

Vergaderjaar 2006–2007

29 023

Voorzienings- en leveringszekerheid energie

Nr. 37

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 maart 2007

De ontwikkelingen in de gasmarkt en de teruglopende productie uit de Nederlandse gasvelden nopen tot een nieuwe inzet om de voorzieningszekerheid van gas in ons land te borgen. Dit is een publiek belang. In de brief aan uw Kamer van 17 maart 2006¹ heeft het Kabinet zijn visie hierop geschetst en daarover is met Uw Kamer overlegd op 12 april 2006². Een essentieel instrument voor het borgen van de voorzieningszekerheid is een gastransportnet dat gasstromen vanuit diverse bronnen naar de Nederlandse markt verzorgt en een strategisch gepositioneerd knooppunt vormt in het Europese net. Op dit moment kent Nederland zo'n transportnet niet; het huidige net is immers primair gebouwd om gas uit het Groningenveld en de kleine velden naar afnemers in binnen- en buitenland te brengen en maakt de beoogde import- doorvoer en knooppuntfunctie niet mogelijk. Dat betekent dat Gasunie, moederbedrijf van de landelijk netbeheerder GTS (Gas Transport & Services BV), zal moeten investeren in uitbreiding van het Nederlandse transportnet om stromen gas vanuit het buitenland naar de Nederlandse markt te accommoderen en het Nederlandse net te positioneren als knooppunt in Noord West Europa.

Alternatief voor deze aanpak is om de capaciteit alleen uit te breiden ten behoeve van import van gas ter compensatie van de wegvallende productie uit de kleine velden en het Groningenveld. Dit alternatief vraagt weliswaar een iets minder grote investering dan de «gasronde-aanpak», maar daar staat tegenover dat deze geheel bekostigd moet worden door de binnenlandse aangeslotenen. Bij deze import-aanpak wordt niet geprofiteerd van de schaalvoordelen die wel met de gasronde kunnen worden behaald, en in tegenstelling tot bij «gasronde-aanpak» betalen de transiters bij de import-aanpak niet mee aan het bekostigen van de investering. Per saldo zouden de Nederlandse afnemers hiermee duurder uit zijn.

Een belangrijk knelpunt bij het realiseren van de noodzakelijke investeringen is evenwel het reguleringskader voor gastransporttarieven zoals dat is vastgelegd in de Gaswet en de daarop gebaseerde regelgeving. Dit

¹ Vergaderjaar 2005–2006, 29 023, nr. 22, Tweede Kamer.

² Verslag Algemeen Overleg van 12 april 2006, vergaderjaar 2005–2006, 29 023, nr. 25.

kader bepaalt de door GTS te hanteren tarieven. De hoogte van de tarieven bepaalt vervolgens of de met de gewenste uitbreiding van de transportcapaciteit samenhangende investering economisch verantwoord is. In mijn brief van 2 oktober 2006¹ heb ik uw Kamer geïnformeerd over de noodzaak om voor de gastransportsector een nieuw reguleringskader te ontwikkelen. Duidelijk was geworden dat het op basis van het huidige wettelijke kader in de praktijk niet mogelijk is om een reguleringsstelsel te ontwerpen dat GTS voldoende ruimte biedt om de, vanuit voorzieningszekerheid gewenste investeringen in transportcapaciteit en integratie in het Europese net op economisch verantwoorde wijze te ontwikkelen. Daarbij kwam vervolgens dat eind 2006 via een uitspraak van het College van Beroep van het Bedrijfsleven duidelijk werd dat de bestaande methode van omzetregulering wijziging behoeft. Als gevolg van deze uitspraak worden de tarieven op het niveau van 2006 gehandhaafd zolang geen nieuwe reguleringsstelsel is vastgesteld.

Een en ander is voor mij aanleiding geweest om de hoofdlijnen van een nieuw reguleringskader vorm te geven. Ik informeer u thans over die hoofdlijnen. Daarnaast geeft deze brief inzicht in hetgeen als uitgangspunt voor het rendement op investeringen van Gasunie wordt gehanteerd. Voor zover het laatstbedoeld aspect betreft zend ik u deze brief mede namens de Minister van Financiën.

