

Vergaderjaar 2011–2012

33 292

Nederland als Europees knooppunt van gastransport

Nr. 2

RAPPORT

**Gasrotonde: nut, noodzaak en risico's; Nederland als Europees
knooppunt van gastransport**

Inhoud

	blz.
DEEL 1 CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE REACTIES	3
1 Over dit onderzoek	5
1.1 Over de gasrotonde	5
1.2 Context van het beleid	6
1.2.1 Hoofdrospelers	6
1.2.2 Intern toezicht	9
1.2.3 Investerings in de gasrotonde	10
1.3 Vraagstelling en doel onderzoek	12
1.4 Leeswijzer	12
2 Conclusies en aanbevelingen	13
2.1 Hoofdconclusie	13
2.2 Onderbouwing van de gasrotondestrategie	14
2.2.1 Onderbouwing en besluitvorming	14
2.2.2 Informatievoorziening aan de Tweede Kamer	16
2.3 De uitvoering van de gasrotondestrategie	16
2.3.1 Verschillende rollen	16
2.3.2 Investerings via de staatsdeelnemingen	16
2.3.3 Toets op publiek belang	19
2.3.4 Informatievoorziening aan de Tweede Kamer	21
2.4 Aanbevelingen	21
3 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	23
3.1 Reactie ministers van EL&I en Financiën	23
3.2 Nawoord Algemene Rekenkamer	25
Overzicht belangrijkste conclusies, aanbevelingen en toezeggin- gen	27

DEEL 2	ONDERZOEKSBEVINDINGEN	29
1	Inleiding	31
2	Onderbouwing van de gasrotondestrategie	32
2.1	Inleiding	32
2.2	Besluitvorming in 2007	32
2.3	Geen onderbouwing	34
2.4	Europese ontwikkelingen	35
2.5	Gasrotonde en energievoorzieningszekerheid	36
2.6	Informatievoorziening aan de Tweede Kamer	37
3	De uitvoering van de gasrotondestrategie	39
3.1	Inleiding	39
3.2	Investerings door Gasunie en EBN	40
3.2.1	Totaal investeringen € 8,2 miljard	40
3.2.2	Risico's voor de Staat	41
3.3	Toets op het publieke belang van de investeringen	46
3.4	Informatievoorziening aan de Tweede Kamer	50
Bijlage 1	Afkortingen	52
Bijlage 2	Methodologische verantwoording	53
Bijlage 3	Normen	55
	Literatuur	58

DEEL 1 CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE REACTIES

1 OVER DIT ONDERZOEK

De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar het beleid van het kabinet om Nederland te positioneren als het knooppunt van gastransport in Noordwest-Europa, oftewel als Noordwest-Europese «gasrotonde». We hebben gekeken naar de onderbouwing van de gasrotondestrategie, naar de wijze waarop de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) de totstandkoming van de strategie controleert en naar de manier waarop de Tweede Kamer over dit hele proces wordt geïnformeerd.

Onze conclusies en aanbevelingen presenteren wij in het hiernavolgende hoofdstuk.

1.1 Over de gasrotonde

Het kabinet heeft sinds 2005¹ de ambitie om Nederland «gasrotonde» van Noordwest-Europa te laten worden. Dit houdt in dat Nederland een knooppunt moet worden waar gas naartoe wordt getransporteerd (deels voor eigen gebruik), waar gas wordt opgeslagen en van waaruit gas wordt geëxporteerd naar buitenlandse afnemers.

Waarom een gasrotonde?

De gasrotondestrategie is volgens de minister van EL&I een belangrijk onderdeel van het streven van de Nederlandse overheid naar energievoorzieningszekerheid en is ook uit economisch oogpunt van belang gezien de investeringen, de innovaties en handelsactiviteiten die hiermee worden gegenereerd (EZ, 2009b). De gasrotondestrategie heeft als eerste doel «*de gasvoorziening veilig te stellen en een bijdrage te leveren aan de continuïteit van de Europese gasvoorziening*» (EZ, 2010). Door het creëren van een gasrotonde wil het kabinet veiligstellen dat er op lange termijn energiebronnen voor Nederland beschikbaar zullen zijn (EZ, 2008). Het tweede doel dat met de gasrotondestrategie wordt nagestreefd is economische groei en de versterking van het verdienpotentieel van Nederland. De gasrotonde moet door zijn knooppuntfunctie de concurrentiepositie van Nederland op de internationale gasmarkt handhaven en de werkgelegenheid vergroten (EZ, 2009b).

Waar komt de ambitie vandaan?

Het idee om van Nederland een gastransportknooppunt te maken is ontstaan vanuit het besef dat de Nederlandse gasvoorraden langzaam maar zeker op raken. Doordat er grote hoeveelheden gas in de Nederlandse grond zitten, is Nederland niet alleen een grootverbruiker van gas geworden, maar ook een belangrijke leverancier van gas in Noordwest-Europa. De verwachting van het kabinet is dat deze situatie rond 2025 zal zijn veranderd. De Nederlandse gasvoorraad zal tegen die tijd zo ver zijn geslonken dat ons land netto-importeur van gas zal zijn geworden (EZ, 2009b).

Hoe wil het kabinet de gasrotonde verwezenlijken?

De gasrotondestrategie maakt deel uit van het energiebeleid van de minister van EL&I. In de «gasrotondebrief» die de minister in 2009 naar de Tweede Kamer zond staan acht activiteiten beschreven om de gasrotonde-ambitie te realiseren (EZ, 2009b):

1. het bevorderen van investeringen in gastransportcapaciteit (pijpleidingen), gasopslagcapaciteit en faciliteiten voor vloeibaar aardgas (LNG);²

¹ Brief van de minister met reactie op het advies «Gas voor Morgen» van de Algemene Energieraad (EZ, 2005).

² LNG: liquefied natural gas.

2. de oprichting van een Overlegplatform Gasrotonde waaraan onder meer kennisinstellingen en energiebedrijven uit binnen- en buitenland deelnemen;
3. het bevorderen van marktwerking en de integratie van de Noordwest-Europese gasmarkt;
4. het benutten van de eigen gasbronnen;
5. het voeren van een gasdiplomatie;
6. het bevorderen van internationaal ondernemen;
7. het versterken van kennisinfrastructuur;
8. het monitoren van de voortgang van de gasrotondestrategie.

Wij richten ons in dit rapport op de eerste activiteit: het bevorderen van investeringen in de infrastructuur van de gastransportcapaciteit (pijpleidingen), gasopslagcapaciteit en faciliteiten voor vloeibaar aardgas (LNG). Het gaat om investeringen die voor € 8,2 miljard in de periode 2005–2014 worden gedaan door 100% staatsdeelnemingen, te weten de NV Nederlandse Gasunie (Gasunie) en Energie Beheer Nederland BV (EBN).

De ministers van Financiën en EL&I fungeren als aandeelhouder namens de Staat van Gasunie respectievelijk EBN, en hebben met inachtneming van statutaire bepalingen de bevoegdheid om investeringsvoorstellen boven een bepaald bedrag goed te keuren.

Statutaire bevoegdheden van de aandeelhouders namens de Staat

Investerings die Gasunie wil doen boven de € 100 miljoen moeten ter goedkeuring aan de minister van Financiën worden voorgelegd. Investerings die EBN wil doen boven de € 200 miljoen moeten ter goedkeuring aan de minister van EL&I worden voorgelegd. Met het goedkeuringsrecht van de ministers van Financiën en EL&I bij grote investeringen door Gasunie respectievelijk EBN heeft het kabinet de mogelijkheid om sturing te geven aan het al dan niet doen realiseren van de gasrotonde.

1.2 Context van het beleid

1.2.1 Hoofdrospelers

Minister van EL&I

De minister van EL&I is verantwoordelijk voor de gasrotondestrategie. Aan die verantwoordelijkheid geeft hij onder meer invulling door het scheppen van randvoorwaarden waarbinnen investeringen in de gasrotonde tot stand kunnen komen. Dit doet de minister door middel van onder meer de aanpassing van wet- en regelgeving (de Gaswet en lagere regelgeving).

De minister van EL&I beschouwt de totstandkoming van de gasrotonde als een strategie die door marktpartijen, waaronder ook de staatsdeelnemingen Gasunie en EBN, moet worden gerealiseerd (EL&I, 2011c; 2011e). Gasunie en EBN zijn beide volledig eigendom van de Nederlandse Staat. Alle investeringen van Gasunie³ en – voor zover gasgerelateerd – van EBN beschouwt de minister van EL&I als investeringen in de gasrotonde (EL&I, 2011e).

In het kabinetsstandpunt dat is vastgelegd in de *Nota Staatsdeelnemingenbeleid* (Financiën, 2007) staat dat de minister van EL&I zijn verantwoordelijkheid als aandeelhouder van EBN dient te gebruiken om het

³ Zoals die in gastransportcapaciteit, gasopslagcapaciteit en faciliteiten voor LNG.

publieke belang te borgen. In het geval van het energiebeleid betreft dit publieke belang de algemene beleidsdoelen: een schone, betrouwbare en betaalbare energievoorziening (EZ, 2008).

Energie Beheer Nederland

EBN neemt uit hoofde van zijn publieke, wettelijke taak deel aan de opsporing en winning van gas uit het Groningenveld bij Slochteren en uit kleine gasvelden elders. Daarnaast biedt de wet beperkt ruimte voor andere, commerciële activiteiten, zoals deelname aan gasopslagprojecten.

Minister van Financiën

De minister van Financiën draagt als enig aandeelhouder van Gasunie verantwoordelijkheid voor de investeringen die Gasunie in het kader van de gasronde doet. Krachtens het kabinetsstandpunt uit de zojuist genoemde *Nota Staatsdeelnemingenbeleid* dient de minister van Financiën daarbij rekening te houden met de bijdrage van deze investeringen aan het publieke belang.

Gasunie

Gasunie is in haar huidige vorm ontstaan in 2005. Het bedrijf is verantwoordelijk voor het transport van gas binnen Nederland. Gasunie verricht zowel wettelijke (publieke) als commerciële activiteiten. Tot de wettelijke taken van Gasunie behoort onder meer het beheer van het landelijk gastransportnet. Dit beheer wordt uitgevoerd door Gas Transport Services (GTS), een 100% dochter van Gasunie. Het eigendom van het landelijk gastransportnet ligt bij Gasunie. Tot de commerciële activiteiten van Gasunie behoren de aanlanding van vloeibaar aardgas, de participatie in buitenlandse gasleidingen en gasopslag.

Nederlandse Mededingingsautoriteit

De tarieven die Gasunie (meer specifiek: GTS) bij haar klanten, zijnde energiebedrijven, banken, producenten en enkele grootverbruikers, in rekening mag brengen voor het beheer van het gasnet, worden gereguleerd door de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa).⁴

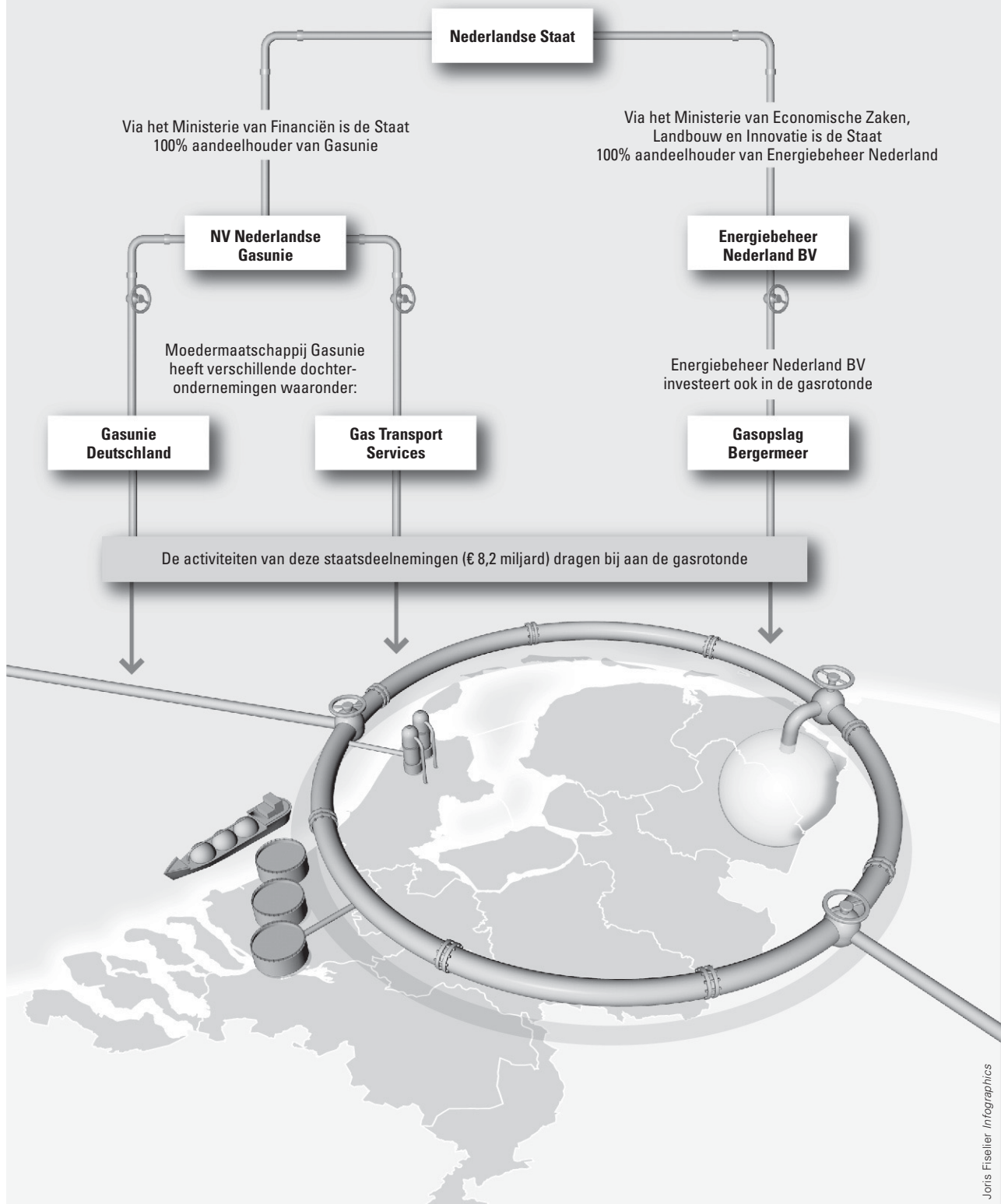
Overige marktpartijen

Behalve EBN en Gasunie verrichten ook andere, private marktpartijen investeringen in gasinfrastructuur die volgens de minister van EL&I in meerdere of mindere mate gerelateerd zijn aan de gasrondestrategie (EL&I, 2011f). Het betreft dan bijvoorbeeld investeringen in bergingen voor gas. Dit onderzoek spitst zich toe op de twee ondernemingen waarbij de Staat via staatsdeelnemingen is betrokken, te weten Gasunie en EBN.

⁴ De minister van EL&I heeft in 2008 ingegrepen in randvoorwaarden van de regulering door onder meer de activawaarde van het landelijk gasnet vast te stellen. In 2010 beoordeelde de rechter echter dat dit aan de NMa is.

Figuur 1 **Financiële betrokkenheid Nederlandse Staat bij gasrotonde**

De Nederlandse Staat is via staatsdeelnemingen verantwoordelijk voor de uitvoering van de gasrotondestrategie.



De verantwoordelijkheid voor de gasrotondestrategie ligt bij de minister van EL&I. De minister positioneert vanuit die verantwoordelijkheid de gasrotonde als speerpunt van het energiebeleid en is verantwoordelijk voor het voorwaardenscheppend beleid. Omdat Gasunie en EBN investeringen plegen in de gasrotonde, raakt de uitvoering van het beleid tevens aan de verantwoordelijkheden als aandeelhouder van respectievelijk de minister van Financiën en de minister van EL&I. Deze verantwoordelijkheden staan beschreven in de statutaire afspraken tussen de ministers en Gasunie dan wel EBN.

Met dit onderzoek spreken wij beide ministers aan. Wij richten ons tot de minister van EL&I als verantwoordelijke bewindspersoon voor de gasrotondestrategie en aandeelhouder van EBN, en tot de minister van Financiën als aandeelhouder van Gasunie.

Overzicht verantwoordelijkheidsverdeling

	Minister van EL&I	Minister van Financiën	Vastlegging
Gasrotondestrategie (beleidsvoorbereiding en randvoorwaarden voor investeringen)	Volledige verantwoordelijkheid	Geen verantwoordelijkheid	Voortgangsrapportage 2009 en 2011/energie rapporten/begroting
Uitvoering via staatsdeelnemingen	Voor investeringen door EBN vanaf € 200 miljoen. Voor investeringen door Gasunie vanaf € 100 miljoen, alleen ten behoeve van toets op publieke belang, als minister van Financiën dat verzoekt.	Voor investeringen door Gasunie vanaf € 100 miljoen.	Statutaire afspraken/Nota Staatsdeelnemingenbeleid

1.2.2 Intern toezicht

In dit onderzoek is ook gekeken naar de rol van de Raad van Commissarissen (RvC) bij de goedkeuring van grote investeringen door Gasunie en EBN. Zowel bij investeringsvoorstellen van Gasunie als van EBN komt de goedkeuring door de minister als aandeelhouder in beeld na de goedkeuring door de RvC. De Staat is als 100% aandeelhouder het hoogste orgaan binnen de vennootschap.

Beide vennootschappen vallen onder het verlichte structuurregime. Dat betekent dat niet de RvC de bevoegdheid kent om leden van het bestuur te benoemen en te ontslaan, maar dat deze bevoegdheid toegewezen is aan de algemene vergadering van aandeelhouders. In dit geval dus de minister van Financiën (bij Gasunie) dan wel de minister van EL&I (bij EBN).

Volgens de statuten (EBN, 2008; Gasunie, 2008a) is de taak van de RvC het houden van toezicht op het beleid van de Raad van Bestuur (in het geval van Gasunie) dan wel de directie (in het geval van EBN) en op de algemene gang van zaken in de vennootschap en de met haar verbonden onderneming. Daartoe stelt het bestuur de RvC onder meer periodiek op de hoogte van de hoofdlijnen van het strategisch beleid, de algemene en financiële risico's en het beheer- en controlesysteem van de vennootschap. De RvC van zowel Gasunie als EBN dient goedkeuring te geven aan investeringsvoorstellen van meer dan € 50 miljoen. De RvC moet zich in haar taak richten op het belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming.

Minimaal één maal per jaar vindt er een overleg plaats tussen de aandeelhouder en de voorzitter van de RvC (Financiën, 2007).

1.2.3 Investerings in de gasrotonde

De investeringen in de infrastructuur van de gasrotonde hebben betrekking op:

- binnenlandse pijpleidingen;
- buitenlandse pijpleidingen;
- faciliteiten voor de aanlanding van vloeibaar aardgas;
- faciliteiten voor gasopslag.

Binnenlandse pijpleidingen

Gasunie investeert in de aanleg en het onderhoud van binnenlandse pijpleidingen; dit is een wettelijke taak. De tarieven die Gasunie-dochter GTS aan afnemers van gas mag vragen voor het gebruik van de Nederlandse pijpleidingen worden gereguleerd door de NMa. De reden hiervoor is dat GTS een monopoliepositie heeft: er is immers geen alternatief landelijk gastransportnet waar afnemers gebruik van kunnen maken.

