

Vergaderjaar 2022–2023

28 165

Deelnemingenbeleid rijksoverheid

Nr. 396

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juni 2023

Volgens de nota deelnemingenbeleid¹ dienen staats- en beleidsdeelnemingen één keer in de zeven jaar te worden geëvalueerd. De laatste evaluatie naar Energie Beheer Nederland (EBN) heeft plaatsgevonden in 2015. Ik heb daarom adviesbureau Ecorys begin 2022 de opdracht gegeven om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de huidige taken en activiteiten van EBN te evalueren. Gelet op de dynamische omgeving waar EBN zich in bevindt, heb ik de onderzoekers ook verzocht om te kijken naar hoe in de toekomst eventuele nieuwe taken en activiteiten bij EBN kunnen worden vormgegeven. Met deze brief informeer ik uw Kamer over de uitgevoerde evaluatie en de conclusies die ik daaraan verbind.

Taken en activiteiten EBN

EBN is opgericht om een doelmatige opsporing en winning, een planmatig beheer en een optimale afzet van olie en gas te borgen (artikel 82, eerste lid, van de Mijnbouwwet). Vanuit dit belang neemt EBN voor 40% deel in projecten voor de opsporing en winning van olie en gas op land en op zee. Daarnaast neemt EBN deel in het samenwerkingsverband voor de winning en verkoop van aardgas uit het Groningenveld. Vanuit die rol draagt EBN ook bij aan de kosten voor schade en versterken in Groningen. Daarnaast heeft EBN tot taak om overeenkomsten met vergunninghouders af te sluiten om te borgen dat olie- en gasinfrastructuur na het einde van het productieproces wordt opgeruimd en kan EBN inlichtingen aan het Ministerie van EZK verstrekken voor de beoordeling van de uitvoerbaarheid van voorgenomen klimaat- en energiebeleid.

Naast deze wettelijke taken voert EBN ook andere activiteiten uit, waarvoor ik of één van mijn voorgangers op grond van artikel 82, derde

¹ Paragraaf 4.3, Kamerstuk 28 165, nr. 370, vervangt Nota deelnemingenbeleid 2013 (Kamerstuk 28 165, nr. 165).

lid, van de Mijnbouwwet instemming heb verleend. EBN heeft in 2009 instemming gekregen voor 40% deelname in de gasopslag Bergermeer om het publieke belang van voorzienings- en leveringszekerheid te borgen. Daarnaast heeft EBN instemming gekregen om deel te nemen aan geothermieprojecten, indien vergunninghouders dit wenselijk vinden. Het doel van deze deelname van EBN is om de ontwikkeling van geothermieprojecten te stimuleren. Op 11 oktober 2022 is een wetvoorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet aangenomen, waarmee deelname van EBN bij geothermieprojecten voor vergunninghouders verplicht wordt in het belang van kennisdeling en -borging². Verder heeft EBN instemming om met het Havenbedrijf Rotterdam en Gasunie het Porthos project te ontwikkelen voor de aanleg van een CO₂-transportsysteem in het Rotterdamse havengebied en de opslag van CO₂ vanuit de Rotterdamse industrie onder de Noordzee. Ook is EBN één van de initiatiefnemers van het Aramis-project dat gericht is op het realiseren van een grootschalige CO₂-transportinfrastructuur die opslag van CO₂ in lege gasvelden op de Noordzee mogelijk maakt. EBN neemt aan deze projecten deel met als doel de markt van CO₂-opslag op gang te brengen. Tot slot heeft EZK instemming en subsidie aan EBN verleend om gas in gasopslag Bergermeer op te slaan in aanloop van de winter 2022–2023 en de winter 2023–2024 voor zover de markt dat niet doet in het kader van het borgen van energieleveringszekerheid. Omdat het evaluatieonderzoek begonnen is voor de Russische inval in Oekraïne en voor de presentatie van het rapport door de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen, zijn deze aspecten niet meegenomen in het onderzoek.

Conclusies en aanbevelingen

Ecorys concludeert dat EBN haar wettelijke taken op het gebied van olie en gas doeltreffend invult en daarmee bijdraagt aan de publieke belangen. Ook draagt de 40%-deelname van EBN in gasopslag Bergermeer bij aan het publieke belang van voorzieningszekerheid. Ecorys geeft aan dat veel partijen een rol voor EBN zien op het gebied van CO₂-opslag en geothermie en dat zij EBN's expertise over deze onderwerpen waarderen. Marktpartijen in beide sectoren verwachten een visie over hoe EBN gaat bijdragen aan de ontwikkeling van de sector in de komende jaren. Daarnaast wijzen de onderzoekers op een mogelijk risico van rolvermenging of tegenstrijdige belangen, omdat EBN zowel bij CO₂-opslag als bij geothermie meerdere rollen vervult.

