



Onderzoek Toekomst Governance Gasgebouw

Marcel van Gastel

Geert van Maanen

Wim Kuijken

*Dit is een rapport van **ABDTOPConsult***

Augustus 2014

Colofon

ABDTOPConsult

Dichtbij én onafhankelijk

Herengracht 17-19
2511 EG DEN HAAG

Marcel van Gastel

Geert van Maanen

Wim Kuijken

Dit team werd ondersteund door een secretariaat vanuit het ministerie van Economische Zaken:

Lineke den Ouden

Mirco Rossi

Bjørn Volkerink

26 Augustus 2014

ABDTOPConsult

De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst. Leden van de TMG worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interim-opdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	5
1. Inleiding en opdracht	8
1.1 Doelen van het onderzoek	8
1.2 Werkwijze en leeswijzer	9
2. Historie en achtergrond	11
3. De inrichting van het Gasgebouw	13
4. De Governance	16
4.1 De governance in en rond GasTerra en de Maatschap	16
4.2 De governance in en rond EBN	20
4.3 Toezicht en advies	22
5. Borging van publieke belangen	26
5.1 Publieke doelen in vier perioden	26
5.2 Publieke doelen in het huidige Gasgebouw	28
6. Recente ontwikkelingen	29
6.1 Verbeterde marktwerking en verminderde balansfunctie van Groningen	29
6.2 Bodembeweging en maatschappelijke en politieke aandacht	29
6.3 Corporate Governance	30
7. Beoordeling van (de governance van) het Gasgebouw	31
7.1 Conclusies en aanbevelingen ten aanzien van Economische Zaken	32
7.2 Conclusies en aanbevelingen ten aanzien van GasTerra	34
7.3 Conclusies en aanbevelingen ten aanzien van de Maatschap	36
7.4 Conclusies en aanbevelingen ten aanzien van EBN	36

BIJLAGEN

BIJLAGE 0 : ONDERZOEKSBRONNEN

BIJLAGE 1: ONDERZOEKSOPDRACHT

BIJLAGE 2: HUIDIG INSTRUMENTARIUM

BIJLAGE 3: PROCEDURES OMTRENT OPSPORING EN WINNING

BIJLAGE 4: KLEINEVELDENBELEID

BIJLAGE 5: BELEID OVERHEIDSCOMMISSARISSEN

Managementsamenvatting

Sinds de jaren '60 is de winning en afzet van het gas uit Groningen geregeld via het zogenaamde 'Gasgebouw'. Kort gezegd bestaat het Gasgebouw uit GasTerra, voor de afzet van het gas, en de Maatschap Groningen, voor de winning van het gas. Deze twee bedrijven vormen een economische eenheid door de personele unie van de beleidsbepalende organen. Dat zijn respectievelijk het College van Gedelegeerd Commissarissen en het College Beheer Maatschap. In GasTerra heeft de Staat een direct belang van 10% en een indirect belang van 40%. Dit indirecte belang loopt via de 100% beleidsdeelneming Energie Beheer Nederland (EBN). Shell en ExxonMobil hebben elk een belang van 25%. De juridische zeggenschap in de Maatschap Groningen is 50-50% verdeeld tussen de olies en EBN.

Het laatste grote onderhoud aan dit gebouw vond plaats rond 2005. Sindsdien zijn er ontwikkelingen geweest die de context van het gasbeleid in Nederland veranderd hebben. Dit is van invloed op de beoordeling van het functioneren van het Gasgebouw. Tegelijk is door de samenloop van private contracten en wet- en regelgeving sprake van een weinig transparante governance. De minister van Economische Zaken heeft daarom een team van ABDTOPConsult verzocht een onderzoek uit te voeren met twee hoofdvragen:

- het geven van een beschrijving van de inrichting en governance van het Gasgebouw, en
- het geven van een beoordeling hiervan en, waar mogelijk, het doen van verbetervoorstellen voor de toekomst.

Recente ontwikkelingen hebben context Gasbeleid beïnvloed

Sinds 2005 is het Gasgebouw ongewijzigd gebleven, maar de context waarin het functioneert is aan verandering onderhevig geweest. Een specifiek kenmerk van het Groningenveld is dat het altijd heeft gefungeerd als balansveld, gegeven de vraag en een bepaalde productie uit de kleine velden. Door de huidige productiebeperking voor Groningen, die als gevolg van de toegenomen seismische activiteit in elk geval tot en met 2016 is opgelegd, is deze functie vrijwel verdwenen. Zonder productiebeperking zou rond 2020 verlies van de balansfunctie optreden.