Buitenlandse pijpleidingen

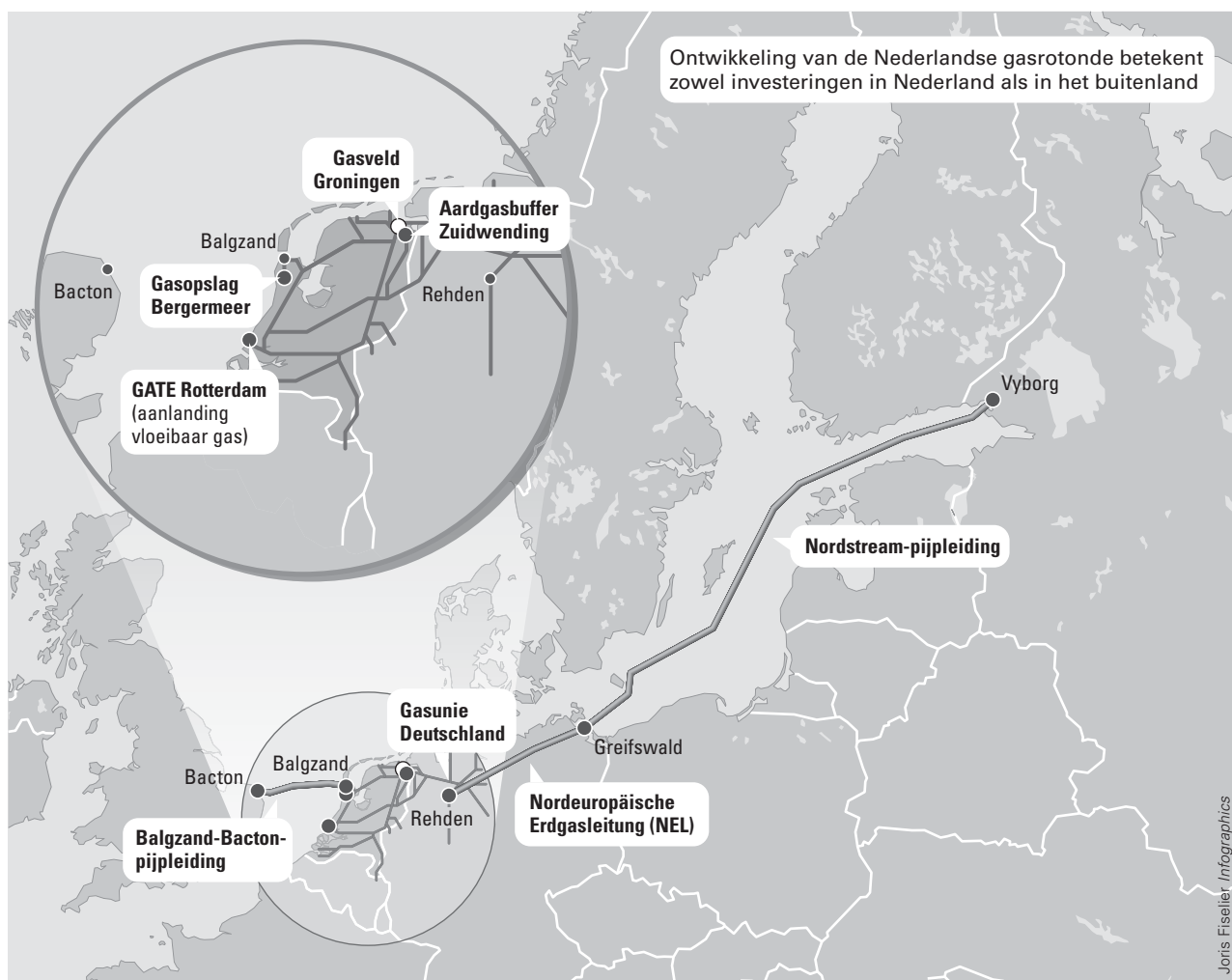
Gasunie investeert ook in gaspijpleidingen in het buitenland die kunnen fungeren als de aan- en afvoerroutes van de gasrotonde. Deze investeringen behoren niet tot de wettelijke taak van Gasunie en gebeuren op commerciële basis. Het gaat om meerjarige investeringsprojecten met een deelname door Gasunie variërend van circa € 310 miljoen tot € 850 miljoen voor de aanleg van langeafstandsleidingen. In dergelijke gevallen participeert Gasunie samen met andere partijen in een project waarbinnen zij een eigendomsaandeel heeft variërend van zo'n 10 tot 60%. De tarieven die afnemers betalen voor het gastransport door deze buitenlandse leidingen zijn veelal niet gereguleerd, maar komen op de markt tot stand. Bij deze leidingen is namelijk – anders dan bij het landelijk netwerk dat onder de wettelijke taak valt – geen sprake van een monopoliesituatie. Gasunie investeert ook in buitenlandse gasleidingen waarvan de gastransporttarieven wel worden gereguleerd, maar dan door een buitenlandse toezichthouder. In deze gevallen valt de regulering niet onder de jurisdictie van de NMa.

De buitenlandse pijpleidingen waarin Gasunie tot nu toe heeft geïnvesteerd zijn:

- De Balgzand-Bacton Line (BBL),⁵ een pijpleiding tussen Nederland en het Verenigd Koninkrijk. Hierin heeft Gasunie een aandeel van 60%. Deze leiding is in 2006 in gebruik genomen.
- Nord Stream, een leiding die gas van Rusland naar Duitsland brengt. Gasunie heeft hierin een aandeel van 9%. Het eerste deel van deze leiding is in november 2011 in gebruik genomen.
- Een gastransportnet in Noord-Duitsland (Gasunie Deutschland). Gasunie heeft dit net in 2008 aangekocht en heeft er de volledige eigendom over. De tarieven voor dit net worden gereguleerd door de Duitse toezichthouder.
- De Noord-Europese Gasleiding (NEL), die Nord Stream verbindt met het Noord-Duitse net van Gasunie. Gasunie heeft in de NEL een aandeel van 20%. De tarieven voor de NEL worden gereguleerd door de Duitse toezichthouder. De leiding wordt naar verwachting in de tweede helft van 2012 in gebruik genomen.

⁵ De BBL-leiding is ook een gereguleerde investering maar heeft een tijdelijke ontheffing.

Figuur 2 Grote gasrotondeprojecten van Gasunie en EBN in binnen- en buitenland



Faciliteiten voor de aanlanding van vloeibaar aardgas (LNG)

Er worden voor de gasrotonde ook investeringen gedaan in de aanlanding van vloeibaar aardgas, ook wel LNG genoemd (liquefied natural gas). Het voordeel van vloeibaar aardgas is dat het veel minder ruimte inneemt dan gas. Daardoor kan het goedkoop worden getransporteerd, bijvoorbeeld over zee. Dit is een alternatief voor aanvoer van gas via langeafstandsleidingen, die omvangrijke investeringen vergen. In een LNG-terminal wordt het vloeibare aardgas weer omgezet naar gas, zodat het verder kan worden vervoerd door leidingen.

In de Rotterdamse haven is een Nederlandse LNG-terminal aangelegd, genaamd GATE. Gasunie neemt op commerciële basis deel aan dit GATE-project, samen met andere partijen. Er waren aanvankelijk plannen voor nog twee LNG-terminals, één in Eemshaven (waarbij Gasunie ook betrokken was) en één op de Maasvlakte (zonder staatsdeelneming). Deze projecten zijn geannuleerd omdat, zo heeft een van de betrokken partijen ons laten weten, de verwachting was dat de investering niet rendabel genoeg zou zijn. De op dat moment lagere gasprijs speelde daarbij een rol.

Faciliteiten voor gasopslag

Tot slot wordt er ten behoeve van de gasrotondestrategie geïnvesteerd in faciliteiten voor gasopslag (EZ, 2009b). De grootste investering die op dit moment gepland staat betreft de ondergrondse gasopslag Bergermeer. EBN neemt voor 40% deel aan dit project.⁶ Dit betreft vooralsnog de enige commerciële investering van EBN in de gasrotonde. Het plan is om onder het Bergermeer in Noord-Holland gas op te slaan om op die manier wisselingen in de vraag naar gas op te kunnen vangen. Gasunie investeert ook in gasopslag in de vorm van een project bij Zuidwending. Voorzieningen voor gasopslag zijn aangesloten op het gastransportnet, maar maken daar geen deel van uit.

1.3 Vraagstelling en doel onderzoek

De gasrotonde is een van de belangrijkste instrumenten die het Ministerie van EL&I inzet voor het verwezenlijken van de doelstelling «bevorderen van energievoorzieningszekerheid» (EZ, 2009a; 2010). Bovendien is er met de realisatie van de gasrotonde een groot financieel belang gemoeid. Deze twee aspecten van de gasrotonde hebben de (meervoudige) vraagstelling van ons onderzoek bepaald. Deze luidde:

In hoeverre is onderbouwd dat de gasrotonde bijdraagt aan energievoorzieningszekerheid, hoe controleert de minister van EL&I de totstandkoming van de gasrotonde en in hoeverre informeert hij, al dan niet samen met de minister van Financiën, de Tweede Kamer daarover?

Wij willen met dit onderzoek inzicht bieden in de onderbouwing van de gasrotondestrategie en de investeringen die door de staatsdeelnemingen worden gepleegd in het kader van deze strategie. We beschrijven daarbij hoe door de verantwoordelijke minister(s) uitvoering wordt gegeven aan de strategie en of is nagegaan of met de investeringen die staatsdeelnemingen doen het publieke belang wordt geborgd. Voorts brengen we in kaart wanneer en hoe de Tweede Kamer wordt geïnformeerd over de besluitvorming en de uitvoering.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen. In hoofdstuk 2 van deel 1 presenteren wij de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek. Aansluitend geven we in hoofdstuk 3 de reactie weer die de minister van EL&I op 9 mei 2012, mede namens de minister van Financiën, op het onderzoek heeft gegeven. Ook ons nawoord is in dit hoofdstuk opgenomen.

Deel 1 van dit rapport sluit af met een overzicht van onze belangrijkste conclusies en aanbevelingen en de toezeggingen daarop van de bewindspersonen.

In deel 2 van deze rapportage presenteren we de onderzoeksbevindingen waarop wij onze conclusies en aanbevelingen hebben gebaseerd.

⁶ De andere deelnemer is Taqa Energy BV.

2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

2.1 Hoofdconclusie

De Nederlandse Staat, die 100% aandeelhouder is van Gasunie en EBN, heeft de afgelopen jaren ingestemd met de investeringen die deze bedrijven hebben gedaan in de totstandkoming van de gasrotonde. Het gaat om investeringen ter waarde van € 8,2 miljard. De Staat heeft deze investeringen niet in alle gevallen aantoonbaar getoetst aan het publieke belang, dat wil zeggen: aan de vraag of de investeringen bijdragen aan een schone, betrouwbare en betaalbare energievoorziening.

Onderbouwing gasrotondebeleid

Aanvankelijk zijn door de minister van EL&I (toen: van Economische Zaken) geen onderbouwende studies uitgevoerd om het gasrotondebeleid op te baseren. In 2010 heeft de minister weliswaar alsnog een studie laten uitvoeren, maar toen was er al, met instemming van de minister en de minister van Financiën, voor € 7,2 miljard in de gasrotonde geïnvesteerd door Gasunie. Deze investeringen waren mede gebaseerd op de voorwaarden die de minister in maart 2007 vaststelde voor de tariefregulering van het landelijk gastransport. Daarmee gaf de minister Gasunie meer ruimte om investeringen in de gasrotonde te verrichten.

Investerings Gasunie en EBN

Door de staatsdeelnemingen Gasunie en EBN wordt tussen 2005 en 2014 voor € 8,2 miljard in de realisatie van de gasrotondestrategie geïnvesteerd. Hiervan wordt zo'n € 7,9 miljard door Gasunie geïnvesteerd en € 326 miljoen door EBN. De minister van Financiën heeft goedkeuring gegeven aan de investeringen van Gasunie als 100% aandeelhouder van Gasunie. De minister van EL&I heeft als 100% aandeelhouder van EBN goedkeuring verleend. Omdat Gasunie en EBN staatsdeelnemingen zijn, loopt de Nederlandse Staat risico's met de investeringen. Zo hebben de investeringen die Gasunie doet voor de realisatie van de gasrotondestrategie, en de afboekingen die ze heeft gepleegd, hun weerslag op de winst van Gasunie en daarmee op de hoogte van het dividend dat de Staat jaarlijks ontvangt van Gasunie. Dit dividend is gedaald van € 416 miljoen in 2009 naar € 182 miljoen in 2010. Voor 2011 verwacht Gasunie een exploitatieverlies.

In 2008 heeft Gasunie een deel van het Duitse gasnet aangekocht voor € 2,1 miljard, terwijl er onzekerheid bestond over de regulering van de Duitse tarieven. Op het Duitse net is sinds de aankoop € 1,4 miljard afgeboekt, mede wegens gewijzigde tariefregulering in Duitsland. Gasunie profiteert bij het doen van investeringen in de gasrotonde van het feit dat ze de waarde van het Nederlandse landelijk netwerk in de boeken heeft staan.

Bij het goedkeuren van investeringsplannen behoren de ministers van Financiën (voor Gasunie) en van EL&I (voor EBN), volgens kabinetsbeleid, het publieke belang mee te nemen in de besluitvorming. Deze beoordeling door de ministers is anders dan de wijze waarop investeringsvoorstellen door de staatsdeelnemingen intern worden beoordeeld. De interne beoordeling richt zich in de eerste plaats op het belang van de vennootschap. Voor de aankoop van het Duitse net door Gasunie in 2008 en de recente deelname van EBN aan de gasopslag Bergermeer is door beide ministers goedkeuring verleend. Wij hebben niet kunnen achterhalen of en hoe de investeringsvoorstellen door de minister van EL&I zijn getoetst aan de bijdrage ervan aan het publieke belang.

Informatievoorziening

De reguliere informatievoorziening over de gasrotonde van de minister van EL&I aan de Tweede Kamer richt zich voornamelijk op de rol en verantwoordelijkheid van de minister van EL&I voor het vervullen van randvoorwaarden. De betrokkenheid van de ministers van EL&I en Financiën bij de uitvoering van het beleid via EBN en Gasunie, de rolverdeling tussen beide ministers bij het borgen van het publieke belang en de mogelijke risico's voor de Staat van de investeringen die staatsdeelnemingen doen, wordt in die informatie niet naar voren gebracht. De meest recente voortgangsrapportage over de gasrotonde uit november 2011 is een verbetering, omdat de minister daarin inzicht geeft in de investeringsbedragen van de staatsdeelnemingen voor de gasrotondestrategie. De rol van de overheid als aandeelhouder, de toets aan het publieke belang van investeringen en de uitkomst daarvan en de aan de investeringen verbonden risico's voor de Staat komen echter nog steeds niet aan de orde.

De elementen uit onze hoofdconclusie werken wij hieronder in § 2.2 en met § 2.3 nader uit. We gaan achtereenvolgens in op de onderbouwing en op de verantwoording over de realisatie van de gasrotondestrategie. In beide paragrafen komt de informatievoorziening aan de Tweede Kamer aan bod. In § 2.5 formuleren wij onze aanbevelingen aan de betrokken ministers.

2.2 Onderbouwing van de gasrotondestrategie

2.2.1 Onderbouwing en besluitvorming

Het kabinet heeft sinds 2005 de ambitie om Nederland gasrotonde van Noordwest-Europa te laten worden. De minister van EL&I draagt verantwoordelijkheid voor het beleid gericht op de totstandkoming daarvan (EZ, 2008). De minister van EL&I positioneert de gasrotonde als een strategie: dat houdt volgens de minister in dat de gasrotonde geen eigenaar, geen gedefinieerd einddoel en geen tijdshorizon heeft (EL&I, 2011d). De minister van EL&I heeft voorafgaand aan de besluitvorming in 2007 niet onderzocht of laten onderzoeken hoe de gasrotonde zou kunnen bijdragen aan de twee voornaamste doelen (het veiligstellen van energievoorziening en economische groei), wat nut en noodzaak waren van de gasrotondestrategie en hoe de kosten en baten van deze strategie zich tot elkaar verhielden.

De minister geeft de strategie vorm, samen met marktpartijen, waaronder de staatsdeelnemingen EBN en Gasunie. De minister van EL&I faciliteert de investeringen door ervoor te zorgen dat de daarvoor geldende randvoorwaarden zijn vervuld.

Toestemming om tarieven te verhogen

In maart 2007 heeft de minister een concrete stap gezet in het vervullen van de randvoorwaarden voor de gasrotonde: de minister van EL&I gaf richting Gasunie aan dat een serie omvangrijke investeringen in de gasrotonde terugverdiend kon worden door middel van de transporttarieven. Dit zou leiden tot een hogere energieprijis voor huishoudens en bedrijven (zo'n € 4 per jaar hoger voor huishoudens).

Gasunie wilde vóór 1 april 2007 duidelijkheid hebben van de minister van EL&I over de mogelijkheid om de eerste ronde van gasrotonde-investeringen terug te verdienen via de tarieven die zij bij haar afnemers in rekening brengt voor het gastransport. Deze datum was van belang

omdat toezeggingen van transporteurs anders zouden verlopen. Volgens Gasunie stelde de toen geldende regulering van de transporttarieven haar niet in staat om deze investeringen te dragen. Er was sprake van een impasse tussen Gasunie en de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), die voor de regulering verantwoordelijk is. De NMa vond dat Gasunie wel degelijk in staat was om met de geldende tarieven de gewenste investeringen te doen.

In maart 2007 groeide de druk vanuit Gasunie en de minister van Financiën op de minister van EL&I om een besluit te nemen. De minister van EL&I heeft toen zelf de regulering van de transporttarieven aangepast om zo de impasse te doorbreken.⁷ Dit deed de minister onder meer door de activawaarde van het landelijk netwerk, die de NMa bij de regulering als uitgangspunt moest nemen, op een hoger niveau vast te stellen dan de NMa nodig achtte.⁸ Hier lag een afspraak van de minister van EL&I met de aandeelhouder van Gasunie, de minister van Financiën, aan ten grondslag (Algemene Rekenkamer, 2009). Het doel was de inkomsten uit tarieven te verhogen om Gasunie meer armslag te bieden voor het doen van de gewenste investeringen in de gasrotonde en zo bij te dragen aan de energievoorzieningszekerheid van Nederland. De minister informeerde de Tweede Kamer per brief over dit besluit op 29 maart 2007 (EZ, 2007).

In vervolg op de aanpassingen door de minister van EL&I ging Gasunie over tot investeringen in de gasrotonde, zowel in het landelijk netwerk als in het buitenland. De rechter verwierp de reguleringsbesluiten die op deze aanpassingen waren gebaseerd in 2010. De rechter vond dat de minister met de aanpassingen van de tariefregulering inbreuk had gemaakt op de zelfstandige en onafhankelijke oordeelsvorming van de NMa (CBB, 2010).

Kritische notitie CPB niet meegenomen in besluitvorming

Het Centraal Planbureau (CPB) heeft de minister van EL&I in maart en april 2007 gewezen op tekortkomingen in de besluitvorming bij Gasunie: het ontbreken van goed uitgewerkte alternatieven en van analyses van verschillende toekomstige scenario's.⁹ De minister van EL&I heeft deze waarschuwingen van het CPB niet meegenomen in de besluitvorming over de eerste investeringen in de gasrotonde (EZ, 2007).

Onderbouwing

De normen die wij stellen aan goede beleidsvoorbereiding houden onder meer in dat een minister voorafgaand aan het implementeren van beleid nagaat of de gekozen beleidsvorm bewezen dan wel potentieel werkzaam is en welke alternatieven voorhanden zijn. De minister van EL&I heeft nut en noodzaak van zijn beleid – de gasrotondestrategie – niet van tevoren onderbouwd, waardoor onduidelijk is of en hoe de beoogde doelen van het veiligstellen van de energievoorziening en economische groei (EZ, 2010) zullen worden bereikt. Ook zijn complementaire of concurrerende plannen van ons omringende landen (bijvoorbeeld van België) om een Europees gasknooppunt te worden, niet controleerbaar meegenomen in de beleidsvorming.

In 2010 is in opdracht van het ministerie een studie uitgevoerd naar de economische impact van de gasrotondestrategie (Brattle Group, 2010). Toen had de minister van EL&I de tariefregulering al aangepast en was er door Gasunie al voor € 7,2 miljard in de gasrotonde geïnvesteerd. De minister benadrukt dat deze studie geen kosten-batenanalyse is (EL&I, 2010).

⁷ In juli 2008 kreeg dit zijn beslag in een beleidsregel van de minister van EL&I.

⁸ Zie voor meer informatie over de relatie tussen de gereguleerde activawaarde (GAW) en tarieven voor transport § 2.2 in deel 2 van dit rapport.

⁹ Op 28 maart 2007 heeft het CPB een conceptversie van deze notitie gestuurd naar de minister van EL&I; de definitieve versie dateert van 19 april 2007.

2.2.2 Informatievoorziening aan de Tweede Kamer

De minister van EL&I heeft tegenover de Tweede Kamer niet duidelijk gemaakt waarom de gasrotondestrategie de beste optie is om onze energievoorziening veilig te stellen. Het eenmaal aangevoerde gas dat door Nederlandse pijpleidingen stroomt of wordt opgeslagen in Nederlandse gasopslagen, is bestemd voor afnemers die hiervoor contracten hebben afgesloten, zowel binnen Nederland als daarbuiten. Het gas in de gasrotonde zal dus daarheen stromen waar de hoogste prijs wordt geboden. Dat de infrastructuur in de Nederlandse bodem ligt is een goede stap op weg naar meer zekerheid over de energievoorziening, maar betekent geen zekerheid dat het aangevoerde gas door afnemers in Nederland kan worden gebruikt.

