

Vergaderjaar 1999–2000

26 811

Aardgasbaten

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud		blz.
Samenvatting		5
1	Inleiding	7
2	Baten voor de Staat uit aardgas	9
2.1	Doel batenbeleid	9
2.2	Opbrengsten uit verkoop	9
2.3	Verdeling van de winst	9
3	Beleidsrisico's	11
3.1	Aard van de beleidsrisico's	11
3.2	Kwantificering van de beleidsrisico's	11
4	Conclusies en aanbevelingen	15
5	Reactie minister	16
6	Nawoord Rekenkamer	18
Bijlage 1	Beschrijving aardgasbeleid	20
Bijlage 2	Overzicht van conclusies en aanbevelingen	24

SAMENVATTING

De Rekenkamer heeft in de periode 1997–1999 onderzoek verricht naar de opzet van het aardgasbeleid, zoals dat gedurende enkele tientallen jaren door de Nederlandse overheid wordt gevoerd. Met het onderzoek beoogt de Rekenkamer de Tweede Kamer te informeren over de opzet en de achtergronden van het gasbeleid en over de beleidsrisico's in verband met de baten voor de Staat, rekening houdend met de ontwikkelingen in de beleidsomgeving.

De eindconclusie van de Rekenkamer luidt dat de voorgestelde liberalisering van de binnenlandse gasmarkt bij ongewijzigd batenbeleid leidt tot een aanzienlijke inkomstenderving voor de Staat.

De winning van aardgas uit het Groningenveld en de zogenaamde kleine velden gebeurt door private ondernemingen (oliemaatschappijen). De Staat participeert in de winning door middel van Energie Beheer Nederland B.V. (EBN, een 100% Staatsdeelneming).

De productie en afzet van aardgas wordt gecoördineerd door de NV Nederlandse Gasunie, waarin de Staat, EBN, Shell en Esso participeren. Gasunie draagt zorg voor inkoop, transport en verkoop van gas. Het door de oliemaatschappijen geproduceerde gas wordt verkocht aan Gasunie die het vervolgens doorverkoopt aan grootverbruikers, distributiebedrijven en buitenlandse afnemers, tegen marktprijzen die gerelateerd zijn aan de olieprijs. De winst uit deze gasverkoop blijft niet bij Gasunie, maar vloeit terug naar de producenten. Gasunie koopt het gas namelijk van de producenten tegen vastgestelde prijzen die zo veel mogelijk de marktwaarde benaderen. De winst die aldus terecht komt bij de producenten, is vervolgens onderworpen aan een stelsel van afdrachten (op basis van privaatrechtelijke overeenkomsten) en heffingen (op basis van Koninklijke Besluiten). Dit stelsel heeft tot nu toe verzekerd dat de Staat een gerechtvaardigd aandeel in de aardgasopbrengsten kon ontvangen.

De Rekenkamer heeft echter aan de hand van een eigen rekenmodel vastgesteld dat, wanneer het huidige batenbeleid ongewijzigd wordt voortgezet, de beoogde liberalisering van de Nederlandse gasmarkt tot een aanzienlijke inkomstenderving voor de Staat leidt. Liberalisering leidt namelijk tot meer (buitenlandse) concurrentie op de markt, hetgeen verlies van binnenlands marktaandeel van Gasunie en een neerwaartse druk op de prijzen tot gevolg zal hebben, waardoor de jaarlijkse baten-derving voor de Staat ten minste enkele honderden miljoenen gulden per jaar zal bedragen en zelfs kan oplopen tot ruim f 2 miljard. De Rekenkamer beveelt de minister van Economische Zaken daarom aan de uitgangspunten van het huidige batenbeleid te heroverwegen.

Uit de reactie van de minister op het onderzoek kan worden afgeleid dat zij onderschrijft dat liberalisering tot batenderving voor de Staat zal leiden. Zij tekende daarbij echter aan dat de berekeningen met veel onzekerheden zijn omgeven. Ze liet voorts weten dat zij het niet wenselijk en ook niet mogelijk acht het bestaande regime van afdrachten en heffingen te wijzigen.

De Rekenkamer beklemtoont in haar nawoord de noodzaak van een weloverwogen besluitvorming over Mijnbouwwet en Gaswet door de Staten-Generaal, waar het gaat om de aardgasbaten. Daarbij is het van belang dat de Staten-Generaal bij de besluitvorming (over de inrichting van het afdrachten- en heffingenregime, het tempo en omvang van de liberalisering – gegeven de ruimte die de Europese

gasrichtlijn biedt – en de positie van Gasunie in een geliberaliseerde markt) voor de verschillende beleidsopties een indicatie heeft van de financiële gevolgen voor de rijksbegroting.

1 INLEIDING

In 1923 werd in de Nederlandse bodem voor het eerst aardgas aange- troffen. Het ging daarbij om zeer bescheiden hoeveelheden. Vanaf de tweede helft van de jaren veertig werd de exploratie van aardgas structureel aangepakt. Een doorbraak vond plaats eind jaren vijftig, toen in Groningen (Slochteren) zeer omvangrijke voorraden werden aange- troffen. Voor de rijksoverheid was dat de aanleiding voor het formuleren van een beleid voor de exploratie, winning en afzet van aardgas. Op 11 juli 1962 zond de toenmalige minister van Economische Zaken een nota inzake het aardgas aan de Tweede Kamer. De belangrijkste kenmerken van het hierin beschreven beleid waren ultimo 1998 nog steeds van toepassing, namelijk de coördinatie tussen productie en afzet van aardgas en het partnerschap van overheid¹ en private onderne- mingen.

De Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM, een joint venture van Shell en Esso) en Energie Beheer Nederland B.V. (EBN, een 100% Staatsdeel- neming en tot 1989 een onderdeel van DSM) vormen samen de Maatschap Groningen die het Groningenveld exploiteert. EBN neemt ook deel in de winning van de velden buiten Groningen (de zogenaamde kleine velden). Daardoor deelt de Staat in de winst van de producenten en daarmee ook in het ondernemingsrisico. Centraal in de coördinatie van productie en afzet staat de gezamenlijk door Staat, DSM, Shell en Esso opgerichte NV Nederlandse Gasunie (hierna: Gasunie) die zorg draagt voor inkoop, transport en verkoop van gas.

