

Vergaderjaar 2011–2012

29 023

Voorzienings- en leveringszekerheid energie

F

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 5 december 2011

De leden van de fractie van de SP hebben kennisgenomen van de reactie van de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van 14 oktober 2011 op de brief van 6 juli 2011¹. Naar aanleiding daarvan hadden de leden van deze fractie nog een aantal vragen die zijn opgenomen in een brief aan de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van 4 november 2011. Hierbij hebben de leden van de fracties van PvdA, GroenLinks en ChristenUnie zich aangesloten.

De minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en de minister van Financiën hebben op 5 december 2011 gereageerd.

De vaste commissie voor Economische Zaken, Landbouw en Innovatie² brengt hierbij verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
Warmolt de Boer

¹ EK 29 023, E.

² Samenstelling:

Holdijk (SGP), Kneppers-Heynert (VVD),
(*voorzitter*), Terpstra (CDA), Noten (PvdA),
(*vice-voorzitter*), Sylvester (PvdA), Essers
(CDA) Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Elzinga
(SP), Koffeman (PvdD), Reuten (SP), Schaap
(VVD), Smaling (SP), Flierman (CDA), Hoekstra
(CDA), Van Boxtel (D66), Backer (D66), Vos
(GL), De Lange (OSF), Schrijver (PvdA),
Postema (PvdA), Vlietstra (PvdA), Klever
(PVV), Van Strien (PVV), Faber-van de
Klashorst (PVV), Ester (CU), Van Rey (VVD),
Bröcker (VVD) en Beckers (VVD).

BRIEF AAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

Den Haag, 4 november 2011

De leden van de fracties van de SP, PvdA, D66 en GroenLinks danken de minister voor zijn antwoord van 14 oktober 2011 op hun brief van 6 juli 2011.¹ Te meer omdat overheidsbedrijven inmiddels voor tenminste € 8,2 miljard betrokken zijn bij investeringen in de gasrotonde, hebben de leden van de SP-fractie in dit kader nog een aantal vragen. Hierbij sluiten de leden van de fracties van PvdA, GroenLinks en ChristenUnie zich aan.

N.a.v. antwoord op vraag 3: kosten-batenanalyses

De minister verwijst naar kosten-batenanalyses van Gasunie/GTS en EBN aangaande het Gasrotondeproject (c.q. de investeringen met betrekking tot de Gasrotonde).² Zijn deze kosten-batenanalyses naar het oordeel van de minister voldoende betrouwbaar? Heeft een externe toezichthouder de analyses beoordeeld? Hebben ambtenaren van EL&I de analyses beoordeeld? Is een onafhankelijk wetenschappelijk oordeel gevraagd?

Wat is het totaal van de kosten en van de baten in de analyses van de betreffende overheidsbedrijven voor dit project (c.q. de betreffende investeringen)? Wat is het berekende rendementspercentage en op welke periode heeft dit betrekking? Welke zijn de voornaamste onzekerheden die in de analyses aangegeven werden, en hoe gevoelig is het berekende rendementspercentage voor deze onzekerheden?

N.a.v. antwoord op vraag 5: belangen van private bedrijven bij de Gasrotonde

Uit het antwoord op vraag 4 blijkt dat eventuele verliezen op de investeringen van GTS indirect neerslaan bij de overheid (dat wil zeggen via gedeerde dividenduitkeringen). Is het mogelijk dat er in dat geval dan toch baten neerslaan bij private bedrijven – waaronder de baten genoemd in het antwoord op vraag 5? Zo ja, hoe beoordeelt de minister deze kennelijke onevenredigheid?

N.a.v. antwoord op vragen 10 t/m 12: omvang uitgevoerde en geplande investeringen

In antwoord op de vraag naar uitgevoerde en geplande investeringen door overheidsbedrijven in de Gasrotonde verstrekt de minister drie tabellen (waarvoor dank). Voor alle duidelijkheid: betekenen deze tabellen inderdaad dat het totaal van de investeringen door overheidsbedrijven in de Gasrotonde tot en met 2014 € 8,2 miljard beslaan (wettelijke en niet-wettelijke tezamen)?

