.350</b>	<b>1.264</b>	<b>1.161</b>	<b>1.725</b>
Winst over de jaren, in EUR mln	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Totaal resultaat boekjaar	450	333	556	764	256	-365	656

Bron: EBN, bewerking Ecorys

In een van de interviews is toegelicht dat de kosten voor compensatie van schade en versterking als gevolg van aardbevingen nog tot zeker eind 2028 zullen doorlopen. Als zich nieuwe bevingen voordoen kan dit zelfs nog langer doorlopen. De operationele kosten zijn hierdoor sterk afhankelijk van eerdere activiteiten en kunnen slechts beperkt worden beïnvloed.

### 4.2.3 Ontwikkeling in de loonkosten

Waar de loonkosten in 2015 15 miljoen euro bedroegen is dit in 2021 gestegen naar 23 miljoen euro. Het gemiddelde aantal fte over 2021 was 146,8, waarvan 34,9 fte aan ondersteunende functies. In 2020 ging het nog om 115,5 fte waarvan 37,4 fte. In de begroting voor 2022 is een verdere groei van het aantal fte voorzien, zie tabel 4. Deze wordt voornamelijk gedreven door de ontwikkeling van nieuwe activiteiten.

**Tabel 2 Opbouw personeelsbestand EBN**

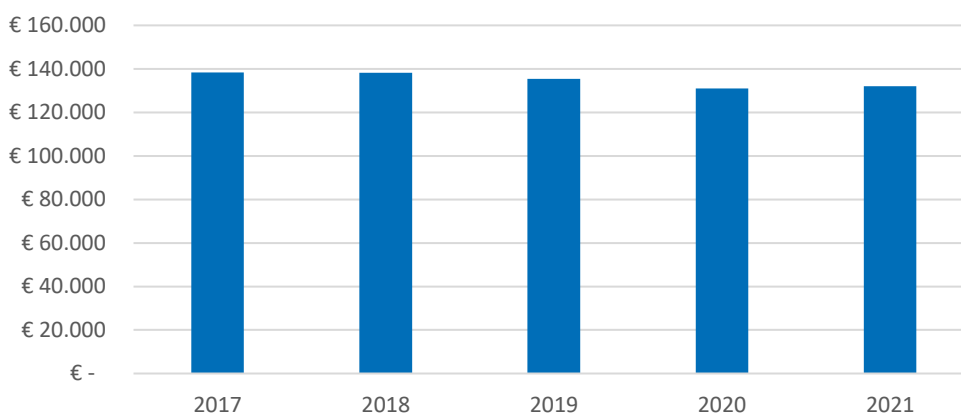
Thema (FTE)	Formatie 2021	Begroting 2022
E&P Assets en Exploratie	37,0	38,0
CCUS	27,4	38,8
Geo-Energie	25,1	31,1
Geotechnische Operaties	11,5	15,5
Advies en Innovatie	9,8	11,8
Corporate tbv thema's	9,2	12,8
Parlementaire Enquête	5,3	5,3
<b>Totaal thema's</b>	<b>125,3</b>	<b>153,3</b>
Corporate	39,9	44,7
<b>Totaal algemeen</b>	<b>165,2</b>	<b>198,0</b>

Bron: EBN, bewerking Ecorys

Noot: Formatie 2021 wijkt af van gemiddelde aantal fte waarnaar hierboven verwezen wordt

Figuur 4.2. toont de ontwikkeling van de loonkosten per fte. Er is sprake van een dalende trend.

**Figuur 4.2 Ontwikkeling van de loonkosten per FTE**



Bron: EBN, bewerking Ecorys

Note: De getallen uit de jaarverslagen kunnen mogelijk iets afwijken ten opzichte van de figuur doordat de definitie van loonkosten in de jaarverslagen tussentijds zijn gewijzigd.

### Remuneratie directie en RvC

Het remuneratiebeleid is in 2016 op basis van de eerdere evaluatie hernieuwd en is sindsdien enkel geüpdatet op basis van inflatie. Het beloningsbeleid voor de directie en de RvC is over de periode 2015-2021 minimaal veranderd. De gezamenlijke bezoldiging voor vier à vijf leden van de RvC komt jaarlijks uit op om en nabij 100.000 euro. Voor de driekoppige directie geldt een beloning van in totaal ongeveer 800.000 euro en dit is vrijwel constant over de jaren (de Wet Normering Topinkomens is niet van toepassing). De beloningsverhouding<sup>31</sup> komt hierdoor uit op 1:3,9 in 2021. De beloning bestaat uit een vast deel, een pensioenvoorziening en een variabel inkomen van

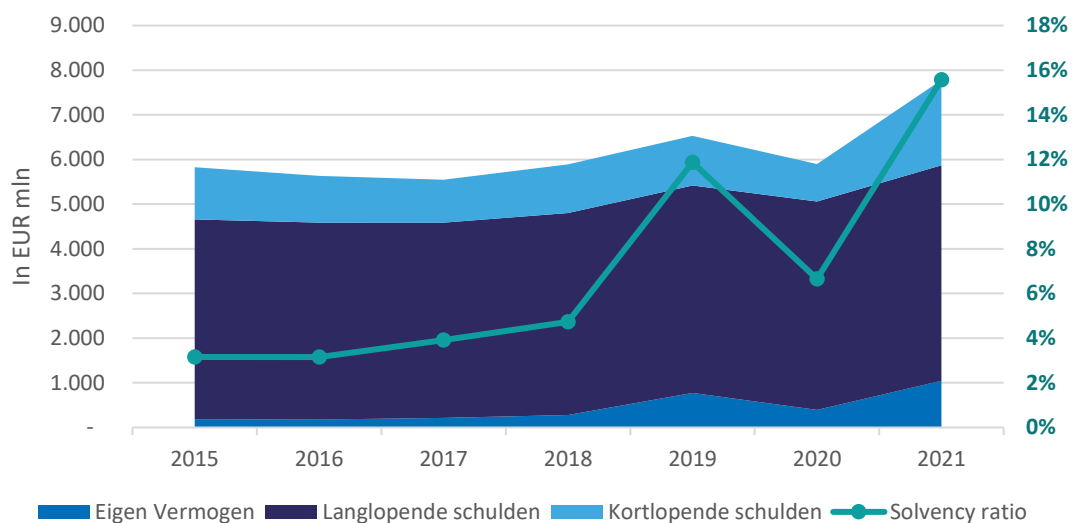
<sup>31</sup> De beloningsverhouding is het salaris van een mediaan werknemer (à 77 duizend euro in 2021) t.o.v. het salaris van de CEO.

maximaal 20%. De doelstellingen voor het variabel loon bestaan in 2021 voor de helft uit financiële doelen en voor de helft uit niet-financiële doelen.

#### 4.2.4 Ontwikkeling van de solvabiliteit

Om aan de toekomstige verplichtingen (waaronder schade en versterking Groningen) te kunnen voldoen is voldoende kapitaal nodig. De verhouding eigen vermogen/ vreemd vermogen (solvabiliteit) geeft hier inzicht in. Over een lange periode was de solvabiliteit ratio onder de 6%. In 2019 was er sprake van een sterke toename van de solvabiliteit door een kapitaalstorting van de aandeelhouder. Deze stijging werd echter tenietgedaan door het verlies over 2020 als gevolg van lage gasprijzen. In 2021 is de solvabiliteit weer sterk gestegen doordat de winst niet is uitgekeerd aan de aandeelhouder maar is ingezet voor vermogensversterking.

**Figuur 4.3 Verdeling passiva EBN & solvabiliteit**



Bron: EBN, bewerking Ecorys

Ook de komende jaren is de verwachting dat de solvabiliteit onder druk staat. Hier zijn een aantal verklaringen voor:

1. De daling van de gaswinning zorgt voor een lagere afzet van gas.
2. De druk van (herstel)betalingen van externaliteiten van activiteiten uit het verleden, zoals aardbevingschade (en in mindere mate bodemdaling), zorgen voor een grotere druk op de financiën van EBN.
3. Nieuwe (beoogde) activiteiten van EBN vragen grote investeringen en zijn nog niet rendabel, dit vraagt investeringen, ook vanuit het eigen vermogen.

De 'standaard solvabiliteitseis' van de Nederlandse overheid voor staatsdeelnemingen is 25% en EBN zit daar dus flink onder. Vanuit de interviews komt naar voren dat er bij het ministerie van EZK en bij EBN een wens is om de solvabiliteit omhoog te brengen. Inmiddels zijn EBN en het ministerie een dividendbeleid overeengekomen waarin gestreefd wordt naar een solvabiliteit van 25%. Dat betekent dus dat een verdere versterking van het eigen vermogen in de komende jaren nodig is.

Ondanks de lage solvabiliteit heeft de kredietbeoordelaar Moody's op 7 juli 2021 EBN met de hoogste rating heeft beoordeeld, namelijk Aaa.<sup>32</sup> Dit houdt in dat EBN door Moody's wordt gezien als een betrouwbare en financiële stabiele organisatie met minimale risico's. Het

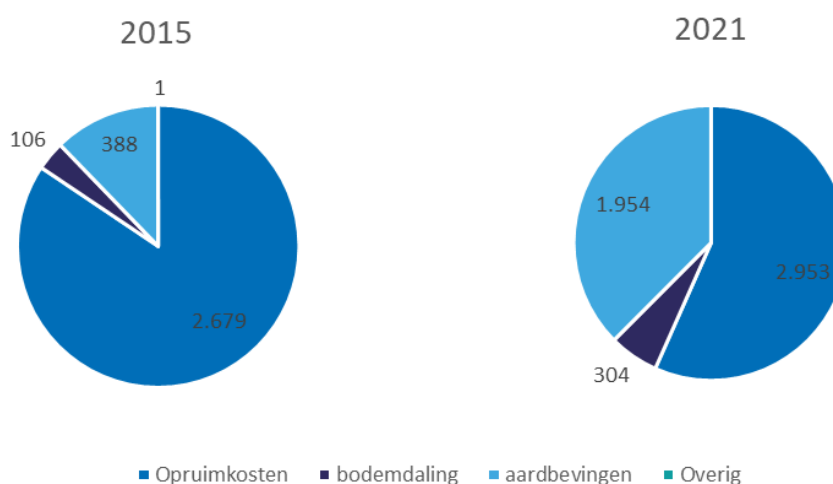
<sup>32</sup> Moody's, Credit opinion EBN B.V., 7 juli 2021.

aandeelhouderschap van de Nederlandse staat speelt in die beoordeling uiteraard een belangrijke rol.

### Voorzieningen

Op de balans van EBN valt met name de omvang van de post voorzieningen op. In 2020 bedroeg de totale voorziening 4.401 miljoen euro op een balanstotaal van 5.899 miljoen euro. De post voorzieningen bestaat uit drie elementen: een voorziening voor opruimkosten, een voorziening bodemdaling en een voorziening voor aardbevingen (schadeherstel, bouwkundige versterking, compensatiemaatregelen en waardedaling). De opruimkosten nemen maken het grootste deel uit van de totale voorziening. De reservering voor de kosten die samenhangen met aardbevingen is echter sterk gestegen.

**Figuur 4.4 Opbouw voorzieningen EBN 2015 t.o.v. 2021 in miljoenen euro's**



Bron: EBN, bewerking Ecorys

#### 4.2.5 Financiële gevolgen nieuwe taken en activiteiten

In Tabel 4.3 zijn financiële kengetallen over 2021 op het niveau van EBN als totaal en haar dochtermaatschappijen opgenomen. Deze cijfers bevestigen dat nieuwe activiteiten (CCS en aardwarmte) nog een zeer klein deel van de portefeuille vormen. Deze activiteiten leverden tot 2022 ook nog geen omzet op, inmiddels is het eerste aardwarmteproject overigens wel opgestart en zullen inkomsten ook op gang komen.

**Tabel 4.3 Eigen vermogen en materiële vaste activa over de entiteiten per 31 december 2021**

Ondernemingen	Balanstotaal (x 1.000 EUR)	Eigen Vermogen (x 1.000 EUR)	Solvabiliteit	Resultaat (x 1.000 EUR)
<b>EBN BV</b>	7.667.000	1.048.000	13,7%	655.500
<b>EBN CCS BV</b>	7.820	-582	-7,4%	-725
<b>EBN Aardwarmte BV</b>	9.931	9.485	95,5%	-1.830
<b>EBN Capital BV</b>	319.614	185.126	57,9%	25.046
<b>Eliminatie*</b>	-224.365	-194.029	n.v.t.	-23.046
<b>EBN Geconsolideerd</b>	<b>7.780.000</b>	<b>1.048.000</b>	<b>13,5%</b>	<b>655.500</b>

\*betreft eliminatie deelnemingen en intercompany verhouding

Bron: EBN, bewerking Ecorys



#### 4.2.6 Financiering van EBN

Gedurende het grootste deel van haar bestaan was EBN sterk winstgevend. De winsten van EBN vloeiden in de vorm van dividenden naar de Nederlandse staat. Door de factoren die onder de analyse van de ontwikkeling van de solvabiliteit al voorbij zijn gekomen is de winstgevendheid onder druk komen staan door de daling van de gaswinning in combinatie met lage gasprijzen in 2019 en de noodzaak voor het nemen van voorzieningen. Om deze reden is in 2019 door het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (als aandeelhouder) gekozen om de winst van 450 miljoen euro niet uit te keren. Hetzelfde gebeurde in 2021, ditmaal werd het vermogen met 656 miljoen euro verhoogd door ingehouden winst.

Op grond van de Mijnbouwwet is het EBN niet toegestaan om middelen die zijn verkregen met olie- en gaswinning in te zetten voor nieuwe taken en activiteiten indien ze vallen onder artikel 82.3. Daarom moeten deze taken en activiteiten op een andere wijze gefinancierd worden. Dat kan in de vorm van subsidie of in de vorm van leningen. In 2019 en 2020 is EBN met het ministerie van EZK leenfaciliteiten aangegaan voor de financiering van aardwarmteprojecten en voor het CCS-project Porthos. Deze leningen van 48 miljoen euro worden door EBN doorgestort als agioreserve van respectievelijk EBN Aardwarmte B.V. en EBN CCS B.V. In aanvulling daarop worden aan de dochtermaatschappijen *intercompany* leningen verstrekt. EBN heeft toegang tot het daarvoor benodigde kapitaal. Ondanks dat deze wijze van financiering is afgestemd met het ministerie, stelden enkele geïnterviewden werkzaam bij een ministerie vraagtekens bij deze wijze van financiering en of deze past binnen de Mijnbouwwet en niet resulteert in ongewenste kruis-subsidies. EBN geeft als reactie dat men opereert onder markconforme voorwaarden en dit niet kan leiden tot kruissubsidies. Wij constateren overigens dat het niet ongebruikelijk is dat deelnemingen middelen die verkregen zijn met wettelijke taken inzetten voor de financiering van overige activiteiten.