Het hoofddoel van het gasbeleid is samengevat als het leveren van een maximale bijdrage aan de ontplooiing van de Nederlandse economie.

De Rekenkamer onderscheidt in het gasbeleid drie cruciale aspecten, namelijk het *volume* van exploratie, winning en afzet, de *prijs* van de binnenlandse afzet en de *baten* voor de Staat.

Het volumebeleid is gericht op voorzieningszekerheid (afstemming van het aanbod van gas op de binnenlandse vraag) en op leveringszekerheid (op elk moment van het jaar moet aan de fluctuerende binnenlandse vraag kunnen worden voldaan). Daarnaast wordt gestreefd naar een verantwoord beheer van de nationale gasreserves.

Het prijsbeleid is gericht op het realiseren van de marktwaarde bij de verkoop van gas. De marktwaarde wordt opgevat als de prijs van een relevante alternatieve energiedrager (meestal olie) of de prijs van gas die een serieus te nemen concurrent in rekening brengt.

Het ministerie beschouwt de baten niet als een zelfstandig sturings- instrument, maar als een resultante van het volume- en prijsbeleid.

In bijlage 1 is een systematische beschrijving van het beleid opgenomen.

De meest relevante ontwikkeling voor het gasbeleid is de liberalisering van de markt.

Het liberaliseringsbeleid is uitgewerkt in de Derde Energienota (1995) en in de Europese richtlijn betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas (1997). Het op 30 maart 1999 bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel inzake «regels omtrent het transport en de levering van gas» (Gaswet) voorziet mede in de uitvoering van deze EU-richtlijn. Het streven van de minister naar volledige vrijmaking van de

¹ De overheid/Staat wordt vertegenwoordigd door de minister van Economische Zaken.

markt in 2007 gaat overigens verder dan de EU-richtlijn, die ervan uitgaat dat in dat jaar ten minste 33% van de markt zal zijn vrijgemaakt. Verder is in verband met de baten voor de Staat nog van belang het op 23 september 1998 bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel inzake «regels met betrekking tot het onderzoek naar en het winnen van delfstoffen en met betrekking tot met de mijnbouw verwante activiteiten» (Mijnbouwwet). Dit wetsvoorstel voorziet onder meer in een stroomlijning van het financiële regime voor de opsporing en winning van gas. De structuur van het batenstelsel blijft in het wetsvoorstel (zoals dat er nu ligt) ongewijzigd.

De Rekenkamer heeft in de periode 1997–1999 onderzoek verricht naar de opzet van het gasbeleid, omdat het financieel belang van dit beleid aanzienlijk is – de totale baten voor de Staat bedroegen in 1997 bijna f 10 miljard – en omdat hiermee grote politieke en maatschappelijke belangen gemoeid zijn. Bovendien is het beleid complex van aard en is er sprake van doelmatigheidsrisico's, omdat voortdurend moet worden gereageerd op ontwikkelingen die zich voordoen op de internationale energiemarkten.

De Rekenkamer zond haar bevindingen eind juli 1999 naar de minister van Economische Zaken. Deze reageerde begin september 1999. De hoofdlijn van de reactie is opgenomen in hoofdstuk 5 van het rapport.

Met het onderzoek beoogt de Rekenkamer de Tweede Kamer te informeren over de opzet en de achtergronden van het gasbeleid en over de beleidsrisico's in verband met de baten voor de Staat, rekening houdend met de ontwikkelingen in de beleidsomgeving.

2 BATEN VOOR DE STAAT UIT AARDGAS

2.1 Doel batenbeleid

Het doel van het batenbeleid is binnen de beperkingen die het volume- en prijsbeleid opleggen zo hoog mogelijke opbrengsten voor de Staat te realiseren. De factoren die de baten voor de Staat bepalen zijn:

- de opbrengsten die de verkoop van het gas in binnen- en buitenland oplevert;
- de verdeling van de winst (opbrengsten minus kosten) tussen de producenten en de Staat.

2.2 Opbrengsten uit verkoop

Voor de bepaling van de verkoopprijs van het gas in binnen- en buitenland hanteert de minister het marktwaardebeginsel. Dit wil zeggen dat de prijs gerelateerd wordt aan de olieprijs of aan de gasprijs van concurrenten. Volgens de minister leidt dit tot zo hoog mogelijke opbrengsten. Een belangrijk middel voor de minister om de aardgasbaten te verhogen is zijn invloed op de export van aardgas door Gasunie. Het Plan van Gasafzet van Gasunie moet ieder jaar door de minister worden goedgekeurd. De exportcontracten van Gasunie worden getoetst aan dit plan (voor wat betreft de hoeveelheden) en aan het marktwaardebeginsel (voor wat betreft de prijs). Ook voor export door producenten zelf heeft de minister een goedkeuringsbevoegdheid. Hierbij beoordeelt hij altijd de prijs.

Voor de verkoop in Nederland is niet de maximalisering van de opbrengsten het leidend principe, maar het in alle omstandigheden kunnen voldoen aan de vraag.

2.3 Verdeling van de winst

Bij de verdeling van de winst uit de verkoop van gas gaat de minister ervan uit dat de Staat een gerechtvaardigd aandeel krijgt, rekening houdend met het commercieel belang van de producenten. Met andere woorden: het aandeel van de Staat moet niet zo hoog worden, dat het voor de producenten niet meer aantrekkelijk is om gas te exploreren en te winnen.

Leidend principe in het batenbeleid is dat de Staat zijn aandeel opeist bij de aanbieders van het gas, de producenten.