De minister stelt dat hij overheidsbedrijven niet anders beschouwt dan private bedrijven. Niettemin hebben de regering en het parlement met betrekking tot overheidsbedrijven een bijzondere verantwoordelijkheid omdat het indirect gaat om investeringen met belastinggeld. Ziet de minister dit anders? In dit verband hebben de leden van genoemde fracties nog een vraag bij voetnoot 7 (Tabel b) waarin gesteld wordt dat een deel van de investeringsinformatie niet openbaar is gemaakt. Wat is (ongespecificeerd) de totale omvang van deze gerealiseerde en geplande investeringen tot en met 2014?

Zijn er (al dan niet openbaar gemaakte) investeringsplannen voor na 2014? Zo ja, wat is de thans geplande omvang daarvan?

¹ EK 29 023 D. Daaraan voorafgaande stelden commissieleden over hetzelfde onderwerp vragen op 26 januari 2011 die de minister, na 5 maanden, op 1 juni 2011 beantwoordde (EK 29 023 C). Vanwege mogelijke onomkeerbaarheid en vanwege tijdsefficiëntie (na maanden opnieuw inlezen van het onderwerp) vragen deze leden om een meer voortvarende behandeling (daarbij zijn uiteraard niet ambtenaren, doch wel de regering, verantwoordelijk voor eventuele capaciteitsproblemen).

² De minister stelt dat de Gasrotonde «geen project in de klassieke zin van het woord» is, onder meer omdat er «geen gedefinieerd einddoel en derhalve ook geen tijdstip waarop de Gasrotonde gereed moet zijn». Niettemin gaat het om investeringen door (onder andere) overheidsbedrijven en volgens andere «klassieke» betekenissen van het woord gaat het bij investeringen om projecten waar kosten en baten aan vastzitten die geënt zijn op een tijdsspanne. Dit terzijde.

De minister stelt dat het om diverse redenen niet mogelijk is om een betrouwbare schatting te geven van de maatschappelijke baten en lasten. Betekent dit dat het betreffende de activiteiten van de overheidsbedrijven en de inspanningen van het ministerie EL&I om nattevingerwerk gaat? Indien dit laatste niet het geval is, waarop is kennelijk optimisme dan gebaseerd? Of is de minister niet optimistisch over de maatschappelijke netto baten?

De leden van genoemde fracties zien de beantwoording door de minister met belangstelling tegemoet. De commissie verzoekt om bovenstaande vragen uiterlijk 2 december 2011 van beantwoording te voorzien.¹

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,
Landbouw en Innovatie,
E. M. Kneppers-Heynert

¹ Conform het besluit van het College van Seniores van de Eerste Kamer op 13 september 2011 om standaard een beantwoordings-termijn te hanteren van vier weken.

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN,
LANDBOUW EN INNOVATIE EN DE MINISTER VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 december 2011

Naar aanleiding van mijn brief van 14 oktober 2011 (EK, 2010–2011, 29 023, C), in reactie op de brief van uw vaste commissie van Economische Zaken van 6 juli (kenmerk 147621.02U), hebben de leden van de fractie van de SP schriftelijk (kenmerk 147621.05U) een aantal vervolgvragen over de gasrotondestrategie aan mij voorgelegd. De leden van de fracties van de PvdA, Groen Links en Christen Unie hebben zich bij deze vragen aangesloten. Gezien de inhoud van de door u gestelde vragen worden deze door de minister van Financiën (als aandeelhouder van Gasunie/GTS) en door mij beantwoord.

1.

Naar aanleiding van antwoord op vraag 3: kosten-batenanalyses

De minister verwijst naar kosten-batenanalyses van Gasunie/GTS en EBN aangaande het Gasrotondeproject (c.q. de investeringen met betrekking tot de Gasrotonde). Zijn deze kosten-batenanalyses naar het oordeel van de minister voldoende betrouwbaar? Heeft een externe toezichthouder de analyses beoordeeld? Hebben ambtenaren van EL&I de analyses beoordeeld? Is een onafhankelijk wetenschappelijk oordeel gevraagd? Wat is het totaal van de kosten en van de baten in de analyses van de betreffende overheidsbedrijven voor dit project (c.q. de betreffende investeringen)? Wat is het berekende rendementspercentage en op welke periode heeft dit betrekking? Welke zijn de voornaamste onzekerheden die in de analyses aangegeven werden, en hoe gevoelig is het berekende rendementspercentage voor deze onzekerheden?