Doordat nieuwe taken en activiteiten afzonderlijk gefinancierd moeten worden heeft EBN in principe geen eigen middelen om te investeren. Daardoor is EBN afhankelijk van separate financiering. In de kamerbrief rol EBN in de energietransitie is aangekondigd dat de financiering van de nieuwe activiteiten nog verder moet worden uitgewerkt. Tussen het ministerie van Economische Zaken en Klimaat en EBN hebben er gesprekken plaatsgevonden over een faciliteit waaruit activiteiten in de projectonderzoek en ontwikkelingsfase bekostigd zouden kunnen worden.<sup>33</sup> Tot nu toe is er nog niet zo'n faciliteit gekomen zoals InvestNL die bijvoorbeeld wel heeft. Geïnterviewden bij zowel EBN als het ministerie van EZK en Financiën geven aan dat de huidige financieringsstructuur in de praktijk werkbaar, maar niet ideaal is. Er is veel afstemming nodig zowel met de beleidsdirectie als met het ministerie van Financiën. Onzekerheid of onduidelijkheid over de financiering kan er net als onduidelijkheid over instemming met nieuwe taken en activiteiten van de minister voor zorgen dat partners terughoudend zijn bij het nemen van stappen richting een finale investeringsbeslissing. Ook hierin is meer duidelijkheid gewenst.

#### 4.3 Financiële risico's

In financiële zin is EBN voor het grootste deel een participatiemaatschappij met een groot aantal deelnemingen. Financiële risico's op portefeuilleniveau zijn afhankelijk van de risico's van de afzonderlijke projecten. Risico's zijn daarbij deels beperkt doordat activiteiten in verschillende juridische entiteiten zijn opgenomen.

<sup>33</sup> In de Kamerbrief over de rol van EBN in de energietransitie van 4 mei 2021 staat hierover het volgende: *Op dit moment onderzoek ik of op grond van artikel 82, tweede lid, van de Mijnbouwwet bij algemene maatregel van bestuur het kader kan worden beschreven op basis waarvan er nieuwe publieke taken kunnen worden opgedragen aan EBN, als nadere uitwerking van de rol die beschreven is in deze brief. Het is aan het volgende kabinet om hierover en de financiering daarvan een besluit te nemen.*

In jaarverslagen beschrijft EBN wat zij ziet als de belangrijkste risico's en hoe daarmee om wordt gegaan. Daarbij constateert EBN onder andere dat het verdienmodel van EBN een transitie ondergaat van hoge winstmarges met relatief weinig resources (E&P) naar lage winstmarges met relatief veel resources. Dit is ook een constatering die in verschillende interviews naar voren kwam. Medewerkers van het ministerie van Financiën en het ministerie van EZK gaven aan dat individuele projectvoorstellen worden beoordeeld maar dat het zich ontbrekt op de cumulatieve risico's van alle nieuwe activiteiten. Mogelijke opties om dit inzichtelijk te krijgen is om het rendement op eigen vermogen of geïnvesteerd vermogen te rapporteren. EBN geeft aan dat dit mogelijk is, al is het aantal projecten op dit moment nog beperkt.

## 4.4 Doelmatigheid

Onderstaand gaan we in op de doelmatigheid van EBN als organisatie. Vervolgens wordt stilgestaan bij de doelmatigheid van de sector, of de projecten waarin EBN deelneemt.

### 4.4.1 Conclusie doelmatigheid operatie EBN

Het doelmatig opereren van een organisatie gaat in op de vraag of dezelfde activiteiten met een lagere inspanning uitgevoerd hadden kunnen worden. Of dat met bestaande inspanningen meer of betere prestaties hadden kunnen worden bereikt.

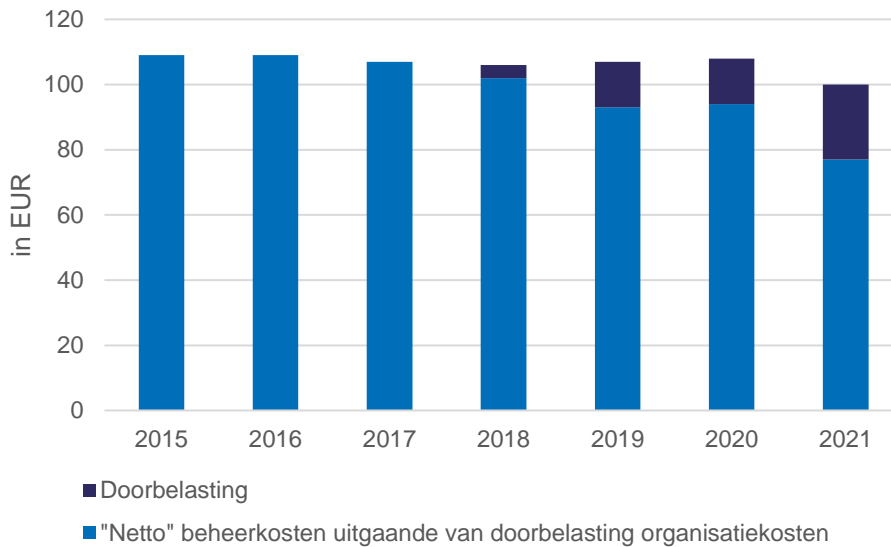
Wanneer we deze vraag uiteenrafelen zijn de volgende onderdelen van belang bij de beoordeling van de doelmatigheid van de operatie:

- Hadden de bestaande inspanningen tot meer inkomsten/minder kosten kunnen leiden?
- Welke inspanningen worden ingezet en kan deze inspanning naar beneden om dezelfde resultaten te bereiken?

Zoals eerder aangegeven zijn er beperkte mogelijkheden voor EBN om invloed uit te oefenen op (het grootste deel) van de inkomsten. Deze worden namelijk in sterke mate bepaald door de mondiale prijzen voor olie- en gas in combinatie met de mogelijkheid om vanuit het Groninger gasveld aardgasbaten te genereren. De nieuwe activiteiten leveren op dit moment nog geen substantiële bijdrage aan de inkomsten van EBN en de verwachting is dat de omzet ook in de nabije toekomst hierop nog beperkt zal zijn.

De organisatiekosten van EBN bestaan grotendeels uit loonkosten. De ontwikkeling van de organisatiekosten wordt door EBN bijgehouden en ook gecommuniceerd richting de aandeelhouder. Hierin zit steeds een jaarlijkse ontwikkeling gepresenteerd en wordt er een verklaring gegeven voor deze ontwikkeling. De laatste jaren is er een patroon te zien waarbij het aantal medewerkers groeit maar de organisatiekosten per uur achterblijven bij de inflatieontwikkeling en in 2021 zelfs daalden.

**Figuur 4.5 Ontwikkeling organisatiekosten per uur (doorbelaste kosten hebben betrekking op specifieke (nieuwe) activiteiten)**



Bron: EBN, bewerking Ecorys

Naast de ontwikkeling van de organisatiekosten deelt EBN met de aandeelhouder op kwartaalbasis een rapportage met daarin financiële resultaten van EBN en haar deelnemingen ten opzichte van het budget. Volgens de geïnterviewden geeft de informatie die EBN deelt voldoende houvast om een oordeel te doen over de doelmatigheid binnen EBN. Een kanttekening die wij daarbij maken is dat de loonkosten per uur op zichzelf weinig zegt over de ontwikkeling van de productiviteit. De portfolio van activiteiten van EBN en het aantal fte verandert en het is logisch dat er dan ook veranderingen optreden in de loonkosten per uur. De beoordeling van de doelmatigheid door de RvC en aandeelhouder vraagt een gesprek over de ontwikkeling van kosten en inkomsten met EBN. De financiële rapportages van EBN vormen daarvoor een geschikte basis.

EBN's nieuwe activiteiten op het gebied van CCS en geothermie zijn in ontwikkeling. Uitgaven nemen de laatste jaren toe maar deze moeten nog gaan bijdragen aan de omzet. Beoordeling van de doelmatigheid van deze activiteiten is daardoor niet goed mogelijk. Het verwachte rendement op nieuwe activiteiten is lager dan die van de traditionele taken en daardoor is de druk om doelmatig te opereren groter.

Op basis van bovenstaande analyses, zijn er geen concrete aanbevelingen om grote verbeteringen in de doelmatigheid te maken. Een mogelijkheid voor een beperkte verbetering zit in het reduceren van de tijd die nodig is voor overleg met het ministerie van EZK en de oriëntatie op nieuwe taken. De hieraan bestede tijd zou omlaag kunnen wanneer kaders helderder zijn.

#### 4.4.2 Doelmatigheid van de sector (de projecten waarin EBN actief is)

Voor de Nederlandse staat is het van financieel belang dat de winning van koolwaterstoffen doelmatig plaatsvindt. De afdrachten aan de staat nemen immers toe als winsten toenemen. Doordat EBN minderheidspartner is in de joint ventures ligt de prikkel om kosten te beperken in de eerste plaats bij operators. Dat neemt niet weg dat EBN een aanvullende rol kan spelen in het stimuleren van doelmatigheid van de sector.

Het is niet goed mogelijk gebleken om de bijdrage van EBN in de gas- en oliesector te kwantificeren. Voor zover ons bekend zijn er bijvoorbeeld geen (publieke) studies beschikbaar naar de ontwikkeling van de productiviteit in de sector. In het kader van deze evaluatie hebben wij

een dergelijke studie niet kunnen doen. Er zijn een aantal redenen waarom de productiviteitsontwikkeling in de sector (en de bijdrage van EBN daaraan) moeilijk vast te stellen is. Ten eerste bestaat er een grote diversiteit aan projecten waardoor een vergelijking tussen projecten in bijvoorbeeld omringende landen complex is. Daarnaast zijn er veel verschillende factoren die de kostenontwikkeling beïnvloeden. Er is bijvoorbeeld gestart met het winnen van gas uit de meest gemakkelijke bereikbare gasvelden. De kosten van nieuwe projecten lopen op omdat de winning steeds complexer wordt. Het is lastig om voor dergelijke factoren te corrigeren. Om deze reden is de analyse voor doelmatigheid van de sector voornamelijk kwalitatief van aard en gericht op de maatregelen die EBN neemt om doelmatigheid te stimuleren.

EBN geeft in de eerste plaats invulling aan het sturen op doelmatigheid van de sector door in de afzonderlijke projecten financiën en financiële voorstellen van operators kritisch te beoordelen. EBN is daartoe in staat doordat het de beschikking heeft over alle relevante informatie en door haar deelname in de joint ventures meebeslist over bijvoorbeeld investeringen. Operators hebben in de interviews aangegeven dat EBN deze rol goed invult, dat is ook in het belang van de operators al kan het ook voorkomen dat EBN en operators verschillende inzichten hebben. Bij geïnterviewden was er tevens de indruk dat gaswinning in Nederland relatief doelmatig is ten opzichte van bijvoorbeeld die in het Verenigd Koninkrijk. Dat zou mogelijk te verklaren zijn vanuit de hogere mate van samenwerking in de sector waar EBN een rol in speelt.

EBN geeft in de tweede plaats invulling aan het sturen op doelmatigheid door ervoor te zorgen dat op sectorniveau de kosten zo laag mogelijk zijn. Op basis van interne documenten van EBN zijn hieronder enkele voorbeelden van initiatieven weergegeven:

- **Boon.** Sinds 1993 voert EBN een benchmark uit van operationele kosten van gasprojecten op basis van informatie van diverse operators. Door kostenverschillen tussen projecten en tussen operators inzichtelijk te maken hoopt EBN kostenefficiëntie te stimuleren. Daarbij moet aangetekend worden dat niet alle geïnterviewden werkzaam bij de operators bekend zijn met de benchmark. Anderzijds blijkt uit presentaties over de benchmark dat er diverse meetings tussen operators en EBN hebben plaatsgevonden om kosten verder te reduceren. Er worden in de sector daarnaast ook benchmarks van adviesbureaus gebruikt;
- **Inspire.** Dit is een programma gericht op het reduceren van de operationele kosten. Het programma is opgestart in 2019 en richt zich onder andere op het clusteren van activiteiten, het aanpassen van routes van gasleidingen en integrale planning waarbij bepaalde activiteiten gezamenlijk worden uitgevoerd;
- **NexStep.** Dit is een vereniging gericht op het hergebruik en de decommissioning van gaswinningsinfrastructuur in Nederland. Het platform is een gezamenlijk initiatief van EBN en de brancheorganisatie NOGEP. NexStep heeft een decommissioning database waarin benchmarks beschikbaar zijn met betrekking tot opruimkosten. Door samenwerking, kennisdeling en innovatie beoogt men de opruimkosten met 30% te reduceren<sup>34</sup>. Op basis van autorisaties van investeringsprojecten zien de onderzoekers dat er progressie wordt geboekt en de activiteiten worden gemonitord;
- **Database boringen olie- en gasvelden.** EBN houdt een interne database bij met verschillende gegevens van de boringen naar olie- en gasvelden waarin EBN deelneemt. Deze database ondersteunt de vergelijking van boorkosten per type en lengte van de put. De database wordt door EBN bij investeringsbeslissingen gehanteerd om het verzochte budget te beoordelen in het licht van eerder uitgevoerde boringen van vergelijkbare aard. Zo kan met deze tool de boorkosten per dag worden bepaald en vergeleken. Naast gebruik bij investeringsbeslissingen, wordt de tool ook gebruikt om historische benchmarks uit te voegen op verzoek.

---

<sup>34</sup> 'Re-use & decommissioning report 2018', NexStep (2018).

Uit het bovenstaande blijkt dat er diverse voorbeelden zijn van initiatieven die EBN heeft genomen om de doelmatigheid van de sector te vergroten. Er is echter nauwelijks informatie beschikbaar over de resultaten ervan. Voor de kosten van decommissioning laat zich dat verklaren omdat de decommissioning zich in de beginfase bevindt. Bij het opruimen van assets moet worden geopereerd op een wereldmarkt, waarbij er altijd een spanningsveld is tussen de veiligheid en de noodzakelijke opruimkosten. Daardoor is er onzekerheid of beoogde efficiëntiewinsten van het gezamenlijk optreden in de praktijk ook gerealiseerd worden.