De verdeling van de opbrengsten gebeurt op verschillende manieren:

- de winst uit deelnemingen door EBN wordt via een bijzondere winstuitkering («staffel») voor een belangrijk deel afgedragen aan de Staat. Dit is geregeld in de (privaatrechtelijke) beheersovereenkomst tussen de Staat en DSM. De uitkering varieert van 50% tot 99% van de netto winst;
- de winst van producenten wordt via een heffing voor een deel aan de Staat afgedragen. Voor concessies op het vasteland is dit privaatrechtelijk geregeld; voor vergunningen op het Continentaal Plat in Koninklijke Besluiten. De heffing bedraagt in de praktijk 50% (inclusief Vennootschapsbelasting, Vpb), met uitzondering van de vijf concessies van vóór 1967 (waaronder Groningen), waar de heffing 47% bedraagt (inclusief Vpb en de in 1983 geregelde «Aanvullende Betaling»);
- de extra opbrengst die het Groningenveld oplevert als gevolg van de sedert 1975 gestegen olieprijsen wordt voor een belangrijk deel afgedragen aan de Staat. Dit is geregeld in de (privaatrechtelijke

overeenkomst) Meeropbrengstregeling Gronings Aardgas (MOR). De afdracht aan de Staat varieert van 66 2/3% tot 95% van deze meeropbrengst.

De opbrengsten voor de Staat uit Vpb en BTW blijven als zuiver fiscale heffingen bij de beoordeling verder buiten beschouwing omdat ze geen specifiek onderdeel van het gasbeleid zijn. Datzelfde geldt voor enkele belastingen op milieugrondslag (Regulerende energiebelasting en Belasting op brandstoffen).

Het uitgangspunt voor het batenbeleid, namelijk dat heffingen bij de producenten de hoogste opbrengst voor de Staat opleveren, is sinds 1973 (bij de invoering van de MOR) niet meer heroverwogen. Een reden hiervoor zou kunnen zijn dat belangrijke onderdelen van dit beleid zijn vastgelegd in privaatrechtelijke overeenkomsten en Koninklijke Besluiten, die niet eenvoudig of eenzijdig door de minister aangepast kunnen worden. Toen in de jaren zeventig de olieprijs stegen bleek echter dat aanpassing niet onmogelijk is: dit leidde toen tot verhoging van de heffingen en de totstandkoming van de MOR.

3 BELEIDSRISICO'S

3.1 Aard van de beleidsrisico's

De Rekenkamer acht drie ontwikkelingen van bijzonder belang voor het Nederlandse gasbeleid, namelijk de liberalisering van de binnenlandse gasmarkt, de groei van het internationale gasaanbod en de ontwikkeling van de olieprijsen, respectievelijk de dollarkoers.

De Rekenkamer verwacht, mede op grond van haar bevindingen over de opzet van het gasbeleid, dat de belangrijkste risico's die voortvloeien uit deze marktontwikkelingen, betrekking hebben op de baten voor de Staat.

In de memorie van toelichting bij de Gaswet¹ wordt gesteld dat met de Derde Energienota een beleid is ingezet dat een grotere rol aan de markt wil geven bij de realisering van de doelstellingen van het energiebeleid. Daarbij «vindt een verschuiving plaats van een sterk door het aanbod gestuurde naar een primair vraaggestuurde structuur» (blz. 1). De minister ziet hierin echter geen aanleiding het batenbeleid te heroverwegen: «het terzake bestaande beleid, dat wordt gekenmerkt door stabiliteit, zal voortgezet worden» (blz. 18).

In de Derde Energienota en in de memorie van toelichting bij de Gaswet geeft de minister geen informatie over de financiële gevolgen voor de Staat van de liberalisering van de binnenlandse gasmarkt. Daardoor wordt niet voldaan aan het desbetreffende voorschrift in de Comptabiliteitswet (artikel 14). In dit verband wordt slechts in algemene zin de verwachting uitgesproken dat een mogelijke terughoudendheid bij exploratie en winning van gas (als gevolg van liberalisering) leidt tot derving van baten voor de Staat. Overigens zijn ook bij de voorziene evaluatie van de Gaswet de baten voor de Staat geen afzonderlijk aandachtspunt.

In de memorie van toelichting bij de Mijnbouwwet wordt wel ingegaan op de gevolgen van het beleid, in dit geval de stroomlijning van de heffingen, voor de rijksbegroting (blz. 37). Het gaat hierbij om een verwachte batenderving van ongeveer f 10 miljoen.

De Rekenkamer is nagegaan in welke mate de drie eerder genoemde marktontwikkelingen naar verwachting de baten voor de Staat zullen beïnvloeden.

3.2 Kwantificering van de beleidsrisico's

In tabel 1 is een overzicht gegeven van de gasbaten voor de Staat in de periode 1992–2003.

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 1998–1999, 26 463, nr. 3.

Tabel 1. Gasbaten voor de Staat¹ in de periode 1992–2003 (x f 1 miljard)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 ²	1999 ²	2000 ²	2001 ²	2002 ²	2003 ²
MOR	4,85	3,87	3,32	3,04	2,87	3,70	2,40	1,26				
Winstaandeel	0,90	0,86	0,73	0,75	1,16	1,31	0,90	0,70				
Staffel	1,49	1,75	1,52	1,57	2,05	2,06	1,80	1,56				
VpB	2,40	2,10	2,00	2,30	2,70	2,90	2,50	2,00				
Totaal	9,64	8,58	7,57	7,66	8,78	9,97	7,60	5,52	5,80	5,80	5,50	5,50

¹ Exclusief eenmalige baten uit overbelevering common area.

² Begrotingen 1998 en 1999 en meerjarenraming 2000–2003.

Bron: Rijksbegroting/Ministerie van Economische Zaken.

Uit tabel 1 blijkt dat in de rijksbegroting vanaf 1999 een structureel lager niveau van de gasbaten wordt voorzien. De minister wijt dit, blijkens de toelichting bij de meerjarenraming, hoofdzakelijk aan de verwachte lagere olieprijs.

De meerjarenraming van de gasbaten is gebaseerd op een rekenmodel van het Ministerie van Economische Zaken. De invoergegevens voor olieprijs en dollarkoers worden vastgesteld in overleg met het Centraal Planbureau en het Ministerie van Financiën.

Het model van het Ministerie van Economische Zaken is voornamelijk gebaseerd op gegevens van EBN en van Gasunie. Het model stelt het ministerie onder meer in staat om de jaarlijkse omvang van de gasbaten te ramen en de verschillende batenstromen direct te relateren aan de jaarcijfers van EBN. Het model is door het ministerie niet gebruikt om de effecten van de liberalisering van de binnenlandse gasmarkt afzonderlijk door te rekenen.