Antwoord

Algemeen

Gasunie/GTS en EBN zijn staatsdeelnemingen die zelfstandig opereren binnen de grenzen van het vennootschapsrecht. De minister van Financiën is als aandeelhouder betrokken bij investeringen van Gasunie en GTS door een statutair goedkeuringsrecht op alle investeringen boven € 100 mln. De minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) is als aandeelhouder betrokken bij investeringen van EBN door een statutair goedkeuringsrecht op alle investeringen boven de € 200 mln.

Indien zich een investeringsvoorstel aandient dat de statutaire goedkeuring behoeft van de aandeelhouder, rust de verantwoordelijkheid voor een juiste en volledige beoordeling in hoge mate bij de directie en raad van commissarissen van de deelneming. De goedkeuring van de minister van Financiën en van de minister van EL&I als aandeelhouder voor een investeringsvoorstel wordt vervolgens al dan niet afgegeven op basis van een eigen beoordeling, gebaseerd op de informatie die van de staatsdeelnemingen is ontvangen. Daarbij moet wel een onderscheid worden gemaakt tussen investeringen die volgen uit wettelijke taken en andere investeringen.

Investerings uit hoofde van wettelijke taken

(1) GTS – wettelijke taken

Voor investeringen die behoren tot de wettelijke taak van GTS en waarvoor een investeringsplicht geldt, stelt de minister van EL&I sinds 1 juli 2011 nut en noodzaak vast voorafgaand aan het indienen van het

investeringsvoorstel bij de aandeelhouder. De daarmee gemoeide efficiënte kosten worden opgenomen in de door de NMa vast te stellen tarieven.

In de periode 2005–2014 investeert GTS voor in totaal € 3 mrd in het Nederlandse netwerk. Deze investeringen worden in het algemeen binnen de geraamde tijd en binnen budget voltooid. Het toegestaan rendement hierop wordt door de NMa vastgesteld. Voor de investeerder resteert onzekerheid over latere wijzigingen van de reguleringsparameters. Hierdoor bestaat de kans dat het toegestaan rendement neerwaarts wordt bijgesteld.

(2) EBN – wettelijke taken

EBN heeft de wettelijke taak om risicodragend deel te nemen in opsporings- en winningsactiviteiten middels het sluiten van overeenkomsten van samenwerking met houders van opsporings- en winningsvergunningen onshore en offshore (zie de brief van 1 juni jl.¹). De basis voor deze taak wordt gevormd door de Mijnbouwwet en komt er ruw gezegd op neer dat EBN voor 40% risicodragend deelneemt in opsporings- en winningsactiviteiten binnen Nederland en op het Nederlandse deel van het continentaal plat. De daarmee gemoeide kosten worden bewaakt door EBN maar uiteraard ook door de betrokken private partijen die immers 60% voor hun rekening nemen.

Andere investeringen Gasunie en EBN

De basis voor de beoordeling van investeringen in niet-wettelijk opgedragen taken en activiteiten is de strategische rationale van de investering. Deze dient aan te sluiten bij het publiek belang dat met de onderneming is gemoeid en bij de strategie van de onderneming. In ieder geval geldt dat uitvoering van de wettelijke taken door zowel Gasunie/GTS als EBN op geen enkele wijze in het geding mag komen. Vervolgens dient sprake te zijn van een gezonde financiële propositie. Alleen dan kan een beoordeling positief zijn. De business case dient sluitend te zijn, hetgeen onder meer wil zeggen dat een marktconform rendement wordt behaald. Daarnaast vindt een beoordeling plaats op de andere, gebruikelijke bedrijfseconomische criteria waarvoor de informatie wordt aangeleverd door de betrokken onderneming. Aan de hand hiervan wordt ambtelijk een beoordeling van het proces en een inhoudelijke beoordeling gemaakt. Afhankelijk van het type investering, de door de deelneming opgeleverde informatie en/of de benodigdheid van specifieke kennis kan worden besloten om een beroep te doen op externe expertise. Het gaat dan vaak om externe consultants. Het vragen van een wetenschappelijk oordeel is gezien het karakter van de investeringen niet opportuun geweest en lijkt ook voor toekomstige investeringen niet voor de hand te liggen.