Het valt daarnaast op dat in de aansturing vanuit het ministerie van EZK er weinig aandacht is voor de doelmatigheid binnen de sectoren en binnen projecten. Er is wel elk kwartaal aandacht voor de ontwikkeling van de inkomsten en het financiële huishouden van EBN maar er wordt nauwelijks afgewogen of EBN of een efficiënte wijze bijdraagt aan het behalen van de maatschappelijke belangen.

#### 4.4.3 Doelmatigheid vanuit een breder maatschappelijk perspectief

In dit hoofdstuk ligt de nadruk op de financiële doelmatigheid van EBN. Doelmatigheid kan ook breder opgevat worden als het tegen zo laag mogelijke maatschappelijke kosten invulling geven aan publieke taken. In haar jaarverslagen doet EBN dat ook door haar maatschappelijke en duurzaamheidsprestaties te rapporteren in overeenstemming met de standaarden van de Global Reporting Initiative (GRI Standards). Het jaarverslag wordt goed beoordeeld in de Transparantiebenchmark (in 2021 een zevende plaats (derde in de sector) voor het jaarverslag over 2020).<sup>35</sup>

In haar jaarverslag noemt EBN doelstellingen op het gebied van duurzaamheid. Daaraan zijn doelstellingen gekoppeld, in het jaarverslag zijn de resultaten per doelstelling opgenomen. Geen van de evaluatievragen heeft betrekking op duurzaamheid, daar zijn we daarom tijdens de interviews niet specifiek op ingegaan. Vanuit de sector is door een aantal geïnterviewden echter wel aangegeven dat EBN binnen joint ventures de aandacht vestigt op duurzaamheid. Een van de operators gaf ook aan dat EBN de bereidheid toont om in duurzaamheid te investeren, ook als daar geen financiële business case voor is.

Duurzaamheid is niet alleen van belang vanuit het oogpunt van de maatschappelijke rol van EBN. Er is toenemende aandacht voor duurzaamheid binnen de olie- en gasindustrie. Bedrijven die slecht scoren op het gebied van ESG ([environmental, social, governance](#)) lopen het risico om de toegang tot (een deel van) de kapitaalmarkten te verliezen. Moody's heeft in een rapport van december 2021 beoordeeld in hoeverre ESG-gerelateerde risico's (vanuit het oogpunt van een investeerder) invloed hebben op de credit rating.<sup>36</sup> Voor EBN blijken die risico's ten opzichte van andere bedrijven in de sector relatief laag te zijn. Daarbij speelt het aandeelhouderschap van de Nederlandse staat een rol in de beoordeling.

EBN heeft als non-operating partner geen (directe) verantwoordelijkheden op HSE-gebied ([health, safety and environment](#)). EBN voert echter wel een benchmark om prestaties op dat gebied van de sector te verbeteren.

<sup>35</sup> Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (i.s.m. NBA), 'Transparantiebenchmark 2021'.

<sup>36</sup> Moody's, Sector in depth, Oil & Gas global, ESG-related risks have overall negative effect on overall credit quality, 7 december 2021.

## 4.5 Conclusie financiële ontwikkelingen en doelmatigheid

### **De financiering van EBN zorgt voor onnodige complexiteit**

Wat betreft de wettelijke taken zien we een teruglopende afzet van koolwaterstoffen en hiermee samenhangende omzet door het politieke besluit om het Groningergasveld niet meer te benutten. Tegelijkertijd zien we een toename van de kosten, doordat de opsporing en productie vanuit kleine gasvelden duurder is, er voorzieningen worden gemaakt voor aardbevingskosten en er nieuwe (minder rendabele) activiteiten worden ontwikkeld. De solvabiliteit van de onderneming staat onder druk, maar er wordt gewerkt aan de doelstelling om deze naar de 25% toe te krijgen, in lijn met andere Staats- en beleidsdeelnemingen. De verandering van taken en activiteiten zorgt ervoor dat EBN in toenemende mate anders moet worden gefinancierd. Dit vraagt om zowel meer afstemming binnen het ministerie van Economische Zaken en Klimaat als met het ministerie van Financiën, omdat voor de nieuwe activiteiten steeds nieuwe financiering moet worden aangewend en er afwegingen gemaakt moeten worden over de bekostiging.

Dit is niet efficiënt. De faciliteit waaruit activiteiten in de projectonderzoek en ontwikkelingsfase bekostigd zouden kunnen worden zou er volgens de evaluatoren op korte termijn moeten komen, wanneer er duidelijkheid is over de rol en positie van EBN in het speelveld (zie hoofdstuk doeltreffendheid).

### **De wettelijke taken worden zo doelmatig mogelijk uitgevoerd**

EBN voert de wettelijke taken vanuit de Mijnbouwwet op een zo doelmatig mogelijke manier uit. EBN heeft zelf minimale invloed op de inkomsten en de operationele kosten, waardoor de bestaande inspanningen slechts in beperkte mate zouden kunnen leiden tot meer inkomsten en/of minder kosten. Op de personeelskosten wordt door EBN gestuurd. EBN monitort dit zelf regelmatig en rapporteert hier ook over richting de aandeelhouder. Daarnaast zorgt EBN ervoor dat de sector de kosten en risico's kan beperken, zowel door het kritisch meekijken als het uitvoeren van relevante projecten.

### **De doelmatigheid van nieuwe taken en activiteiten is nog niet te bepalen**

De resultaten van de inzet op nieuwe activiteiten zijn op dit moment nog niet volledig zichtbaar (zie ook hoofdstuk doeltreffendheid). Hierdoor kan nu nog niet worden ingeschat of de activiteiten uiteindelijk doelmatig zullen zijn.



## 5 EBN naar de toekomst

### 5.1 Inleiding

EBN bevindt zich midden in de energiemarkt en die is volop in beweging. In dit hoofdstuk gaan we na wat deze veranderingen betekenen voor de relevantie van EBN als beleidsinstrument. Kernvraag daarbij is of en hoe EBN in de toekomst doeltreffend ingezet kan worden.

Het hoofdstuk start met een overzicht van relevante ontwikkelingen. Vervolgens bespreken we wat dit betekent voor de taken en activiteiten van EBN. In hoofdstuk 3 kwam al naar voren dat er al veel discussie is geweest over de vraag welke taken en activiteiten EBN zou moeten verrichten. Dit hoofdstuk sluit af met een voorstel voor een afwegingskader daarvoor.

### 5.2 Mogelijke toekomstige ontwikkelingen rond het beleidsinstrument EBN

Bij mogelijke toekomstige ontwikkelingen kan onderscheid gemaakt worden tussen ontwikkelingen op het gebied van de energietransitie en ontwikkelingen op het gebied van de leveringszekerheid van aardgas. Naast leveringszekerheid van aardgas blijft de afbouw van de gaswinning een belangrijk thema voor EBN.

#### Leveringszekerheid aardgas

Al in de aanloop naar de Russische inval in Oekraïne waren gasprijzen sterk gestegen en kwam er meer aandacht voor de afhankelijkheid van Russisch gas. Voor EBN is dit een relevante ontwikkeling, omdat er in de eerste plaats een grotere behoefte ontstaat aan Nederlandse gasproductie. Gasvelden op zee kunnen deels aan deze behoefte voldoen. In de tweede plaats is er een grotere noodzaak ontstaan voor het (tijdig) vullen van gasopslagen. Economische prikkels om gas op te slaan zijn er voor met name hoogcalorisch gas onvoldoende. In een recente Kamerbrief heeft de minister van EZK aangegeven hoe invulling wordt gegeven aan het doel om 80% van de bergingen voor de winter '22/23 te vullen. Het gaat in de eerste plaats om een subsidiemaatregel. In de tweede plaats is de minister voornemens om EBN aan te wijzen om te voorzien in de resterende vulbehoefte.<sup>37</sup> EBN zal hiervoor een subsidie krijgen.

#### Beëindiging van GasTerra

Als GasTerra ophoudt te bestaan heeft dit een aantal gevolgen voor EBN (en de andere spelers in het Gasgebouw).

Bij de beëindiging van GasTerra blijven er mogelijk contractuele verplichtingen ten aanzien van gaslevering over. Deze lopende verplichtingen zullen bij het stopzetten van GasTerra elders moeten worden ondergebracht. Een van de opties daarvoor is om deze taak onder te brengen bij EBN, een andere optie is om dit bij de markt te beleggen.

EBN verkoopt al haar kleine velden gas aan GasTerra (tot 1 januari 2022 had GasTerra een verplichting daartoe). Als GasTerra stopt dan zal EBN het gas uit de kleine velden aan andere afnemers moeten verkopen. Dit stelt nieuwe eisen aan de organisatie en EBN heeft aangegeven dat de resterende tijd gebruikt zal worden om dit te organiseren (tender en nieuwe afspraken

---

<sup>37</sup> Kamerbrief Onafhankelijkheid van Russische olie, kolen en gas met behoud leveringszekerheid, 22 april 2022; Kenmerk: DGKE-E / 22157983.



maken met andere afnemers over nominaties en transportboekingen). Voor handel via de TTF (de marktplaats waarop gas verhandeld wordt) zal EBN *shipper* moeten worden. EBN heeft ervaring met de verkoop van koolwaterstoffen maar heeft de organisatie niet zo ingericht op verkoop zoals GasTerra dat momenteel heeft. In de interviews met externe partijen klonk echter ook het geluid dat EBN als alternatief voor het zelf ontwikkelen van verkoopactiviteiten er ook voor zou kunnen kiezen om deze activiteiten uit te besteden.

Tot slot beschikt GasTerra over kennis van de gasmarkt waar EBN gebruik van maakt. Deze kennis zal dus op een andere wijze vergaard moeten worden.

### Afbouw van de gaswinning

De gaswinning in Nederland is dalende. In de komende jaren zullen er daarom steeds meer putten, pijpleidingen en platforms verlaten worden. EBN is onder andere binnen NexStep actief geweest met het maken van plannen voor [decommissioning](#) en [re-use](#). In de komende jaren zullen deze plannen zowel onshore als offshore in praktijk moeten worden gebracht.

### Energietransitie

EBN bevindt zich al middenin de energietransitie door haar activiteiten op het gebied van CCS en geothermie. Voor zowel CCS als geothermie geldt dat ontwikkelingen zich in de beginfase bevinden. De klimaatdoelen voor 2030 vereisen een groei van zowel het aantal CCS- als het aantal geothermieprojecten. Door gestegen ETS-prijzen en beschikbare subsidies is de interesse van marktpartijen in zowel CCS als geothermie toegenomen. Maar veel finale investeringsbeslissingen zijn er nog niet genomen.

Naast CCS en geothermie zijn er ook andere ontwikkelingen die hoe dan ook relevant zijn voor EBN. De komende jaren neemt de productie van windenergie op zee bijvoorbeeld snel toe. Een van de opties om de geproduceerde energie aan land te krijgen is om de elektriciteit op zee om te zetten in waterstof. De infrastructuur die er al ligt op zee ten behoeve van gasproductie kan daar mogelijk voor ingezet worden. Ook locaties op het land die voorheen werden gebruikt voor olie- en gaswinning kunnen zich lenen voor een alternatieve inzet.

Naast deze ontwikkelingen die op basis van de huidige taken en activiteiten relevant zijn voor EBN zijn er ook andere ontwikkelingen die relevant voor EBN kunnen zijn, afhankelijk van nog te maken beleidskeuzes. EBN werkt op dit moment aan een nieuwe strategie. Onderdeel van het strategietraject is een analyse van ontwikkelingen op het gebied van de energietransitie. In een interview heeft EBN toegelicht wat de conceptresultaten van dat traject zijn. EBN constateert dat er op diverse terreinen nieuwe ketens moeten worden opgezet maar dat die om uiteenlopende redenen niet tot stand komen. Voorbeelden zijn de ketens voor waterstof en groen gas.

Bovenstaand zijn de relevante ontwikkelingen geschetst zonder in te gaan op de vraag of EBN er een rol in zou moeten spelen. In de volgende paragrafen wordt ingegaan op het proces om tot een dergelijke afweging te komen, inclusief het afwegingskader wat daarbij gebruikt zou kunnen worden.

## 5.3 Toekomstige inzet van EBN

Een aantal evaluatievragen heeft betrekking op de vraag hoe en waar EBN als beleidsinstrument doelmatig en doeltreffend ingezet kan worden. Deze vragen zijn:

- Zijn er publiekrechtelijke instrumenten waarmee de publieke belangen ook voldoende geborgd zouden kunnen worden of schieten deze instrumenten te kort?
- Hoe kan het ministerie van EZK, op basis van een afwegingskader, gedegen besluiten nemen over het wenselijk is of noodzakelijk is om nieuwe taken en activiteiten aan EBN toe te kennen?
- Hoe kunnen eventuele nieuwe taken en activiteiten doelmatig en doeltreffend worden vormgegeven en wat is hiervoor nodig?
- Hoe kan worden voorkomen dat eventuele nieuwe taken en activiteiten leiden tot een ongewenste verstoring van de markt of ongewenste concurrentie met reeds bestaande taken en activiteiten van EBN?

In deze paragraaf wordt een afwegingskader ontwikkeld waarin deze vragen aan bod komen.

Paragraaf 5.3.1 start met een samenvatting van inzichten van geïnterviewden over de toekomstige inzet van EBN. Paragraaf 5.3.2 introduceert vervolgens het afwegingskader. Paragraaf 5.3.3 sluit af met conclusies over de rol van het afwegingskader in besluitvorming.

### 5.3.1 *Meningen over de toekomstige rol van EBN*

In interviews hebben wij geïnterviewden gevraagd waar en wanneer zij een rol zien voor EBN. Uit de beantwoording van deze vragen blijkt dat er op hoofdlijnen twee verschillende startpunten zijn bij het denken over die rol die tot andere conclusies kunnen leiden. Deze startpunten zijn:

1. De knelpunten in een markt ('marktfalen') en aansluiting bij bestaande kennis en expertise van EBN; en
2. De knelpunten in de energietransitie en waardeketens die opgezet moeten worden om de transitie op gang te krijgen.