De voorgenomen aanpassing van het reguleringskader zal worden vastgelegd in de Gaswet en de Regeling tariefstructuren en voorwaarden gas. Deze formele vastlegging neemt uiteraard tijd in beslag. Gelet op de stand van zaken op de internationale gasmarkt en de zakelijke voorbereiding door Gasunie acht ik het gewenst om de hoofdlijnen van de voorgenomen regulering nu helder te maken en daarmee de huidige en nieuwe gebruikers van het gasnet (in het jargon: «shippers») en investeerder Gasunie inzicht te geven in de beoogde doorwerking van de uitbreiding van het gasnet in de tarieven. Deze urgentie is aanwezig omdat de voorlopige transportcontracten die Gasunie heeft gesloten met een aantal «shippers» vereisen dat Gasunie per 1 april duidelijkheid geeft over de voorgenomen investering. Voorts zullen Noorse gasexporteurs zeer binnenkort beslissen over de voorkeursroute van een nieuwe exportleiding. Eén van de opties is om deze leiding aan te laten landen in Nederland. Dat zou positief zijn voor de Nederlandse gasmarkt; dit draagt bij aan zowel de voorzieningszekerheid als aan een vergroting van de keuzevrijheid voor vragende partijen op de gasmarkt. Met het oog op deze besluitvorming over het land van aanlanding acht ik het gewenst om nu zoveel mogelijk duidelijkheid te geven over het beoogde reguleringskader. Daarbij dienen alle partijen te beseffen dat de beoogde wijziging van de wet- en regelgeving nog de instemming van het parlement behoeft.

1. Huidige situatie: kenmerken en knelpunten

Het huidige reguleringskader gaat uit van jaarlijks voor alle netgebruikers vast te stellen transporttarieven (artikel 82 Gaswet) en stelt een aantal procesmatige randvoorwaarden vast (Regeling inzake tariefstructuren en voorwaarden gas).

De verplichting tot het jaarlijks vaststellen van de tarieven maakt het niet mogelijk dat GTS met transporteurs langjarige transportcontracten sluit met vaste tariefafspraken. Dit is een belangrijke hinderpaal voor het realiseren van uitbreidingsinvesteringen. Zowel voor transporteurs als voor GTS zijn dergelijke contracten wenselijk, omdat deze wederzijds zekerheid geven. Daarmee bieden zulke contracten een degelijke zakelijke basis onder zo'n uitbreidingsinvestering. Het ontbreken van de mogelijkheid om

¹ Vergaderjaar 2006–2007, 29 023, nr. 31, Tweede Kamer.

contracten met langjarig vaste tarieven te sluiten vormt derhalve een knelpunt voor de totstandkoming van de gewenste netuitbreidingen.

Daarnaast is het op basis van het huidige wettelijke kader in de praktijk niet mogelijk gebleken om een reguleringssysteem te ontwerpen dat GTS voldoende ruimte kan bieden om grote investeringen te doen ten behoeve van de voorzieningszekerheid.

Deze beide knelpunten staan een goede borging van de voorzieningszekerheid in de weg. Met het nieuwe reguleringskader beoog ik dit op te lossen.

2. Uitgangspunten

De overkoepelende doelen op het gebied van gastransport zijn betrouwbaarheid en efficiëntie met als achterliggende doelen het tot stand brengen van een efficiënte markt en het borgen van de voorzieningszekerheid. Via een op de Gaswet gebaseerde regeling brengt de Minister van Economische Zaken het kader tot stand om deze doelen te bereiken. De netbeheerder GTS is verantwoordelijk voor betrouwbaar en efficiënt gastransport. NMa ziet toe op deze verantwoordelijkheid en stelt de tarieven vast. Deze rollen zijn wettelijk geborgd.