In de informatie die is verstrekt aan de Tweede Kamer (EZ, 2007) bood de minister van EL&I een alternatief voor de gasrotonde. Dit alternatief hield in: de Nederlandse transportcapaciteit alleen uitbreiden voor de extra import die nodig zal zijn ter compensatie van de wegvallende productie uit de kleine velden en Groningen. Een nadere uitwerking van dat alternatief en van de kosten en baten ervan ontbrak. De minister heeft de Tweede Kamer laat geïnformeerd over zijn plannen: twee dagen na het versturen van de brief aan de Kamer (29 maart 2007) met het voorstel om de regulering voor Gasunie aan te passen, zou Gasunie de contractuele verplichtingen aan moeten gaan.

De kritische opmerkingen van het CPB over de besluitvorming van Gasunie heeft de minister niet aan de Tweede Kamer gemeld.

2.3 De uitvoering van de gasrotondestrategie

2.3.1 Verschillende rollen

De verantwoordelijkheid voor de gasrotondestrategie ligt bij de minister van EL&I. Voorafgaand aan investeringen hebben de ministers van EL&I en Financiën instemmingsrecht bij EBN respectievelijk Gasunie. In de statuten van Gasunie en EBN zijn bijzondere bevoegdheden beschreven van de aandeelhouders namens de Staat, respectievelijk de ministers van Financiën en EL&I, die hen ook verantwoordelijk maken voor investeringsbeslissingen.

Hierbij moet onderscheid worden gemaakt naar investeringen die voortvloeien uit wettelijke taken en overige investeringen. Een wettelijke taak van Gasunie (meer specifiek haar dochter GTS) is het uitbreiden van het landelijk transportnet. Sinds juli 2011 beoordeelt de minister van EL&I in een vroeg stadium of deze uitbreiding van het landelijke gastransportnet nuttig en noodzakelijk is (EL&I, 2011f).

De wettelijke taak van EBN is het deelnemen in het opsporen en winnen van gas. De overige investeringen vloeien niet voort uit deze wettelijke taken en kunnen als commercieel worden beschouwd.

Overeenkomstig de beleidsuitgangspunten in de *Nota Staatsdelenemingenbeleid* uit 2007 dienen de ministers hun rol als aandeelhouder (mede) in te zetten voor het borgen van het publieke belang van een schone, betaalbare en betrouwbare energievoorziening. Dit publieke belang overlapt gedeeltelijk met de doelen van de gasrotonde: energievoorzieningszekerheid en economische groei. De verantwoordelijkheid

om het publieke belang mee te wegen in de besluitvorming ligt als het gaat om investeringen door EBN bij de minister van EL&I en als het gaat om investeringen door Gasunie bij de minister van Financiën. De bestendige gedragsregel is dat de minister van Financiën de vakminister van EL&I zal raadplegen over de bijdrage van een investering van Gasunie aan het publieke belang wanneer dat niet evident is. In de praktijk is deze situatie vooral aan de orde wanneer het gaat om investeringen die niet uit de wettelijke taak voortvloeien.

De goedkeuring door de ministers onderscheidt zich van de toetsing door de Raad van Commissarissen (RvC), doordat de RvC primair het belang van de vennootschap en van de onderneming in het oog houdt. Zowel bij investeringsvoorstellen van Gasunie als van EBN komt de goedkeuring door de minister als aandeelhouder in beeld ná de goedkeuring door de RvC. De minister krijgt dan, indien van toepassing gelet op de hoogte van de investering, het investeringsvoorstel voorgelegd, voorzien van relevante stukken zoals *business cases*. De Staat is zelf, als 100% aandeelhouder, het hoogste orgaan binnen de vennootschap.

De minister van EL&I is derhalve op drie manieren bij de gasrotonde-strategie betrokken: (1) als beleidsverantwoordelijke, (2) als aandeelhouder van EBN en (3) als degene die door de minister van Financiën wordt geraadpleegd over het publieke belang van voorgenomen investeringen door Gasunie.

Daarmee kent de rolverdeling tussen de beide staatsdeelnemingen, de minister van EL&I als beleidsverantwoordelijke en de ministers van EL&I en Financiën als aandeelhouder namens de Staat een complex karakter. Tegelijkertijd biedt deze betrokkenheid ruimte voor sturing door de overheid.

2.3.2 Investerings via de staatsdeelnemingen

Totale investeringen € 8,2 miljard

Het is vooral de staatsdeelneming Gasunie die sinds 2005 in de totstandkoming van de gasrotonde heeft geïnvesteerd. De minister van Financiën verleent als enig aandeelhouder goedkeuring aan het doen van deze investeringen.¹⁰ Daarbij kan hij de minister van EL&I raadplegen over de vraag in hoeverre een voorgenomen investering het publieke belang dient (energievoorzieningszekerheid, schone en betaalbare energie).

Sinds 2005 heeft Gasunie voor € 7,9 miljard geïnvesteerd in de gasrotonde. Voor het landelijk gastransportnet is dit gebeurd in verschillende investeringsrondes, die drie fases markeren in de totstandkoming van de gasrotonde. Daarnaast heeft Gasunie enkele additionele investeringen gepleegd in aan- en afvoerleidingen respectievelijk gasopslag. In het landelijk gasnet is door Gasunie zo'n € 3 miljard geïnvesteerd en in de aan- en afvoerleidingen en andere activiteiten zo'n € 4,9 miljard. EBN investeert voor € 326 miljoen in gasopslag. De minister van EL&I verleent als enig aandeelhouder goedkeuring aan de investeringen die EBN doet.¹¹

Het totaal aan investeringen door Gasunie en EBN in de gasrotonde bedraagt € 8,2 miljard voor de periode 2005–2014. Dit komt overeen met de informatie die de minister eind 2011 naar de Eerste Kamer heeft gestuurd (EL&I, 2011d) en in de meest recente voortgangsrapportage gasrotonde heeft verstrekt (EL&I, 2011g). Samen met de nog geplande investeringen van Gasunie voor de komende jaren zal het bedrag van de investeringen in de gasrotonde naar schatting uitkomen op € 9,6 miljard.

¹⁰ Dit geldt voor investeringen boven de € 100 miljoen, zo is statutair vastgelegd (artikel 24.7 lid d).

¹¹ Dit geldt voor investeringen boven de € 200 miljoen, zo is statutair vastgelegd (artikel 10.7 lid c).

Omdat de minister ervoor gekozen heeft om geen tijdshorizon voor de gasrotonde te hanteren, is het totaalbedrag niet bekend.

Risico's voor de Staat

Aan de investeringen die Gasunie en EBN doen voor de gasrotonde zitten risico's. Omdat Gasunie en EBN staatsdeelnemingen zijn, is het ook de Nederlandse Staat die risico's loopt. Door uit hoofde van statutaire afspraken goedkeuring te verlenen aan deze investeringen zijn de ministers van EL&I en Financiën deze risico's mede aangegaan.

De investeringen die Gasunie doet voor de realisatie van de gasrotonde-strategie kunnen hun weerslag hebben op de hoogte van het dividend dat de Staat jaarlijks ontvangt van Gasunie. De dividenduitkering van Gasunie schommelde tussen 2005 en 2009 tussen de € 296 en € 432 miljoen per jaar. Het Ministerie van Financiën hield er in 2007 rekening mee dat de dividenduitkeringen lager zouden gaan uitvallen vanwege de geplande grote investeringen.¹² De dividenduitkering over 2010 is gedaald naar € 182 miljoen (Gasunie, 2011b).¹³

Bij de presentatie van de cijfers van Gasunie over de eerste helft van 2011 gaf het bedrijf aan dat het als gevolg van de tariefbeslissingen van de toezichthouders op het Nederlandse en Duitse gastransportnet een verlies heeft geleden van € 548 miljoen. Voor heel 2011 werd gerekend op een negatief resultaat van € 370 miljoen (Gasunie, 2011a).

De tarieven voor het gastransport die de toezichthouders vaststellen vormen een belangrijke grondslag voor de inkomsten van Gasunie. Als de tarieven lager worden vastgesteld dan verwacht, betekent dit een forse financiële tegenvaller voor Gasunie, die ook gevolgen heeft voor de Nederlandse Staat. De risico's die een aanpassing van de Duitse regulering met zich zou meebrengen waren op voorhand bekend en door Gasunie geanalyseerd, maar zowel Gasunie als de minister van Financiën hadden die risico's lager ingeschat. Dit zorgde vlak na aankoop voor een afboeking van € 570 miljoen nadat eerder al € 150 miljoen was afgeboekt op de aankoop.

Gasunie maakte bij de presentatie van de halfjaarcijfers voor 2011 bekend dat het daarbovenop voor € 679 miljoen aan goodwill afboekt. Dit is de goodwill die is ontstaan bij de aankoop van het Duitse net (EL&I, 2011a). Opgeteld bij de eerder afgeboekte € 720 miljoen is op het voor € 2,1 miljard aangeschafte Duitse net dus zo'n € 1,4 miljard afgeboekt.

Nadat de rechter in 2010 de methodebesluiten gebaseerd op de voorwaarden die de minister van EL&I had vastgesteld, vernietigd had, was de NMa aan zet om te bepalen welke tarieven Gasunie de komende jaren mag vragen voor het gastransport. Dit heeft in het najaar van 2011 geleid tot nieuwe besluiten van de NMa, waartegen inmiddels beroep is aangetekend door Gasunie (GTS), EnergieNed (vereniging van energieproducenten) en VEMW (belangenvereniging voor grootafnemers van onder meer energie). Voorafgaand aan de NMa-besluiten was er onzekerheid bij Gasunie over de te verwachten tarieven, en dus over haar inkomsten de komende jaren. In het halfjaarbericht 2011 maakte Gasunie daarom bekend dat het vooruitlopend op de definitieve reguleringsbesluiten van de NMa in totaal € 900 miljoen zou afboeken: de eerder genoemde goodwill van € 679 miljoen en een afwaardering van het Nederlandse gastransportnet van € 221 miljoen (Gasunie, 2011a).

Bij het doen van investeringen profiteert Gasunie van het gegeven dat ze het landelijk gastransportnet in eigendom heeft en dit tot een toename

¹² Dit blijkt uit een interne notitie van het Ministerie van Financiën van 12 november 2007.

¹³ Van de winst over 2010 zal 60% oftewel € 272 miljoen worden toegevoegd aan de algemene reserve en 40% oftewel € 182 miljoen worden uitgekeerd aan de aandeelhouder.

van het eigen vermogen leidt. Een risico is echter dat het landelijk gasnet de dekking vormt voor de commerciële investeringen van Gasunie. Risico's van commerciële activiteiten van Gasunie zouden op het netbeheer kunnen worden afgewenteld.

Naar aanleiding van de implementatie van Europese regelgeving¹⁴ had het Ministerie van EL&I aanvankelijk het voornemen om het eigendom van het landelijk netwerk over te laten hevelen naar Gasuniedochter GTS. Omdat Gasunie en haar aandeelhouder de minister van Financiën vreesden dat door deze overheveling lenen op de kapitaalmarkt voor Gasunie duurder zou worden, waren zij daar tegen. Uiteindelijk koos de minister van EL&I ervoor het eigendom niet te laten overhevelen.

Bij de investering van EBN in de gasopslag Bergermeer is het risico van financiële tegenvallers eveneens aanwezig. De behoefte aan opslagcapaciteit zou geringer kunnen blijken te zijn dan vooraf ingeschat of het aanbod aan gasopslag elders groter. De Mijnbouwwet stelt dat de baten die zijn behaald met de uitvoering van de publieke taken van EBN niet mogen worden gebruikt om commerciële activiteiten te financieren. Een aparte bv voor gasopslag Bergermeer moet een extra waarborg vormen dat het risico op aansprakelijkheid voor EBN beperkt blijft tot haar initiële investering. Deze bv is er tot op heden nog niet.

Op dit moment wordt geïnvesteerd in de gasrotondestrategie, terwijl de baten onzeker zijn. De winstgevendheid hangt af van een veelheid aan factoren die buiten de invloedssfeer van de Nederlandse overheid liggen, zoals de economische ontwikkelingen en de daarvan afgeleide vraag naar gas.

2.3.3 Toets op publiek belang

Uitgangspunt van het energiebeleid zijn de drie publieke belangen «betrouwbaar», «betaalbaar» en «schoon» (EZ, 2008). Wij hebben gekeken in hoeverre de verantwoordelijke ministers van EL&I en van Financiën in hun rol als aandeelhouder rekening houden met deze publieke belangen bij de beoordeling van investeringen. Het gaat dan om investeringen van staatsdeelnemingen in de gasrotonde die niet direct voortvloeien uit de wettelijke taak van de staatsdeelnemingen. Uitgangspunt bij de toetsing is dat de ministers de vraag beantwoorden of de voorgenomen investeringen ondersteunend zijn aan het publieke belang. Over de kosteneffectiviteit van de gasrotondestrategie is daarmee niets gezegd.

We hebben in ons onderzoek de toets op het publieke belang van investeringsvoorstellen bekeken aan de hand van een tweetal casussen: de beoordeling door het Ministerie van Financiën van de voorgenomen aankoop van het Duitse gasnet door Gasunie en de beoordeling door het Ministerie van EL&I van de voorgenomen deelname aan de gasopslag Bergermeer door EBN.

De beoordeling van de aandeelhouder, in casu de ministers, volgt op de goedkeuring van de interne toezichthouders, de RvC. We hebben bekeken in hoeverre de toets van de aandeelhouders in de twee door ons onderzochte gevallen controleerbaar, ordelijk en deugdelijk is uitgevoerd. Hieruit komt naar voren dat het niet achterhaalbaar is of de ministers, als aandeelhouders namens de Staat, bij het beoordelen van investeringen in de gasrotonde door staatsdeelnemingen voldoende rekening houden met het publieke belang.

¹⁴ Meer hierover in hoofdstuk 3 van deel 2.

Casus aankoop Duits gasnet door Gasunie

Voor investeringen die Gasunie wil doen boven de € 100 miljoen heeft ze de goedkeuring nodig van de minister van Financiën, de aandeelhouder namens de Staat.¹⁵ De minister van Financiën behoort bij de beoordeling van de investeringsvoorstellen zowel te letten op het publieke belang als op het bedrijfsmatige belang (Financiën, 2007). Voor de beoordeling van het publieke belang kan hij advies vragen aan de minister van EL&I, omdat deze verantwoordelijk is voor het energiebeleid. Dit doet hij wanneer de bijdrage aan het publieke belang van de voorgenomen investering niet direct duidelijk is.

De aankoop van het Duitse net is, zoals statutair vastgelegd, eerst beoordeeld door de RvC van Gasunie. Deze heeft de aankoop goedgekeurd. De RvC plaatste het investeringsvoorstel nadrukkelijk in het kader van de gasrotondestrategie van het kabinet. De discussie binnen de RvC spitste zich onder meer toe op het uitbrengen van het beste bod voor de overname van het net. De toetsing van deze investering aan het publieke belang heeft de RvC gelaten aan de aandeelhouder, de minister van Financiën.

In 2007 heeft de minister van Financiën goedkeuring gegeven aan het voorstel van Gasunie om een deel van het Duitse gasnet over te nemen. De conclusie van de minister van Financiën na beoordeling van het voorstel luidde dat de aankoop in overeenstemming was met de strategie van Gasunie en paste in het energiebeleid zoals dat was geformuleerd door de minister van EL&I.

De minister van Financiën heeft getoetst of de investering strookte met de «strategie van de Staat» en of deze bedrijfsmatig gezien verantwoord was. Uit die toets kwam naar voren dat de voorgestelde investering de gasrotondestrategie zou kunnen faciliteren en daardoor naar verwachting zou kunnen bijdragen aan meer energievoorzieningszekerheid. Het ministerie plaatste hierbij de kanttekening dat deze voordelen niet zeker waren en additionele investeringen zouden vergen.

Bij het nemen van de investeringsbeslissing heeft de minister van Financiën de mogelijke voordelen van de aanschaf van het Duitse net afgewogen tegen het risico van een ongunstige regulering. Daarnaast is in de bedrijfsmatige beoordeling betrokken dat een ander voordeel van de aankoop zou zijn dat de afzetmarkt voor het gas uit het Groningenveld zou worden vergroot.¹⁶ De aankoop levert extra inkomsten op voor de Staat. Vervolgens heeft de minister van Financiën als verantwoordelijk aandeelhouder de minister van EL&I geraadpleegd over het publieke en beleidsmatige belang van de voorgestelde investering. De minister van EL&I heeft dit belang bevestigd.¹⁷ Er is echter geen schriftelijke verantwoording over de wijze waarop de aankoop is getoetst aan de publieke belangen van het energiebeleid. Het Ministerie van EL&I noch het Ministerie van Financiën beschikt over een dossier waaruit op te maken valt op basis waarvan de minister van EL&I instemming heeft verleend. Het is niet te achterhalen of de toets op het publieke belang voor de investering ter grootte van € 2,1 miljard voor het Duitse net op ordelijke en deugdelijke wijze heeft plaatsgevonden.

¹⁵ Volgens artikel 24.7 lid d van de statuten van Gasunie.

¹⁶ Dit blijkt uit een interne notitie van het Ministerie van Financiën van 7 november 2007.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Volgens artikel 10.7 lid c van de statuten van EBN.

Casus deelname EBN in opslag Bergermeer

Voor investeringen die EBN wil doen boven de € 200 miljoen heeft het de goedkeuring nodig van de minister van EL&I.¹⁸ Deze fungeert als aandeelhouder namens de Staat. Hij toetst investeringsvoorstellen van EBN zowel op het bedrijfsmatige als op het publieke belang.

In september 2009 stemde de RvC van EBN in met de deelname aan Gasopslag Bergermeer. De participatie van EBN in de gasopslag is vervolgens door de minister van EL&I als aandeelhouder beoordeeld op het te verwachten rendement van de gasopslag. Hierbij had het ministerie de beschikking over dezelfde stukken als de RvC. Daarnaast heeft de minister van EL&I de deelname van EBN getoetst aan de bijdrage ervan aan het publieke belang. De uitkomst van deze toets was dat de gasopslag Bergermeer de ontwikkeling van de Nederlandse gasrotonde bevordert en bijdraagt aan de energievoorzieningszekerheid op de Noordwest-Europese gasmarkt.

Er zijn geen onderliggende documenten waaruit blijkt hoe de minister van EL&I tot deze conclusie is gekomen en dat de minister van EL&I als verantwoordelijk aandeelhouder de deelname van EBN daadwerkelijk heeft getoetst aan de doelen van het energiebeleid. De toetsing aan het publieke belang heeft niet op achterhaalbare wijze plaatsgehad.

In oktober 2009 stemde de minister van EL&I in met de participatie (EZ, 2009a).

2.3.4 Informatievoorziening aan de Tweede Kamer

In de voortgangsrapportage van de minister van EL&I over de gasrotondestrategie uit 2009 en in de energierapporten uit 2008 en 2011 staat aangegeven welke beleidsdoelstellingen de minister van EL&I met de gasrotondestrategie nastreeft. In de laatste voortgangsrapportage van november 2011 noemt de minister ook de investeringsbedragen van staatsdeelnemingen in de gasrotonde. De informatie aan de Tweede Kamer is hiermee verbeterd, maar kan nog vollediger.

De voortgangsrapportage 2011 biedt nog geen inzicht in de rol van de Staat in de uitvoering van de gasrotondestrategie via het aandeelhouder-schap. Ook de risico's van de investeringen voor de Staat blijven onbenoemd, evenals informatie over de bijdrage aan het publieke belang van die investeringen.

De rolverdeling tussen de betrokken ministers is complex. Enerzijds is er de beleidsverantwoordelijkheid van de minister van EL&I voor de gasrotondestrategie, anderzijds is hij aandeelhouder van EBN en door de minister van Financiën als vakminister te raadplegen over het publieke belang van voorgenomen investeringen door Gasunie. Transparantie over de rolverdeling en de bijbehorende verantwoordelijkheden is dus belangrijk.

De scheidslijn tussen de te behartigen belangen van het Ministerie van Financiën en het Ministerie van EL&I is niet altijd scherp te trekken. Dit is gebleken bij de interventie van de minister van EL&I in de tariefregulering in 2007 en bij het besluit in 2010 om de eigendom van het netwerk niet over te hevelen naar GTS.