(1) Andere investeringen Gasunie

In de periode 2005–2014 investeert Gasunie voor € 4,9 miljard in activiteiten in binnen en buiten Nederland. Deze investeringen leveren een bijdrage aan de voorzienings- en leveringszekerheid en zorgen ook voor meer aanbod op de Nederlandse gasmarkt (diversificatie van bronnen). Het gaat om het Noord-Duitse netwerk, pijpleidingen naar het VK, Denemarken en Rusland en ondergrondse gasopslag en een LNG-terminal in Nederland.

Het betreft commerciële projecten met partners, waarvan de financiële gegevens niet openbaar gemaakt kunnen worden. In het algemeen kan wel gesteld worden dat deze projecten aan de verwachtingen voldoen. De

¹ EK, vergaderjaar 2010–2011, 29 023, C, blz. 6.

risico's bestaan voornamelijk uit bouwvertraging en kostenoverschrijding. Op deze onderdelen presteert Gasunie goed. De commerciële risico's zijn beperkt door het afsluiten van lange termijn capaciteitscontracten. Op deze projecten lijkt een marktconform rendement goed haalbaar. Een uitzondering is de aankoop van het Duitse netwerk BEB. Zoals eerder aan de Tweede Kamer gemeld¹ heeft Gasunie daarop een aanzienlijke afboeking moeten doen vanwege een onverwachte neerwaartse bijstelling van de regulering in Duitsland.

(2) Andere investeringen EBN

EBN heeft beperkt ruimte voor het verrichten van andere activiteiten. Zij moeten nauw verwant zijn aan de publieke taken, niet in de weg staan aan een goede uitvoering van die publieke taken en mede het algemene belang van het energiebeleid dienen.

Voor de investering in de gasopslag Bergermeer, tot op heden de enige niet-wettelijke investering van EBN, geldt dat er sprake is van een commerciële activiteit met partners, waarvan de financiële gegevens niet openbaar gemaakt kunnen worden.

2.

Naar aanleiding van antwoord op vraag 5: belangen van private bedrijven bij de Gasrotonde

Uit het antwoord op vraag 4 blijkt dat eventuele verliezen op de investeringen van GTS indirect neerslaan bij de overheid (dat wil zeggen via gedeelde dividenduitkeringen). Is het mogelijk dat er in dat geval dan toch baten neerslaan bij private bedrijven – waaronder de baten genoemd in het antwoord op vraag 5? Zo ja, hoe beoordeelt de minister deze kennelijke onevenredigheid?

Antwoord

Verliezen behoren tot het ondernemersrisico. Eventuele verliezen van GTS zouden kunnen worden veroorzaakt doordat de door de NMa vastgestelde efficiënte kosten lager uitvallen dan de werkelijke kosten, waardoor deze kosten niet geheel kunnen worden verdisconteerd in de tarieven die aan de klanten van GTS in rekening worden gebracht. Tarieven onder de kostprijs kunnen in dat geval ten goede komen aan de gebruikers van het gasnet, waaronder (buitenlandse) gastransporteurs en bedrijven die gas gebruiken. Het zou onwenselijk zijn als GTS onvoldoende rendement op haar investeringen kan maken, omdat er dan geen prikkel meer is om te investeren in het gasnet. Dit is uiteindelijk ook niet in het belang van de gebruikers van het net.

3.

Naar aanleiding van antwoord op vragen 10 t/m 12: omvang uitgevoerde en geplande investeringen

In antwoord op de vraag naar uitgevoerde en geplande investeringen door overheidsbedrijven in de Gasrotonde verstrekt de minister drie tabellen (waarvoor dank). Voor alle duidelijkheid: betekenen deze tabellen inderdaad dat het totaal van de investeringen door overheidsbedrijven in de Gasrotonde tot en met 2014 € 8,2 miljard beslaan (wettelijke en niet-wettelijke tezamen)?

De minister stelt dat hij overheidsbedrijven niet anders beschouwt dan private bedrijven. Niettemin hebben de regering en het parlement met betrekking tot overheidsbedrijven een bijzondere verantwoordelijkheid omdat het indirect gaat om investeringen met belastinggeld. Ziet de minister dit anders? In dit verband hebben de leden van genoemde fracties nog een vraag bij voetnoot 7 (Tabel b) waarin gesteld wordt dat een deel van de investeringsinformatie niet openbaar is gemaakt. Wat is

¹ TK, vergaderjaar 2009–2010, 29 023, nr. 76.