Een belangrijke conclusie van Ecorys is dat de communicatie en samenwerking tussen het Ministerie van EZK en EBN sinds de evaluatie in 2015 sterk is verbeterd. De relatie tussen de organisaties is volgens het onderzoeksbureau doeltreffend. Verder is er sinds de evaluatie in 2015 een duidelijkere scheiding aangebracht tussen de aandeelhoudersrol en beleidsrol van het ministerie. Dit functioneert volgens Ecorys goed. Hiermee is invulling gegeven aan de belangrijkste aanbevelingen uit de vorige evaluatie. Volgens Ecorys is de doelmatigheid van EBN als organisatie niet goed te beoordelen, omdat EBN lastig te vergelijken is met andere organisaties. Wel is er volgens het onderzoeksbureau vanuit het Ministerie van EZK aandacht voor doelmatigheid en stuurt EBN ook onder meer via Inspire en Nexstep op kostenbesparing binnen de bestaande activiteiten.

Op mijn verzoek heeft Ecorys in de evaluatie een kader opgenomen dat ik kan gebruiken om tot een gedegen afweging te komen over mogelijke nieuwe taken en activiteiten van EBN ten aanzien van de energietransitie. In dit kader zijn ook de aandachtspunten uit het rapport «In publieke

² Staatsblad 2022, nr. 438, Kamerstuk 35 531.

handen» van de Algemene Rekenkamer meegenomen. Dit kader bevat goede handvatten om een gedegen afweging te kunnen maken over mogelijke nieuwe taken en activiteiten en zal ik gebruiken bij toekomstige besluitvorming.

Ecorys heeft verder in het rapport een aantal concrete aanbevelingen aan mij en EBN opgenomen om de doeltreffendheid en doelmatigheid te verbeteren. Deze aanbevelingen neem ik samen met EBN ter harte. Op een aantal aanbevelingen ga ik in deze brief graag nader in.

De onderzoekers adviseren om in een vroeg stadium duidelijkheid te geven over marktordening van nieuwe markten en de rol van staats- en beleidsdeelnemingen (waaronder EBN) hierin. Het kabinet komt voor het zomerreces van 2023 met het eerste Nationaal Plan Energiesysteem waarin de ontwikkeling van het energiesysteem richting 2050 centraal staat. Daarin zal het kabinet ook ingaan op de aansturing van de energietransitie vanuit de overheid, waaronder de inzet van instrumenten zoals staats- en beleidsdeelnemingen. In de Kamerbrieven over de rol van EBN in de energietransitie³ en de rol van staatsdeelnemingen in CO₂-opslag⁴ is reeds een doorkijk gegeven van mogelijke toekomstige taken en activiteiten van EBN bij nieuwe markten. In opdracht van de Minister voor Klimaat en Energie, de Minister van Economische Zaken en Klimaat en en mij is nader onderzoek verricht naar de rol van EBN in CO₂-opslag. Uw Kamer wordt hierover voor de zomer geïnformeerd. Daarnaast verricht ik op dit moment onderzoek naar de technische potentie en het mogelijk marktfaal bij het hergebruik van bestaande mijnbouwlocaties en -infrastructuur voor productie, transport en opslag van waterstof en groen gas. Op basis daarvan kijk ik naar welke rol de overheid, en in het bijzonder staats- en beleidsdeelnemingen, zouden kunnen of moeten spelen. Uw Kamer zal ook over de uitkomsten hiervan worden geïnformeerd. Tot slot komt het kabinet voor de zomer van 2023, in lijn met de motie van leden Erkens en Kröger⁵, met een langetermijnvisie over de inzet van de Nederlandse gasopslagen. Daarin wordt ook gekeken naar de rol van EBN.