2.4 Aanbevelingen

Wij pleiten met dit rapport voor helderheid en transparantie. Helderheid over de mate waarin de minister van EL&I aanspreekbaar is op het al dan niet bereiken van een vooraf welomschreven en vastgestelde doelstelling. Transparantie over de financiële betrokkenheid van de Staat via de staatsdeelnemingen en de borging van het publieke belang. Wij doen in dit licht de volgende aanbevelingen aan de minister van EL&I en de minister van Financiën:

1. Verschaf de Tweede Kamer volledig en juist inzicht in de mate waarin de Staat betrokken is bij de realisatie van de gasrotonde en de kosten,

baten en risico's die deze betrokkenheid met zich meebrengt. Maak daarbij duidelijk welke verantwoordelijkheid de minister van EL&I en de minister van Financiën dragen voor de totstandkoming van de gasrotonde gegeven de scheiding die er hoort te zijn tussen beleidsvorming en aandeelhouderschap.

2. Toets nieuwe commerciële projecten van staatsdeelnemingen die onder de gasrotondestrategie vallen ordelijk en controleerbaar aan het publieke belang, en licht de Tweede Kamer over de uitkomsten daarvan in.

Ad 1

Bovenstaande aanbeveling zou moeten worden meegenomen in de door de minister van EL&I opgestelde reguliere voortgangsrapportages over de gasrotondestrategie voor de Tweede Kamer. Gedeeltelijk is dit al gebeurd bij de voortgangsrapportage 2011 en gedeeltelijk bestaat er nog ruimte voor verbetering. In deze rapportages zou niet alleen de beleidsverantwoordelijkheid van de minister van EL&I centraal moeten staan, maar ook de verantwoordelijkheden die de ministers van EL&I én van Financiën dragen als aandeelhouders. Daarnaast zou de minister van EL&I duidelijk moeten maken in welke mate hij verantwoordelijkheid draagt voor het bereiken van de gestelde doelen.

Ad 2

Los van de reguliere voortgangsrapportages zou de Tweede Kamer over omvangrijke investeringen van staatsdeelnemingen in de gasrotonde tussentijds tijdig en volledig door de minister van EL&I en de minister van Financiën als aandeelhouders van de betrokken staatsdeelnemingen afzonderlijk moeten worden geïnformeerd. Vanuit die verantwoordelijkheid zou daarbij expliciet gemaakt moeten worden welke minister de toets op het publieke belang uitvoert. Deze toets dient op een controleerbare, ordelijke en deugdelijke manier plaats te vinden.

Ter zake van het al dan niet overhevelen van de eigendom van het landelijk netwerk van NV Nederlandse Gasunie naar haar dochter GTS, bevelen wij de ministers aan helderheid te verschaffen over de vraag in hoeverre de situatie bij Gasunie momenteel aan Europese regelgeving voldoet en welke argumenten ten grondslag liggen aan het behoud van de eigendom op het niveau van NV Nederlandse Gasunie.

3 REACTIE MINISTER EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

Op 9 mei 2012 heeft de minister van EL&I gereageerd op ons onderzoek, mede namens de minister van Financiën. In § 3.1 vatten we de reactie samen. De volledige reactie is te raadplegen op onze website, www.rekenkamer.nl. In § 3.2 is ons nawoord opgenomen.

3.1 Reactie ministers van EL&I en Financiën

Algemeen

Het stemt de minister van EL&I tevreden dat de meest recente voortgangsrapportage over de gasrotonde door de Algemene Rekenkamer als een verbetering wordt beschouwd in termen van informatievoorziening aan de Staten-Generaal.

De minister merkt op dat ons rapport zich richt op de investeringen in de infrastructuur van de gasrotonde. Hij wijst erop dat de gasrotonde-strategie meer omvat. Verwijzend naar de gasrotondebrief uit 2009 noemt de minister de overige activiteiten die in het kader van de gasrotonde-strategie worden ondernomen. De minister benadrukt dat deze activiteiten een even wezenlijk en integraal onderdeel vormen van de gasrotonde-strategie als de investeringen in de infrastructuur ten behoeve van gastransport, gasopslag en de aanlanding van vloeibaar aardgas. Daarnaast benadrukt de minister de rol die private partijen spelen in de investeringen.

Het rapport gaat volgens de minister te beperkt in op de rol en context van de liberalisering van de energiemarkt en de gevolgen daarvan voor de mogelijke sturing vanuit de overheid.

De minister beaamt onze stellingname dat infrastructuur alleen nooit tot absolute zekerheid leidt dat het aangevoerde gas door afnemers in Nederland kan worden gebruikt.

Onderbouwing en informatievoorziening aan de Tweede Kamer

De minister van EL&I is het niet eens met onze conclusie dat de gasrotondestrategie voorafgaand aan belangrijke besluitvorming in 2007 niet was onderbouwd. De besluitvorming in 2007 was volgens de minister slechts gericht op een afgebakend onderdeel van de gasrotonde en niet op de gasrotondestrategie als geheel. De minister wijst voorts op de in maart 2006 aan de Staten-Generaal aangeboden «Visie op de gasmarkt» en het daaraan voorafgaande advies «Gas voor morgen» van de Algemene Energieraad. De gasrotondestrategie is vervolgens verder ontwikkeld in samenspel met alle betrokken partijen, aldus de minister. De Tweede Kamer is daarover regelmatig geïnformeerd en de voortgang is regelmatig besproken in het parlement. De minister noemt in zijn reactie in dit verband het Energierapport 2008, de motie-Ten Hoopen c.s., het onderzoek dat in 2010 door de Brattle Group is uitgevoerd, het Energierapport 2011 en de voortgangsrapportage uit 2011.

Uitvoering van gasrotondestrategie

De minister vindt dat onze conclusies over de uitvoering van de gasrotondestrategie en de rol van de aandeelhouder daarin nuancering behoeven. Zo stelt hij dat bij Gasunie en EBN onderscheid moet worden gemaakt tussen investeringen die voortvloeien uit wettelijke taken en overige investeringen. Bij investeringen die Gasunie en EBN doen uit hoofde van hun wettelijke taak is een afzonderlijke toetsing aan het publieke belang niet opportuun, omdat mag worden aangenomen dat met zulke investeringen per definitie een publiek belang wordt gediend, zo geeft de

minister aan. Dit geldt voor € 3 miljard van de € 8,2 miljard die in het kader van de gasrotondestrategie wordt geïnvesteerd in de periode 2005–2014.

Een tweede nuancering die de minister van EL&I wil aanbrengen betreft de uitvoering van het aandeelhouderschap. De minister van EL&I schrijft dat over de niet-wettelijke activiteiten van Gasunie intensieve afstemming tussen het Ministerie van Financiën en het Ministerie van EL&I heeft plaatsgevonden en zal plaatsvinden als dat nodig is. De minister van Financiën heeft in de informatie die aan de Tweede Kamer is verstrekt aangegeven dat de gedane investeringen passen binnen de gasrotondestrategie. Verder is er volgens de minister van EL&I geen sprake van een gedragslijn waarbij de minister van Financiën de vakminister van EL&I raadpleegt wanneer de bijdrage aan het publieke belang van een investering van Gasunie niet evident is. Wel vindt tussen de beide ministers nadrukkelijk afstemming plaats over het meenemen van publieke belangen.

Onze conclusie dat de minister van EL&I de deelname van EBN aan de gasopslag Bergermeer niet controleerbaar heeft getoetst aan het publieke belang, is volgens de minister «te kort door de bocht». De minister heeft het belang van (extra) gasopslagcapaciteit altijd actief uitgedragen. Volgens hem staan bij toepassing van de Rijkscoördinatieregeling nut en noodzaak van bepaalde projecten, waaronder gasopslaginstallaties, vast.

Reactie op aanbevelingen

De minister van EL&I geeft aan graag gevolg te geven aan onze aanbeveling om in de reguliere voortgangsrapportage gasrotondestrategie meer inzicht te geven in de mate waarin de Staat betrokken is bij de realisatie van de gasrotonde en de kosten, baten en risico's die deze betrokkenheid met zich meebrengt.

In antwoord op onze aanbeveling om duidelijk te maken welke verantwoordelijkheid de minister van EL&I en de minister van Financiën dragen voor de totstandkoming van de gasrotonde, gegeven de scheiding die er hoort te zijn tussen beleidsvorming en aandeelhouderschap, geeft de minister aan dat het huidige staatsdeelnemingenbeleid zijns inziens al voorziet in de gevraagde duidelijkheid.

De minister van EL&I reageert vervolgens op onze aanbeveling om de toets op het publieke belang op een controleerbare, ordelijke en deugdelijke manier te laten plaatsvinden en de Tweede Kamer daarover tussentijds te informeren. Verwijzend naar het jaarverslag staatsdeelnemingen 2010 beschrijft de minister de wijze waarop de investeringsvoorstellen worden getoetst: primair (en zo veel mogelijk gekwantificeerd) op de versterking van de publieke belangen en voorts op de financiële gevolgen, de gevolgen voor de *governance* en mitigatie van de risico's. De minister zal op basis van deze criteria een besluit nemen en daarover de Tweede Kamer informeren.

De minister wijst erop dat de minister van Financiën heeft besloten tot een onafhankelijk onderzoek naar de gang van zaken rond de overname van het Duitse gasnet door Gasunie in 2007. De uitkomst daarvan zal met de Tweede Kamer worden gedeeld.

Tot slot reageert de minister van EL&I op onze aanbeveling om te verhelderen in hoeverre de wijze waarop het eigendom van het landelijke gastransportnet is geregeld aan de Europese regelgeving voldoet en welke argumenten ten grondslag liggen aan het behoud van het

eigendom op het niveau van NV Nederlandse Gasunie. De minister schrijft dat de gekozen wijze van ontvlechting en onafhankelijk netbeheer strookt met het model voor volledige eigendomsontvlechting uit het «derde pakket» aan EU-richtlijnen.

3.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Met dit onderzoek hebben we ons gericht op drie aspecten van de gasrotondestrategie: de onderbouwing, de uitvoering en de informatievoorziening aan de Tweede Kamer. We hebben daarbij een specifiek onderdeel belicht: de infrastructuur van de gasrotondestrategie. Voor deze toespitsing hebben we gekozen vanwege het grote financiële belang dat met de infrastructuur is gemoeid en vanwege de betrokkenheid van staatsdeelnemingen.

De minister wijst ten aanzien van de onderbouwing onder meer op de in maart 2006 aan de Staten-Generaal aangeboden «Visie op de gasmarkt» en het daaraan voorafgaande advies «Gas voor morgen» van de Algemene Energieraad. Dit advies gaf een inschatting van de voordelen van de gasrotondestrategie. Het ging niet in op mogelijke nadelen, risico's en andere beleidsopties om in hetzelfde doel te voorzien. Verdere onderbouwing, waarvan de minister in zijn reactie melding maakt, kwam pas later in het proces.

De minister benadrukt in zijn reactie het onderscheid dat moet worden gemaakt tussen investeringen die voortvloeien uit wettelijke taken en overige, commerciële investeringen. Bij investeringen uit hoofde van wettelijke taken is volgens de minister een afzonderlijke toetsing aan het publieke belang niet nodig en zal de minister van Financiën als aandeelhouder de minister van EL&I als vakminister ook niet hoeven te raadplegen.

Onder commerciële investeringen vallen de investeringen die wij in ons onderzoek belichten, de aankoop van het Duitse net door Gasunie en de deelname aan gasopslag Bergermeer door EBN. Vanwege de risico's die met de commerciële investeringen gepaard gaan, is het van belang dat het publieke belang ervan volstrekt helder is. De toets op het publieke belang zoals de minister die in zijn reactie beschrijft «primair (en zo veel mogelijk gekwantificeerd) op de versterking van de publieke belangen en voorts op de financiële gevolgen, de gevolgen voor de governance en mitigatie van de risico's», is daar een goed voorbeeld van. We zien graag de uitwerking van deze toets in de praktijk.

De minister verheldert dat er geen sprake is van een gedragslijn als het gaat om het raadplegen van een vakminister door de minister van Financiën, wanneer de bijdrage van een investering aan het publiek belang niet evident is. Het is goed om te vernemen dat er conform de Nota Staatsdeelnemingenbeleid nadrukkelijk afgestemd wordt over het meenemen van publieke belangen.

De afboekingen op het Duitse net, onderdeel van de risico's die wij signaleren in de uitvoering van de gasrotondestrategie, zijn verder toegenomen. Ten tijde van het schrijven van het rapport was er in totaal voor € 1,4 miljard afgeboekt van de aankoopwaarde van € 2,1 miljard van het Duitse net door Gasunie. Uit het jaarverslag van Gasunie over 2011 blijkt dat er nog eens € 400 miljoen aan afboekingen bijkomt. Wij zien dan ook uit naar de uitkomst van het onderzoek dat de minister van Financiën zal laten uitvoeren naar deze aankoop.

We vinden het tot slot goed te vernemen dat de minister van EL&I verbetermogelijkheden ziet in de informatievoorziening aan de Tweede Kamer als het gaat om de voortgang van de gasrotondestrategie. Met de laatste voortgangsrapportage is een stap in de juiste richting gezet en ons rapport maakt duidelijk waar verbetering mogelijk is: een volledig en juist inzicht in de mate waarin de Staat betrokken is bij de realisatie van de gasrotonde en in de kosten, baten en risico's die deze betrokkenheid met zich meebrengt.

OVERZICHT BELANGRIJKSTE CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN TOEZEGGINGEN

Plaats in deel 1	Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen
Hoofdconclusie			
§ 2.1	Onderbouwende studie uit 2010 kwam pas <i>nadat</i> er op basis van aanpassingen tariefregulering door minister van EL&I voor € 7,2 miljard in gasrotonde was geïnvesteerd door Gasunie. Minister van Financiën heeft goedkeuring gegeven aan investeringen van Gasunie, minister van EL&I aan die van EBN. Nederlandse Staat loopt hiermee risico's die weerslag kunnen hebben op dividend. Op aankoopwaarde van € 2,1 miljard van in 2008 door Gasunie aangeschafte Duitse net is € 1,4 miljard afgeboekt. Aan aankoop Duits net door Gasunie in 2008 en recente deelname van EBN aan gasopslag Bergermeer is goedkeuring verleend, zonder dat kan worden achterhaald of investeringsvoorstellen zijn getoetst aan publieke belang. In reguliere informatie aan Tweede Kamer komt niet naar voren: (a) betrokkenheid ministers van EL&I en Financiën bij beleidsuitvoering via Gasunie en EBN, (b) rolverdeling tussen beide ministers bij borgen publieke belang en (c) mogelijke risico's van investeringen die staatsdeelnemingen doen. Meest recente voortgangsrapportage over gasrotonde uit november 2011 is wel verbetering.		
Deelconclusies			
§ 2.2	Onderbouwende studie uit 2010 kwam pas <i>nadat</i> er al voor € 7,2 miljard in gasrotonde was geïnvesteerd door Gasunie.		

Plaats in deel 1	Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen
§ 2.3	Overheid is via aandeelhouders namens Staat (ministers van EL&I en Financiën) betrokken bij beleidsuitvoering. Investerings die beide staatsdeelnemingen doen zijn aanzienlijk en brengen risico's voor Staat met zich mee.	Verschaf Tweede Kamer inzicht in mate waarin Staat betrokken is bij realisatie gasrotonde en kosten/baten/risico's die deze betrokkenheid met zich meebrengt. Maak duidelijk welke verantwoordelijkheid minister van EL&I en minister van Financiën dragen voor totstandkoming gasrotonde, gegeven scheiding die er hoort te zijn tussen beleidsvorming en aandeelhouderschap.	Minister van EL&I zegt toe eerste deel van deze aanbeveling ter harte te nemen (en reeds te hebben genomen met laatste voortgangsrapportage). Tweede deel aanbeveling wordt volgens minister voldoende gedekt door deelnemingenbeleid.
	Investerings in gasrotonde door staatsdeelnemingen zijn niet achterhaalbaar beoordeeld op hun bijdrage aan publieke belang van schone, betrouwbare en betaalbare energievoorziening.	Toets nieuwe projecten van staatsdeelnemingen die onder gasrotondestrategie vallen controleerbaar aan publieke belang, en licht Tweede Kamer in over uitkomsten daarvan.	Geen toezegging. Minister van Financiën laat onderzoek uitvoeren naar aankoop Duitse net door Gasunie in 2007 en zal daarover Tweede Kamer informeren.
	Gasunie profiteert bij doen van commerciële investeringen van eigendom landelijk gasnet op holdingniveau.	Verschaf helderheid over mate waarin situatie bij Gasunie voldoet aan Europese regelgeving en welke argumenten ten grondslag liggen aan behoud van eigendom op holdingniveau.	De minister stelt dat gekozen wijze van ontvlechting en onafhankelijk netbeheer strookt met het model voor volledige eigendomsontvlechting uit het «derde pakket» aan EL&I-richtlijnen.

DEEL 2 ONDERZOEKSBEVINDINGEN

1 INLEIDING

Het doel van dit onderzoek is inzicht bieden in de onderbouwing van de gasrotondestrategie van de minister van EL&I en de verantwoording over de uitvoering van de strategie. We brengen tevens in kaart wanneer en hoe de Tweede Kamer is c.q. wordt geïnformeerd over het beleid. De (meervoudige) vraagstelling van ons onderzoek luidde:

In hoeverre is onderbouwd dat de gasrotonde bijdraagt aan energievoorzieningszekerheid, hoe controleert de minister van EL&I de totstandkoming van de gasrotonde en in hoeverre informeert hij, al dan niet samen met de minister van Financiën, de Tweede Kamer daarover?

Wij richten ons in deze rapportage op de investeringen in de infrastructuur van de gasrotonde. Het financieel belang dat hiermee is gemoeid is groot: tussen 2005 en 2014 wordt er € 8,2 miljard geïnvesteerd door de staatsdeelnemingen Gasunie en EBN. Wij spitsen ons toe op de activiteiten die staatsdeelnemingen verrichten in het kader van de gasrotondestrategie. De activiteiten van andere marktpartijen waren geen onderwerp van onderzoek.

In dit deel van de rapportage geven we de onderzoeksbevindingen weer waarop onze conclusies uit deel 1 steunen:

- Onze bevindingen over de onderbouwing van de gasrotondestrategie bespreken we in hoofdstuk 2. Deze bevindingen betreffen de minister van EL&I als beleidsverantwoordelijke.
- Onze bevindingen over de verantwoording aangaande de uitvoering van de gasrotondestrategie zijn opgenomen in hoofdstuk 3. Deze bevindingen betreffen de ministers van EL&I en Financiën als aandeelhouders namens de Staat¹⁹ van de betrokken staatsdeelnemingen.

In beide hoofdstukken gaan we in op de informatievoorziening aan de Tweede Kamer.

¹⁹ Het gaat hier om de verantwoordelijkheid als aandeelhouder inclusief de invulling van de statutaire afspraken tussen de minister en Gasunie dan wel EBN.

2 ONDERBOUWING VAN DE GASROTONDESTRATEGIE

2.1 Inleiding

De gasrotondestrategie is gericht op het positioneren van Nederland als knooppunt in de internationale gasstromen en als distributiecentrum van gas in Noordwest-Europa (EL&I, 2011g). De minister van EL&I heeft voorafgaand aan de besluitvorming in 2007 niet onderzocht of laten onderzoeken hoe de gasrotonde zou kunnen bijdragen aan de twee voornaamste doelen (het veiligstellen van energievoorziening en economische groei), wat nut en noodzaak waren van de gasrotondestrategie en hoe de kosten en baten van deze strategie zich tot elkaar verhielden. De gasrotonde kent geen eigenaar, er is geen gedefinieerd einddoel en geen tijdstip waarop de gasrotonde gereed moet zijn (EL&I, 2011d).

De kabinetsambitie ten aanzien van de gasrotonde is een speerpunt van het energiebeleid (EZ, 2008). De gasrotondestrategie wordt vormgegeven met marktpartijen. De minister van EL&I draagt verantwoordelijkheid voor het creëren van randvoorwaarden om investeringen in de gasrotonde mogelijk te maken (EZ, 2009b). Deze investeringen in de gasrotonde zijn voor rekening van de marktpartijen. Twee van de marktpartijen die uitvoering geven aan de gasrotondestrategie zijn de staatsdeelnemingen EBN en Gasunie (EL&I, 2011c).