(ongespecificeerd) de totale omvang van deze gerealiseerde en geplande investeringen tot en met 2014?

Zijn er (al dan niet openbaar gemaakte) investeringsplannen voor na 2014? Zo ja, wat is de thans geplande omvang daarvan?

Antwoord

Ja, de investeringen van staatsdeelnemingen in de Gasrotonde bedragen ruim € 8 miljard voor de periode 2005–2014.

Het is juist dat de overheid als aandeelhouder een bijzondere verantwoordelijkheid heeft voor staatsdeelnemingen, juist met het oog op het publiek belang. Dit geldt zeker ook waar het gaat om het uitvoeren van wettelijke taken. Voor het overige is het staand beleid van de regering om de ondernemingen op een markconforme wijze en op een met commerciële bedrijven vergelijkbare voet te laten opereren.

Het bedrag van de niet openbaar gemaakte investeringen 2005–2014 van Gasunie (voetnoot 7) is € 2,7 miljard. Wel openbaar is de aankoop van het Duitse net voor € 2,2 miljard.

Voor de jaren na 2014 zijn voorlopige investeringsplannen opgesteld, die nog niet door de aandeelhouder zijn goedgekeurd.

4.

Naar aanleiding van antwoord op vragen 13 t/m 15

De minister stelt dat het om diverse redenen niet mogelijk is om een betrouwbare schatting te geven van de maatschappelijke baten en lasten. Betekent dit dat het betreffende de activiteiten van de overheidsbedrijven en de inspanningen van het ministerie EL&I om nattevingerwerk gaat? Indien dit laatste niet het geval is, waarop is kennelijk optimisme dan gebaseerd? Of is de minister niet optimistisch over de maatschappelijke netto baten?

Antwoord

De Gasrotonde is een integraal onderdeel van het bredere energiebeleid gericht op het verbeteren van de werking van de energiemarkt, en meer in het bijzonder de gasmarkt voor bedrijven en consumenten. Dat heeft niets met nattevingerwerk te maken. De activiteiten van de bedrijven, net als die van de betrokken ministeries, zijn gericht op het positioneren van Nederland als knooppunt in de internationale gasstromen en als distributiecentrum van gas in Noordwest-Europa. Dit om zeker te stellen dat Nederland, nu en in de toekomst, zijn huidige positie en natuurlijke concurrentievoordelen op het gebied van gas zo goed mogelijk kan benutten en verzilveren.

In de onlangs aan de Staten-Generaal aangeboden Voortgangsrapportage Gasrotonde 2011¹ wordt aangegeven dat de gasrotondestrategie de afgelopen jaren geleidelijk in samenspel met alle betrokken partijen ontwikkeld is. De Tweede Kamer is daarover regelmatig geïnformeerd. Ondertussen kan gesteld worden dat de gasrotondestrategie stevig onderbouwd is. In dit verband wordt in deze voortgangsrapportage onder meer gewezen op verschillende kamerstukken die tezamen hebben geleid tot deze onderbouwing:

- de in 2006 aangeboden visie op de gasmarkt,
- het Energierapport 2008, waarin de Gasrotonde als één van de iconen van het energiebeleid is neergezet,
- de motie Ten Hoopen c.s. van oktober 2008, waarin o.a. werd aangehaakt bij de verwachting dat het Nederlandse gas opraakt en de mogelijkheid om uit te groeien tot Gasrotonde van Europa,
- de Gasrotondebrief van 2009² aan de Staten-Generaal, waarin vanuit een analyse van de comparatieve voordelen van ons land de gasrotondestrategie verder vorm is gegeven. Deze voordelen zijn vervolgens nader geanalyseerd en onderbouwd in het onderzoek van Brattle

¹ TK, vergaderjaar 2011–2012, 29 023, nr. 112.

² TK, vergaderjaar 2009–2010, 29 023, nr. 73.

(studie naar de economische effecten van de gasrotondestrategie), dat ik mede op verzoek van de Tweede Kamer heb laten uitvoeren en op 8 december 2010 naar de Kamer heb gestuurd.

De minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
M. J. M. Verhagen

De minister van Financiën,
J. C. de Jager