De benadering met het eerste startpunt is terug te vinden in bestaande afwegingskaders zoals die bijvoorbeeld zijn neergelegd in de Nota Deelnemingen Rijkoverheid (zie de volgende paragraaf). EBN is zelf geneigd om de tweede benadering te volgen. Ook InvestNL en het Voortgangsoverleg Klimaatakkoord benadrukten in de interviews de rol van staats- en beleidsdeelnemingen in het opzetten van ketens en het borgen dat er daadwerkelijk geïnvesteerd wordt en projecten van de grond komen. Hun boodschap is dat de staat niet te terughoudend moet zijn bij de inzet van staats- en beleidsdeelnemingen.

Deze twee benaderingen zijn niet per definitie tegenstrijdig. In verschillende interviews met medewerkers van ministeries werden beide gezichtspunten gecombineerd. Als de nadruk op het eerste startpunt wordt gelegd, resulteert dat in de regel wel in meer terughoudendheid bij de inzet van staatsdeelnemingen dan bij de tweede benadering.

### 5.3.2 *Afwegingskader nieuwe taken en activiteiten*

Om in de toekomst tot gestructureerde en transparante besluiten te komen over toekomstige taken van EBN, is het nuttig gebruik te maken van een afwegingskader. Daarin worden alle relevante beslisriteria in samenhang en volgorde op een rij gezet. Een afwegingskader heeft als voordeel dat bij individuele besluiten teruggevallen kan worden op algemene richtlijnen. Dit zorgt behalve voor structuur en transparantie ook voor consistentie.

De basis voor een dergelijk kader is gelegd in de IBO Staatsdeelnemingen uit 2012 en de Nota Deelnemingenbeleid Rijkoverheid uit 2013. Hierin worden de belangrijkste overwegingen omtrent het aangaan, beheren en afstoten van deelnemingen uiteengezet. In de Beleidsdoorlichting

Deelnemingenbeleid uit 2020 zijn deze overwegingen herzien en is hieruit een stroomschema gedestilleerd dat in vijf stappen laat zien wanneer een deelneming een geschikt instrument is voor overheidsingrijpen. Op dit moment wordt er gewerkt aan een nieuwe versie van de Nota Deelnemingenbeleid.

Er kan sprake zijn van deelnemingen in de meest uiteenlopende economische sectoren. Bovengenoemde documenten kijken naar deelnemingen op het meest algemene, abstracte niveau. Er zijn daarnaast ook stukken verschenen die specifiek kijken naar de rol van deelnemingen in de energietransitie. EZK publiceerde in 2020 de Kamerbrief Rijkvisie marktontwikkeling voor de energietransitie en in 2021 de Kamerbrief over de rol van EBN in de energietransitie en de brief over de rol van staatsdeelnemingen in CCS. Ook in 2021 verscheen het rapport Staatsdeelnemingen Energietransitie van de Algemene Rekenkamer. In deze documenten wordt het deelnemingsvraagstuk expliciet bekeken in de context van de uitdagingen die er liggen op het gebied van de energietransitie.

Waar het in deze documenten nog gaat om alle deelnemingen die een rol kunnen spelen in de energietransitie, kijkt het ministerie van EZK in de Kamerbrief rol EBN in de energietransitie uit 2021 specifiek naar de mogelijke rol van EBN als deelneming in de energietransitie. Eerder verscheen in 2015 al het rapport Aansturing EBN, een gezamenlijke publicatie van EZ en EBN.

In bijvoorbeeld de Nota Deelnemingenbeleid is het afwegingskader in de vorm van een beslisboom opgenomen. Dit suggereert dat door de boom te volgen tot een afgewogen beslissing kan worden gekomen waar vervolgens geen discussie meer over is. De werkelijkheid is complexer. Enerzijds komt dit doordat inzichten en opvattingen verschillen tussen partijen en door de tijd heen veranderen. Anderzijds komt dit doordat alternatieve beleidsinstrumenten geen vaststaand gegeven zijn. Zo kan bij bijvoorbeeld geothermie betoogd worden dat een staatsdeelneming niet noodzakelijk is als de warmteketen goed georganiseerd is. Dat betekent onder andere dat er goed toezicht is op veiligheid, dat er subsidies zijn voor een gezonde business case en er goede afstemming plaatsvindt tussen de partij die de bron aanboort en beheert en de partij die warmte levert aan huishoudens en bedrijven. Er kan ook betoogd worden dat het tijd kost om al die zaken goed te regelen en dat er daarom een rol voor een deelneming ligt om 'systeemfalen' te voorkomen.

Op basis van bovengenoemde bronnen en overwegingen stellen wij voor om het afwegingskader voor toekomstige taken en activiteiten van EBN als volgt vorm te geven:

**Stap 1: stel vast welke knelpunten zich voordoen in een specifieke markt of waardeketen en of er in de betreffende casus sprake is van een publiek belang.** Hiervan is sprake als een van de doelen van het energiebeleid (een betrouwbare, betaalbare, duurzame, veilige en ruimtelijk inpasbare energievoorziening) niet door de markt wordt gerealiseerd. Daarbij kan het gaan om een publiek belang in klassieke zin, wat wil zeggen dat er marktfalen geconstateerd wordt in de vorm van bijvoorbeeld externe effecten, publieke goederen of niet bestaande markten. Het kan echter ook gaan om een publiek belang in bredere zin, waarbij met name gedacht moet worden aan het slechten van barrières voor het succesvol en tijdig realiseren van de doelen met betrekking tot de energietransitie. Daarbij moet dan wel onderbouwd worden welke specifieke barrière(s) overheidsingrijpen vereisen en waarom. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van coördinatieproblemen tussen partijen of van risico's die marktpartijen niet kunnen of willen dragen. Van belang is verder dat knelpunten tijdig worden vastgesteld op basis van een heldere visie op de ontwikkeling van de markt. Als er een acuut probleem opgelost moet worden, is het vaak te laat voor een gedegen analyse waarbij alle alternatieven zorgvuldig worden afgewogen.

Uitkomst van deze stap is een helder omschreven publiek belang in de betreffende casus dat de aanleiding vormt voor mogelijk overheidsingrijpen. Als dit niet overtuigend is vastgesteld, kan niet worden doorgegaan naar stap 2.

**Stap 2: stel vast welk type instrument (of welke combinatie van instrumenttypen) het meest geschikt is om het publieke belang te borgen.** Overheidsingrijpen kan plaatsvinden op verschillende manieren: regelgeving, subsidie, beprijzing, toezicht, informatieverstopping of via een deelneming. Vaak is een combinatie van instrumenten noodzakelijk. Elk instrument brengt verschillende voor- en nadelen met zich mee. De keuze voor wel of geen deelneming impliceert nog geen keuze voor of tegen de inzet van EBN. EBN is van oudsher een deelneming, maar kan ook andere rollen vervullen. Binnen het SCAN-programma voorziet EBN bijvoorbeeld marktpartijen van informatie. Ook zijn er andere bestaande of op te richten deelnemingen die ingezet kunnen worden. In deze stap wordt dus nog niet besloten of er een rol is weggelegd voor EBN in deze casus.

Deze stap leent zich bij uitstek voor een vergelijking met het buitenland. In omliggende landen spelen vergelijkbare vraagstukken. In het kader van deze studie hebben wij bijvoorbeeld op een rij gezet wat de rol is van overheidsdeelnemingen op het gebied van CCS en geothermie in een aantal Europese landen (zie daarvoor bijlage 3). Hieruit blijkt dat in andere landen zich vergelijkbare knelpunten voordoen als in Nederland, maar dat voor de inzet van andere instrumenten wordt gekozen. Omstandigheden verschillen van land tot land en daarom zijn ervaringen in het buitenland niet zomaar toe te passen in Nederland. Een blik over de grenzen kan echter wel inspiratie bieden voor mogelijke alternatieve beleidsinstrumenten.

Uitkomst van deze stap is een beargumenteerde keuze voor één of meerdere instrumenten die het meest geschikt zijn om het in de vorige stap geïdentificeerde publieke belang te borgen. Na stap 2 wordt in alle gevallen doorgegaan naar stap 3.

**Stap 3: stel vast of de baten van overheidsingrijpen via de gekozen instrumenten in deze casus groter zijn dan de kosten.** Voor overgegaan wordt tot overheidsingrijpen is altijd een analyse vereist van de maatschappelijke kosten en baten die ingrijpen met zich meebrengt. Dit hoeft niet noodzakelijkerwijs te gebeuren door middel van een volledige maatschappelijke kosten-batenanalyse waarbij alle kosten en baten worden gemonetariseerd. Daarvoor zijn de effecten mogelijk te onzeker en te diffuus. Wel is het nodig dat alle effecten systematisch in kaart worden gebracht en tegen elkaar worden afgewogen. Op basis daarvan kan worden ingeschat of de baten van overheidsingrijpen groter zijn dan de kosten. Het is mogelijk dat het geïdentificeerde publieke belang wel via overheidsingrijpen te borgen is, maar dat de maatschappelijke kosten die dit met zich meebrengt groter zijn dan de baten. In dat geval moet worden afgezien van overheidsingrijpen. Ook moet in deze stap de proportionaliteit van overheidsingrijpen worden getoetst. De impact van de gekozen instrumenten moet in een redelijke verhouding staan tot het beoogde doel.

Uitkomst van deze stap is inzicht in de kosten-batenverhouding van de gevolgen van overheidsingrijpen in deze casus. Alleen als de baten groter zijn dan de kosten, kan door worden gegaan naar stap 4.

**Stap 4: stel voor elk gekozen instrument vast welke partij het meest geschikt is om hier uitvoering aan te geven.** In deze stap wordt vastgesteld of EBN een rol krijgt toebedeeld bij het borgen van het publieke belang door de overheid. Om de uitvoering van een instrument toe te wijzen aan EBN, moet ten minste aan de volgende voorwaarden zijn voldaan:

- EBN heeft een duidelijke meerwaarde bij het vervullen van deze rol als gevolg van hetzij 1) het (her)gebruik van bestaande assets in eigendom van EBN (die niet aan anderen kunnen worden verkocht of overgedragen) 2) voor deze rol relevante kennis en/of ervaring.

In het algemeen bevindt de kennis en expertise van EBN zich op het gebied van deelnemingen in projecten gericht op de ondergrond. EBN is van oudsher *non-operating partner* en beschikt niet over alle kennis en expertise die grote olie- en gasbedrijven wel hebben. EBN zou kennis met betrekking tot activiteiten die zich buiten haar huidige expertisegebied bevinden kunnen ontwikkelen, maar dit vergt wel onderbouwing dat EBN die expertise in huis kan halen of op kan bouwen. Hierbij moet ook worden gewaakt voor een gebrek aan focus bij EBN als gevolg van een te brede waaier aan activiteiten.

- Er is geen andere partij (bestaand of nieuw op te richten) die meer geschikt is voor deze rol.
- De nieuwe rol leidt niet tot een *conflict of interest* met bestaande rollen.
- De nieuwe rol is nauw verwant aan de activiteiten ter uitvoering van bestaande taken.
- De nieuwe rol belemmert of bemoeilijkt een goede uitvoering van bestaande taken niet.

Uitkomst van deze stap is het wel of niet toewijzen aan EBN van de uitvoering van een of meer van de gekozen instrumenten. Indien er sprake is van toewijzing aan EBN, moet door worden gegaan naar stap 5.

**Stap 5: stel voor de uitvoering van elke nieuwe rol door EBN vast of er sprake is van een taak of een activiteit.** Omdat in de voorgaande stappen is vastgesteld dat er sprake is van een publiek belang dat door middel van overheidsingrijpen geborgd moet worden, is er in beginsel sprake van een taak voor EBN. Afwijken van dit beginsel door de rol te definiëren als een activiteit zal goed onderbouwd moeten worden.

Uitkomst van deze stap is dat voor elke nieuwe rol van EBN is vastgesteld of het gaat om een taak of een activiteit. Na deze stap wordt in alle gevallen doorgegaan naar stap 6.

**Stap 6: stel voor elke nieuwe rol vast voor welke tijdsduur EBN deze rol moet vervullen.** Dit kan op verschillende manieren:

- De rol kan permanent zijn. In dat geval is er geen einddatum van toepassing.
- De rol kan vervuld worden voor een vaste periode. In dat geval moet worden vastgesteld tot welke einddatum EBN de rol vervult.
- De rol kan vervuld worden tot een helder en specifiek omschreven doel is bereikt.
- De rol kan een open einde hebben. In dat geval moet worden vastgesteld wanneer er een (eenmalige of periodieke) evaluatie plaatsvindt van de uitvoering van de rol door EBN en op basis van welke criteria deze evaluatie beslist of de rol wordt voortgezet.

Uitkomst van deze stap is de vaststelling van de duur van elke nieuwe rol van EBN. Als er in een of meer van de nieuwe rollen sprake is van een deelneming, moet tot slot stap 7 worden genomen.

**Stap 7: werk de deelnemingsvoorwaarden verder uit.** Stel bijvoorbeeld vast wat het deelnemingspercentage is voor EBN in de nieuwe rol. Stel ook vast of er sprake is van verplichte deelname of van vrijwillige deelname en als beide mogelijk zijn in welke gevallen de deelname verplicht of vrijwillig is.

Na afronding van stap 7 is het afwegingskader volledig doorlopen.

Dit afwegingskader wijkt op een aantal belangrijke punten af van eerdere afwegingskaders. Ten eerste wordt er rekenschap gegeven van de bijzondere opgave die er ligt om de energietransitie te realiseren en dat dit een extra reden kan zijn voor overheidsingrijpen. Ten tweede wordt een deelneming in dit afwegingskader niet gezien als een laatste redmiddel wanneer andere beleidsinstrumenten falen, maar als een gelijkwaardig alternatief. Ten derde bevat dit afwegingskader een aparte stap die ingaat op de duur van de (eventuele) inzet van EBN. Tot slot zijn enkele elementen toegevoegd die specifiek zijn voor deelnemingen zoals EBN, waaronder het onderscheid tussen taken en overige activiteiten en de vormgeving en randvoorwaarden van een deelneming.

### 5.3.3 *Besluitvorming en vormgeving nieuwe taken en activiteiten*

In dit hoofdstuk is een voorstel gedaan voor een afwegingskader voor nieuwe taken en activiteiten voor EBN. Daarbij concludeerden we dat een simpele afweging op basis van ja/nee-vragen een utopie is. Vooral de vraag of publieke belangen ook met andere instrumenten te borgen zijn, is niet eenvoudig te beantwoorden. Daarvoor moeten veronderstellingen worden gemaakt over de doeltreffendheid van die andere instrumenten.