De Rekenkamer heeft getracht meer inzicht te krijgen in de effecten van de liberalisering van de binnenlandse gasmarkt (in samenhang met de groei van het internationale gasaanbod) op de baten voor de Staat. Daartoe heeft zij een eigen rekenmodel ontwikkeld dat de gevoeligheid van de baten weergeeft voor wijzigingen in de prijzen en in de afzetstructuur van Gasunie. De Rekenkamer heeft zich daarbij gebaseerd op de formules voor de berekening van de heffingen en afdrachten, en op aanvullende informatie van het Ministerie van Economische Zaken, het CPB en Gasunie. Op alle invoergegevens zijn gevoeligheidsanalyses uitgevoerd. Met het model van de Rekenkamer kan niet de exacte hoogte van de aardgasbaten op enig moment worden vastgesteld. Met het model wordt beoogd een schatting te maken van de relatieve verschillen in de omvang van de baten als gevolg van wijzigingen van het gasbeleid bij een gelijkblijvend batenstelsel.

De Rekenkamer heeft enkele verwachte gevolgen van de liberalisering van de binnenlandse gasmarkt met behulp van het model doorgerekend, namelijk het verlies van binnenlands marktaandeel van Gasunie (gecompenseerd door additionele export) en een daling van de gasprijzen. Ten slotte is zowel een gunstig als een ongunstig scenario voor de gasbaten doorgerekend.

Substitutie verlies binnenlands marktaandeel Gasunie door export

Door de liberalisering van de binnenlandse gasmarkt zal Gasunie te maken krijgen met (buitenlandse) concurrenten die aan Nederlandse afnemers leveren. Gasunie zelf voorziet door deze ontwikkeling een

verlies aan marktaandeel van 20%. Gasunie zal haar dalend marktaandeel trachten te compenseren door verhoging van de export, maar wordt daarbij geconfronteerd met een toenemend internationaal gasaanbod. Omdat de overheidsheffing is geconcentreerd op de productie, betekent de buitenlandse concurrentie dat een deel van het in Nederland verbruikte gas onbelast is en dus leidt tot batendering voor de Staat. Daarvoor in de plaats komen de baten uit de additionele export door Gasunie. De Rekenkamer stelde voorts vast dat ondanks de gefaseerde liberalisering het marktaandeelverlies van Gasunie zich niet zal beperken tot de grootverbruikers, omdat ook de distributiebedrijven in beginsel een vrije leverancierskeuze hebben.¹ Zo distribueert het Zeeuwse Delta Nuts Bedrijven sedert 1998 door haar zelf uit Engeland geïmporteerd gas. Dit effect zal vooralsnog overigens beperkt blijven, omdat de bestaande contracten tussen de distributiebedrijven en Gasunie tot 1 januari 2007 van kracht blijven. De Rekenkamer heeft het verwachte marktaandeelverlies van Gasunie, ook met het oog op de situatie na de overgangperiode, gedifferentieerd naar de verschillende afnemerscategorieën van Gasunie (grootverbruikers en distributiebedrijven). Uit de berekeningen blijkt dat in de situatie waarbij alleen grootverbruikers voor een andere leverancier dan Gasunie kiezen, de Staat jaarlijks f 212 miljoen derft (onder de veronderstelling dat Gasunie het vrijgekomen volume volledig kan exporteren). Zou het marktaandeelverlies zich uitsluitend voordoen bij de distributiebedrijven, dan bedraagt de batendering jaarlijks f 971 miljoen. Als grootverbruikers en distributiebedrijven gelijkelijk overstappen, is het batenverlies jaarlijks f 349 miljoen.

Behalve door additionele export kan Gasunie omzetverlies op de binnenlandse markt (ten dele) compenseren met het verlenen van diensten die buiten de directe gasverkoop liggen, zoals de beschikbaarstelling van haar leidingnet.

De Rekenkamer tekent daarbij echter aan dat via de transferprijzen de winst uit deze activiteiten weliswaar neerslaat bij de Maatschap Groningen, maar dat door de systematiek van de MOR (die alleen betrekking heeft op de verkoop van gas) de Staat hiervan een kleiner aandeel ontvangt: de winstheffing op het Groningenveld bedraagt exclusief de MOR ruim 68% en inclusief de MOR 80 à 90%.

Prijzdalingen

De minister gaat ervan uit dat de concurrentie op de binnenlandse markt prijsdalingen tot gevolg zal hebben. Het Centrum voor Schone Technologie en Milieubeleid² gaat uit van een prijseffect van 1 tot 3 cent per m³. Dat correspondeert globaal genomen met 10% van de huidige prijzen. Ook hier is de omvang van de gevolgen afhankelijk van de afnemerscategorie waar de concurrentie zich voordoet.

De Rekenkamer heeft berekend dat een prijsdaling van 10% bij grootverbruikers (als gevolg van liberalisering van de binnenlandse gasmarkt) leidt tot een jaarlijkse daling van de gasbaten met f 284 miljoen. Dalen de prijzen voor distributiebedrijven met 10%, dan derft de Staat jaarlijks f 379 miljoen aan baten. Een daling van alle binnenlandse prijzen met 10% heeft tot gevolg dat de gasbaten jaarlijks met f 487 miljoen afnemen.

De prijsdaling als gevolg van liberalisering moet overigens los gezien worden van de prijsdaling door het toenemend aanbod op de internationale gasmarkt en de prijsfluctuaties als gevolg van de koppeling aan de olieprijsen.

¹ In het rapport «Marktwerking in de gasmarkt», Centrum voor Schone Technologie en Milieubeleid (februari 1998) wordt met dit effect geen rekening gehouden (p. 62).

² «Marktwerking in de gasmarkt», Centrum voor Schone Technologie en Milieubeleid, p. 60.

Een toename van het gasaanbod op de internationale markt zal vooral de exportprijzen onder druk zetten. De Rekenkamer is, teneinde dit effect te kunnen isoleren van de olieprijsen, ervan uitgegaan dat Gasunie binnenslands haar prijzen zal kunnen handhaven. Een daling van uitsluitend de exportprijzen met 10% leidt volgens deze berekening tot een jaarlijkse batendering van f 365 miljoen.