Op dit moment komt het initiatief voor nieuwe taken en activiteiten vaak vanuit EBN. De onderzoekers bevelen mij aan om vaker gebruik te maken van artikel 82, tweede lid, van de Mijnbouwwet (Mwb), waarmee ik taken aan EBN kan toewijzen. Ik waardeer het initiatief dat EBN in de afgelopen jaren heeft genomen op het gebied van de energietransitie. Tegelijkertijd vind ik het van belang dat ik voldoende mogelijkheden heb om, waar gewenst, taken aan EBN op te dragen. Artikel 82, tweede lid, van de Mijnbouwwet biedt de mogelijkheid voor mij om met een besluit in plaats van een wetswijziging structurele taken aan EBN op te dragen. Echter, om deze bepaling toe te kunnen passen, moet bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) eerst worden omschreven op basis van welke algemene belangen taken aan EBN kunnen worden opgedragen. Op basis van de uitkomsten van de onderzoeken over CCS en hergebruik van bestaande mijnbouwlocaties en -infrastructuur voor duurzame gassen, zal ik verkennen in welke mate het opstellen van een dergelijke AMvB zinvol is bovenop de bestaande mogelijkheid om nieuwe structurele taken wettelijk vast te leggen in de Mijnbouwwet. Ik zal uw Kamer hier eind 2023 over informeren.

Ecorys signaleert in het rapport dat nieuwe taken en activiteiten vaak een hoger risicoprofiel hebben. Daarom adviseert Ecorys om een lagere

³ Kamerstukken 32 813 en 31 239, nr. 687.

⁴ Kamerstukken 32 813 en 28 165, nr. 758.

⁵ Kamerstuk 36 200 XIII, nr. 38.

investeringsdrempel voor goedkeuring van de aandeelhouder te hanteren. De investeringsdrempel ad. € 50 mln voor de dochtermaatschappijen van EBN waarvoor aandeelhoudersgoedkeuring benodigd is, is in 2021 reeds verlaagd. Voor EBN B.V. geldt een investeringsdrempel van € 200 mln waarvoor aandeelhoudersgoedkeuring benodigd is. Onder deze drempels kan aandeelhoudersgoedkeuring ook vereist zijn indien EBN of dochtermaatschappijen van EBN een duurzame samenwerking aangaan of verbreken. Ik zal in de komende periode verkennen of een verdere verlaging van de investeringsdrempels wenselijk en uitvoerbaar is en uw Kamer hier eind 2023 over informeren. Verder doen de onderzoekers de suggestie om, indien het aantal investeringsvoorstellen in de toekomst toeneemt, een investeringscommissie in te stellen naar het model van participatiebedrijven. Het instellen van een investeringscommissie vind ik op dit moment niet verstandig, omdat dit zou kunnen leiden tot vermenging van verantwoordelijkheden en extra werklast. Mocht het aantal investeringsvoorstellen in de toekomst toenemen, dan zal ik dit voorstel opnieuw bekijken.

Op grond van de Mijnbouwwet (artikel 83, derde lid) mag EBN de inkomsten uit wettelijke taken niet inzetten voor activiteiten, waarvoor op grond van artikel 82, derde lid, van de Mijnbouwwet instemming is verleend. Daardoor moet er voor iedere nieuwe activiteit afzonderlijk financiering worden geregeld. Volgens Ecorys is dit niet efficiënt. De onderzoekers bevelen aan om een «ontwikkelbudget» in te stellen voor EBN, waaruit EBN onder voorwaarden nieuwe activiteiten kan bekostigen. Ik wil hiervoor de mogelijkheden verkennen en zal uw Kamer daar eind 2023 over informeren.

Tot slot

EBN speelt een belangrijke rol bij de uitvoering van het klimaat- en energiebeleid van het kabinet. De uitvoering van de aanbevelingen uit het Ecorys-rapport draagt daaraan bij. In het Nationaal Plan Energiesysteem zal uw Kamer geïnformeerd worden over de aansturing van de energietransitie vanuit de overheid, waaronder de inzet van instrumenten zoals staats- en beleidsdeelnemingen. Daarnaast zal ik uw Kamer informeren over de uitkomsten van het onderzoek naar de rol van EBN in CCS en het onderzoek naar mogelijk marktfalen bij het hergebruik van mijnbouwlocaties en infrastructuur bij duurzame gassen. Verder zal het kabinet voor de zomer van 2023 een langetermijnvisie over de inzet van de Nederlandse gasopslagen met uw Kamer delen. Ook zal ik uw Kamer nader informeren over de verkenningen naar mogelijkheden voor het instellen van een «ontwikkelbudget» en de wenselijkheid om de investeringsdrempels te verlagen en een AMvB op te stellen op basis waarvan ik via artikel 82, tweede lid, van de Mijnbouwwet structurele taken aan EBN kan opdragen.

Tot slot gaat de kabinetsreactie op het rapport van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen in op de aanbevelingen met betrekking tot EBN en publiek-private samenwerkingen (Kamerstuk 35 561, nr. 17).

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
J.A. Vijlbrief