Verder volstaat een enkele interventie vaak niet om een waardeketen van de grond te krijgen. Er zijn dan meerdere interventies nodig en voor elk van die interventies geldt dat het onzeker is of ze uitgevoerd kunnen worden en zo ja wat de effectiviteit ervan gaat zijn. Dat betekent dat op een gegeven moment op basis van onvolledige informatie politieke besluiten moeten worden genomen. Als dat niet gebeurt, kan dat resulteren in onzekerheid voor andere marktpartijen. Die onzekerheid kan vervolgens investeringsbeslissingen en dus het behalen van klimaatdoelen in de weg staan. Een alternatief voor uitstel van een beslissing over de rol van EBN is het toewijzen van een taak of activiteit en daarbij expliciet op te nemen dat na een aantal jaar een evaluatie plaatsvindt.

Als een taak of activiteit aan EBN wordt toegewezen, kan niet worden aangenomen dat daarmee automatisch de publieke belangen geborgd zijn. Een beleidsdeelneming handelt namelijk niet per definitie in het publieke belang. De aandeelhoudersrelatie biedt weliswaar enige handvatten om daarop te sturen, maar de vennootschap staat tegelijkertijd op afstand. Sturingsmogelijkheden hebben dus hun beperkingen. In ons onderzoek hebben wij geen signalen ontvangen dat de publieke belangen onvoldoende gewaarborgd zijn, maar dit is geen garantie voor de toekomst. In andere sectoren waar overheidsdeelnemingen actief zijn, zoals de drinkwatervoorziening, openbaar vervoer en energienetwerken, gaat overheidsdeelneming mede daarom gepaard met regulering van de markt.

Verder is van belang dat het initiatief en primaat voor het toewijzen van taken en activiteiten uiteindelijk bij het ministerie ligt. Dit voorkomt dat er te makkelijk over alternatieven voor de inzet van EBN wordt heengestapt. Daarbij kan gedacht worden aan andere beleidsinstrumenten (regelgeving, subsidies, etc.) maar ook aan andere organisaties die een taak zouden kunnen vervullen. Om deze reden schuilt er ook een risico in de inzet van EBN als adviseur aan het ministerie, als dit kan leiden tot het toewijzen van nieuwe taken aan EBN.

### 5.3.4 *Reflectie toepassing van het afwegingskader op afwegingen in het verleden*

In de vorige paragrafen is een afwegingskader ontwikkeld voor het al of niet toewijzen van taken en activiteiten aan EBN. Deze paragraaf gaat in op de vraag of toepassing van dit kader in het verleden had geresulteerd in andere afwegingen ten aanzien van activiteiten op het gebied van gasopslag, CCS en geothermie. Daarbij richten we ons vooral op het afwegingsproces (het doorlopen van de zeven stappen). Of toepassing van het kader ook had geresulteerd in een andere inhoudelijke afweging is naar onze mening niet objectief vast te stellen. Uiteindelijk gaat het namelijk om een politieke afweging waarbij op basis van imperfecte informatie keuzes moeten worden gemaakt.

Uit de analyse van de instemmingsverklaringen in hoofdstuk 3 is gebleken dat op grote lijnen stappen 1 tot en met 7 in het verleden al zijn gevolgd. Dat is niet verwonderlijk omdat het voorgestelde kader is afgeleid van reeds bestaande kaders. Als ingezoomd wordt op de afzonderlijke stappen zijn er echter wel zaken te benoemen die bij toepassing van het in dit hoofdstuk ontwikkelde afwegingskader anders uitgewerkt zouden worden.

Uit onder andere de instemmingsbesluiten blijkt dat aan stap 1 (vaststellen knelpunten specifieke markt/waardeketen) aandacht wordt besteed. Uit hoofdstuk 3 blijkt wel dat het initiatief om knelpunten op structurele wijze te identificeren meer bij het ministerie van EZK zou moeten liggen. Het ministerie zou het afwegingsproces rondom EBN (of een ander instrument) zelf proactief in gang moeten zetten.

Ten aanzien van stap 2 (vaststellen typen instrumenten) concludeerde de Algemene Rekenkamer dat de inzet van alternatieve instrumenten beter uitgewerkt had kunnen worden bij de instemming aan de deelname in geothermieprojecten. Dit is dus een aandachtspunt bij toepassing van het afwegingskader. Daarbij is het ook van belang om gemaakte afwegingen goed te documenteren.

De in stap 3 gevraagde kosten-batenanalyse van overheidsingrijpen is in het verleden niet uitgewerkt. Dit hangt samen met het hiervoor genoemde aandachtspunt. Een goede afweging met betrekking tot de inzet van verschillende instrumenten vraagt om inzicht in de soorten effecten en kosten die deze teweegbrengen en in hun ordegrrootte. Uit de instemmingsbesluiten blijkt niet dat dergelijke kennis aanwezig was ten tijde van een besluit.

Het aandachtspunt om alternatieven af te wegen en gemaakte keuzes te onderbouwen is naar onze mening ook van toepassing op stap 4 (het vaststellen van de meest geschikte partij). In het Porthos-project kreeg EBN bijvoorbeeld een voor het bedrijf nieuwe, operationele rol, daarop werd in de instemmingsbesluiten niet expliciet ingegaan. Bij toepassing van het afwegingskader is het van belang om helder te maken welke expertise EBN al in huis heeft, welke expertise nog ontbreekt en hoe men de benodigde expertise in dat geval gaat opbouwen. In de uitwerking van stap 4 moet ook overwogen worden om expertise van EBN elders in te brengen. Dat laatste geldt overigens ook voor de inzet van activa van EBN (zoals verlaten platforms en gaswinningslocaties). Alleen het bezit van activa die ingezet kunnen worden voor een publiek belang is op zichzelf geen reden om EBN aan te wijzen als participerende partij.

Stap 5 is gericht op de keuze voor een taak versus een activiteit. De instemmingsbesluiten hebben per definitie betrekking op activiteiten. In het wetsvoorstel dat op dit moment bij de Eerste Kamer ligt is voor het eerst een nieuwe taak voorzien voor EBN, namelijk op het gebied van geothermie. In toekomstige instemmingsbesluiten zou het nuttig zijn om te onderbouwen waarom is afgeweken van het algemene beginsel dat een wettelijke taak aan EBN wordt toegewezen.

Stap 6 en 7 zijn alleen voor geothermie volledig doorlopen. Bij gasopslag en CCS gaat het om specifieke projecten waarbij de tijdsduur en de uitwerking van de voorwaarden voor deelneming projectspecifiek zijn. Hoofdstuk 3 concludeerde dat verdere uitwerking van die stappen wenselijk is. Zo is er in het wetsvoorstel waarin EBN taken krijgt op het gebied van geothermie wel een evaluatiemoment opgenomen, maar is niet duidelijk op basis van welke criteria de evaluatie uitgevoerd zal worden.

Op basis van dit afwegingskader is dus niet te zeggen of besluiten met betrekking tot EBN uit het verleden anders waren uitgevallen als dit afwegingskader was gevolgd. Wel is duidelijk dat het volgen van dit afwegingskader had geleid tot een ander besluitvormingsproces, waarbij meer relevante informatie beschikbaar was gemaakt om tot een gedegen afweging te komen.

## 6 Conclusies en aanbevelingen

### Doeltreffendheid en doelmatigheid wettelijke taken

Hoofdconclusie van het onderzoek is dat EBN haar wettelijke taken doeltreffend invult. Door de participatie in olie- en gasprojecten heeft EBN jarenlang inkomsten voor de rijksoverheid gegenereerd. De gasproductie in Nederland is dalende. Mede daardoor is EBN in de loop van de tijd een actievare rol gaan spelen in de gaswinning waar in het verleden het minderheidsbelang van EBN in projecten passief werd beheerd. Die actievare rol is bijvoorbeeld te zien in de initiatieven die EBN neemt op het gebied van decommissioning. EBN stimuleert ook dat er nieuwe gaswinningsprojecten gestart blijven worden.

In een onderzoek van ABDtopconsult in 2015 werd geconcludeerd dat de relatie met het ministerie van Economische Zaken (en Klimaat) slecht was. Het rapport formuleerde ook aanbevelingen om die relatie te verbeteren. Op basis van de interviews concluderen wij dat die relatie nu goed is. Het formele contact is frequent en informeel weet men elkaar daarnaast ook te vinden. Er zijn tussen het ministerie en EBN discussies, maar die vinden plaats in een goede verstandhouding waarbij zowel het ministerie als EBN zich kunnen verplaatsen in elkaars standpunten.

Naar aanleiding van het rapport van ABDtopconsult is er duidelijker onderscheid gekomen tussen aansturing vanuit de aandeelhoudersrol en beleidsrol van het ministerie. De twee rollen zijn bij verschillende directies belegd en de secretaris-generaal vertegenwoordigt de aandeelhouder. Dit functioneert goed.

EBN wordt door het ministerie ook ingezet in de beleidsvoorbereiding. Medewerkers van het ministerie waarderen de kennis en expertise die EBN inbrengt. Aandachtspunt daarbij is wel dat er geen vermenging plaatsvindt met de andere rollen die het ministerie ten opzichte van EBN heeft. Wij zijn overigens geen voorbeelden tegengekomen waar dat een probleem opleverde.

De doelmatigheid van EBN als organisatie is moeilijk te beoordelen, omdat er geen goed vergelijkingsmateriaal is. In de aansturing vanuit het ministerie is er wel aandacht voor de doelmatigheid. EBN draagt bij aan de doelmatigheid van de winning door in haar deelnemingen actief te sturen op efficiency. Maar er is onvoldoende inzicht in het effect hiervan.

### Aanbevelingen wettelijke taken

In de komende jaren blijven de taken van EBN op het gebied van gaswinning van maatschappelijk belang. Wij constateren dat EBN in bijvoorbeeld haar strategietraject veel aandacht heeft voor nieuwe taken en activiteiten. Ons beeld is dat tot nu toe die nieuwe taken en activiteiten niet ten koste zijn gegaan van aandacht voor de traditionele, voor EBN en het ministerie is een aandachtspunt om dat ook in de komende jaren te voorkomen.

Wij constateerden dat EBN diverse initiatieven heeft ontplooid gericht op doelmatigheid van de gaswinning maar dat er weinig bekend is over de effecten daarvan. Onze aanbeveling aan het ministerie en EBN is om in periodiek overleg structureel aandacht te (blijven) besteden aan het resultaat van activiteiten gericht op de doelmatigheid.

### Nieuwe taken en activiteiten

De activiteiten van EBN zijn de laatste jaren verbreed. EBN is projecten gaan doen die een bijdrage leveren aan de energietransitie. Veel partijen zien voor EBN een rol op het gebied van CO<sub>2</sub>-opslag en geothermie en waarderen haar expertise. Er zijn wel verschillen van inzicht over de invulling die



EBN op dit moment aan haar rol geeft en zou moeten geven. Zowel bij CO<sub>2</sub>-opslag als geothermie zien marktpartijen in toenemende mate kansen voor zichzelf. Zij verwachten van EBN een visie op de toegevoegde waarde van EBN voor de ontwikkeling van de sector in de komende jaren. Zowel bij CCS als bij geothermie vervult EBN meerdere rollen. Dit geeft risico's op rolvermenging of tegenstrijdige belangen en verdient dan ook aandacht van zowel EZK als EBN.

Naast CO<sub>2</sub>-opslag en geothermie kan EBN mogelijk ook op andere terreinen ingezet worden om de energietransitie te versnellen. In het rapport is een afwegingskader opgenomen om handvatten te bieden bij de beoordeling of EBN een activiteit al of niet zou moeten doen. In dat kader spelen behoeften vanuit het perspectief van de energietransitie, knelpunten in de markt/waardeketens, de (on)mogelijkheden van andere beleidsinstrumenten en de aansluiting bij kennis en expertise van EBN alle een rol.

Het afwegingskader is geen simpele beslisboom die met ja/nee-vragen kan worden doorlopen. Uiteindelijk is er een politieke afweging nodig. Het voortouw voor het maken van een dergelijke afweging zou naar onze mening meer bij het ministerie van EZK moeten liggen dan nu het geval is. EBN komt in de regel zelf met voorstellen en vat haar verantwoordelijkheden breed op. De pro-activiteit van EBN wordt over het algemeen gewaardeerd, maar het zou duidelijker mogen zijn dat het ministerie van EZK de lijnen uitzet door in een vroeger stadium haar visie te geven op de ontwikkeling van de markt en de rol van staats- en beleidsdeelnemingen daarin.

#### *Aanbevelingen nieuwe taken en activiteiten*

Zowel het ministerie als EBN besteden veel tijd en aandacht aan discussies over de rol van EBN bij nieuwe taken en activiteiten. Deze discussies kunnen resulteren in onzekerheden voor marktpartijen. Daarom adviseren wij om (waar dat mogelijk is) in een vroeg stadium duidelijkheid te geven over marktordening en de rol van EBN in de komende jaren. Om niet teveel afhankelijk te zijn van initiatieven vanuit EBN is het van belang dat er bij het ministerie voldoende kennis en capaciteit is. Meer sturing vanuit het ministerie en de politiek zou zich kunnen uiten in frequenter gebruik van artikel 82, tweede lid van de Mijnbouwwet waarbij wettelijke taken aan EBN worden toegewezen (in plaats van artikel 82, derde lid waarbij de minister instemt met een voorstel van EBN). Bij inzet van het tweede lid ligt het initiatief bij het ministerie, dit voorkomt ad hoc-besluitvorming op basis van instemmingsverzoeken. Wij adviseren om als een taak aan EBN wordt toegewezen vooraf vast te leggen wanneer een evaluatie plaatsvindt en waarop in die evaluatie getoetst zal worden (wanneer is de markt voldoende tot ontwikkeling gekomen zodat een actieve rol van EBN niet meer nodig is?).

EBN staat als vennootschap op afstand van het ministerie. Er is daarom geen garantie dat publieke belangen zijn geborgd als een taak of activiteit bij EBN is belegd. Het inzetten van EBN als beleidsinstrument is dus geen alternatief voor het reguleren van de markt en/of overheidstoezicht. In het wetsvoorstel voor de toewijzing van de taak op het gebied van geothermie is veel vrijheid aan EBN gelaten in de voorwaarden waaronder overeenkomsten met marktpartijen aan worden gegaan. Ons advies is om ook daar vanuit de overheid meer sturing aan te geven.