Een integrale prijsdaling van 10% als gevolg van lagere olieprijsen heeft volgens de modelberekening een jaarlijkse batendering van f 952 miljoen tot gevolg.

Een gunstig en een ongunstig scenario

De Rekenkamer heeft een voor de gasbaten gunstig en ongunstig scenario doorgerekend.

Bij het gunstige scenario gaat de Rekenkamer uit van stijgende olieprijsen, waardoor de gasprijzen gemiddeld met 20% stijgen, terwijl de productiekosten (in het kader van de verbetering van het mijnbouwklimaat) met 20% afnemen. De gasbaten zouden in dat geval jaarlijks met ongeveer f 2,8 miljard toenemen.

Bij het ongunstige scenario gaat de Rekenkamer ervan uit dat Gasunie haar afnemend marktaandeel met export moet compenseren, terwijl er sprake is van een integrale prijsdaling met 20%. In dat geval zou de Staat jaarlijks ongeveer f 2,2 miljard aan baten derven.

4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De Rekenkamer komt tot de conclusie dat binnen het geldende gasbatenbeleid de minister voldoende mogelijkheden heeft om ervoor te zorgen dat de Staat een gerechtvaardigd aandeel krijgt van de aardgasopbrengsten.

De beoogde liberalisering van de binnenlandse gasmarkt, die in de nieuwe Gaswet wordt geregeld, zal het echter noodzakelijk maken om dit beleid te heroverwegen.

Het belangrijkste uitgangspunt van het huidige batenbeleid, heffingen bij de producenten, past in een markt die door het aanbod gestuurd wordt. Met de liberalisering wordt een verschuiving beoogd in de richting van een markt die gestuurd wordt door de vraag van consumenten.

De Rekenkamer heeft berekend dat de liberalisering van de binnenlandse gasmarkt, in samenhang met een toenemend aanbod op de internationale gasmarkt en bij een ongewijzigd batenbeleid, naar verwachting aanzienlijke negatieve financiële gevolgen zal hebben voor de rijksbegroting. De Rekenkamerberekeningen tonen een batenderiving van ten minste enkele honderden miljoenen guldens per jaar. In de memorie van toelichting bij de nieuwe Gaswet wordt niet ingegaan op deze financiële gevolgen.

De Rekenkamer beveelt de minister dan ook aan:

- de Staten-Generaal beter te informeren over de gevolgen van de nieuwe Gaswet voor de aardgasbaten bij ongewijzigd batenbeleid;
- de uitgangspunten van het huidige batenbeleid te heroverwegen in het licht van ingrijpende marktwijzigingen;
- de besluitvorming over dit ingewikkelde beleidsterrein te vergemakkelijken door waar mogelijk de overeenkomsten met partners in dit veld transparant te maken;
- in de voorziene evaluatie van de nieuwe Gaswet de baten voor de Staat als een afzonderlijk aandachtspunt op te nemen.

5 REACTIE MINISTER

In haar reactie op het onderzoek van de Rekenkamer concludeert de minister van Economische Zaken (EZ) dat de hoofddoelstellingen van het gasbeleid, met name het volume- en prijsbeleid, de Rekenkamer geen aanleiding hebben gegeven tot het plaatsen van kanttekeningen.

De minister stelt meer in algemene zin vast dat de door de Rekenkamer genoemde beleidsrisico's in verband met de baten voor de Staat voornamelijk een exogeen karakter hebben. Zij denkt hierbij aan ontwikkelingen op de internationale gasmarkt, Europese regelgeving en de schommelingen in olieprijsen en dollarkoers.

Voorts merkt zij op dat de door de liberalisering veroorzaakte verschuiving van een aanbodgestuurde naar een vraaggestuurde markt van invloed zal zijn op het gasbeleid van het Ministerie van EZ. Zo zal de minister in een geliberaliseerde markt in beginsel niet meer beleidsmatig sturen op eindverbruikersprijzen en afzet, omdat hier mededingingsregels van toepassing zijn. De bevoegdheden van de minister zullen in een vraaggestuurde markt primair liggen bij de productie, meer in het bijzonder het depletiebeleid (in welk tempo wordt gas uit de grond gehaald) en het afdrachtenregime (krijgt de samenleving een acceptabel deel van de opbrengst).

De conclusie van de Rekenkamer dat in de memorie van toelichting bij de Gaswet niet wordt ingegaan op de financiële gevolgen van liberalisering van de binnenlandse gasmarkt, onderschrijft de minister. Zij tekent hierbij echter aan dat in de memorie van toelichting wordt verwezen naar het onderzoeksrapport van het Centrum voor Schone Technologie en Milieubeleid, dat eerder aan de Tweede Kamer is aangeboden. In dit rapport wordt aangegeven dat sprake is van een hoge mate van onzekerheid ten aanzien van de internationale ontwikkelingen in de markt. Belangrijker nog is dat er geen rekenmodellen zijn waarin verschillen in de institutionele vormgeving kunnen worden meegenomen. In de memorie van toelichting (blz. 10) wordt daarom vermeld dat de onderzoekers van het Centrum voor Schone Technologie en Milieubeleid concluderen dat «in dit stadium niet alle gevolgen van liberalisering kunnen worden overzien, zeker niet in kwantitatieve zin».

Gelet hierop, zo stelt de minister, is in de memorie van toelichting geen nadere kwantificering opgenomen. Volgens de minister ware het, achteraf bezien, wellicht beter geweest de indicatie uit het rapport (batenderving voor de Staat van f 224 miljoen tot f 670 miljoen per jaar) toch te vermelden.

De effecten van liberalisering op de aardgasbaten zijn volgens de minister wel meegenomen in de meerjarenramingen die in de Miljoenennota worden gepresenteerd. Ook hier geldt echter dat de volume- en prijseffecten van wetgeving lastig te scheiden zijn van de effecten die het gevolg zijn van ontwikkelingen in de markt.