Het publieke belang 'optimaal beheer van de bodemschatten' wordt nu ingevuld door middel van de productiebeperking op Groningen en een optimalisatie uit de kleine velden. De productiebeperking van Groningen benadrukt dus het belang van het kleineveldenbeleid.

Het publieke belang van 'leveringszekerheid' wordt sinds de liberalisering voornamelijk via de markt geborgd. Mede door het optreden van GasTerra op de Title Transfer Facility (TTF), de virtuele marktplaats waar gas verhandeld wordt, is er een beter functionerende gasmarkt ontstaan. Dit betekent niet dat in de huidige tijd de rol van de overheid in het gasbeleid minder van belang is geworden. In tegendeel: nationale overheden zijn veelal op enigerlei wijze betrokken bij gaswinning en bij (internationale) afzet. In de afgelopen maanden is de politieke aandacht voor gas ook toegenomen door de ontwikkelingen in en rond de Oekraïne en rond de transitleidingen. Nationaal gezien is er daarnaast een nieuwe fase aangebroken met een grotere rol voor de omgang met de risico's van aardbevingen in Groningen en de schade die daarvan het gevolg is. Dit gaat gepaard met een toename van de

maatschappelijke en politieke aandacht voor gaswinning, mede ingegeven door discussies over de winning van onconventioneel gas.

Deze recente ontwikkelingen leiden er volgens de onderzoekers toe dat het Gasgebouw op onderdelen onderhoud behoeft.

Gasgebouw functioneert goed, expliciteren en herijken publieke belangen wenselijk

Naar mening van de onderzoekers functioneert het Gasgebouw in de basis goed. Een explicitering en herijking van de publieke belangen die met het Gasgebouw worden geborgd, is echter wenselijk. De geschetste ontwikkelingen hebben namelijk invloed op de effectiviteit van de borging van publieke belangen: zij veroorzaken of vergroten de spanning tussen de publieke doelen waardemaximalisatie, leveringszekerheid en veiligheid.

Voorals de voorwaarden waarbinnen waardemaximalisatie plaatsvindt, zijn belangrijker geworden. De gasbaten droegen in 2013 bijna 10% bij aan de inkomsten van de Rijksoverheid en er zit nog voor tientallen jaren gas in de grond. De toename van bodembeweging, dynamiek in geopolitieke verhoudingen en voorzieningszekerheidsaspecten hebben er voor gezorgd dat beslissingen omtrent de omvang van de productie belangrijker en politieker zijn geworden. De productiebeperking voor Groningen onderstreept ook het belang van het kleineveldenbeleid en van minder conventionele energiebronnen.

De maatschappelijke onrust over de aardbevingen en over onconventioneel gas zorgen er voor dat het onderwerp gas meer onder een vergrootglas is komen te liggen. Hierdoor is er naar de mening van de onderzoekers behoefte aan het steviger in positie brengen van de overheid. Op basis van geëxpliciteerde en integraal afgewogen publieke belangen kan een nadere (toekomst)visie worden ontwikkeld over de wijze waarop de beleidsinstrumenten en de afdrachten aan de Staat passen bij de gaswinning.

Overheid steviger in positie en verbeteren governance EBN en Gasterra

De toenemende importantie van het productieniveau en de geopolitieke ontwikkelingen zorgen er voor dat het belang van de invloed van de overheid groot blijft. Een goede borging van het publieke belang waardemaximalisatie in combinatie met de aandacht voor veiligheid betekent ook dat een stevige en blijvende inzet op het kleineveldenbeleid gewenst is. De innameplicht uit kleine velden en de participatie door EBN werken hierbij stimulerend.

Bij de governance van het Gasgebouw ligt de nadruk voor EZ momenteel op de beleidsuitvoering. Een expliciete visie op gaswinning en op de rol van gas in de toekomstige energiemix lijkt te ontbreken. Om EZ steviger in positie te brengen en leidend te laten zijn in de beleidsvorming ligt het in de rede dat er bij EZ meer beleids capaciteit komt en dat rond de inzet van EZ in het Gasgebouw meer geëxpliciteerde mandatering en rapportage plaatsvindt. Goede afstemming tussen de beleidsrol en de aandeelhoudersrol en het gebruik kunnen maken van integrale advisering van een onafhankelijk orgaan als de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI) zijn eveneens wenselijk. Het op reguliere basis uitvoeren van beleidsevaluaties levert een zinvolle bijdrage aan het beleid omtrent het Gasgebouw. Tegelijk kan het zaak zijn om, ondanks de bestaande voorraden, te beginnen met nadenken over de termijnen en de voorwaarden waaronder alle partijen uiteindelijk het Gasgebouw gaan verlaten.