Door de nieuwe activiteiten verandert het risicoprofiel van EBN. De markt verwacht en ziet dat EBN meer risico's op zich neemt dan marktpartijen. Daarnaast gaat het om projecten waarvan de winstgevendheid naar verwachting structureel lager ligt dan in de olie- en gaswinning. Vanuit het perspectief van de energietransitie kan het wenselijk zijn dat er risico's worden aangegaan, maar dat kan op gespannen voet staan met het uitgangspunt dat EBN marktconform opereert. Een zorgvuldige afweging door EBN en aandeelhouder van investeringsvoorstellen blijft dus nodig. Dat geldt overigens niet alleen voor de nieuwe activiteiten. Ook in de gaswinning is er de roep om meer risico's aan te gaan.

In de Mijnbouwwet is geregeld dat EBN inkomsten vanuit de olie- en gaswinning niet kan inzetten voor andere doelen, tenzij de minister anders bepaalt. De minister moet daarnaast instemmen met nieuwe activiteiten. Dit geeft het ministerie voldoende mogelijkheden om te sturen op wat EBN doet. Bij aanvullende wettelijke taken kan de minister voorschriften en beperkingen verbinden aan de opdracht voor EBN. Wij adviseren om per taak/activiteit te bepalen wat passende voorschriften zijn. Nieuwe taken en activiteiten vragen naar onze mening om meer betrokkenheid van de aandeelhouder bij investeringsbeslissingen dan de traditionele taken vanwege het hogere risicoprofiel. Daarom adviseren wij om de investeringsdrempel voor goedkeuring door de aandeelhouder bij nieuwe taken lager te leggen dan die voor traditionele taken. Mocht in de toekomst het aantal investeringsvoorstellen toenemen, dan zou overwogen kunnen worden om de beoordeling van investeringsprojecten los te trekken van het toezicht vanuit de raad van commissarissen.

Doordat EBN inkomsten uit wettelijke taken niet kan inzetten voor ontwikkeling van nieuwe activiteiten is voor elk nieuw project in principe afzonderlijke financiering nodig. Dat is niet efficiënt. Naar onze mening is het wenselijk om een 'ontwikkelbudget' vast te stellen met voorwaarden waar het aan besteed dient te worden.

## Bijlage 1: Lijst geïnterviewde personen

Naam	Organisatie	Afdeling/thema/functie
Lidewijde Ongering	Min. EZK	SG
Alper Tasliyurt	Min. EZK	DG B&I
Gilles van Overbeek de Meijer	Min. EZK	DG B&I
Sandor Gaastra	Min. EZK	DG K&E
Ymke de Regt	Min. EZK	Mijnbouw
Pim Brouwers	Min. EZK	Groningen
Carla Robledo	Min. EZK	Waterstof
Joëlle Rekers	Min. EZK	CCS
Mirjam de Paus-Kruijswijk	Min. EZK	Geothermie
Nicole Zantkuijl	Min. EZK	Geothermie
Lotte Visser	Min. EZK	Groen gas
Vishand Lachmansingh	Min. EZK	AEP
Wouter de Weert	Min. EZK	AEP
Marloes Daling	Min. EZK	FEZ
Nynke Schröder	Min. EZK	WJZ
Daphne Hubert	Min. Fin	IRF
Alexander van Boxtel	Min. Fin	IRF
Jan Willem van Hoogstraten	EBN	CEO
Bas Brouwer	EBN	D. Finance
Anne Smaling	EBN	Legal counsel
Robert Jan Maaskant	EBN	Public affairs
Berend Scheffer	EBN	Technisch en strategisch directeur
Carolien Gehrels	RvC EBN	Lid raad van commissarissen
Jaap Huijskes	RvC EBN	Voorzitter raad van commissarissen
Ed Nijpels	Voortgangsoverleg Klimaatakkoord	Voorzitter
Jessie Harms	Voortgangsoverleg Klimaatakkoord	Beleidsmedewerker
Arendo Schreurs	NOGEPA	GTO
Janine Verweij	Geothermie Nederland	Directeur
Thijs de Vries	Gasunie	Programma manager CCS
René Zwanepol	VNG/Taqa	Voorzitter/Managing Director
Paul te Riele	NAM	Commercial advisor
Annie Krist	GasTerra	CEO
Flip van Koten	GasTerra	CFO
Abo Rassa	Invest NL	Senior business development manager
Robert Mout	STodM	Voormalig sectorleider geothermie

Naam	Organisatie	Afdeling/thema/functie
Mark Driessen	Havenbedrijf Rotterdam/Porthos	Manager Public Affairs, Stakeholdermanagement and Communications
Dorus Bakker	Havenbedrijf Rotterdam	Business Manager
Robert Goevaers	Platform GroenGas	Directeur
Andre Deinhard	Bundesverband Geothermie	General manager
Florian Stanko	Bundesverband Geothermie	Leiter Politik
Virginie Schmidlé-Bloch	AFPG	General manager

## Bijlage 2: Literatuurlijst

Literatuurlijst
Advies Afdeling advisering Raad van State inzake Wijziging van de Mijnbouwwet (aanpassing van het vergunningsstelsel voor opsporen en winnen van aardwarmte) (35531), 16 juli 2020
Algemene Rekenkamer (2021), Bescherming drinkwater bij het boren naar aardwarmte.
ABDTOPConsult (april 2015), Eindrapport Aansturing EBN,
ABDTOPConsult (2021), Rapportage oriënterend onderzoek over eigenaarsadviesing en interne governance bij beleidsdeelnemingen EZK.
ABDTOPConsult (2021).Tussenrapportage vervolgonderzoek bij EZK over eigenaarsadviesing en interne governance bij beleidsdeelnemingen: bevindingen en voorlopige conclusies.
ABDTOPConsult (2021), Rapportage vervolgonderzoek bij EZK over eigenaarsadviesing en interne governance bij beleidsdeelnemingen.
Algemene Rekenkamer (2021). In publieke handen.
EBN (2015-2020), Jaarverslagen EBN
EBN. Statuten EBN & akte van oprichtingen: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Statuten EBN B.V.</li> <li>• Statuten EBN Capital B.V.</li> <li>• Statuten EBN CCS B.V.</li> <li>• Statuten EBN Aardwarmte B.V.</li> <li>• Akte van oprichting EBN CCS LP B.V.</li> <li>• Akte van oprichting EBN Porthos Deelnemingen B.V.</li> </ul>
EBN (2021), Van inzicht naar impact (rapportage stakeholderonderzoek).
Kamerbrief over Geothermie en het voorstel voor aanpassing van de wet (21 maart 2019) Kenmerk: 31239 nr. 298.
Kamerbrief over de rol van EBN in de energietransitie (4 mei 2021)
Kamerbrief over marktordening en marktontwikkeling waterstof (2021)
Kamerbrief over Rijksvisie marktontwikkeling voor de energietransitie (2020)
Kamerbrief over rol van staatsdeelnemingen in CCS (5 juli 2021)
Kamerbrief over gaswinning uit kleine velden (30 mei 2018)
Kamerbrief over een nationaal plan voor het energiesysteem 2050 (17 dec 2021)
Kamerbrief over onafhankelijkheid van Russische olie, kolen en gas met behoud leveringszekerheid (22 april 2022)
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, Wijziging van de Mijnbouwwet (aanpassing van het vergunningsstelsel voor opsporen en winnen van aardwarmte), Memorie van toelichting (35531-3), 16 juli 2020
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, Wijziging van de Mijnbouwwet (aanpassing van het vergunningsstelsel voor opsporen en winnen van aardwarmte), Voorstel van wet (35531-2), 16 juli 2020
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, instemmingsbesluiten: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Deelname geothermie</li> <li>• FEED-fase Porthos</li> <li>• Deelname Porthos en oprichting EBN CCS</li> <li>• Aankoop grond in de ex-gaszuiveringsinstallatie (GZI) in Emmen</li> <li>• Deelname FEED-fase Aramis &amp; toekomstige CCS-projecten</li> <li>• Deelname Bergermeer Gasopslag</li> </ul>
Ministerie van Financiën (2012), IBO Staatsdeelnemingen.
Ministerie van Financiën (2013), Nota deelnemingenbeleid, Inclusief wijzigingen uit 2021.
Ministerie van Financiën (2020), Beleidsdoorlichting deelnemingenbeleid.

Ministerie van Financiën (2018), Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek
Ministerie van Financiën (2015-2020); Jaarverslagen Beheer Staatsdeelnemingenbeleid
NexStep (2018), Re-use & decommissioning report 2018
Onderhandelaarsakkoord voor de Noordzee, juni 2020.
TNO (2021), Ondergrondse energieopslag in NL 2030-2050.

## Bijlage 3: Geothermie en CCS in andere landen

Net als in Nederland zijn in andere Europese landen de markten voor CCS en geothermie in ontwikkeling. Ook in het buitenland staan overheden voor de keuze hoe zij de markt tot ontwikkeling laten komen. Afwegingen die in het buitenland gemaakt worden kunnen lessen bieden voor Nederland, al moet bij dergelijke vergelijkingen altijd rekening worden gehouden met verschillen in context.

In deze bijlage is samengevat hoe de markt voor geothermie is georganiseerd in Frankrijk, Duitsland en Denemarken. Voor CCS is gekeken naar Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk en Denemarken. Informatie is verzameld uit publiek beschikbare rapporten en websites. Daarnaast zijn aanvullende interviews gehouden met de brancheorganisaties voor geothermie in Duitsland en in Frankrijk.

Hoofdconclusie bij zowel geothermie als CCS is dat er net als in Nederland een actieve rol is voor de overheid in de markt. Het gaat daarbij in de meeste gevallen om steun in de vorm van subsidies. Er zijn geen voorbeelden waarin participatie van een overheidsdeelname voorgeschreven is, in veel projecten zijn wel staatsbedrijven of bedrijven in handen van lokale overheden betrokken.

### Geothermie

Nederland heeft met de voorgenomen verplichte deelname in geothermie in theorie een andere aanpak ten opzichte van de omringende landen. In Frankrijk, Duitsland en Denemarken is er geen verplichte deelname van een staatsbedrijf bij geothermieprojecten. In de praktijk blijkt dat de overheid sterk bij de markt is betrokken door middel van risicomitigatie en subsidies, maar de uitvoering voornamelijk door private bedrijven wordt gedaan. Daarnaast is er in alle onderzochte landen sprake van stimulering via een terugleververgoeding en het subsidiëren van onderzoek.

De terminologie van geothermie kan soms nog enigszins verschillen in het buitenland. Voor deze internationale vergelijking zijn wij uitgegaan van *deep geothermal district heating* (aardwarmte).

#### Frankrijk<sup>38</sup>

Frankrijk loopt in Europa voorop op het gebied van geothermie en is reeds vier decennia actief met geothermie voor warmte en elektriciteit. In 2018 waren er 59 geothermiebronnen ten behoeve van warmtelevering, grotendeels in de regio Parijs. De markt wordt gedomineerd door het bedrijf Engie. Daarnaast zijn ook een dochteronderneming van het staatsbedrijf EDF, Dalkia, en een privaatbedrijf genaamd Idex actief. De bedrijven werken meestal in opdracht van lokale overheden zoals gemeentes. Slechte circa 5-10% van de lokale overheden is zelf ook actief betrokken bij de geothermieprojecten, het overgrote deel besteedt het uit aan de markt.

Frankrijk ondersteunt de sector in verschillende fases. In de opstart en onderzoeksfase worden risico's verlaagd door de exploratiekosten deels te vergoeden. De subsidie bedraagt tussen de 50-65% en kan zelfs oplopen tot 90%. De overheid investeert, hoofdzakelijk via het nationaal energietransitie-agentschap ADEME, in onderzoek naar geothermische energieprojecten. In 2018 zijn hiermee 171 aanvragen gefinancierd. Tot slot heeft de overheid in 2014 de triple-helix

organisatie GEODEEP opgericht, een cluster voor geothermische warmte en elektriciteit. Bedrijven die subsidie ontvangen worden verplicht seismische informatie over het project openbaar te maken, er is echter niet één instantie (zoals EBN in Nederland) die seismologische data verzameld en openbaar maakt.

Op het gebied van geothermische energie bevinden de meeste activiteiten vinden plaats in de Elzas. De overheid heeft in 2018 in totaal 15 vergunningen voor verkenning van geothermische elektriciteitscentrales vergeven en twee vergunningen voor een daadwerkelijke centrale. Het gaat hier om Soultz-sous-Forêts, een Europees pilot project dat sinds 2008 operationeel is waarbij Frankrijk, Duitsland en Zwitserland samenwerken, en Bouillante. In beide projecten zijn (dochterondernemingen) van energiebedrijf EDF, een frans staatsbedrijf, betrokken. Ook bij de nieuwe vergunningen zijn deze bedrijven, Dalkia en Electricité de Strasbourg, veel betrokken, maar dit is niet verplicht.

### Duitsland<sup>39</sup>

Duitsland heeft in 2022 42 deep geothermal district heating projecten. De markt bestaat voornamelijk uit lokale publieke bedrijven, zogenoemde 'Stadtwerke'. Dit zijn lokale nutsbedrijven, vaak deels in handen van de gemeente. Anders dan in Nederland zijn deze Stadtwerke betrokken in de gehele warmteketen. De uitvoering van de boringen worden echter uitbesteed aan ervaren bedrijven uit de olie en gasindustrie. De markt voor deep geothermal is volgens de Duitse branchevereniging nog niet volwassen en er is sprake van een langzame groei van ongeveer één project per jaar.

De federale overheid heeft nog geen duidelijke visie voor de markt ontwikkeld. Momenteel ligt er op federaal niveau een wetvoorstel om 40% van de investeringskosten door de overheid te laten bekostigen als het gaat om deep geothermal projecten. Daarnaast wordt er gekeken om geologische data via een overheidsinstantie publiekelijk beschikbaar te maken. De diverse deelstaten hebben naast de federale regelingen ook eigen stimuleringsmaatregelen. Tot slot wordt er door de overheid sterk in gezet op kleinschalige ondiepe geothermieprojecten, deze zijn verspreid over het gehele land.

Tevens zijn er in 2018 11 geothermische energiecentrales, die samen twee keer zoveel energie opleveren als de twee centrales in Frankrijk. Het gaat hier dus om relatief kleine centrales in vergelijking met Frankrijk. Deze centrales zijn meestal in handen van de Stadtwerke.