In verband met de door de Rekenkamer bepleite heroverweging van de uitgangspunten van het batenbeleid schrijft de minister dat zij zich – in relatie tot het voorstel voor een nieuwe Mijnbouwwet d.d. 23 september 1998 – de vraag gesteld heeft of het afdrachtenregime, gegeven de ingrijpende marktwijzigingen, nog adequaat is. Ter beantwoording van deze vraag is door Gaffney, Cline & Associates een studie verricht naar het mijnbouwklimaat in Nederland in vergelijking met andere landen rond de Noordzee. Uit deze studie, die op 30 juli jl. aan de Vaste Commissie voor

Economische Zaken is aangeboden, blijkt dat Nederland met zijn mijnbouwklimaat en afdrachtenregime tot de aantrekkelijkste landen behoort.

De minister acht het niet wenselijk en ook niet mogelijk om het beleid voor de aardgasbaten (aangrijpingspunt bij de producenten in Nederland) te wijzigen. Zij acht dit niet wenselijk, omdat in een geliberaliseerde gasmarkt de vraagzijde niet langer het aangrijpingspunt voor de overheid vormt. Zij acht dit voorts niet mogelijk, omdat zij alleen op grond van de soevereiniteit over de bodemschatten een heffing kan leggen op de opbrengsten van het gas dat in Nederland uit de grond wordt gehaald.

De minister onderschrijft de aanbeveling van de Rekenkamer om, waar mogelijk, de overeenkomsten met partners in het veld transparant te maken. Zij verwijst in dit verband naar de Mijnbouwwet, waarin financiële voorwaarden voor concessies zijn opgenomen. Ook wordt in de memorie van toelichting bij de Gaswet vermeld dat een aanvullende regeling wordt voorbereid inzake de rol van Gasunie bij de gaswinning.

De minister deelt de opvatting van de Rekenkamer dat de effecten van de liberalisering, juist gelet op de hoge mate van onzekerheid, goed moeten worden geëvalueerd, al veronderstelt ze dat het kader van de Gaswet daarvoor te smal is.

6 NAWOORD REKENKAMER

De Rekenkamer heeft met waardering kennisgenomen van de constructieve reactie van de minister van EZ en beschouwt deze als een waardevolle bijdrage aan de gewenste transparantie van het aardgasbatenbeleid.

Uit de reactie kan worden afgeleid dat de minister met de Rekenkamer van mening is dat de liberalisering van de binnenlandse gasmarkt zal leiden tot inkomstenderving voor de Staat. Met het nodige voorbehoud is er ook overeenstemming over de verwachting dat het daarbij gaat om ten minste enkele honderden miljoenen guldens per jaar.

Dit bevestigt volgens de Rekenkamer de noodzaak van een weloverwogen besluitvorming van de Staten-Generaal op het punt van de aardgasbaten bij de behandeling van de ontwerpen voor Mijnbouwwet en Gaswet.

De Rekenkamer acht het van groot belang, gegeven de resultaten van het onderzoek en de reactie van de minister, dat een aantal beleidsuitgangspunten en verwachte resultaten in relatie tot de aardgasbaten expliciet worden vastgelegd, zodat bij de evaluatie van de Gaswet (binnen vier jaar na inwerkingtreding van de wet) doelgericht het succes van het beleid kan worden gemeten.

In de eerste plaats vraagt de Rekenkamer daarom nogmaals aandacht voor het regime van afdrachten en heffingen. De minister acht het niet mogelijk het uitgangspunt van het batenbeleid (aangrijpingspunt bij de producenten) te wijzigen. De Rekenkamer heeft echter niet aanbevolen de producentenheffing zonder meer af te schaffen, maar het uitgangspunt «heffing *uitsluitend* bij producenten» te heroverwegen.

De studie van Gaffney, Cline & Associates, waaraan de minister refereert, acht de Rekenkamer overigens niet toereikend als evaluatie van het batenbeleid, omdat in deze studie het mijnbouwklimaat onderwerp van onderzoek was. Daarbij tekent de Rekenkamer nog aan dat de conclusie over de aantrekkelijkheid van het mijnbouwklimaat betrekking heeft op de producenten en niet op de (baten voor de) Staat.

In de tweede plaats vraagt de Rekenkamer aandacht voor het tempo en de omvang van de liberalisering die in belangrijke mate de omvang van de batenderving bepaalt. De minister beschouwt in dit verband de Europese regelgeving als een exogene factor. De Rekenkamer tekent hierbij echter aan dat de vertaling van de Europese gasrichtlijn in nationale wetgeving enige beleidsruimte laat. Zo heeft de minister gekozen voor een volledige vrijmaking van de gasmarkt in 2007, terwijl volgens de EU-richtlijn zou kunnen worden volstaan met een vrijmaking van 33% van de markt.

In de derde plaats vraagt de Rekenkamer aandacht voor de positie van Gasunie in een geliberaliseerde markt, omdat deze positie van grote invloed is op de aardgasbaten voor de Staat. Zo wordt in het rapport van het Centrum voor Schone Technologie en Milieubeleid, waaraan de minister refereert, bij de geschatte batenderving voor de Staat aangekend dat deze derving verder kan oplopen als gevolg van verzwakking van de marktpositie van Gasunie.

De Rekenkamer acht het ten slotte van belang dat de Staten-Generaal bij de besluitvorming (over de inrichting van het afdrachten- en heffingenregime, het tempo en omvang van de liberalisering en de positie van Gasunie) voor de verschillende beleidsopties een indicatie heeft van de financiële gevolgen voor de rijksbegroting.

De Rekenkamer vertrouwt erop met haar onderzoek een bijdrage te hebben geleverd aan de transparantie van de besluitvorming over Mijnbouwwet en Gaswet en zal de ontwikkelingen met belangstelling blijven volgen.

1.1 Inleiding

De Rekenkamer heeft een uitvoerige analyse gemaakt van alle relevante beleidsdocumenten (wetten, regelingen, nota's, notities, brieven, statuten, contracten, adviezen) vanaf 1962. Deze analyse was met name gericht op het in kaart brengen en beoordelen van doelen en middelen.