Het reguleringskader moet de eigenaar van het landelijk gastransportnet, Gasunie, en de netbeheerder GTS nu en in de toekomst in staat stellen om het benodigde transport tegen economisch verantwoorde en doelmatige tarieven te realiseren. Daarvoor is essentieel dat er financiële ruimte is voor de benodigde investeringen. Deze is momenteel echter in onvoldoende mate beschikbaar: de huidige tarieven zijn wel voldoende om het bestaande, deels afgeschreven net als zodanig in stand te houden, maar bieden, uitgaande van een redelijk rendement voor de Staat als aandeelhouder, onvoldoende ruimte voor de investeringen die noodzakelijk zijn voor de voorzieningszekerheid op langere termijn. Samen met mijn ambtgenoot van Financiën heb ik gezocht naar mogelijkheden om de benodigde ruimte te creëren. We hebben vastgesteld dat verhoging van de tarieven onontkoombaar zal zijn. Door het stellen van een rendementseis die redelijk is maar onderin de internationale bandbreedte ligt¹ willen we bereiken dat de tarieven slechts in beperkte mate behoeven te stijgen. Dit is van belang voor alle categorieën aangeslotenen in ons land, zowel de huishoudelijke kleinverbruikers als het bedrijfsleven.

De grote uitdaging zit erin om genoemde ruimte te combineren met goede tariefbescherming voor de Nederlandse aangeslotenen op het gasnet. Deze aangeslotenen kunnen immers niet kiezen voor een alternatief als het transporttarief hen niet aanstaat. Toezichthouder NMa moet in staat zijn om gebonden transportafnemers te beschermen tegen te hoge tarieven. Met andere woorden: het reguleringskader moet gezonde investeringsbeslissingen én adequaat toezicht mogelijk maken. Hieronder treft u een beschrijving aan van het voorgestelde reguleringskader waarmee dit mogelijk wordt gemaakt.

3. Elementen nieuw reguleringskader

De tarieven zullen een afspiegeling vormen van de werkelijke kosten die de netbeheerder maakt, waarbij de tarieven ook een stimulans zullen bieden voor investeringen. Van deze kostenoriëntatie mag worden afgeweken om de tarieven te doen convergeren met die van internationaal concurrerende netwerken. Deze uitgangspunten zijn vastgelegd in de Europese regelgeving². Bij het reguleringskader zal ik daarom uitgaan van kostengeoriënteerde tariefregulering. Alleen als de kans bestaat dat het

¹ 5,5%, betrokken op de ondernemingswaarde, reëel, voor belastingen.

² Richtlijn 2003/55 en Verordening 1775/2005.

transport van gas voor Nederlandse afnemers wordt verdrongen door een te hoog transport van transitogas (het zgn. «Jepma-effect»), zal ik besluiten om de tarieven hoger vast te stellen dan op basis van kostenoriëntatie.

Aangezien het ontbreken van de mogelijkheid om transportcontracten te sluiten met langjarig vaste tarieven een knelpunt vormt voor de totstandkoming van netuitbreidingen die van belang zijn voor de voorzieningszekerheid, wil ik het sluiten van dergelijke contracten mogelijk maken door aanpassing van art. 82 van de Gaswet.

Daarnaast wil ik het reguleringskader zodanig aanpassen dat het publiek belang van de voorzieningszekerheid samengaat met een adequaat transporttarief, zodat de investering van Gasunie doelmatig en onder economisch verantwoorde voorwaarden kan plaatsvinden. De samenhang tussen deze belangen vereist een weloverwogen keuze ten aanzien van het toegestane rendement en eveneens ten aanzien van de reguleringsparameters. Daarom is het nodig om deze reguleringsparameters in de Regeling tariefstructuren en voorwaarden vast te leggen.

De netbeheerder dient, indien hij een investering wenst te doen in het kader van zijn wettelijke taak om tegemoet te komen aan een reële markt-vraag aan de NMa aan te tonen dat de voorgestelde investering met het oog op de voorzieningszekerheid nodig is en dit publieke belang op efficiënte wijze dient. Voor toekomstige investeringsplannen die bij de dan geldende tarieven bedrijfseconomisch verantwoord zijn, dient Gasunie de business case voor een snelle toets aan de NMa ter beoordeling voor te leggen. Indien investeringen bij de dan geldende tarieven niet bedrijfseconomisch verantwoord zijn dient een maatschappelijke kosten-batenanalyse te worden opgesteld. Aan de hand van deze analyse beoordeelt de Minister van Economische Zaken na advies van de NMa de wenselijkheid van de investering in het licht van het relevante publieke belang. Indien de conclusie luidt dat de investering gedaan kan worden, bepaalt de NMa op basis van onderstaande uitgangspunten welke tariefgevolgen hieraan verbonden worden.