Rond GasTerra kan worden overwogen om de governancestructuur zodanig aan te passen dat deze zowel qua terminologie als qua checks & balances meer aansluit bij de praktijk. De structuur zou recht moeten doen aan de positie van GasTerra als publiek-private joint venture. De aandeelhouders bepalen de opdracht die de onderneming heeft en de kaders waarbinnen zij opereert. Hierbij is relevant dat de aanpassing materieel geen verandering aanbrengt in de verhoudingen tussen de partijen. Het hernoemen van het College van Gedelegeerden (CvG) tot een orgaan dat de besluitvormende rol beter benadrukt en het inrichten van een meer volwaardige en meer onafhankelijke Raad van Commissarissen (RvC) zijn mogelijke verbeteropties. Op dit moment functioneert, naar de mening van de onderzoekers, het CvG namelijk feitelijk als de (part time) Raad van Bestuur (RvB) van de onderneming en is er in de praktijk bovendien geen sprake van intern toezicht middels een onafhankelijke RvC.

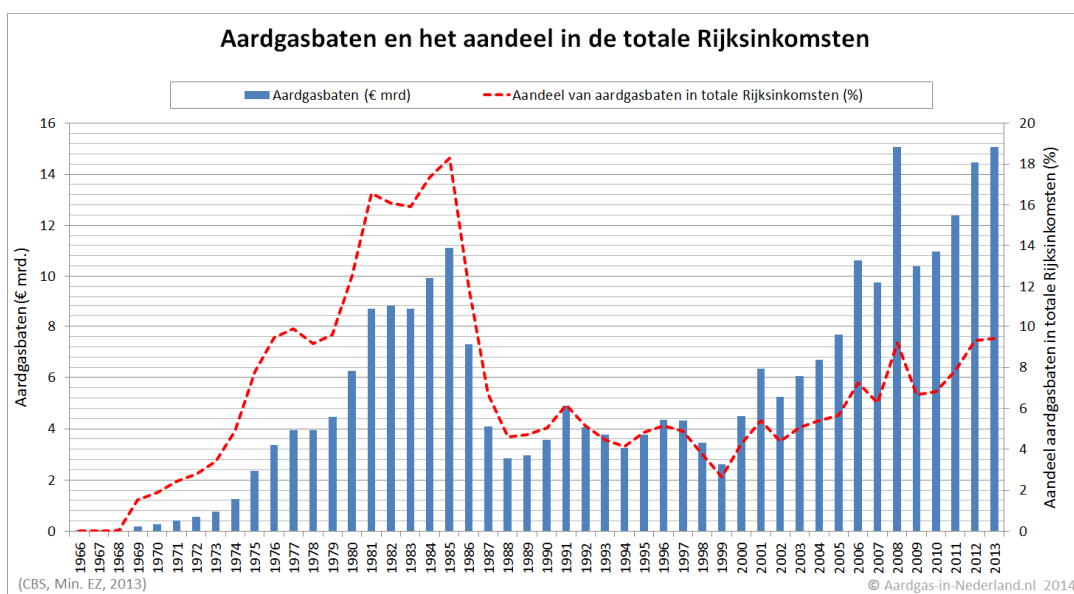
De rol van EBN binnen het Gasgebouw wordt over het algemeen als nuttig ervaren: de participatie met risicodeling door de Staat is een stimulans om kleine velden te exploiteren. Echter, EBN heeft een te vrije (rol)opvatting. EBN is een beleidsdeelneming en instrument voor de uitvoering van overheidsbeleid. Zij moet zich hiervan meer rekenschap geven en bij de uitvoering van haar werkzaamheden publieke overwegingen een prominentere rol laten spelen. EZ heeft hier onvoldoende op gestuurd en gecorrigeerd. De sturingsmogelijkheden van EZ richting EBN kunnen hiertoe beter worden benut. De grote financiële en publieke belangen die met EBN gemoeid zijn, rechtvaardigen een stevige nadruk op good governance en sturing vanuit EZ richting EBN. Kaders voor bijvoorbeeld apparaatsuitgaven en het loongebouw maken hier onderdeel van uit. Het doorvoeren van deze verbeteringen vergt tijd. Tot het moment dat de aansturing en taakinfilling zijn aangescherpt en verbeterd, ligt het niet in de rede dat EBN nieuwe paden in gaat slaan, zoals door middel van participatie een rol gaan spelen in geothermie. Daarvoor staan ook al andere instrumenten ter beschikking.