Deze paragraaf bevat een chronologisch overzicht van de besluitvorming rondom de gasrotonde. Het gasrotondebeleid is in uitvoering genomen zonder dat de minister heeft onderzocht wat de beste optie was om het gewenste doel (energievoorzieningszekerheid en economische groei) te bereiken. Op het moment dat de ministers van EL&I en Financiën instemden met grote investeringen van Gasunie, was niet duidelijk wat de meerwaarde was van het gasrotondebeleid ten opzichte van andere opties.

2.2 Besluitvorming in 2007

In het voorjaar van 2007 heeft de minister van EL&I de regulering van de gastransporttarieven aangepast om op die manier Gasunie meer ruimte te geven voor investeringen in de gasrotonde. De bestaande regulering hield volgens de minister onvoldoende rekening met investeringsruimte voor energievoorzieningszekerheid.

In maart 2007 moest de minister van EL&I een besluit nemen over de eerste investeringsronde van Gasunie in de gasrotonde. Gasunie wilde namelijk voor 1 april 2007 duidelijkheid hebben van de minister, omdat na die datum de toezeggingen zouden vervallen van de marktpartijen die van de investeringen gebruik wilden maken. Gasunie zou dus uiterlijk 1 april 2007 contractuele verplichtingen aan moeten gaan. Die duidelijkheid bestond eruit dat Gasunie wilde weten hoe de regelgeving rond de transporttarieven voor gas (het «reguleringskader») precies zou worden aangepast, zodat ze zou weten wat haar rendement op de nieuwe investeringen zou worden.

Er was sprake van een impasse tussen de NMa en Gasunie over de regulering van de tarieven. Gasunie vond dat de voorgenomen investeringen niet mogelijk waren met de toen geldende tariefregulering. De NMa was het daarmee niet eens en was van mening dat Gasunie

voldoende mogelijkheden had om de investeringen te financieren zonder extra steun vanuit de tarieven. Gasunie en haar aandeelhouder, de minister van Financiën, vroegen de minister van EL&I om in te grijpen. Uiteindelijk deed de minister dat in maart 2007 met als doel de eerste ronde investeringen van Gasunie in de gasrotonde mogelijk te maken (EZ, 2007).

Belang geregleerde activawaarde

Een belangrijk element bij het bepalen van de tarieven die GTS mag berekenen is de waarde van het landelijk gasnet, ook wel de «geregleerde activawaarde» genoemd. De geregleerde activawaarde staat los van de waarde van het landelijk gasnet in het economisch verkeer en wordt alleen gebruikt in de regulering door de NMa. Deze waardebepaling is van belang omdat ze twee andere belangrijke parameters uit de regulering beïnvloedt, namelijk het redelijk rendement en de afschrijvingen die GTS mag doen op het landelijk gasnet. Het redelijk rendement is van invloed op de rente die GTS betaalt voor vreemd vermogen (de leningen) en op het dividend aan de aandeelhouder (de Staat). De geregleerde waarde van het gasnet heeft dus veel invloed. Het is voor een effectieve regulering van belang dat de NMa de geregleerde activawaarde zo goed mogelijk bepaalt. Immers, als de activawaarde te laag is vastgesteld, zullen de afschrijvingen onvoldoende zijn om vervangingsinvesteringen te doen, en zal GTS onvoldoende rendement op zijn investeringen halen om zijn vermogensverschaffers (banken en de Staat) voldoende rente en dividend te betalen. Als de NMa daarentegen de activawaarde te hoog vaststelt, betalen afnemers teveel voor het transport van energie en ontstaan ongerechtvaardigde winsten voor GTS.

De minister van EL&I stelde in een brief aan de Tweede Kamer op 29 maart 2007 onder meer de geregleerde activawaarde van het landelijk gasnet vast op € 6,4 miljard. Deze waarde was afgesproken met de minister van Financiën als aandeelhouder van Gasunie en overeenkomstig de visie van Gasunie. De NMa wilde uitgaan van een waarde van € 4,8 miljard. In ons rapport *Tariefregulering Energienetbeheer* uit 2009 stelden we reeds dat de inhoud van deze interventie van de minister van EL&I was afgesproken met de minister van Financiën, de aandeelhouder van Gasunie (Algemene Rekenkamer, 2009). Door aanpassingen van de minister van EL&I in de waardering van het landelijk gasnet en de toegestane rendementen, zag Gasunie zich in staat gesteld om de investeringen in de gasrotonde uit te voeren.

Op 22 maart 2007 vroeg de minister van EL&I het CPB om advies. Het ministerie wilde binnen een week een *quick scan* van de kosten en baten die te verwachten waren van drie verschillende projectalternatieven voor de gasrotonde. Deze projectalternatieven waren (a) niet investeren in het landelijk gastransportnet; (b) alleen investeren in gasleidingen voor import en niet voor doorvoer; (c) investeren in gasleidingen voor import én doorvoer.

Het CPB leverde op 28 maart 2007 een ruwe versie van de gevraagde notitie op; de definitieve versie verscheen op 19 april 2007. Deze *quick scan* was gebaseerd op gegevens van Gasunie.

In de notitie wees het CPB de minister op belangrijke tekortkomingen in de berekeningen van Gasunie. Zo ontbraken in de *business case*, die in de berekeningen werd gehanteerd, mogelijke alternatieven en scenario's om te voorzien in de toekomstige gasvraag, bijvoorbeeld vanuit buitenlandse bronnen. De minister van EL&I heeft deze bedenkingen van het CPB niet meegenomen in de besluitvorming en de analyse van het CPB heeft de inhoud van de brief die de minister van EL&I op 29 maart 2007 naar de Tweede Kamer stuurde (EZ, 2007), niet beïnvloed. In de brief heeft de minister geen melding gemaakt van de *quick scan* van het CPB. De minister maakte in de brief wel melding van een ander advies dat aan het CPB gevraagd was, namelijk over de gewenste kapitaalvergoeding voor investeringen in het landelijk gastransportnet.

De uitgangspunten voor de tariefregulering, zoals uiteengezet in de brief van 29 maart 2007, kregen in juli 2008 hun beslag in een beleidsregel van de minister van EL&I. De rechter verwierp de besluiten die op deze beleidsregel gebaseerd waren in 2010. In 2009 hebben de organisaties EnergieNed en VEMW namelijk beroep ingesteld tegen de besluiten van de NMa. De rechter verklaarde de beroepen gegrond. In de tussentijd had Gasunie mede op basis van de voorwaarden die de minister voor de tariefregulering had aangekondigd in haar brief van maart 2007 voor € 7,2 miljard investeringen verricht ten behoeve van de gasrotonde in zowel het landelijk netwerk als in het buitenland (zoals de aankoop van een deel van het Duitse net in 2008).

Voorwaarden voor tariefregulering zoals vastgelegd in de beleidsregel

In de beleidsregel van 7 juli 2008 bepaalde de minister van EL&I het volgende:

- bij vervangingsinvesteringen in het bestaande net of uitbreidingen van het huidige lagedruknet (dat vooral voor het binnenlands gebruik wordt ingezet) moet de NMa rekenen met een vermogenskostenvergoeding van 5,5% en een afschrijvingsduur van 55 jaar;
- bij uitbreidingsinvesteringen in het hogedruknet (dat vooral voor buitenlandse gasstromen wordt gebruikt) moet de NMa rekenen met 7% vermogenskostenvergoeding en een afschrijvingstermijn van twintig jaar;
- de waarde van het bestaande net bepaalt de minister per 1 januari 2005 op € 6.376 miljoen.

De NMa heeft vervolgens haar reguleringsbesluiten gebaseerd op deze beleidsregel. Deze besluiten zijn in 2010 verworpen door de rechter.

2.3 Geen onderbouwing

De minister van EL&I heeft voorafgaand aan de besluitvorming in 2007 niet onderzocht of laten onderzoeken hoe de gasrotonde zou kunnen bijdragen aan de twee voornaamste doelen (het veiligstellen van energievoorziening en economische groei), wat nut en noodzaak waren van de gasrotondestrategie en hoe de kosten en baten van deze strategie zich tot elkaar verhielden. In correspondentie met de Eerste Kamer heeft de minister van EL&I aangegeven dat de gasrotonde onderbouwd is met een combinatie van verschillende kamerstukken (EL&I, 2011f): Visie op de

Gasmarkt (2006), het Energierapport 2008, de motie-Ten Hoopen (2008) en de voortgangsrapportage gasrotonde (2009). Deze beleidsstukken zijn veelal na de besluitvorming verschenen.

De minister van EL&I heeft bij de keuze voor de gasrotondestrategie de houdbaarheid van deze keuze niet getoetst. Dat wil zeggen, de minister is niet controleerbaar nagegaan wat de invloed van wijzigingen in externe omstandigheden zou kunnen zijn op de gunstige effecten die zij van de gasrotonde verwachtte. Zo heeft zij geen rekening gehouden met mogelijke ontwikkelingen op de gasmarkt op de langere termijn. Deze kunnen ingrijpende gevolgen hebben, zoals blijkt uit de opkomst van «onconventioneel» gas. Zulke onvoorziene ontwikkelingen kunnen grote invloed hebben op de gasprijs en dus op de *business case* van projecten, zoals onderstaand kader illustreert.

Casus: opkomst onconventioneel gas

De afgelopen jaren heeft de winning van onconventioneel gas in de Verenigde Staten tot grote veranderingen op de gasmarkt geleid. Met name de productie van «shale gas» is sinds ongeveer 2001 enorm toegenomen (Energy Information Administration/U.S. Department of Energy, 2008). Dit is gas dat uit lagen schaliesteen in plaats van uit «conventionele» gasvelden wordt gewonnen. Doordat de Amerikanen in hun eigen gas konden voorzien, ontstond er een overschot aan vloeibaar aardgas dat oorspronkelijk voor de Amerikaanse markt was bestemd. Hierdoor daalde wereldwijd de prijs van vloeibaar aardgas, wat weer gevolgen had voor de inkomsten van gasproductiebedrijven en hun bereidheid om te investeren. In Nederland is de aanleg van twee van de drie oorspronkelijk geplande terminals voor vloeibaar gas gestaakt omdat het uiteindelijk niet mogelijk bleek om de financiering rond te krijgen.

De Raad van State was in 2009 kritisch over de gasrotondestrategie: *«De beleidskeuze om deze gasinfrastructuur om te vormen tot een gasrotonde lijkt al vast te staan, waardoor een overzicht van de kansen en risico's van deze strategie ontbreekt»* (Raad van State, 2009).

In april 2010 heeft de minister van EL&I de Brattle Group, een internationaal consultancybureau, gevraagd om de economische effecten van de gasrotonde en het effect op de energievoorzieningszekerheid te onderzoeken. Het rapport van de Brattle Group verscheen in december 2010. Het bevat een sterkte-zwakteanalyse van de Nederlandse gassector en becijfert de opbrengsten van een Nederlandse gasrotonde. Het rapport ondersteunt de gasrotondestrategie, maar kan volgens de minister niet worden gezien als een maatschappelijke kosten-batenanalyse van de gasrotonde (EL&I, 2010).

2.4 Europese ontwikkelingen

De Europese Unie speelt op het vlak van energievoorzieningszekerheid vooralsnog een beperkte rol. Lidstaten bepalen zelf hun energiemix en hebben de autonomie over de natuurlijke bronnen in hun land.

Gedurende de jaren negentig besloten de lidstaten van de Europese Unie tot een geleidelijke opening van de nationale gas- en elektriciteitsmarkten. De ratio daarachter was dat goed functionerende energiemarkten zorgen voor voorzieningszekerheid tegen concurrerende prijzen.

Op 29 april 2009 heeft het Europees Parlement het «derde pakket» aan richtlijnen en verordeningen aangenomen, waarin de ontvlechting van netwerk en levering voor landelijke netbeheerders centraal staat. Dit leidde in Nederland tot een discussie tussen de minister van Financiën en de minister van EL&I omtrent het eigendom van het landelijk gasnet, waarover in het volgende hoofdstuk meer.

In de gasrotondebrief geeft de minister aan dat zij voorzieningen die andere landen in Noordwest-Europa ontwikkelen als complementair beschouwt aan de Nederlandse investeringen in de gasrotonde. De minister benadrukt het belang van samenwerking en verbondenheid tussen de verschillende nationale transportsystemen en markten in Noordwest-Europa (EZ, 2009b).

De Brattle Group wijst in zijn recente studie de plannen van andere landen als mogelijke bedreigingen aan voor de gasrotonde. Er is concurrentie voor gasopslag, vooral vanuit het Verenigd Koninkrijk en Duitsland; de groei van een Belgische handelsplaats zou Russische transitstromen kunnen wegnemen; een omleiding via Duitsland is mogelijk en er is concurrentie van LNG-terminals buiten Nederland (Brattle Group, 2010).

2.5 Gasrotonde en energievoorzieningszekerheid

Een van de doelen van de gasrotonde is het veiligstellen van de energievoorziening (EZ, 2010). De infrastructuur voor gas (leidingen, gasopslag, LNG-terminals) vormt een belangrijke bijdrage aan de energievoorziening, maar stelt deze niet veilig.

Als de gasmarkt goed functioneert, gaat het beschikbare gas daarheen waar de meeste vraag is en de hoogste prijs wordt betaald. Naast deze factoren spelen ook (geo-)politieke verhoudingen een rol op de gasmarkt. Het gas dat door leidingen onder de Nederlandse bodem stroomt, is bestemd voor afnemers die hiervoor veelal contracten hebben afgesloten. Deze afnemers kunnen Nederlandse energiebedrijven zijn, maar het kan ook gaan om buitenlandse bedrijven. Zo'n bedrijf bepaalt vervolgens (opnieuw op basis van afgesloten contracten) aan wie het gas geleverd wordt. Ook hier geldt dat dit zowel Nederlandse energieafnemers (consumenten of bedrijven) als buitenlandse energieafnemers kunnen zijn.

Hetzelfde geldt voor gas dat in de Nederlandse bodem wordt opgeslagen, zoals in de gasopslag Bergermeer. Dit gas is straks eigendom van de bedrijven die contracten hebben afgesloten met de beheerder van de gasopslag. Afhankelijk van de inhoud van die contracten zal het gas uiteindelijk naar een Nederlandse of buitenlandse partij gaan. De Nederlandse Staat, noch EBN heeft zeggenschap over de bestemming van dit gas.

Gas in gasopslag Bergermeer

Voor de ondergrondse opslag van gas is een grote hoeveelheid gas nodig om voldoende druk op het veld te houden. Dit wordt «kussengas» genoemd. Het kussengas is ook gas, maar is niet verhandelbaar zolang het in de gasopslag zit. Dit gas vormt dus een kostbare investering voor de eigenaren van de gasopslag, waaronder EBN. Gasopslag Bergermeer heeft voor het leveren van kussengas in 2009 een overeenkomst gesloten met het Russische aardgasbedrijf Gazprom.

De overeenkomst houdt in dat Gazprom het benodigde kussengas levert aan gasopslag Bergermeer en in ruil daarvoor een deel van de opslagcapaciteit kosteloos ter beschikking krijgt. Als gevolg van deze overeenkomst is een substantieel deel (zij het minder dan de helft) van de capaciteit van gasopslag Bergermeer bij voorbaat gereserveerd voor Gazprom.

2.6 Informatievoorziening aan de Tweede Kamer

De minister van EL&I heeft de bedenkingen van het CPB niet meegenomen in de besluitvorming en daaropvolgende brief aan de Tweede Kamer van 29 maart 2007, waarmee voorwaarden voor de tariefregulering voor Gasunie-dochter GTS werden vastgesteld (EZ, 2007). De Tweede Kamer was niet bekend met het feit dat het CPB een *quick scan* uitgevoerd had en tot welke resultaten die had geleid.²⁰

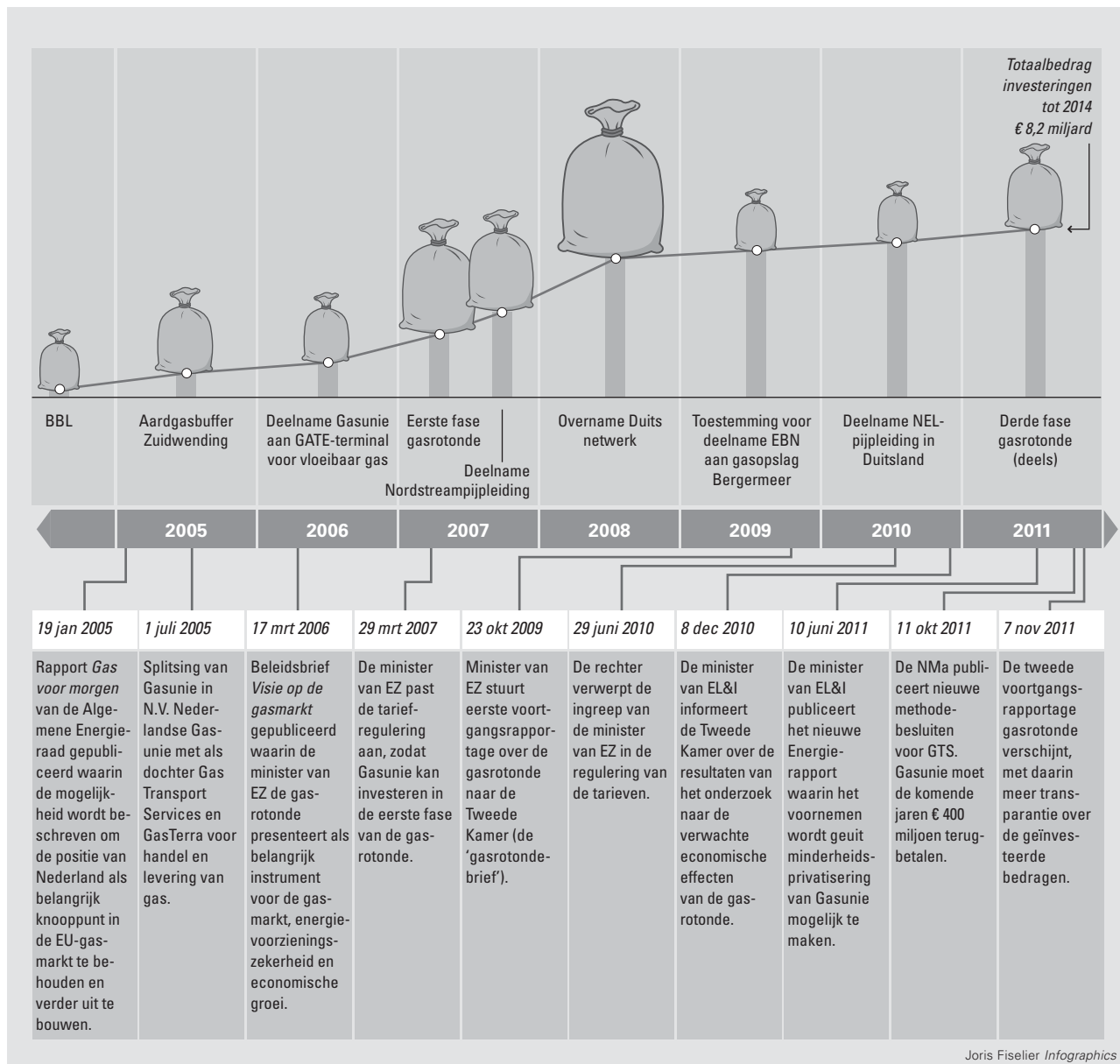
In de Kamerbrief beschrijft de minister van EL&I een alternatief voor de gasrotonde: de optie om de gastransportcapaciteit alleen uit te breiden voor de import van gas, ter compensatie van de wegvallende productie uit de kleine gasvelden en het Groningenveld. Deze optie wordt afgewezen, omdat die per saldo duurder zou zijn voor de Nederlandse afnemers. Er zou niet kunnen worden geprofiteerd van de schaalvoordelen die wel met de gasrotonde kunnen worden behaald (EZ, 2007). Een nadere uitwerking van dat alternatief en van de kosten en baten ervan ontbrak.

De minister heeft de Tweede Kamer laat geïnformeerd: twee dagen na het versturen van de brief (29 maart 2007) zou Gasunie de contractuele verplichtingen aan moeten gaan. Als de Tweede Kamer in het latere debat over deze brief van koers had willen veranderen, had de minister moeten terugkomen op de toezegging aan Gasunie.

Het volgende overzicht toont de beschreven processtappen in de tijd.

²⁰ De minister maakte in de brief wel melding van een ander advies dat aan het CPB gevraagd was, namelijk over de gewenste kapitaalvergoeding voor investeringen in het landelijk gastransportnet.