In de genoemde ministeriële regeling wil ik voorts vastleggen dat de NMa bij de vaststelling van de doorwerking van dergelijke investeringen in de tarieven als uitgangspunten hanteert dat de investering kan worden terugverdiend met een rendement van 7,0 % (reëel, voor belasting) en een afschrijvingstermijn van 20 jaar, zonder rekening te houden met een restwaarde na die termijn. Dit acht ik in goede verhouding tot het risico dat aan dergelijke investeringen is verbonden. Daarnaast wil ik deze ministeriële regeling uitgangspunten vastleggen voor het thans bestaande net. Dit net dient in belangrijke mate om gas naar Nederlandse afnemers te transporteren. Het daaraan verbonden bedrijfsrisico ligt lager dan dat voor uitbreidingen die gericht zijn op het aantrekken van nieuwe gasstromen in de sfeer van import of doorvoer. De reden daarvan is dat de vraag van binnenlandse afnemers naar gas over een lange termijn goed is te ramen, dus kent vrijwel geen risico's. Voorts rechtvaardigt het feit dat het bestaande net al geruime tijd in gebruik is, een langere afschrijvingstermijn (55 jaar) dan voor nieuwe investeringen. Gelet hierop en mede op basis van advies van het CPB acht ik hiervoor een kapitaalvergoeding van 5,5% (reëel, voor belasting, over de activawaarde € 6,4 mrd.) redelijk, bij een afschrijvingstermijn van 55 jaar.

Zoals hiervoor aangegeven is vastlegging van reguleringuitgangspunten nodig om betrokkenen duidelijkheid te geven. Tegelijkertijd moeten wij ons echter realiseren dat de wereld om ons heen voortdurend in beweging is met als gevolg dat na enige jaren behoefte kan ontstaan om

uitgangspunten bij te stellen. Daarom zullen bovenstaande uitgangspunten eenmaal per vijf jaar, voor het eerst in 2012, worden geëvalueerd en zonodig bijgesteld. Dit geldt eveneens voor de inschattingen van de te transporteren hoeveelheden gas die afhangen van de binnenlandse gasproductie. Daarbij houdt NMa rekening met de mogelijkheden die Gasunie heeft om de efficiëntie verder te vergroten. Ook de tarieven zullen in die cyclus opnieuw worden vastgesteld, met uitzondering van tarieven die op dat moment reeds langjarig zijn overeengekomen. Op basis van de ministeriële regeling zal de NMa ten behoeve van de vaststelling van de tarieven de hier aangegeven elementen uitwerken tot een operationeel systeem.

4. Implicatie voor consumenten en bedrijven

Het nieuwe reguleringskader maakt het mogelijk voor Gasunie om de noodzakelijke investeringen ten behoeve van de voorzieningszekerheid te doen op doelmatige wijze en onder economisch verantwoorde voorwaarden. Indien de mogelijkheid bestaat om investeringen voor transport naar binnenlandse afnemers en voor de internationale doorvoer van gas te combineren, ontstaan synergievoordelen waarvan de gebruikers van het net profiteren. Indien alleen geïnvesteerd zou moeten worden voor transport naar de Nederlandse afnemers, zou dit synergievoordeel niet gehaald kunnen worden met als gevolg een hogere tariefstijging. Daarnaast maken de investeringen het mogelijk dat er additioneel gas op de Nederlandse markt komt, hetgeen de vraag- en aanbodverhoudingen naar verwachting gunstig zal beïnvloeden. Dit is met name van belang voor de internationaal concurrerende, energie-intensieve industrie.