Daarnaast is uitgebreid overleg gevoerd met verantwoordelijke beleidsambtenaren van het Directoraat-Generaal Energie van het Ministerie van Economische Zaken.

1.2 Volumebeleid

1.2.1 Doelen

De belangrijkste doelen voor het volumebeleid zijn voorzieningszekerheid en leveringszekerheid. Voorzieningszekerheid betekent dat het aanbod van gas op de lange termijn moet zijn afgestemd op de binnenlandse vraag. Leveringszekerheid houdt in dat gedurende het jaar op elk moment aan de fluctuerende binnenlandse vraag voldaan moet kunnen worden.

Daarnaast wordt gestreefd naar een verantwoord beheer van de nationale gasreserves.

Voor het volumebeleid zijn ook meer algemene milieudoelstellingen relevant. Daarbij is van belang dat gas een relatief schone brandstof is en derhalve zo veel mogelijk zou moeten worden ingezet, gegeven de doelstelling van het energiebesparingsbeleid en van een verantwoord reservebeheer.

Met het oog op een verantwoord beheer van de nationale gasreserves voert de regering het *kleine velden*beleid, dat ervan uitgaat dat voor de productie van gas zoveel mogelijk velden buiten Groningen worden benut. Dit beleid is gericht op het bevorderen van een goed mijnbouwklimaat. Daartoe biedt Gasunie aan producenten zekerheid over continuïteit van hun afzet tegen een opbrengst op basis van marktwaarde. In het kader van het voorraadbeheer wordt sedert de Derde Energienota (1995) voortzetting van een gemiddeld productieniveau van circa 80 miljard m³ per jaar noodzakelijk en verantwoord geacht. Op dit moment bedraagt het productieniveau van de kleine velden ongeveer 55 miljard m³ per jaar en van het Groningenveld ongeveer 35 miljard m³ per jaar. Het beleid voor het *Groningenveld* is gekoppeld aan het kleine veldenbeleid, doordat dit veld «sluitpost» is bij de jaarlijkse afstemming van vraag en aanbod. Met het Groningenveld moet volgens de regering zuinig worden omgesprongen om deze balansfunctie zo lang mogelijk te kunnen handhaven. Het huidige productieniveau laat de volumebalansfunctie volgens de minister nog minstens 25 jaar intact.

Het beleid voor de *binnenlandse afzet* is gericht op voorzieningszekerheid en leveringszekerheid.

De voorzieningszekerheid voor het binnenlands verbruik garandeert de minister sinds de jaren zeventig voor een (voortrollende) periode van 25 jaar. In 1995 concludeerde de minister dat deze periode goed aansluit op het verwachte omslagpunt in de periode 2020–2050 waarbij de prijs van fossiele energie hoger zal zijn geworden dan die van duurzame energie. Deze periode geeft bovendien voldoende ruimte om het beleid zo nodig bij te stellen.

De leveringszekerheid vereist een capaciteit die wordt uitgedrukt in de eenheid miljoen m³ per dag (zijnde 24 maal de maximale uurvraag) waarmee ook bij extreem lage temperaturen (gemiddelde etmaaltemperatuur van -17 graden) voldaan kan worden aan de binnenlandse vraag.

De minister heeft uit milieu-overwegingen aangegeven dat in het kader van de energievoorziening bij voorkeur het relatief schone gas als brandstof ingezet moet worden. De algemene energiebesparingsdoelstelling van 33% efficiencyverbetering in 2020 kan dan ook niet zonder meer worden doorvertaald naar gas. Door sommige nieuwe toepassingen, zoals warmte-kracht-koppeling, zal juist meer gas gebruikt gaan worden.

Het *import- en export*beleid heeft raakvlakken met de voorzieningszekerheid. Volgens de minister is additionele export mogelijk omdat door het ruime aanbod op de gasmarkt de druk op de reservepositie gecompenseerd kan worden door additionele import. Het additionele exportvolume dient voor minstens de helft te zijn gedekt uit additionele import. Extra export boven dit volume dient volledig gecompenseerd te zijn door import.

Verruiming van de export door Gasunie is volgens de minister nodig om te verzekeren dat Gasunie de afzetgarantie voor producenten van kleine velden kan bieden.

1.2.2 Bevoegdheden en instrumenten

De minister beschikt in het kader van het volumebeleid over verschillende bevoegdheden en instrumenten.

Met het oog op inzicht in de voorraadpositie is bij vergunningen (zee) en concessies (land) de verplichting opgenomen dat elke gasvondst gemeld wordt aan de minister. Voorts heeft de minister de beschikking over de resultaten van geofysisch onderzoek door het Nederlands Instituut voor Toegepaste Geowetenschappen (NITG, voorheen Rijks Geologische Dienst). Het door Gasunie opgestelde Plan van Gasafzet geeft inzicht in de voorraadpositie in relatie tot de verwachte afzet voor de komende 25 jaar. De in het plan opgenomen voorraadpositie omvat de reeds in exploitatie gebrachte bronnen, de ontdekte bronnen die nog niet geëxploiteerd worden en nog niet ontdekte bronnen, waarvan het bestaan met een zekere grenzende waarschijnlijkheid vastgesteld is («futures»). De minister blijft op de hoogte van de voortgang van de opsporingswerkzaamheden, doordat de vergunninghouder verplicht is een werkplan over te leggen en om periodiek te rapporteren aan de inspecteur-generaal der mijnen en aan de directeur van het NITG.

Het gewonnen gas uit het Groningenveld dient op grond van de concessie en de samenwerkingsovereenkomst tussen Staat en NAM te worden verkocht aan Gasunie. De winning van het Groningenveld wordt door afstemming tussen de Maatschap Groningen en Gasunie gereguleerd. De minister neemt via EBN voor 40% deel in de Maatschap Groningen en is vertegenwoordigd in het College van Beheer. De minister neemt ook deel in Gasunie (voor 10% rechtstreeks en voor 40% via EBN) en is vertegenwoordigd in de Raad van Commissarissen.

De minister heeft een goedkeuringsbevoegdheid ten aanzien van het Plan van Gasafzet van Gasunie. Dit plan legt niet alleen de gasvoorraadpositie vast, maar ook het te voeren beleid voor vraag en aanbod van gas. Bij de totstandkoming van het plan is het ministerie intensief betrokken.