Figuur 3 **Overzicht van belangrijke besluiten en investeringsmomenten**



Joris Fiselier Infographics

3 DE UITVOERING VAN DE GASROTONDESTRATEGIE

3.1 Inleiding

De markt moet uitvoering geven aan de gasrotondestrategie door onder meer te investeren in de infrastructuur. Ten aanzien van de investeringen heeft de minister van EL&I instemmingsrecht bij een van de betrokken marktpartijen: EBN. De minister van Financiën heeft dat bij Gasunie. In de statuten van Gasunie en EBN zijn bijzondere bevoegdheden van de aandeelhouders namens de Staat, respectievelijk de ministers van Financiën en EL&I, beschreven die hen mede verantwoordelijk maken voor investeringsbeslissingen.

Investerings kunnen voortvloeien uit de wettelijke taken van Gasunie (gereguleerde investeringen) en EBN. De wettelijke taak van Gasunie (meer specifiek haar dochter GTS) is onder meer het onderhouden en uitbreiden van het landelijk transportnet conform de Gaswet. Sinds juli 2011 kan de minister van EL&I Gasunie in een vroeg stadium duidelijkheid geven over de terugverdienmogelijkheid van voorgenomen investeringen in het landelijk gasnet. De minister van EL&I beoordeelt of uitbreiding van het landelijke gastransportnet nuttig en noodzakelijk is (EL&I, 2011f). Het oordeel nuttig en noodzakelijk betekent namelijk dat Gasunie de investeringen mag terugverdienen via de transporttarieven. De wettelijke taak van EBN is het deelnemen in het opsporen en winnen van gas met als basis de Mijnbouwwet.

De overige investeringen van Gasunie en EBN vloeien niet voort uit deze wettelijke taken en kunnen als commercieel worden geduid.

Overeenkomstig de beleidsuitgangspunten in de Nota Deelnemingen-beleid uit 2007, dienen de ministers hun rol als aandeelhouder (mede) in te zetten ter borging van het publieke belang (Financiën, 2007). In dit geval betreft het publieke belang een schone, betaalbare en betrouwbare energievoorziening. Die verantwoordelijkheid ligt voor wat betreft de investeringen door EBN bij de minister van EL&I en voor de investeringen door Gasunie bij de minister van Financiën. De bestendige gedragsregel is dat de minister van Financiën de vakminister van EL&I zal raadplegen aangaande de bijdrage van een investering van Gasunie aan het publieke belang wanneer dit niet evident is. Dit is vooral het geval wanneer het gaat om investeringen die niet voortvloeien uit wettelijke taken.

De minister van EL&I is derhalve deels bij de uitvoering van de gasrotondestrategie betrokken: enerzijds als aandeelhouder van EBN en anderzijds als beleidsverantwoordelijke voor de definitie van het publieke belang in het kader van de energievoorzieningszekerheid, op initiatief van de minister van Financiën. Daarmee kent de rolverdeling tussen staatsdeelnemingen, de minister van EL&I als beleidsverantwoordelijke en de ministers van EL&I en Financiën als aandeelhouder namens de Staat een complex karakter.

We hebben in ons onderzoek gekeken naar de betrokkenheid van de staatsdeelnemingen bij de gasrotondestrategie, of duidelijk is wat de financiële risico's daarvan zijn en welke rol de ministers als aandeelhouders namens de Staat daarbij spelen.

3.2 Investerings door Gasunie en EBN

3.2.1 Totaal investeringen € 8,2 miljard

Een belangrijke investeerder in de gasrotonde is de staatsdeelneming Gasunie. Voor investeringen boven € 100 miljoen heeft Gasunie instemming nodig van zijn aandeelhouder, de minister van Financiën.²¹ Daarbij kan de minister van Financiën de minister van EL&I raadplegen voor wat betreft de bijdrage van de investeringen aan het publieke belang (van energievoorzieningszekerheid, schone en betaalbare energie). Dit is de bestendige gedragsregel als het gaat om commerciële investeringen van Gasunie (in het buitenland bijvoorbeeld), oftewel investeringen die niet voortvloeien uit de wettelijke taak van Gasunie. Het gaat om investeringen die indirect risico's met zich meebrengen voor de Nederlandse staatskas.

Gasunie had eind 2010 voor € 7,2 miljard geïnvesteerd in de gasrotonde en recent is bekend gemaakt dat voor € 675 miljoen aan investeringen in uitvoering genomen zal worden. EBN zal voor € 326 miljoen deelnemen aan de gasopslag Bergermeer. Op de volgende pagina staat in tabelvorm een financieel totaaloverzicht van de investeringen die de staatsdeelnemingen hebben gedaan in de infrastructuur voor de gasrotonde.

De projecten onder deel A betreffen de investeringen in het landelijk netwerk: een wettelijke taak van Gasuniedochter GTS, die gereguleerd wordt door de NMa. De eerste fase van de investeringen door Gasunie in de gasrotonde betrof voornamelijk de aanleg van de «Noord-Zuidroute», een pijpleiding van Noord- naar Zuid-Nederland. Om deze investeringsronde mogelijk te maken heeft de minister van EL&I, zoals beschreven in § 2.1, de regulering van de transporttarieven die Gasunie in rekening mocht brengen aangepast: een gemiddeld huishouden zou daardoor vanaf 2010 € 4 per jaar extra gaan betalen (EZ, 2007). Gasunie heeft gewacht met het aangaan van verplichtingen tot de brief verscheen van de minister in maart 2007. Alle volgende investeringen van Gasunie in de gasrotonde (zowel de eerste als de tweede fase) zijn op de randvoorwaarden uit de brief geënt geweest totdat de rechter ingreep.

De projecten onder deel B en C betreffen vooral projecten die Gasunie uitvoert in een *joint venture*-verband. Het gaat om investeringen die commercieel van aard zijn en ongereguleerd, dan wel gereguleerd door een buitenlandse (Duitse) toezichthouder. Deze investeringen hebben met name betrekking op het aan- en afvoeren van gas van en naar het buitenland (Russisch gas via Nord Stream, NEL en het Duitse netwerk, doorvoer via BBL naar het Verenigd Koninkrijk), op de aanlanding van vloeibaar gas (GATE) en op gasopslag (Zuidwending). De deelname van EBN aan de opslag van gas onder het Bergermeer is eveneens een *joint venture* en staat daarom ook onder C.

De onder deel D genoemde projecten zijn op moment van schrijven, augustus 2011, niet geheel in uitvoering genomen. Dit restant van de derde fase van in totaal circa € 1,4 miljard omvat investeringen in het Nederlandse net van circa € 185 miljoen en investeringen in Duitsland van circa € 1,2 miljard.

²¹ Gegeven de invulling van de statutaire afspraken tussen de minister en Gasunie.

Financieel overzicht¹ van deelname door staatsdeelnemingen aan gasrotonde²

Periode ³	Project	Deelname staatsdeel-neming actueel (in miljoenen euro's)
A. Projecten voor landelijk netwerk		
2005–2011	1 ^e fase	1 070
2007–2013	2 ^e fase	546
2011	3 ^e fase (deels)	495
2004–2014	additioneel totaal	874
<i>Subtotaal</i>		<i>2 985</i>
B. Projecten voor aan- en afvoerleidingen		
2004–2006	BBL	
2008–2010	BBL uitbreiding	
2008–2012	Nord Stream	1 686
2010–2013	NEL	
2011	3 ^e fase (deels)	
2008	Aankoop Duits net	2 150
<i>Subtotaal</i>		<i>3 836</i>
C. Projecten voor gasopslag en LNG		
2007–2011	GATE fase 1 en 2 (LNG)	1 039
2006–2011	Zuidwending (opslag)	
2009	Gasopslag Bergermeer	326
<i>Subtotaal</i>		<i>1 365</i>
<i>Totaal lopend</i>		<i>8 186</i>
D. Geplande projecten		
	Geplande projecten Gasunie landelijk netwerk	1 425
<i>Totaal</i>		<i>9 611</i>

¹ Bronnen: overzicht Gasunie per januari 2011, halfjaarbericht Gasunie 2011 (Gasunie, 2011a), correspondentie tussen EBN en EL&I.

² De optelling is indicatief; wij hebben geen correctie op prijspeilen kunnen toepassen.

³ Periode zoals opgegeven door Gasunie betreft totale fasering van projecten: van planvorming, behoeftenonderzoek, uitvoering tot realisatie.

Omdat de gasrotondestrategie geen begin- en eindpunt heeft, is het onduidelijk hoeveel investeringen er in totaal mee gemoeid zijn. De optelling hierboven komt uit op € 9,6 miljard voor de periode 2004–2014. Gasunie heeft daarnaast aangegeven de komende tien jaar naar verwachting rond de € 4 miljard te zullen investeren in alleen al het landelijk transportnet.²² Als dit bedrag wordt opgeteld bij de tabel hierboven komt het totaal op ongeveer € 12 miljard, waarvan zo'n € 7 miljard voor het landelijk netwerk. Anno 2007, ten tijde van de beslissing over de eerste fase van de gasrotonde, begrootte Gasunie nog een *totaal* aan kosten voor het landelijk netwerk van € 3 miljard.²³

3.2.2 Risico's voor de Staat

Met de investeringen in de infrastructuur van de gasrotonde die de staatsdeelnemingen Gasunie en EBN plegen, nemen zij financiële risico's. Deze risico's kunnen ook gevolgen hebben voor hun aandeelhouder, de Staat. In deze paragraaf beschrijven we de financiële risico's en de mogelijke gevolgen.

²² Dit blijkt uit een brief die Gasunie heeft gestuurd aan het Ministerie van EZ op 14 oktober 2010.

²³ Dit blijkt uit een rapport van Gasunie over de *business case* van gasrotonde fase 1.

3.2.2.1 Investeringsportefeuille Gasunie zet dividend onder druk

Gasunie heeft de laatste jaren veel geïnvesteerd in projecten voor de gasrotonde. Het gaat dan zowel om projecten voor de aanleg van binnenlandse gasleidingen (via haar dochter GTS) als om commerciële en/of buitenlandse projecten, zoals de deelname aan de aanleg van Nord Stream (leiding van Rusland naar Duitsland), de bouw van een LNG-terminal en de aankoop van een deel van het Duitse gasnet.

Gasunie financiert veel investeringen met bankleningen. Die bankleningen zorgen ervoor dat het aandeel schulden ten opzichte van het balanstotaal groter wordt. De hoge financieringslasten zetten de winstgevendheid van Gasunie op korte termijn onder druk. Dit kan gevolgen hebben voor de dividenduitkering van Gasunie aan de Staat. Tussen 2005 en 2009 schommelden deze jaarlijkse inkomsten voor de Staat tussen € 296 en € 432 miljoen (Gasunie, 2006; 2007; 2008b; 2009; 2010).

Het Ministerie van Financiën hield er in 2007 al rekening mee dat de jaarlijkse dividenduitkering die de Staat van Gasunie ontvangt, lager zou uitvallen vanwege de grote investeringen die Gasunie in de planning had.²⁴ Het Ministerie van Financiën sluit niet uit dat er de komende jaren een kapitaalinjectie van de Staat nodig zal blijken (Financiën, 2011). In 2009 heeft Gasunie, om de dividenduitkering op peil te houden, € 294 miljoen ingeteerd op het eigen vermogen (Gasunie, 2010). De dividenduitkering over 2010 daalt naar € 182 miljoen. Van de winst over 2010 is 60%, oftewel € 272 miljoen toegevoegd aan de algemene reserve (Gasunie, 2011b). Uit de halfjaarcijfers van Gasunie blijkt dat er over de eerste zes maanden van 2011 een verlies geleden is van € 548 miljoen. Voor heel 2011 werd de verwachting uitgesproken het jaar af te sluiten met een negatief resultaat van € 370 miljoen (Gasunie, 2011a).

De onzekerheid rond de winstgevendheid van investeringen ten behoeve van de gasrotonde wordt geïllustreerd door de recente casus van de aankoop van het Duitse net door Gasunie (zie kader).

Aankoop Duits gastransportnet door Gasunie

In 2008 heeft Gasunie een deel van het Duitse gastransportnet gekocht voor € 2,1 miljard. De tarieven die Gasunie mag vragen voor het gebruik van dit net worden gereguleerd door de Duitse toezichthouder. Kort na de overname besloot de Duitse toezichthouder de tarieven voor het Duitse energietransport opnieuw vast te stellen. De tarieven vielen lager uit dan Gasunie en de minister van Financiën hadden verwacht. De tegenvaller resulteerde in een afboeking van € 570 miljoen (nadat eerder al € 150 miljoen op de overname was afgeboekt). Bij de presentatie van de halfjaarcijfers voor 2011 maakte Gasunie bekend dat het voor € 679 miljoen aan goodwill afboekt. Dit betreft de goodwill die is ontstaan bij de aankoop van het Duitse net. Het totaal aan afboekingen op het Duitse net is dus inmiddels zo'n € 1,4 miljard.

De hieruit resulterende verliezen op het Duitse net leidden tot een bijstelling van de verwachte winsten en dividenden voor de Nederlandse Staat. Op het moment van aankoop wisten Gasunie en het Ministerie van Financiën dat de Duitse tariefregulering een onzekere factor vormde. Bij het beoordelen van de aankoop ging de minister van Financiën nog uit van een positief inkomen uit het

Duitse net op korte termijn (van € 26 miljoen in 2010, stijgend tot € 65 miljoen in 2017) en een extra dividendbijdrage. De eerste jaren na de aanschaf van het Duitse netwerk in 2008 is er verlies geleden door Gasunie Deutschland.

Gasnet vormt dekking voor investeringen

Bij het doen van investeringen profiteert Gasunie van het gegeven dat ze het landelijk gastransportnet in eigendom heeft en dit tot een toename van het eigen vermogen heeft geleid. Hierdoor is de verhouding tussen het eigen vermogen en het vreemd vermogen²⁴ gunstiger dan wanneer die gasnetten niet eigendom zouden zijn van Gasunie. Door deze gunstige verhouding is lenen voor Gasunie relatief goedkoop en vormt het landelijk gasnet de dekking voor de investeringen van Gasunie.

In de aanloop naar de implementatie van het «derde pakket»²⁵ van de Europese Commissie in Nederland, heeft het kabinet geworsteld met de vraag of de huidige Nederlandse situatie conform EU-regelgeving is. Volgens dit pakket richtlijnen en verordeningen moeten namelijk voor landelijke netten het beheer en het eigendom van het net bij dezelfde entiteit liggen. De vraag was of het Nederlandse landelijke gasnet hieraan voldeed, omdat het net eigendom is van Gasunie, terwijl het netbeheer wordt uitgevoerd door dochter GTS. Het Ministerie van EL&I lag aanvankelijk op koers om het eigendom van het net over te hevelen naar GTS. Dit zou het risico dat nadelige gevolgen van commerciële activiteiten van Gasunie worden afgewenteld op het netbeheer moeten mitigeren. Echter, Gasunie en de minister van Financiën zagen hierin een financieel risico. Een eventuele overheveling van het net van Gasunie naar dochter GTS zou volgens hen gevolgen hebben voor de kosten die Gasunie moet maken voor leningen en daardoor investeringen in de gasrotonde kunnen frustreren. De minister van EL&I heeft uiteindelijk geconcludeerd dat de Nederlandse situatie voldoet aan de Europese regelgeving.

Onzekerheid inzake de tariefregulering

De hoogte van de transporttarieven die Gasunie mag rekenen aan afnemers bepaalt in belangrijke mate de inkomsten van Gasunie. Gasunie heeft bij de investeringen die het tot 2010 deed grotendeels gesteund op de te verwachten inkomsten uit de transporttarieven zoals die toen golden, op basis van de voorwaarden die de minister van EL&I had vastgesteld.

Waarom worden transporttarieven gereguleerd?

Dat de tarieven die gebruikers van het net moeten betalen «van hogerhand» worden gereguleerd, hangt samen met het gegeven dat gasnetten natuurlijke monopolies zijn. Een toezichthouder moet er dan op toezien dat de transporttarieven niet te hoog worden. De toezichthouders (hier: de NMa en de Duitse toezichthouder) bepalen de tarieven voor het transport die GTS (in Nederland) en Gasunie (in Duitsland) mogen vragen aan hun afnemers. De tarieven worden zodanig vastgesteld dat netbeheerders enerzijds worden geprikkeld om efficiënter te werken en anderzijds ruimte houden voor investeringen. De toezichthouders zijn onafhankelijk; dat is wettelijk zo vastgelegd.

²⁴ «Vreemd vermogen» bestaat uit de schulden en verplichtingen.

²⁵ Het «derde pakket» is een pakket van Europese wetgevingsinstrumenten gericht op de interne energiemarkt.

In juni 2010 heeft de rechter de besluiten van de NMa voor de regulering van de transporttarieven voor het landelijk gasnet verworpen (CBb, 2010). Ze werden verworpen omdat de minister van EL&I zich er volgens de

rechter teveel in had gemengd door onder meer te bepalen wat de waarde van het landelijk gasnet was waar de NMa van uit moest gaan (CBb, 2010).

De NMa kondigde in het voorjaar van 2011 aan dat de door de NMa vastgestelde tarieven die GTS in rekening mag brengen de afgelopen jaren te hoog waren vastgesteld (NMa, 2011c). Gasunie boekte als reactie daarop € 900 miljoen af op het Nederlandse net en op goodwill (Gasunie, 2011a). Dit omdat een verlaging van de tarieven leidt tot lagere inkomsten van Gasunie, wat gevolgen heeft voor de investeringen die Gasunie doet in de aanleg van landelijke gaspijpleidingen. In het najaar van 2011 werd bekend dat Gasunie de komende jaren € 400 miljoen moet terugbetalen (NMa, 2011a). Zowel Gasunie, EnergieNed als belangenorganisatie VEMW heeft beroep aangetekend bij het CBb tegen deze besluiten.

Nieuwe initiatieven van de minister van EL&I

Om extra ruimte te bieden aan investeringen voor voorzieningszekerheid heeft de minister in het Energierapport 2011 aangekondigd de wetgeving voor de regulering te zullen aanpassen. Daarnaast wordt redelijk rendement een uitdrukkelijk criterium bij de vaststelling van de tarief-regulering (EL&I, 2011b). Het behalen van een redelijk rendement voor netbeheerders is overigens nu al vastgelegd in wet- en regelgeving ten aanzien van de tarieven (NMa, 2011b).

Daarnaast is het kabinet, zo blijkt uit het meest recente Energierapport, van plan om via een wetwijziging de wijze van financiering van investeringen voor het landelijk netbeheer aan te passen. In het Energierapport staat daarover: «*Het kabinet maakt met deze wetwijziging de weg vrij voor private financieringen in landelijk netbeheerders en verruimt daarmee de toegang tot de kapitaalmarkt. De landelijk netbeheerders hebben daarmee ook de mogelijkheid om extra financiële middelen aan te trekken, zonder dat dit ten laste komt van de Rijksbegroting*» (EL&I, 2011b).

De CEO van Gasunie heeft aangegeven te verwachten dat private kapitaalverschaffers hogere rendementseisen zullen stellen en dat dit dus het probleem met betrekking tot de financiering van investeringen van Gasunie niet op zal lossen (Persson, 2011). Ook zal de Staat in dat geval bij het uitoefenen van het aandeelhouderschap rekening moeten houden met belangen van anderen.

3.2.2.2 Risico's bij de deelname van EBN in gasopslag Bergermeer

Staatsdeelneming EBN is betrokken bij de realisatie (en daarna ook exploitatie) van een gasopslagfaciliteit in het oude gasveld Bergermeer. De minister van EL&I heeft als enig aandeelhouder van EBN ingestemd met deze investering (zie ook de volgende paragraaf).²⁶ Gasopslag valt volgens artikel 82 van de Mijnbouwwet onder de commerciële taken van EBN. Het project rond de gasopslag Bergermeer is op dit moment de enige commerciële activiteit van EBN.

De functie van gasopslag

Er bestaan grote verschillen in de vraag naar gas. Zo is de behoefte in de winter logischerwijs groter dan in de zomer. Maar ook binnen één seizoen kan de vraag naar gas variëren, bijvoorbeeld vanwege

²⁶ Gegeven de invulling van de statutaire afspraken tussen de minister en EBN.

prijsschommelingen. Om te kunnen omgaan met de verschillen in gasbehoefte is het nodig dat een gastransportnet een zekere flexibiliteit kent.