GTS heeft een investeringsplan ontwikkeld op basis van bovengenoemd uitgangspunt om synergievoordeel te realiseren. Hiertoe heeft GTS in 2005 de marktvaart naar transportcapaciteit geïnventariseerd en op basis van concrete vraag uit de markt ongeveer twintig voorwaardelijke contracten gesloten. Deze voorwaardelijke overeenkomsten moeten voor 1 april 2007 definitief worden met een bijbehorende investeringsverplichting voor GTS. Daarnaast dienen er thans voorinvesteringen plaats te vinden voor de capaciteitsaanpassing die nodig zal zijn in verband met de te verwachten aanlanding van vloeibaar aardgas (LNG), en is vanuit Noorwegen verzocht om een tarief en plan voor aanlanding in Nederland vanaf 2010 voor Noors gas, dat deels zal worden doorgevoerd naar omringende landen. Deze vraag naar nieuwe capaciteit illustreert duidelijk dat de Nederlandse en Europese markt volop in beweging zijn, en dat de Nederlandse infrastructuur hierin een belangrijke rol kan vervullen, hetgeen positief is vanuit een oogpunt van het beleid inzake voorzieningszekerheid, marktwerking en internationaal energiebeleid. Om aan de afgesloten contracten te kunnen voldoen is een investering ter grootte van € 1,1 mrd. noodzakelijk. Indien de Noorse aanlanding daadwerkelijk tot stand komt, is een additionele investering ter grootte van € 0,7 mrd. noodzakelijk. Daar staan afdoende contracten met Noorse partijen tegenover.

Zoals eerder aangegeven zal investeren in uitbreiding van het transportnet een beperkte verhoging van de tarieven noodzakelijk maken. Teneinde deze verhoging zo beperkt mogelijk te houden neemt de Staat genoegen met een lager rendement op Gasunie dan in de afgelopen jaren het geval was.

Ik hecht er aan u mijn inschatting te geven van de tariefverhogingen die voortvloeien uit het besluit van Gasunie tot bovenbedoelde investering in uitbreiding van het transportnet. Deze inschatting is gebaseerd op de gegevens waar ik thans over beschik. Een gemiddeld huishouden zal door

een dergelijke investering jaarlijks vanaf 2010 ongeveer € 4 meer betalen voor gastransport dan 2005. Dat is voor een gemiddeld huishouden ongeveer 0,4 % van de jaarlijkse gasrekening. Ook bedrijven en centrales zien de gastransportkosten stijgen, naar verwachting met 0,4 à 0,7% gerelateerd aan hun totale gasrekening, maar deze bedrijven kunnen (evenals huishoudens overigens) daardoor ook verwachten dat meer aanbieders van gas op de Nederlandse markt actief worden. Bij de gasgestookte elektriciteitscentrales zal dit gedempt doorwerken in de elektriciteitsprijs; gedempt, omdat de centrales naast brandstofkosten ook andere kosten hebben. De stijging zal vooral te merken zijn bij de energie-intensieve industrie. Ik realiseer mij terdege dat deze bedrijven een lastige periode doormaken omdat zij ook al getroffen zijn door de stijging van de energieprijzen van de afgelopen jaren en zij met hun producten moeten concurreren op de wereldmarkt. Een bijzondere situatie ontstaat voor vier bedrijven in het zuiden van ons land die op de transportleiding van hoogcalorisch gas zijn aangesloten. Specifiek voor deze bedrijven is het van groot belang dat de keuzevrijheid op de voor hen zo belangrijke gasmarkt zal toenemen.

5. Vervolgstappen

De hierboven gepresenteerde elementen van het nieuwe reguleringskader voor het gastransport wil ik vastleggen in de Gaswet en de Regeling tariefstructuren en voorwaarden gas. Beide voorstellen tot wijziging ziet u zo spoedig mogelijk tegemoet.

Met voornoemde aanpassingen van het reguleringsmodel kunnen efficiënte investeringsbeslissingen in licht van publieke doelen worden genomen. Dat biedt de mogelijkheid om het Nederlandse gasnet uit te breiden om nieuwe gasstromen aan te trekken en daarmee de concurrentie tussen gasleveranciers te versterken.

De minister van Economische Zaken,
M. J. A. van der Hoeven