Voor exportcontracten is voor de volumecomponent goedkeuring vooraf vereist indien dit volume uitstijgt boven hetgeen de minister in het Plan

van Gasafzet heeft goedgekeurd. Voor de export buiten Gasunie om heeft de minister via vergunningen en concessies goedkeuringsbevoegdheid voor de verkoopprijs. Voor concessies en vergunningen vanaf 1976 geldt deze bevoegdheid voor de gehele verkoopovereenkomst.

Op grond van de overeenkomst Staat-Gasunie moet de minister bij elke afzonderlijke importovereenkomst over de aanvang en het verloop van de onderhandelingen door Gasunie op de hoogte worden gehouden. De uiteindelijke overeenkomst moet integraal (dus niet alleen een toets aan het Plan van Gasafzet) vooraf door de minister goedgekeurd worden.

1.3 Prijsbeleid binnenlandse afzet

1.3.1 Doelen

Het doel van het prijsbeleid is het realiseren van marktwaarde. Dit beleid dient te resulteren in prijzen die voor afnemers net geen prikkel vormen om over te stappen naar een andere energiebron.

Het begrip marktwaarde is door de minister geoperationaliseerd via twee sporen:

- de prijs van de alternatieve energiedrager voor de desbetreffende afnemerscategorie plus een premiewaarde wegens de bijzondere gebruiksvoordelen van gas boven olie;
- de prijs van het gas van een serieus te nemen concurrent.

Voor het binnenlands prijsbeleid wordt voor de grote afnemers stookolie als meest gereede alternatieve energiedrager beschouwd, voor de kleinverbruiker huisbrandolie. Voor elektriciteitscentrales geldt de mogelijkheid van steenkoolpariteit.

De premiewaarde van het gas dient ondermeer een vergoeding te omvatten voor het ontbreken van opslagkosten, de lagere investerings- en onderhoudskosten, het bieden van meer comfort en voor minder extra kosten van eventueel noodzakelijke milieuvorzieningen.

1.3.2 Bevoegdheden en instrumenten

De minister beschikt in het kader van het prijsbeleid over verschillende bevoegdheden en instrumenten.

De verkoop van in Nederland geproduceerd gas aan binnenlandse afnemers loopt in de praktijk vrijwel geheel via Gasunie. Deze verkoopt het gas aan distributiebedrijven en aan grote afnemers. De distributiebedrijven verkopen het gas door aan de kleine afnemers.

De minister oefent via zijn aandeelhouderschap, maar vooral vanuit het (gedelegeerd) commissarisschap invloed uit op het door Gasunie gehanteerde prijsbeleid. De goedkeuring van de Raad van Commissarissen is (onder andere) vereist voor het vaststellen van de binnenlandse verkoopprijzen en voor het Plan van Gasafzet.

Op grond van de overeenkomst Staat-Gasunie moeten de prijzen voor de openbare gasvoorziening in overeenstemming zijn met het laatst door de minister goedgekeurde prijsniveau. Als deze prijzen afwijken worden deze per afnemerscategorie voor goedkeuring aan de minister voorgelegd.

Voor de prijzen die in rekening gebracht worden aan verbruikers geldt een meldingsplicht. De minister kan bindende aanwijzingen aan Gasunie of het desbetreffende distributiebedrijf geven wanneer diens prijzen strijdig zijn met het belang van een goede energievoorziening.

Voor leveranties van Gasunie aan distributiebedrijven die leveren in het binnenland kan de minister verbieden gas te leveren beneden een door hem vastgestelde prijs.

De minister heeft de bevoegdheid winners te verbieden gas te leveren

beneden een door hem vastgestelde prijs. De minister beschikt daarnaast op grond van de winningsvergunningen en de concessies over de bevoegdheid tot goedkeuring (vooraf) van de verkoopprijs.

Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen/reacties minister	Nawoord Rekenkamer
Binnen huidig batenbeleid heeft minister voldoende mogelijkheden om gerechtvaardigd aandeel in aardgasopbrengst te krijgen			
Huidig batenbeleid past in aanbodgestuurde markt; liberalisering beoogt echter vraaggestuurde markt	Uitgangspunten huidig batenbeleid heroverwegen in het licht van ingrijpende markt-wijzigingen	Studie Gaffney, Cline and Associates naar mijnbouw-klimaat; wijziging batenbeleid niet wenselijk en niet mogelijk	Studie niet toereikend als evaluatie batenbeleid; heroverweeg heffing <i>uitsluitend</i> bij producent
Liberalisering leidt bij ongewijzigd batenbeleid tot aanzienlijke batendering voor de Staat die kan oplopen tot ruim f 2 miljard per jaar	<ul style="list-style-type: none"> • Staten-Generaal beter informeren over gevolgen nieuwe Gaswet voor aardgasbaten bij ongewijzigd beleid • In voorziene evaluatie Gaswet baten voor de Staat als aandachtspunt opnemen 	<ul style="list-style-type: none"> • Kwantificering niet goed mogelijk; indicatie had wel vermeld moeten worden • Effecten liberalisering moeten goed worden geëvalueerd, maar kader Gaswet is daarvoor te smal 	Weloverwogen besluitvorming over Mijnbouwwet en Gaswet nodig in verband met aardgasbaten; aandacht voor regime van afdrachten en heffingen, tempo en omvang van liberalisering, marktpositie van Gasunie
In memorie van toelichting bij de Gaswet wordt niet ingegaan op financiële gevolgen van liberalisering	<ul style="list-style-type: none"> • Staten-Generaal beter informeren over gevolgen nieuwe Gaswet voor aardgasbaten bij ongewijzigd beleid • Besluitvorming vergemakkelijken door transparanter maken van overeenkomsten 	<ul style="list-style-type: none"> • Kwantificering niet goed mogelijk; indicatie had wel vermeld moeten worden • Minister geeft aan reeds aan deze aanbeveling te voldoen 	Weloverwogen besluitvorming over Mijnbouwwet en Gaswet nodig in verband met aardgasbaten