Het Groningenveld voorziet in Nederland grotendeels in deze flexibiliteit. Maar omdat het Groningenveld steeds leger raakt, zijn er andere vormen van flexibiliteit nodig. Een mogelijkheid daartoe vormen gasopslagen. Een alternatief voor de behoefte aan flexibiliteit is het efficiënter gebruiken van het gastransportnet. Om dit mogelijk te maken heeft de NMa in 2011 de regulering aangepast. Deze aanpassing in de regulering kan de behoefte aan gasopslagcapaciteit beïnvloeden en daarmee de winstgevendheid van gasopslag Bergermeer.

De Mijnbouwwet stelt dat de baten uit de uitvoering van de publieke taken van EBN (de deelname aan de opsporing en winning van aardgas) niet gebruikt mogen worden om commerciële activiteiten mee te financieren. De minister van EL&I heeft gesteld dat er een aparte bv moet komen die een extra waarborg moet vormen dat het risico op aansprakelijkheid voor EBN beperkt blijft tot haar initiële investering in de gasopslag Bergermeer. Die constructie moet EBN vooraf ter goedkeuring aan de minister van EL&I voorleggen. Op dit moment is deze bv er nog niet. Het risico van financiële tegenvallers is aanwezig. De behoefte aan opslagcapaciteit zou bijvoorbeeld geringer kunnen blijken te zijn dan vooraf ingeschat of het concurrerend aanbod van opslag groter.

Risico op onderbenutting gasopslag door uitstel herinrichting tarieven

Bij de gasopslag Bergermeer wordt straks gas van het net gehaald, naar de opslag vervoerd, en op een later moment weer van de opslag naar het net gestuurd. Daarvoor betalen de partijen die gas opslaan (dus de klanten van gasopslag Bergermeer) zogenaamde *entry*- en *exit*-tarieven aan netbeheerder GTS. Deze maken onderdeel uit van de transporttarieven.

Om het investeringsklimaat voor gasopslag te verbeteren heeft de minister van EL&I aan Gasunie-dochter GTS gevraagd of deze *entry*- en *exit*-tarieven bij gasopslagen omlaag kunnen (EZ, 2009b). Maar omdat de NMa een nieuw besluit moest nemen over de regulering van de transporttarieven heeft GTS deze herinrichting van de tarieven tot nader order uitgesteld. De NMa plaatst overigens vraagtekens bij de mogelijkheid om alleen de tarieven bij gasopslagen aan te passen. Dit omdat de wet voorschrijft dat de tarieven non-discriminatoir moeten zijn.

De partijen die betrokken zijn bij gasopslag Bergermeer zijn bij het berekenen van de winstgevendheid van het project uitgegaan van een verlaging van de *entry*- en *exit*-tarieven. Als die er niet komt, zullen de kosten voor gebruikers van de gasopslag hoger liggen dan verwacht en zal de capaciteit in het meest ongunstige geval onderbenut blijven. Dat heeft weer gevolgen voor de inkomsten van het project, en dus van EBN en de Staat.

3.2.2.3 Baten gasrotonde onzeker

Tussen 2005 en 2014 wordt voor € 8,2 miljard geïnvesteerd door Gasunie en EBN in de gasrotonde. De vraag is: staan er tegenover de kosten en risico's ook opbrengsten? De baten van de investeringen in de gasrotonde zijn onzeker. Door een groter en meer divers aanbod van gas zouden de energieprijzen kunnen dalen, maar dit is lastig te voorspellen. De

energieprijs wordt ook door andere factoren bepaald, zoals geopolitieke of economische factoren.

In opdracht van het Ministerie van EL&I heeft de Brattle Group berekend wat de baten zijn van de gasrotonde (Brattle Group, 2010). De onderzoekers concluderen dat de gasrotonde zorgt voor € 21 miljard aan extra economische activiteit en 13 000 banen per jaar gedurende tien jaar. Bij deze conclusies zijn kanttekeningen te plaatsen. Een groot deel van de geschatte extra economische activiteit die de Brattle Group toeschrijft aan de gasrotonde is gebaseerd op het al bestaande kleineveldenbeleid.²⁷ Dit betreft geen extra activiteit. Daarnaast wordt in de berekening van de Brattle Group geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat de inkomsten van Gasunie kunnen tegenvallen door wijzigingen in de tariefregulering.²⁸

Alle energieafnemers in Nederland betalen (direct of indirect) mee aan de investeringen van GTS via de transporttarieven, die onderdeel zijn van de energierekening. De NMa schat dat de gemiddelde consument jaarlijks tussen de € 30 en de € 50 betaalt voor het landelijk gasnet. Dit is ongeveer 3 á 5% van de gasrekening.²⁹

3.3 Toets op het publieke belang van de investeringen

Wij hebben onderzocht of de betrokken ministeries de investeringen van de staatsdeelnemingen Gasunie en EBN in de gasrotonde op ordelijke en controleerbare wijze hebben getoetst op de bijdrage ervan aan het publieke belang van het energiebeleid: een schone, betaalbare en betrouwbare energievoorziening. Dit betreft met name de investeringen die niet voortvloeien uit de wettelijke taken van de staatsdeelnemingen.³⁰ De beoordeling van het publieke belang (door de minister van Financiën voor Gasunie – eventueel na het raadplegen van de minister van EL&I – en door de minister van EL&I voor EBN) is belangrijk omdat het om activiteiten van staatsdeelnemingen gaat. Het aandeelhouderschap van staatsdeelnemingen is een instrument om het publieke belang te borgen (Financiën, 2007).

Wanneer de ministers toetsen op het publieke belang van de investeringen dan beantwoorden zij de vraag of die investeringen ondersteunend zijn aan het publieke belang. Over de kosteneffectiviteit van de gasrotondestrategie is daarmee niets gezegd.

Rol interne toezichthouder: Raad van Commissarissen

De goedkeuring door de ministers onderscheidt zich van de bij grote investeringen gebruikelijke toetsing door de Raad van Commissarissen (RvC) van de staatsdeelnemingen. De ministers toetsen de voorstellen aan het publieke belang en de RvC's van staatsdeelnemingen toetsen de voorstellen in de eerste plaats aan het belang van de vennootschap en van de onderneming. De minister van EL&I gaf dit onderscheid scherp aan in de meest recente voortgangsrapportage gasrotonde: Gasunie is een zelfstandige vennootschap met een RvC die op bedrijfseconomische gronden investeringsvoornemens afweegt, en ook de RvC van EBN geeft pas goedkeuring aan een investering indien deze in het belang van de vennootschap is (EL&I, 2011g).

Zowel bij investeringsvoorstellen van Gasunie als van EBN komt de goedkeuring door de minister als aandeelhouder in beeld na de goedkeuring door de RvC. Na goedkeuring van de voorstellen door de RvC krijgt de minister het voorstel voorzien van relevante stukken, zoals

²⁷ Het «kleineveldenbeleid» stimuleert de productie van gas uit kleinere gasvelden (buiten Groningen).

²⁸ Een tegenvaller lag zeer in de rede na de uitspraak van de rechter in juni 2010 en het feit dat de NMa de activawaarde zou bepalen. Duidelijk was al dat de NMa een lagere activawaarde voor ogen stond dan de minister.

²⁹ Voor grootverbruikers zoals zware industrie liggen deze bedragen vele malen hoger.

³⁰ Voor investeringen in het kader van wettelijke taken worden nut en noodzaak vooraf door de Minister van EL&I getoetst.

business cases. De Staat is zelf als 100% aandeelhouder het hoogste orgaan binnen de vennootschap.

De RvC van zowel Gasunie als EBN dient goedkeuring te geven aan investeringen van meer dan € 50 miljoen. In het geval van Gasunie is daarvoor een aparte commissie binnen de RvC in het leven geroepen: de Strategische Investeringscommissie (SIC). De SIC adviseert de RvC en bereidt besluitvorming voor over investeringsvoorstellen. De SIC beoordeelt investeringsvoorstellen, adviseert de RvC over de economische haalbaarheid en toetst de voorstellen aan het strategisch beleid. De SIC is ingesteld in 2005 in reactie op de wijziging in het aandeelhouderschap destijds.³¹

Er vindt minimaal eens per jaar overleg plaats tussen de RvC en de aandeelhouder. De RvC van Gasunie verschaft de aandeelhouder alle verlangde informatie tenzij zwaarwichtige belangen van de vennootschap, of een wettelijk voorschrift of rechtsregel zich daartegen verzet. Dit moet dan gemotiveerd worden toegelicht. Een keer per kwartaal wordt de financiële kwartaalrapportage die Gasunie oplevert doorgesproken met het Ministerie van Financiën. Deze kwartaalrapportage bestaat uit financiële overzichten en een voortgangsoverzicht van de lopende projecten. Daarnaast ontvangt het Ministerie van Financiën jaarlijks een update van het businessplan en een meerjarige investeringsagenda voor de komende tien jaar van Gasunie.

In het geval van EBN wordt er structureel ten minste vier keer per jaar overlegd met het Ministerie van EL&I. Daarnaast wordt het ministerie geïnformeerd via kwartaalrapportages, een strategisch meerjarenplan en een jaarverslag. Een keer per jaar is er een strategisch overleg tussen het Ministerie van EL&I en de voorzitter van de RvC van EBN.

Rolverdeling ministers

De beoordeling van grote investeringsvoorstellen van Gasunie (hoger dan € 100 miljoen) is een verantwoordelijkheid van de minister van Financiën.³² Bij investeringen door Gasunie vervult de minister van EL&I de rol van beleidsverantwoordelijk vakminister. De minister van Financiën stelt in de *Nota Staatsdeelnemingenbeleid* (Financiën, 2007) dat de vakministers met name worden betrokken «... *bij de vraag of de strategie van de onderneming voldoende in lijn is met de betrokken publieke belangen en of belangrijke investeringsvoorstellen daaraan ondersteunend zijn*».

De minister van EL&I wordt in de praktijk vooral geraadpleegd in die gevallen dat het publieke belang van voorgestelde investeringen door Gasunie niet evident is. Het gaat dan om de commerciële en/of buitenlandse investeringen van Gasunie, of met andere woorden, de investeringen die niet voortvloeien uit de wettelijke taak van Gasunie-dochter GTS.

Als het gaat om investeringen die *wel* voortvloeien uit de wettelijke taak van GTS (zoals investeringen in het landelijk gasnetwerk) beschouwt het Ministerie van Financiën het publieke belang als evident.

Wanneer de minister van EL&I wordt betrokken bij de toets op het publieke belang, baseert hij zich op de drie pijlers van het energiebeleid: de energievoorziening moet betaalbaar, betrouwbaar en schoon zijn. Het Ministerie van EL&I hanteert daarbij geen toetsingskader in de vorm van vaststaande criteria voor de weging van deze publieke belangen. Alle

³¹ In dat jaar splitste Gasunie zich in een transporttak en een handelstak, later GasTerra. Het aandeelhouderschap van transport kwam in handen van de minister van Financiën. De handelstak bleef in handen van de minister van EL&I.

³² Statuten NV Nederlandse Gasunie juli 2008 artikel 24.7 lid d.

investerings door Gasunie (en EBN voor zover die gasgerelateerd zijn) passen binnen de gasrotondestrategie, stelt de minister van EL&I (EL&I, 2011e).

EBN is een beleidsdeelneming³³ van de minister van EL&I. Dat wil zeggen dat de minister van EL&I als enig aandeelhouder goedkeuring verleent aan investeringsvoorstellen van EBN. Daarbij dient de minister de voorstellen zowel te toetsen op het verwachte rendement als op het waarborgen van het publieke belang. Dit is vastgelegd in de Nota Deelnemingenbeleid (Financiën, 2007).³⁴ Intern is er bij het Ministerie van EL&I een scheiding aangebracht tussen de rol van aandeelhouder en de rol van beleidsmaker door deze bij verschillende onderdelen van de organisatie onder te brengen, te weten respectievelijk het directoraat-generaal Ondernemen & Innovatie en het directoraat-generaal Energie, Telecom & Mededinging.

In de wijziging van de Mijnbouwwet in 2008 heeft de minister van EL&I de publieke taken van EBN vastgelegd en daarin de ruimte gemarkeerd voor commerciële activiteiten van EBN. In de gasrotondebrief (EZ, 2009b) heeft de minister van EL&I gewezen op de rol die EBN zou kunnen spelen op het terrein van de gasopslag. EBN neemt sinds 2009 op commerciële grondslag voor 40% deel aan het project Gasopslag Bergermeer (EBN, 2010).

Wanneer EBN een commerciële activiteit wil uitvoeren moet ze daarvoor toestemming vragen aan de minister van EL&I.³⁵ De toestemming die de minister van EL&I verleent vindt plaats op grond van wettelijke criteria zoals vermeld in de Mijnbouwwet. Deze houden in dat de andere activiteiten:

- nauw verwant moeten zijn aan de uitvoering van de wettelijke publieke taken van EBN;
- de uitvoering van die publieke taken niet mogen belemmeren of bemoeilijken; en
- het algemeen belang van het energiebeleid moeten dienen.

Volgens de statuten van EBN moet de aandeelhouder goedkeuring worden gevraagd voor alle investeringen van € 200 miljoen of meer.³⁶

We hebben de toets op het publieke belang onderzocht voor een tweetal casus: de aankoop van een deel van het Duitse gasnet door Gasunie en de deelname van EBN in gasopslag Bergermeer.³⁷

Casus: aankoop van een deel van het Duitse gasnet door Gasunie
Gasunie nam in 2008 een deel van het Duitse gasnet over. Het voorstel voor deze investering is in 2007 voorgelegd aan de verantwoordelijk aandeelhouder, de minister van Financiën.

De RvC van Gasunie stemde daaraan voorafgaand met het voorstel in. De discussie binnen de RvC spitte zich onder meer toe op het uitbrengen van het beste bod voor de overname van het net. De RvC plaatste de aankoop nadrukkelijk in het kader van de gasrotondestrategie zoals geformuleerd door de minister van EL&I. De RvC stelde zich op het standpunt dat het vervolgens aan de aandeelhouder was om de strategie te plaatsen in relatie tot politieke en financiële gevolgen voor Nederland.

De minister van Financiën concludeerde na beoordeling van het voorstel dat de aankoop in overeenstemming is met de strategie van Gasunie en past in het energiebeleid zoals dat is geformuleerd door het Ministerie van

³³ Een beleidsdeelneming houdt in dat het beheer van deze deelneming niet is overgedragen aan de minister van Financiën. Dit omdat de operationele beleidsmatige verwevenheid van de deelneming met het vakdepartement (in dit geval EL&I) geen goede scheiding mogelijk maakt tussen een op zichzelf staande en zelfstandig functionerende onderneming enerzijds en beleidsmatige aspecten anderzijds.

³⁴ «Bij de invulling van het publieke belang binnen het aandeelhouderschap zal de Staat zich actiever gaan richten op de strategische koers van de onderneming en het toetsen van belangrijke investeringsvoorstellen die daarmee verband houden. De Staat zal vanuit die optiek de strategische koers en daarmee verbonden belangrijke investeringsbeslissingen van de onderneming niet langer uitsluitend toetsen aan rendement» (Financiën, 2007).

³⁵ Op grond van de Mijnbouwwet, artikel 82, lid 3.

³⁶ Statuten Energiebeheer Nederland BV januari 2008 artikel 10.7 lid c.

³⁷ De toets op het publieke belang wordt bedoeld zoals verwoord aan het begin van deze paragraaf: het op ordelijke en controleerbare wijze toetsen van investeringen van staatsdeelnemingen Gasunie en EBN in de gasrotonde op de bijdrage ervan aan het publieke belang van het energiebeleid.

EL&I.³⁸ Van de instemming door de minister van EL&I is een aantekening gemaakt in het dossier. Niet duidelijk is op welke wijze de minister van EL&I heeft vastgesteld dat de aankoop bijdraagt aan het energiebeleid, doordat schriftelijke documentatie daarover ontbreekt. Het Ministerie van EL&I beschikt niet over een dossier van de uitgevoerde beoordeling op de investering in het Duitse net.

De conclusie van de beoordeling door de minister van Financiën luidde dat de aankoop van het gasnet in Duitsland redelijk gerechtvaardigd was, maar dat er nog veel onzekerheden waren over onder meer de geplande biedprijs, de nettocontantewaardeberekening en de strategische voordelen van de aankoop voor zowel Gasunie als de Staat. De aankoop zou de gasrotonde kunnen faciliteren en daardoor kunnen bijdragen aan meer energievoorzieningszekerheid. Een voordeel van de aankoop was verder dat de afzetmarkt voor het gas uit het Groningenveld zou worden vergroot, met extra inkomsten voor de Staat tot gevolg.³⁹ In het beoordelingsrapport werd aangetekend dat Gasunie voor de verzilvering van de hiervoor genoemde strategische voordelen afhankelijk zou zijn van externe partijen en omstandigheden. Bovendien zouden er extra investeringen nodig zijn. De aankoop van het Duitse net vergemakkelijkt de aansluiting op Nord Stream, maar realiseert die nog niet, zo wordt gesteld. Deze voordelen zouden zich bovendien ook voor kunnen doen zonder de eigendom van het Duitse net door Gasunie.

Op het door Gasunie aangeschafte Duitse gasnet is kort na de aanschaf voor € 720 miljoen afgeboekt. In 2008 heeft er een afboeking plaatsgevonden van € 150 miljoen in verband met lagere tarieven van concurrenten van Gasunie en in 2009 heeft er een aanvullende afboeking plaatsgevonden van € 570 miljoen. Deze afboeking heeft te maken met de aangepaste transporttarieven voor het Duitse leidingennetwerk door de Duitse toezichthouder per 1 januari 2009. Recent is daarnaast voor € 679 miljoen de *goodwill* afgeboekt die ontstaan is bij de aanschaf van het Duitse net. In totaal is er op dit moment dus ongeveer € 1,4 miljard afgeboekt op de aankoopwaarde van € 2,1 miljard. Voor de minister van Financiën was ten tijde van de beslissing over de aankoop duidelijk dat de tariefregulering in Duitsland onzeker was en dus het voornaamste risico vormde. De hierboven genoemde mogelijke voordelen van de aanschaf wogen voor de minister van Financiën op tegen dit risico van een ongunstige regulering. De minister van Financiën ging uit van een positief inkomen uit het Duitse net en een extra dividendbijdrage aan de Staat.⁴⁰

Met alleen het door Gasunie aangekochte Duitse netwerk was de aansluiting op Nord Stream die in het noorden van Duitsland aanlandt niet gerealiseerd. Daarvoor was een volgende investering nodig. Daartoe participeert Gasunie sinds april 2010 voor 20% in de Noord-Europese Gasleiding (NEL). Deze gasleiding moet het Duitse net van Gasunie gaan aansluiten op de aanlanding van Nord Stream in Lubmin in Duitsland.

Ook met deze participatie stemde de RvC van Gasunie in voorafgaand aan de instemming door de minister van Financiën. De minister van Financiën beschouwt de participatie van Gasunie in de NEL als onderdeel van het kabinetsbeleid voor de gasrotonde.⁴¹ We hebben aan de hand van de door het Ministerie van Financiën verstrekte informatie niet kunnen reconstrueren op welke wijze dat is getoetst en of de minister van EL&I bij de toets op het publieke belang van deze participatie is geraadpleegd.

³⁸ De criteria zoals door de minister van Financiën geformuleerd in de brief aan de Tweede Kamer in 2009 (Kamerstuk 28 165, nr. 97) waren ten tijde van deze beoordeling nog niet vastgelegd.

³⁹ Dit blijkt uit een interne notitie van het Ministerie van Financiën van 7 november 2007.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Dit blijkt uit een interne notitie van het Ministerie van Financiën uit 2010.

Casus: deelname EBN in gasopslag Bergermeer

In september 2009 stemde de RvC van EBN in met het voorstel deel te nemen in Gasopslag Bergermeer. Het voorstel is vervolgens in oktober 2009 voorgelegd aan de minister van EL&I. Daarbij werden dezelfde stukken voorgelegd als die eerder aan de RvC van EBN waren voorgelegd. De minister van EL&I heeft als verantwoordelijk aandeelhouder namens de Staat gekeken naar het verwachte rendement en risico's van de gasopslag alsmede naar de bijdrage van de deelneming aan het publieke belang. De minister concludeert met het oog daarop dat de deelname aan de gasopslag de gewenste ontwikkeling van de Nederlandse gasrotonde bevordert en bijdraagt aan de voorzienings- en leveringszekerheid op de Noordwest-Europese gasmarkt.

Met zijn conclusie haakt de minister van EL&I aan bij de wettelijke criteria: de taak is nauw verwant aan de uitvoering van wettelijke taken van EBN, belemmert de uitvoering van die taken niet en dient het algemeen belang van het energiebeleid.