### Denemarken<sup>40</sup>

De Danish Energy Agency, onderdeel van het Deense ministerie van economische zaken, geeft vergunningen af voor geothermieprojecten dieper dan 250 meter. Geothermiebronnen worden op dit moment alleen ingezet ten behoeve van de warmtevoorziening, dus niet voor elektriciteitsproductie.

In 2021 zijn er drie deep geothermal district heating projecten gerealiseerd en zijn er meerdere projecten in de onderzoeks- en ontwikkelingsfase. Bij de bestaande projecten zijn tot nu toe enkel staatsdeelnemingen of gemeentelijke bedrijven betrokken geweest, maar dit is geen verplichting. Bij twee van de drie projecten gaat het om energiebedrijf Ørsted, een Deens staatsdeelneming. Voor de nieuwe projecten hebben ook private investeerders een vergunning gekregen. Voorbeeld hiervan is A.P. Møller Holding die in de periode 2021-2024 faciliteiten bouwt om de warmtevraag



van 100.000 consumenten in Aarhus voor een periode van dertig jaar te voorzien. Naast een actieve rol van overheidsbedrijven zijn er via algemene energietransitie fondsen subsidies beschikbaar die ook voor geothermie ingezet kunnen worden.

## CCS

Het aantal voorgenomen CCS-projecten in ontwikkeling in Europa is groeiende al zijn er nauwelijks projecten gerealiseerd. In het Verenigd Koninkrijk, Noorwegen en Denemarken zijn het voornamelijk private bedrijven die zijn betrokken. De overheid ondersteunt hen via:

1. Financiering/subsidiering van projecten;
2. Ontwikkelen van kennis.

In Noorwegen en Denemarken zijn er ook projecten te vinden waar overheidsdeelnemingen bij betrokken zijn, maar dit is niet de standaard.

### Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk loopt voorop in de ontwikkeling van CCS. Momenteel zijn er zeven projecten in ontwikkeling waarvan er nog geen operationeel is. De overheid neemt een sterk sturende rol op zich en heeft vier CCS-clusterlocaties aangewezen voor CCS-projecten die in 2030 20-30 MtCO<sub>2</sub> dienen af te vangen. Deze locaties hebben gemeen dat er meerdere (zware) industrieën zijn gevestigd en dus voldoende mogelijkheden zijn voor grootschalige afvang van CO<sub>2</sub>.

Naast coördinatie van de sector stimuleert de overheid de ontwikkeling van de technologie en verschaft het financieringsmogelijkheden. Dit doen ze via een algemeen klimaatfonds en een CCS-infrastructuurfonds waarbij er ook grote investeringen vanuit de private sector worden opgehaald. De Britse overheid kiest dus duidelijk voor het ondersteunen van marktpartijen door subsidie en financieringsinstrumenten en niet voor de inzet van staatsbedrijven.

### Noorwegen

Noorwegen kent twee operationele CCS-installaties genaamd Sleipner en Snøhvit. Equinor (Noorse staatsdeelneming, voorheen Statoil) is als meerderheidsaandeelhouder betrokken bij beide projecten. In totaal zijn er vier CCS-projecten in ontwikkeling in Noorwegen. De projecten zijn eigendom van private bedrijven, voornamelijk afkomstig uit de olie-industrie, die zowel de bouw als de exploitatie voor hun rekening nemen. De Noorse staat ondersteunt de diverse projecten met financiering en risicomitigatie. Bij het project Longship, het meest gevorderde project, neemt de overheid bijna tweederde van de kosten voor haar rekening terwijl drie private bedrijven de bouw en exploitatie uitvoeren.

Het Noors olie-agentschap, onderdeel van het ministerie van Olie en Energie, verzamelt tevens geologische data en onderzoekt mogelijkheden voor CO<sub>2</sub>-opslag en maakt dit openbaar.

### Denemarken

De Deense regering heeft een CCS-fonds opgericht dat sinds 2022 van start is. Vanuit dit fonds wordt er voornamelijk ingezet op de ontwikkeling van de technologie via samenwerking tussen bedrijven, de overheid en kennisinstellingen. Daarnaast is er een fonds voor de ontwikkeling van energietechnologieën. Hiermee kunnen projecten financiering en/of subsidies ontvangen. Momenteel zijn er enkele projecten in de ontwikkelingsfase. Het betreft hier enerzijds projecten die volledig bestaan uit private bedrijven zoals Greensand (23 private bedrijven). Anderzijds zijn er projecten te vinden waarbij staatsbedrijven, universiteiten en private bedrijven samenwerken zoals bij het project Bifrost.



## Bijlage 4: Evaluatievragen EBN

1. Wat zijn de huidige taken van EBN op grond van artikel 82, eerste lid van de Mijnbouwwet en voor welke activiteiten heeft EZK instemming gegeven op grond van artikel 82, derde lid? Sluit dit aan bij de taken en activiteiten die EBN in de praktijk uitvoert in het kader van de drie pijlers (Our Dutch Energy, Return to Nature, New Energy)?
3. Waarom voert EBN de huidige taken en activiteiten uit en welke publieke belangen worden hiermee gediend waarvoor het Rijk verantwoordelijk is?
4. Hoe verhouden de huidige taken en activiteiten zich onderling?
5. Wat zijn de gevolgen van de recente nieuwe taken en activiteiten voor EBN als organisatie (incl. wijzigingen in personeelsbestand en financiële kansen en risico's)?
6. Hoe zijn deze taken en activiteiten vormgegeven (incl. deelnamepercentages, afsprakenkader met andere partijen, rechtsvorm)? *(vraag naar aanleiding startbijeenkomst: wat verklaart verschillen in deelnamepercentages?)*
7. Welke kosten gaan met EBN en haar taken en activiteiten gepaard en hoe is de financiering geregeld (incl. kosten bedrijfsvoering en beloningsbeleid bestuurders en vergoedingen Raad van Commissarissen)?
8. Hoe is de relatie tussen EZK (aandeelhouder en beleidsmatige aansturing) en EBN vormgegeven? Welke rollen vervullen EZK en EBN en hoe verloopt de onderlinge informatie-uitwisseling, de overlegstructuur en verantwoording en toezicht in de praktijk?
9. Wat waren de aanbevelingen uit het onderzoek van ABDTOPconsult uit 2014/2015 en op welke wijze is hier opvolging aan gegeven?
10. Wat zijn mogelijke toekomstige ontwikkelingen rond het beleidsinstrument EBN en hoe verhouden deze ontwikkelingen zich tot de huidige taken en activiteiten?
11. Zijn er publiekrechtelijke instrumenten waarmee de publieke belangen ook voldoende geborgd zouden kunnen worden of schieten deze instrumenten te kort?
12. Lenen de taken en activiteiten zich (nog steeds) voor vormgeving in een vennootschap?
13. Heeft de beleidsmatige aansturing en het aandeelhouderschap van EZK in EBN een toegevoegde waarde, gegeven de tekortkomingen van de publiekrechtelijke instrumenten?
14. Worden de publieke belangen via de beleidsmatige aansturing van en het aandeelhouderschap van EZK in EBN (nog steeds) voldoende geborgd?
15. Staan de kosten en financiële risico's in verhouding tot de publieke belangen die worden nagestreefd?
16. In welke mate draagt de relatie tussen EZK (aandeelhouder en beleidsmatige aansturing) en EBN bij aan doeltreffendheid en doelmatigheid van EBN als beleidsinstrument?
17. Hoe kan de doeltreffendheid van EBN als beleidsinstrument worden verbeterd?
18. Hoe kan de doelmatigheid van EBN als beleidsinstrument worden verhoogd?
19. Hoe kan de relatie tussen EZK (aandeelhouder en beleidsmatige aansturing) en EBN worden verbeterd?
20. Zijn er mogelijke toekomstige ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de taken en activiteiten van EBN, waaronder de voorgenomen beëindiging van GasTerra?
21. Binnen welke randvoorwaarden zou EZK EBN kunnen inzetten voor beleidsvoorbereiding (uitvoering verkenningen, risicoanalyse, opzetten businessmodel, etc.)
22. Hoe kan het ministerie van EZK, op basis van een afwegingskader, een gedegen besluit nemen over of het wenselijk en noodzakelijk is om nieuwe taken en activiteiten aan EBN toe te kennen?
23. Hoe kunnen eventuele nieuwe taken en activiteiten doelmatig en doeltreffend worden vormgegeven en wat is hiervoor nodig?

24. Hoe kan worden voorkomen dat eventuele nieuwe taken en activiteiten leiden tot een ongewenste verstoring van de markt of ongewenste concurrentie met reeds bestaande taken en activiteiten van EBN?



## Bijlage 5: Overzicht instemmingsbesluiten

**Tabel B 1** Overzicht instemmingsbesluiten op basis van Artikel 82, derde lid van de Mijnbouwwet

	Deelname geothermie	FEED-fase Porthos	Deelname Porthos en oprichting EBN CCS
Datum	12 december 2019	25 september 2019	30 april 2020
Instemming	<ul style="list-style-type: none"> <li>Risicodragend deelname in geothermie (20-40%)</li> <li>Financiering voor activiteiten, à €48 mln over periode van 15 jaar</li> </ul>	Deelname van EBN aan FEED-fase aan Porthos tot aan het definitieve investeringsbesluit, incl. aangaan Joint Development Agreement met derden	<ul style="list-style-type: none"> <li>Oprichting van EBN CCS-dochtervennootschap</li> <li>Deelname van dochter in Porthos transport en opslag en overige benodigde activiteiten die hieruit voortvloeien.</li> </ul>
Doel	Het stimuleren van de ontwikkeling van geothermie.	Het op gang brengen van de markt van CCS.	Het op gang brengen van de markt van CCS.
Voorwaardes	<ul style="list-style-type: none"> <li>Afzonderlijke boekhouding tussen taken Artikel 82, eerste lid en derde lid</li> <li>Marktconforme tarieven en voorwaarden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Geen expliciete of impliciete resultaatverplichting aangaan</li> <li>Tweemaandelijks informeren van de minister van EZK</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Afzonderlijke boekhouding tussen taken Artikel 82, eerste lid en derde lid</li> <li>Marktconforme tarieven en voorwaarden</li> </ul>
Marktfalen	Niet op gang komen van de markt (gebrek aan ervaring, hoog risicoprofiel)	Het niet op gang komen van de markt van CCS	<p>Het niet op gang komen van de markt van CCS. Genoemde voorbeelden:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Onzekerheden rond maatschappelijk draagvlak (en daarmee toekomstige opschalingsmogelijkheden)</li> <li>Totstandkoming functionerende keten van afvang en opslag</li> <li>Financiële onzekerheden (rond subsidies)</li> <li>Onduidelijkheden rond opslagvergunning</li> </ul>
Publieke belangen die worden gediend	<ul style="list-style-type: none"> <li>Versnellen van de warmtetransitie</li> <li>Afhankelijkheid van fossiele brandstoffen vermindert</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Overbruggingstechnologie in de energietransitie en verduurzaming van de industrie</li> <li>Lange termijn verantwoordelijkheden ten aanzien van permanente opslag van CO<sub>2</sub></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Overbruggingstechnologie in de energietransitie en verduurzaming van de industrie</li> <li>Lange termijn verantwoordelijkheden ten aanzien van permanente opslag van CO<sub>2</sub></li> </ul>

	Deelname geothermie	FEED-fase Porthos	Deelname Porthos en oprichting EBN CCS
Overige argumenten voor de inzet van EBN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kennis ondergrond, vergroot de kennisbasis, opbouwen van kennis/ervaring</li> <li>• Vergroot de kapitaalbasis (incl. kosten daling op termijn)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nauw verwante met wettelijke taken; (gedeeld) belang in P18-veldencomplex waar Porthos beoogt gebruik van maakt</li> <li>• Kennis ondergrond, vergroot de kennisbasis, opbouwen van kennis/ervaring</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zorgvuldig beheer van assets die kunnen worden hergebruikt (voortkomend uit activiteiten uit artikel 82, eerste lid)</li> <li>• Nauw verwante met wettelijke taken; (gedeeld) belang in P18-veldencomplex waar Porthos beoogt gebruik van maakt</li> <li>• Kennis ondergrond, vergroot de kennisbasis, opbouwen van kennis/ervaring</li> <li>• Waarborging van veilig operatie in gehele keten (ketenintegriteit)</li> <li>• Politiek en maatschappelijk draagvlak creëren</li> <li>• Beperken van project risico's</li> <li>• Kennis ondergrond, vergroot de kennisbasis, opbouwen van kennis/ervaring</li> </ul>

	Aankoop grond in de ex-gaszuiveringsinstallatie (GZI) in Emmen	Deelname FEED-fase Aramis & toekomstige CCS-projecten	Deelname Bergermeer Gasopslag*
Datum	28 april 2021	31 augustus 2021	7 oktober 2009
Instemming	Aankoop van het NAM-aandeel van 60% in het eigendom van de GZI met een oppervlakte van ca. 2 ha. (dat bestemd is voor mogelijke productie van groene waterstof). Hierbij wordt nadrukkelijk vermeld dat dit geen instemming is voor een actieve rol van EBN in groene waterstof.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deelname pre-FEED fase Aramis project</li> <li>• Ondernemen van activiteiten ten behoeve van andere bestaande en toekomstige CCS-projecten in de studie fase</li> </ul>	Verwerving belang 40% in Bergermeer Gas Storage
Doel	Aankoop grond voor mogelijke herontwikkeling van bestaande gasinfrastructuur	Het op gang brengen van de markt van CCS.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niet toegelicht</li> </ul>
Voorwaardes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Afzonderlijke boekhouding tussen taken Artikel 82, eerste lid en derde lid</li> <li>• Marktconforme tarieven en voorwaarden</li> <li>• Voor deelname van EBN in waterstof dient een nieuw verzoek ingediend te worden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Afzonderlijke boekhouding tussen taken Artikel 82, eerste lid en derde lid</li> <li>• Marktconforme tarieven en voorwaarden</li> <li>• Geen expliciete of impliciete resultaatverplichting aangaan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bepaling maximaal aandeel EBN</li> <li>• Goedkeuring juridische structuur</li> <li>• EBN participeert onder dezelfde voorwaarden als de private deelnemers in het consortium</li> </ul>

	Aankoop grond in de ex-gaszuiveringsinstallatie (GZI) in Emmen	Deelname FEED-fase Aramis & toekomstige CCS-projecten	Deelname Bergermeer Gasopslag*
			<ul style="list-style-type: none"> <li>BGS wordt op een transparante en marktconforme wijze geëxploiteerd</li> </ul>
Marktfalen	n.v.t.	Het niet op gang komen van de markt van CCS	<ul style="list-style-type: none"> <li>Niet toegelicht</li> </ul>
Publieke belangen die worden gediend	<ul style="list-style-type: none"> <li>Het belang van de ontwikkeling van kennis en ervaring voor hergebruik van andere mijnbouwlocaties in Nederland waaronder waterstofproductie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Overbruggingstechnologie in de energietransitie en verduurzaming van de industrie. In het bijzonder; <ul style="list-style-type: none"> <li>Tijdigheid CCS-ontwikkeling*</li> <li>Ruimtelijke inpassing*</li> <li>Veiligheid*</li> <li>Voorkomen van oversubsidiëring*</li> <li>Non-discriminatoire toegang tot CCS-infrastructuur*</li> <li>Stimuleren van hergebruik bestaande infrastructuur*</li> </ul> </li> <li>Lange termijn verantwoordelijkheden ten aanzien van permanente opslag van CO<sub>2</sub></li> <li>Zorgvuldig beheer van assets die kunnen worden hergebruikt (voortkomend uit activiteiten uit artikel 82, eerste lid)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Draagt bij aan de voorzienings- en leveringszekerheid**</li> </ul>
Overige argumenten voor de inzet van EBN		<ul style="list-style-type: none"> <li>Nauw verwante met wettelijke taken; mogelijkheid tot onderzoek naar geschikte opslag locaties; gebruik infrastructuur optimaliseren; waarborgen van de veiligheid.*</li> <li>Kennis ondergrond, vergroot de kennisbasis, opbouwen van kennis/ervaring</li> <li>Waarborging van veilige operatie in gehele keten (ketenintegriteit)</li> </ul>	

Noot:

(\*) In het besluit wordt verwezen naar de kamerbrief van 5 juli 2021 'Rol van staatsdeelnemingen in CCS' waaruit deze informatie afkomstig is.(\*\*) Het publieke belang bij de instemming van Bergermeer wordt in een aparte nota toegelicht.





## Bijlage 6: Aanbevelingen ABDTOPConsult

Het rapport van ABDTOPConsult concludeert het volgende over EBN:

*"De rol van EBN binnen het Gasgebouw wordt over het algemeen als nuttig ervaren: de participatie met risicodeling door de Staat is een stimulans om kleine velden te exploiteren. Echter, EBN heeft een te vrije (rol)opvatting. EBN is een beleidsdeelneming en instrument voor de uitvoering van overheidsbeleid. Zij moet zich hiervan meer rekenschap geven en bij de uitvoering van haar werkzaamheden publieke overwegingen een prominentere rol laten spelen. EZ heeft hier onvoldoende op gestuurd en gecorrigeerd. De sturingsmogelijkheden van EZ richting EBN kunnen hiertoe beter worden benut. De grote financiële en publieke belangen die met EBN gemoeid zijn, rechtvaardigen een stevige nadruk op good governance en sturing vanuit EZ richting EBN. Kaders voor bijvoorbeeld apparaatsuitgaven en het loongebouw maken hier onderdeel van uit. Het doorvoeren van deze verbeteringen vergt tijd. Tot het moment dat de aansturing en taakinvoering zijn aangescherpt en verbeterd, ligt het niet in de rede dat EBN nieuwe paden in gaat slaan, zoals door middel van participatie een rol gaan spelen in geothermie. Daarvoor staan ook al andere instrumenten ter beschikking."*

Het rapport doet een aantal aanbevelingen met betrekking tot EBN:

- Bij de aansturing van de deelnemingen (GasTerra en EBN) is een goede afstemming tussen de beleidsrol en de aandeelhoudersrol van EZ belangrijk. Ten behoeve van de duidelijkheid in de aansturing en om het belang hiervan te benadrukken kan daarbij overwogen worden om het aandeelhouderschap bij de SG te beleggen. Met het oog op de doelmatigheid van de deelnemingen zou het ontwikkelen van een beoordelingskader voor beloningen, sponsoring en MVO daarnaast zinvol kunnen zijn. De sturing op dit aspect speelt rond de deelneming GasTerra overigens beperkter dan rond EBN, omdat de overheid in GasTerra niet de enige aandeelhouder is en de andere aandeelhouders ook sturen op doelmatigheid.
- EBN dient zich meer rekenschap te geven van het gegeven dat zij een beleidsdeelneming is en dient bij de uitvoering van haar publieke taken en andere activiteiten publieke overwegingen een prominentere rol te laten spelen.
- Hiertoe kunnen ook de sturingsmogelijkheden van EZ richting EBN beter worden benut. Om interpretatieverschillen tussen EZ en EBN weg te nemen en het publieke bewustzijn bij EBN te bevorderen, is een strakkere aansturing en goede communicatie en afstemming cruciaal. Daar hoort onder andere bij dat de taakomschrijving wordt verduidelijkt en dat er vroegtijdige informatie-uitwisseling plaatsvindt over activiteiten, onderzoeken en eventuele communicatie-uitingen. Hiervoor is de aanwezigheid en naleving van een gesprekscyclus nuttig. Een dergelijke gesprekscyclus richt zich in het algemeen op verschillende niveaus binnen de organisatie. Op het hoogste niveau is het binnen de meeste ministeries gebruikelijk dat een minister eens per jaar spreekt met de voorzitter van de RvC en de bestuurder van zijn deelnemingen.
- De aansturing van EBN door EZ kan zich, naast het publieke bewustzijn, tevens richten op de doelmatigheid van EBN. De apparaatsuitgaven en het loongebouw maken hier onderdeel van uit. Een normering van de salarissen richting het niveau van de WNT-norm kan worden overwogen. Voor specifieke, zeer technische, functies zou met het oog op de arbeidsmarkt een uitzondering op deze norm mogelijk kunnen zijn. Het is tevens een mogelijkheid om als aandeelhouder een actievere rol te spelen in de benchmark die EBN momenteel uitvoert ten aanzien van haar loongebouw.
- Bij de aansturing kan meer aandacht worden geschonken aan de Corporate Governance Code, in het bijzonder bij benoemingen. Om een groter publiek bewustzijn binnen EBN te introduceren

ligt het in de rede de vrije plek die momenteel bestaat in de RvC in te vullen met een commissaris met een uitgesproken publiek profiel.

- Het is raadzaam om, eventueel tijdelijk, meer focus aan te brengen in de taakuitoefening van EBN door deze expliciet te richten op de publieke taak in het kleineveldenbeleid en in het Gasgebouw. EZ kan daarbij gebruik maken van de kennis van EBN op haar kerntaak in de vorm van expertise ten aanzien van investeringen in winning en manieren om de gasvoorraad rendabel uit te nutten. Het aanbrengen van meer focus kan zinvol zijn in een fase van verbetering van de governance en versterking van het publiek bewustzijn. In deze fase ligt het toevoegen van nieuwe (wettelijke) taken voor EBN niet in de rede. Pas nadat de verbeteringen zijn doorgevoerd, kan dit worden overwogen.

Het ligt derhalve ook niet in de rede dat EBN, door middel van participatie, een rol gaat spelen in geothermie. Ten aanzien van geothermie is nuttig eerst in kaart te brengen of en in hoeverre de huidige instrumenten (de SDE+ subsidie en een garantieregeling) effectief zijn en eventuele verbeteringen in eerste instantie vooral binnen deze instrumenten te zoeken. Het inzetten van EBN bij geothermie leidt (in potentie) tot samenloop van drie instrumenten.

## Bijlage 6: Vergelijking met andere deelnemingen

Tabel B 2 Kengetallen bedrijfsinformatie staatdeelnemingen 2015/2020

		Financieel (€ mln.)							Remuneratie CEO (€ duiz.)	Remuneratie Vz RvC (€ duiz.)	Aantal werknemers (fte)	Transparantie Benchmark (TB)**	Positie TB in 2020	Investeringsdrempel (ID) voor AvA (€ mln.)	ID bij overname/participatie in NL (€ mln.)
		Inkomsten	Totale activa	Resultaat	Dividend uitkering	Pay out ratio	Rendement op EV	Solvabiliteitsratio							
Energie	EBN 2015*	4.766	5.828	450	450	100%	245%	6,6%	301	24,5	75	138	1	200 (wettelijk); 50 (niet-wet.)	1/3 activa****
	EBN 2020*	1.198	5.899	-365	0	0%	-63%	3%	313	24,5	115,5	82			
	GasTerra 2015*	14.740	2.353	36	36	100%	16,7%	9%	Onbekend	Onbekend	169	151	4	N.v.t.	N.v.t.
	GasTerra 2020*	5.454	1.247	36	36	100%	16,7%	16,7%	342	Onbekend	121	64			
	GasUnie 2015	1.163	10.362	533	332	60%	9,9%	55,2%	346	Onbekend	1.748	181	3	100	50
	GasUnie 2020	1.372	10.386	375	262	70%	6,1%	61,1%	383	34	1.558	72			
	TenneT 2015	3.290	15.424	681	196	35%	19,3%	24,7%	Onbekend	Onbekend	2.825	174	2	100	100
	TenneT 2020	4.450	27.300	516	149	35%	7,5%	27,6%	399	43	3.927	76			
Participatie	BOM 2015*	39	7	11	0	0%	32%	90,8%	Onbekend	13	40	66	6	N.v.t.	5
	BOM 2020*	49,6	4,9	-2,8	0	0%	-7,7%	71,4%	168	18	38,6	58			
	Innov.Quarter 2015*	5	28	0	0	0%	-1,48%	97%	149	Onbekend	35	Onbekend	9	N.v.t.	5
	Innov.Quarter 2020*	11	68	-1	0	0%	-1,96%	74%	179	15	76	34			

		Financieel (€ mln.)							Remuneratie CEO (€ duiz.)	Remuneratie Vz RvC (€ duiz.)	Aantal werknemers (fte)	Transparantie Benchmark (TB)**	Positie TB in 2020	Investeringsdrempel (ID) voor AvA (€ mln.)	ID bij overname/participatie in NL (€ mln.)
		Inkomsten	Totale activa	Resultaat	Dividend uitkering	Pay out ratio	Rendement op EV	Solvabiliteitsratio							
	Invest. Zeeland 2018*	0,22	14,11	-0,23	0	0%	-1,7%	96%	-	-	0***	-			
	Invest. Zeeland 2020*	0,59	17,19	-0,26	0	0%	-1,7%	97,3%	-	-	0***	-	-	N.v.t.	5
	LIOF 2015*	10	101	-10	0	0%	-13,3%	73%	Onbekend	Onbekend	45	138	7	N.v.t.	5
	LIOF 2020*	1	92,2	-6,2	0	0%	-6,9%	94,1%	180	16	47,6	52			
	NOM 2015*	10	74	3	10	359%	3,9%	98%	Onbekend	18	37	171	5	N.v.t.	5
	NOM 2020*	12	84	5	0	0%	7,6%	91,7%	152	8	49	62			
	Oost NL 2020*	15	87	-6	0	0%	-7,3%	95%	Onbekend	9	90	129	7	N.v.t.	5
	Oost NL 2020*	54	117	27	0	0%	28%	93,2%	169	15	127,9	52			
Fin.D.	Invest-NL 2019	-	50	-	-	-	-	100%	204	26	40	-			
	Invest-NL 2020	8	52	-6	0	0%	-13%	86%	222	35	62,7	-	-	100	100

Bron: Jaarverslag beheer staatsdeelnemingenbeleid 2020, Bewerking Ecorys

(\*) beleidsdeelneming, (\*\*) In 2020 is er een andere schaal gebruikt voor de berekening van de transparantiebenchmark waardoor de scores tussen de jaren niet vergeleken kan worden, (\*\*\*) werkzaamheden worden door een andere organisatie uitgevoerd



# Over Ecorys

Ecorys is een toonaangevend internationaal onderzoeks- en adviesbureau dat zich richt op de belangrijkste maatschappelijke uitdagingen. Door middel van uitstekend, op onderzoek gebaseerd advies, helpen wij publieke en private klanten bij het maken en uitvoeren van gefundeerde beslissingen die leiden tot een betere samenleving. Wij helpen opdrachtgevers met grondige analyses, inspirerende ideeën en praktische oplossingen voor complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken.

Onze bedrijfsgeschiedenis begon in 1929, toen een aantal Nederlandse zakenlieden van wat nu beter bekend is als de Erasmus Universiteit, het Nederlands Economisch Instituut (NEI) oprichtten. Het doel van dit gerenommeerde instituut was om een brug te slaan tussen het bedrijfsleven en de wereld van economisch onderzoek. Het NEI is in 2000 uitgegroeid tot Ecorys.

Door de jaren heen heeft Ecorys zich verspreid over de wereld met kantoren in Europa, Afrika, het Midden-Oosten en Azië. Wij werven personeel met verschillende culturele achtergronden en expertises, omdat wij ervan overtuigd zijn dat mensen met uiteenlopende eigenschappen een meerwaarde kunnen bieden voor ons bedrijf en onze klanten.

Ecorys excelleert in zeven werkgebieden:

- Economic growth;
- Social policy;
- Natural resources;
- Regions & Cities;
- Transport & Infrastructure;
- Public sector reform;
- Security & Justice.

Ecorys biedt een duidelijk aanbod aan producten en diensten:

- voorbereiding en formulering van beleid;
- programmamanagement;
- communicatie;
- capaciteitsopbouw (overheden);
- monitoring en evaluatie.

Wij hechten waarde aan onze onafhankelijkheid, onze integriteit en onze partners. Ecorys geeft om het milieu en heeft een actief maatschappelijk verantwoord ondernemingsbeleid, gericht op meerwaarde voor de samenleving en de markt. Ecorys is in het bezit van een ISO14001-certificaat dat wordt ondersteund door al onze medewerkers.







Postbus 4175  
3006 AD Rotterdam  
Nederland

Watermanweg 44  
3067 GG Rotterdam  
Nederland

T 010 453 88 00  
F 010 453 07 68  
E [netherlands@ecorys.com](mailto:netherlands@ecorys.com)  
K.v.K. nr. 24316726

**W** [www.ecorys.nl](http://www.ecorys.nl)

***Sound analysis, inspiring ideas***