Het is echter niet duidelijk gedocumenteerd *hoe* de minister van EL&I tot deze conclusie is gekomen. De toets op het publieke belang door de minister van EL&I is niet controleerbaar gedaan.

De minister van EL&I heeft kritische vragen gesteld over de voorgenomen deelneming van EBN. Deze vragen zijn ook door EBN beantwoord. Het is echter niet duidelijk geworden hoe de antwoorden van EBN vervolgens zijn afgewogen, of de antwoorden van EBN voldoende waren voor het ministerie en of het investeringsvoorstel hier nog op is aangepast.

Naar aanleiding van de bestudeerde projecten (aankoop Duits gasnet door Gasunie inclusief de participatie in NEL door Gasunie, en deelname EBN in gasopslag) concluderen we dat de toetsing van investeringsprojecten aan het publieke belang niet in alle gevallen op achterhaalbare wijze heeft plaatsgehad.

Het voornemen van de minister om een minderheid van Gasunie te privatiseren moet ook in het licht van het borgen van het publieke belang worden beschouwd. Ten aanzien van de deelnemingen waarin de Staat niet alleen participeert, maar waar ook andere aandeelhouders deelnemen, dient de Staat als aandeelhouder rekening te houden met de gerechtvaardigde belangen van zijn medeaandeelhouders (Financiën, 2007).

3.4 Informatievoorziening aan de Tweede Kamer

De minister van EL&I heeft de Tweede Kamer over de gasrotonde geïnformeerd met de reguliere energierapporten, met twee voortgangsrapportages in 2009 (EZ, 2009b) en 2011 (EL&I, 2011g) en met het toezenden van de studie naar de economische effecten van de gasrotondestrategie (Brattle Group, 2010). Die informatie was transparant over de rol van de minister als beleidsverantwoordelijke voor de gasrotondestrategie. De minister heeft aangegeven uit welke facetten het beleid bestaat en op welke wijze de minister de randvoorwaarden schept voor de realisatie van de gasrotonde.

In de meest recente voortgangsrapportage van november 2011 (EL&I, 2011g) gaat de minister in op de beleidslijnen die zijn uitgezet ten behoeve van de gasrotondestrategie en de resultaten die daarop zijn geboekt. Ten aanzien van de investeringen in de infrastructuur, het

onderwerp van dit rapport, heeft de minister daarbij inzichtelijk gemaakt voor welke bedragen Gasunie en EBN in de gasrotonde investeren. In de eerdere voortgangsrapportage was dit niet het geval (alhoewel er toen ook al door Gasunie voor miljarden was geïnvesteerd). Daarmee heeft de informatievoorziening van de minister van EL&I aan volledigheid gewonnen.

Naast de verbeteringen in de voortgangsrapportage zijn er ook punten waarop verdere verbetering mogelijk is. Zo zijn de betrokkenheid van de minister van Financiën en de minister van EL&I bij de uitvoering van de gasrotondestrategie, via de investeringen van staatsdeelnemingen, niet transparant weergegeven. Ook de risico's en mogelijke financiële gevolgen voor de Staat worden niet belicht. Informatie hierover heeft de minister van EL&I recent wel verstrekt in antwoord op verzoeken van enkele fracties in de Eerste Kamer (EL&I, 2011f). Een ander verbeterpunt betreft informatie over de vraag of en hoe grote commerciële investeringen in de gasrotonde, uitgevoerd door Gasunie of EBN, zijn getoetst op hun bijdrage aan het publieke belang.

De minister van EL&I heeft de betrokkenheid van de overheid bij de investeringen door de staatsdeelnemingen namens het kabinet weliswaar benoemd in de kabinetsreactie op de studie van de Brattle Group (EL&I, 2011c), maar gaat daarbij niet in op de verantwoordelijkheid van de Staat bij deze investeringsbesluiten.

BIJLAGE 1 AFKORTINGEN

BBL	Balgzand-Bacton Line (gasleiding tussen Nederland en het Verenigd Koninkrijk)
CBb	College van Beroep voor het Bedrijfsleven
CPB	Centraal Planbureau
EBN	Energie Beheer Nederland
GTS	Gas Transport Services
LNG	Liquefied natural gas
NEL	Noord-Europese Gasleiding
NMa	Nederlandse Mededingingsautoriteit
VEMW	Vereniging voor Energie, Milieu en Water

BIJLAGE 2 METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING

Op 9 september 2010 hebben wij het projectvoorstel voor dit onderzoek vastgesteld. Kort daarop zijn de externe versies van het voorstel verzonden aan de Ministeries van EL&I, Financiën en Buitenlandse Zaken. Met de eerste twee partijen zijn vervolgens gesprekken gevoerd om de procedure en de inhoud van het onderzoek toe te lichten. Ook aan Gasunie en de NMa hebben wij op het niveau van de directie respectievelijk Raad van Bestuur het onderzoek toegelicht. Vervolgens zijn met beide ministeries, Gasunie en de NMa verscheidene gesprekken gevoerd om informatie in te winnen ten behoeve van het onderzoek en zijn bij de ministeries en Gasunie archieven bestudeerd. Ook hebben wij gesprekken gevoerd met verscheidene Europese instanties (de permanente vertegenwoordiging en het DG Energy van de Europese Commissie), bedrijven (GasTerra, TAQA, 4Gas) en andere betrokken organisaties (zoals EnergieNed en TNO).

Financiële en overige risico's voor de Staat

Voor het onderdeel over de financiële risico's voor de Staat bij de gasrotonde hebben we aanvullend op de informatie die ons is verstrekt in gesprekken met de Ministeries van EL&I en Financiën en de staatsdeelneming Gasunie, dossiers onderzocht betreffende de investeringen die deze partijen hebben gearhiveerd.

Onderbouwing van de gasrotondestrategie

Voor het onderdeel over de beleidsvoorbereiding en –onderbouwing hebben wij gesprekken gevoerd met het Ministerie van EL&I; ook hebben wij het archief van dit ministerie over de gasrotonde geraadpleegd. Daarbij hebben we een analyse verricht op de Kamerstukken aangaande de gasrotonde om inzicht te krijgen wat wel en wat niet aan de Tweede Kamer is meegedeeld in de ontstaansfase van de gasrotonde.

Toets op publiek belang

Voor het onderdeel over de toets op het publieke belang van investeringen in de gasrotonde door staatsdeelnemingen zijn bij de betrokken partijen dossiers opgevraagd. Een drietal daarvan hebben wij nader onderzocht: de aankoop van een deel van het Duitse net door Gasunie, de participatie in de NEL (eveneens door Gasunie) en de deelname van EBN in de gasopslag Bergermeer.

Rol van de Raad van Commissarissen

De rol van de RvC is bestudeerd aan de hand van informatie over de opzet van de rolinvulling (wetsteksten, statuten, reglementen) en op basis van bij de betrokken staatsdeelnemingen opgevraagde notulen van vergaderingen van de RvC (voor zover die gingen over investeringsvoorstellen).

Informatievoorziening aan de Tweede Kamer

De wijze waarop de Tweede Kamer is geïnformeerd over het beleid, zowel in de «startfase» als lopende de uitvoering, hebben we bekeken aan de hand van Kamerstukken en dossiers van het Ministerie van EL&I.

De bevindingen die uit onze onderzoeksfase naar voren zijn gekomen zijn voorgelegd aan het Ministerie van EL&I en het Ministerie van Financiën voor een controle op feitelijke onjuistheden. De door het ministerie gecontroleerde bevindingen vormen de basis voor dit rapport.

Dit rapport is voor een bestuurlijke reactie voorgelegd aan de minister van EL&I en de minister van Financiën. De reactie is in deze rapportage opgenomen.

BIJLAGE 3 NORMEN

De normen waaraan we getoetst hebben zijn hieronder opgenomen uitgesplitst naar onderzoeksonderdeel.

Onderbouwing en beleidsvoorbereiding

Onze algemene normen ten aanzien van de beleidsvoorbereiding stellen dat de overheid haar ambities goed formuleert en vervolgens haar beleid baseert op vragen uit de samenleving (vraaggericht beleid), zich afvraagt met welk beleid de doelstelling het best behaald kan worden en dat onderzocht is of gekozen beleid potentieel of bewezen werkzaam is. Voor dit onderzoek is specifiek gekeken naar de volgende normen:

- Het beleidsdoel is SMART geformuleerd, dat wil zeggen specifiek, meetbaar, afgestemd (met het parlement), realistisch en tijdsgebonden.
- De minister is nagegaan of de doelen gerealiseerd kunnen worden binnen de afgesproken tijd met de beschikbare mensen en middelen. Er zijn betrouwbare studies die aantonen dat de gasrotonde een instrument is dat het beoogde doel dient, of de minister heeft dat zelf plausibel gemaakt.
- De minister beschikt over betrouwbare scenarioanalyses voor de toekomstige energiemix en de rol van gas daarin. De minister heeft op basis daarvan een visie op de energiemix van de toekomst en de rol van gas daarin.
- De minister heeft inzicht in de mate waarin de eigen ambitie strookt dan wel botst met plannen van de EU en de plannen van de ons omringende landen. Duidelijk is hoe deze van invloed kunnen zijn op de realisatie en de werking van de gasrotonde.
- De minister is nagegaan op welke wijze de totstandkoming van een gasrotonde bijdraagt aan de centrale doelen van het energiebeleid: een schone, betaalbare en betrouwbare energievoorziening.

Financiële en overige risico's voor de Staat

Voor het deel over de (financiële) risico's die de Staat met de uitvoering van de gasrotondestrategie loopt hebben de volgende normen als uitgangspunt gediend:

- Het is duidelijk en afgebakend wie (in de uitvoering van de beleidsstrategie) welke kosten opbrengt en wie eventuele financiële tegenvallers opvangt.
- De minister is op de hoogte van de financiële risico's die staatsdeelnemingen aangaan voor zover het gaat om het realiseren van de gasrotonde en deze de beleidsdoelen van de minister kunnen raken.

Daarnaast hebben als norm gediend de onderdelen van de statuten van EBN en Gasunie waarin bepaald is dat de goedkeuring van de Staat vereist is voor investeringen boven een bepaald bedrag.

- Statuten EBN, artikel 10.7: De directie behoeft de goedkeuring van de algemene vergadering voor besluiten die strekken tot: (...) c) het verrichten van (des)investeringen en het verrichten van andere rechtshandelingen dan hiervoor in dit lid bedoeld, indien

het belang of de waarde van die rechtshandelingen voor de vennootschap een bedrag van tweehonderd miljoen euro (EUR 200 000 000,-) of een door de algemene vergadering vastgesteld en aan de directie medegedeeld hoger bedrag te boven gaat, met dien verstande evenwel dat de goedkeuring van de algemene vergadering niet vereist is voor besluiten van de directie omtrent (i) het aangaan van overeenkomsten waarbij aan de vennootschap een bankkrediet wordt verleend; (ii) het aangaan van geldleningen ten laste van de vennootschap en (iii) andere handelingen dan het aangaan van of het uitvoeren van een OVS die verbonden zijn met het kasbeheer.

- Statuten Gasunie, artikel 24.7: Goedkeuring van de algemene vergadering is vereist voor besluiten van de raad van bestuur omtrent een belangrijke verandering van de identiteit of het karakter van de vennootschap of de onderneming, waaronder in ieder geval:
(...) d) het doen van een investering of desinvestering ter waarde van ten minste éénhonderd miljoen euro (EUR 100 000 000) of een door de algemene vergadering vastgesteld en aan de raad van bestuur medegedeeld hoger bedrag, door de vennootschap of een afhankelijke maatschappij in het kapitaal van een andere vennootschap, alsmede het ingrijpend vergroten of verminderen van zulk een deelneming.

Toets op publiek belang

Voor het onderzoek naar de toets op het publieke belang haken we aan bij onze algemene normen voor beleidsinformatie: deze is op een ordelijke, controleerbare en deugdelijke wijze binnen het departement tot stand gekomen. Onze specifieke normen waren:

- De betrokken aandeelhouder namens de Staat heeft, al dan niet in samenspraak met de beleidsverantwoordelijk minister, op ordelijke en controleerbare wijze getoetst of de voorgenomen investering een bijdrage levert aan de doelen van het energiebeleid: een schone, betaalbare en betrouwbare energievoorziening.
- Met het oog op de staatsdeelnemingen die deelnemen, hebben de betrokken ministeries een functionele scheiding aangebracht tussen het specifieke belang van de aandeelhouder(s) en het algemeen belang van energievoorzieningszekerheid.

Informatievoorziening Tweede Kamer

De informatievoorziening aan de Tweede Kamer hebben we beoordeeld zowel bij de totstandkoming van het beleid als bij de uitvoering daarvan. De normen die we hebben gehanteerd zijn:

- De Tweede Kamer heeft bij aanvang van de strategie tijdig relevante informatie gekregen over alle toen bij de minister bekende voor- en nadelen van het voorgestelde instrument. Daarbij is inzicht verschaft in: de afweging van alternatieve instrumenten om in hetzelfde doel te voorzien, de verwachte kosten, baten en risico's, de voorgestelde financiering en budgettaire inpassing en de raakpunten met overig energiebeleid.
- De minister maakt de informatie periodiek inzichtelijk voor de Tweede Kamer en geeft daarbij inzicht in: het risicomanagement,

de stand van zaken in de realisatie (financiën en prestaties)
afgezet tegen de planning en eventuele veranderingen in de
(beleids-)omgeving die op doelrealisatie van invloed zijn.

LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (2009). *Tariefregulering Energienetbeheer*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 901, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Brattle Group (2010). *Economic Impact of the Dutch Gas Hub Strategy on the Netherlands*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011. Bijlage bij Kamerstuk 29 023, nr. 78. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie.

CBb (2010). *Uitspraak inzake methodebesluiten landelijk gastransportnet*. LJ-Nummer: BM9470. Datum uitspraak: 29 juni 2010. Den Haag: College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

EBN (2008). *Statuten Energie Beheer Nederland BV*. Kenmerk 80 047 591 RTD C 605 961/3. Utrecht: Energie Beheer Nederland BV.

EBN (2010). Deelnemingen Energie Beheer Nederland B.V. http://www.ebn.nl/files/lijst_deelnemingen.xls, geraadpleegd op 19 januari 2011.

EL&I (2010). *Voorzienings- en leveringszekerheid energie*. Brief van de minister van EL&I aan de Tweede Kamer ter aanbidding van een studie naar de bijdrage van de gasrotonde aan de Nederlandse economie. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 29 023, nr. 78. Den Haag: Sdu.

EL&I (2011a). *Vragen van het lid Paulus Jansen (SP) aan de ministers van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en van Financiën over het verlagen van de nettarieven voor Gasunie door de NMa (ingezonden 3 augustus 2011)*. Antwoord. Tweede Kamer, Kamervragen met antwoord 2010–2011, nr. 3559. Den Haag: Sdu.

EL&I (2011b). *Energierapport*. Brief minister met het energierapport 2011. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 31 510, nr. 45. Den Haag: Sdu.

EL&I (2011c). *Voorzienings- en leveringszekerheid energie*. Kabinetsreactie op studie naar de economische effecten van de gasrotondestrategie. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 29 023, nr. 79. Den Haag: Sdu.

EL&I (2011d). Antwoorden van de minister van EL&I d.d. 14 oktober 2011 op vragen van de Eerste Kamer. *Voorzienings- en leveringszekerheid energie. Verslag schriftelijk overleg over de Gasrotonde*. Eerste Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 29 023, E. Den Haag: Sdu.

EL&I (2011e). Antwoorden van de minister van EL&I d.d. 1 juni 2011 op vragen van de Eerste Kamer. *Voorzienings- en leveringszekerheid energie. Verslag schriftelijk overleg over de studie «Economic Impact of the Dutch Gas Hub Strategy»*. Eerste Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 29 023, C. Den Haag: Sdu.

EL&I (2011f). Antwoorden van de minister van EL&I d.d. 5 december 2011 op vragen van de Eerste Kamer. *Voorzienings- en leveringszekerheid energie. Verslag schriftelijk overleg met nadere vragen over het Gasrotondeproject*. Eerste Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 29 023, F. Den Haag: Sdu.

EL&I (2011g). *Voortgangsrapportage gasrotonde 2011*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012. Bijlage bij Kamerstuk 29 023, nr. 112. Den Haag: Sdu.

Energy Information Administration/U.S. Department of Energy (2008). *Annual Energy Outlook 2008; With Projections to 2030*. DOE/EIA-0383(2008). June 2008. Washington: Energy Information Administration.

EZ (2005). *Voorzienings- en leveringszekerheid energie*. Brief van de minister van EZ aan de Tweede Kamer met een reactie op het advies «Gas voor Morgen». Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 023, nr. 10. Den Haag: Sdu.

EZ (2007). *Voorzienings- en leveringszekerheid energie*. Brief van de minister van EZ aan de Tweede Kamer over de hoofdlijnen van een nieuw reguleringskader voor gastransporttarieven. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 29 023, nr. 37. Den Haag: Sdu.

EZ (2008). *Energierapport 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008. Bijlage bij kamerstuk 31 510, nr. 1. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken/Directoraat-Generaal voor Energie en Telecom.

EZ (2009a). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2010; Memorie van Toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 123 XIII, nr. 2. Den Haag: Sdu.

EZ (2009b). *Voorzienings- en leveringszekerheid energie*. Brief van de minister van EZ aan de Tweede Kamer met een voortgangsrapportage over de strategie die het kabinet volgt gericht op Nederland als gasrotonde. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 29 023, nr. 73. Den Haag: Sdu.

EZ (2010). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2011; Memorie van Toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 500 XII, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Financiën (2007). *Deelnemingenbeleid Rijksoverheid*. Nota Staatsdeelnemingenbeleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 28 165, nr. 69. Den Haag: Sdu.

Gasunie (2006). *Jaarverslag 2005 NV Nederlandse Gasunie*. Groningen: eigen beheer.

Gasunie (2007). *Jaarverslag 2006 NV Nederlandse Gasunie*. Groningen: eigen beheer.

Gasunie (2008a). *Akte van Statutenwijziging NV Nederlandse Gasunie*. Versie d.d. 9/28-7-2008 Groningen: eigen beheer.

Gasunie (2008b). *Jaarverslag 2007 NV Nederlandse Gasunie*. Groningen: eigen beheer.

Gasunie (2009). *Jaarverslag 2008 NV Nederlandse Gasunie*. Groningen: eigen beheer.

Gasunie (2010). *Jaarverslag 2009 NV Nederlandse Gasunie*. Groningen: eigen beheer.

Gasunie (2011a). *Halfjaarbericht 2011 NV Nederlandse Gasunie*. Groningen: eigen beheer.

Gasunie (2011b). *Jaarverslag 2010 NV Nederlandse Gasunie*. Groningen: eigen beheer.

NMa (2011a). «NMa: GTS moet 400 miljoen euro terugbetalen aan afnemers.» Nieuwsbericht d.d. 12 oktober 2011. http://www.nma.nl/documenten_en_publicaties/archiefpagina_nieuwsberichten/nieuwsberichten/2011/49_11_nma_gts_moet_400_miljoen_euro_terugbetalen_aan_afnemers.aspx, geraadpleegd op 16 november 2011.

NMa (2011b). Jaap de Keijzer: «Goed dat minderheidsprivatisering in energiesector mogelijk wordt». Webartikel d.d. 16 juni 2011. http://www.nma.nl/documenten_en_publicaties/opinie/reacties_lezingen_en_speeches/jaap_de_keijzer_goed_dat_minderheidsprivatisering_in_energiesector_mogelijk_wordt.aspx, geraadpleegd op 14 mei 2011.

NMa (2011c). «NMa legt ontwerp-methodebesluiten GTS ter inzage». Persbericht d.d. 17 mei 2011. http://www.nma.nl/documenten_en_publicaties/archiefpagina_nieuwsberichten/nieuwsberichten/2011/21_11_nma_legt_ontwerp_methodebesluiten_gts_ter_inzage.aspx, geraadpleegd op 11 mei 2012.

Persson, M. (2011). *Staatsbedrijven met geldgebrek*. Artikel gepubliceerd in *De Volkskrant* d.d. 16 juni 2011, p. 22.

Raad van State (2009). *Wijziging van de Gaswet en de Elektriciteitswet 1998, tot versterking van de werking van de gasmarkt, verbetering van de voorzieningszekerheid en houdende regels met betrekking tot de voorrang voor duurzame elektriciteit, alsmede enkele andere wijzigingen van deze wetten*. Advies Raad van State en nader rapport. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 904, nr. 4. Den Haag: Sdu.