1. INLEIDING EN OPDRACHT

In 1959 werd het gasveld van Groningen ontdekt. Naar aanleiding daarvan is in 1963 het zogenaamde 'Gasgebouw' opgericht. Sindsdien is de winning en verkoop van het Groningengas geregeld via dit Gasgebouw. De Nederlandse Staat, Shell en ExxonMobil zijn hierin de drie hoofdrolspelers. De Nederlandse Staat wordt direct vertegenwoordigd door het ministerie van Economische Zaken en indirect door EBN.

Het laatste grote onderhoud aan dit gebouw heeft in 2005 plaatsgevonden. Sindsdien zijn er ontwikkelingen geweest die de context van het gasbeleid in Nederland veranderd hebben. Zo is de gasmarkt volwassen geworden, is de aandacht voor corporate governance toegenomen en zijn er geopolitieke ontwikkelingen geweest.

Deze veranderde context is van invloed op de beoordeling van het functioneren van het Gasgebouw. Dit maakt het wenselijk om te onderzoeken of het gebouw op bepaalde punten onderhoud behoeft, zodat het weer up to date de toekomst tegemoet kan treden. Het Groningengas is immers belangrijk voor de Nederlandse energievoorziening en de aardgasbaten zijn een belangrijke bron van inkomsten voor de Staat, zoals ook blijkt uit Figuur 1. Nu, maar ook, ondanks de dalende voorraden, in de komende decennia.



Figuur 1. Het belang van de aardgasbaten. Bron: Aardgas-in-Nederland.nl

1.1 DOELEN VAN HET ONDERZOEK

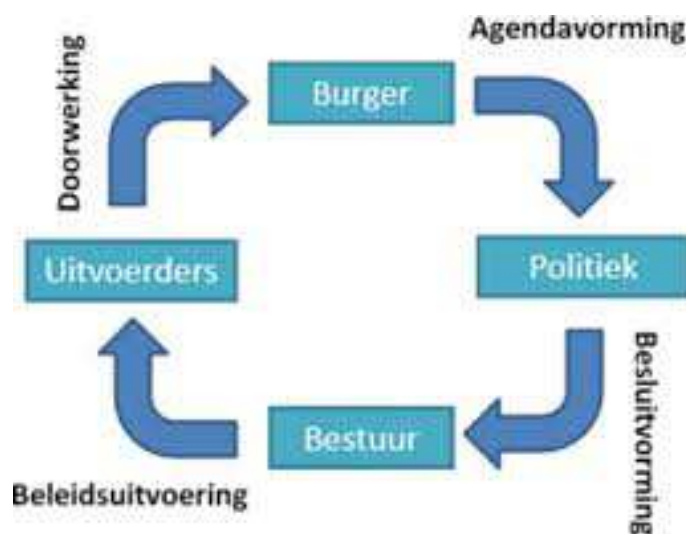
Dit onderzoek naar het Gasgebouw heeft twee doelen. Ten eerste het geven van een beschrijving van de inrichting en governance van het Gasgebouw. Ten tweede het geven van een beoordeling hiervan en, waar mogelijk, het doen van verbetervoorstellen voor de toekomst. De onderzoeksopdracht is weergegeven in Bijlage 1.

Het onderzoek, in opdracht van de minister van Economische Zaken, is uitgevoerd door een team van ABDTOPconsult. Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode van maart tot en met augustus 2014. Om op een effectieve manier inzicht te krijgen in de ontwikkelingen, werking en governance van het Gasgebouw heeft deskresearch

plaatsgevonden en zijn gesprekken gehouden met betrokkenen in en rond het Gasgebouw en met experts op het gebied van gaswinning en governancevraagstukken. Een lijst met geïnterviewde personen en de belangrijkste geraadpleegde literatuur is aan het einde van dit rapport opgenomen.

1.2 WERKWIJZE EN LEESWIJZER

Overheidsbeleid kent verschillende fasen die tezamen de 'beleidscyclus' worden genoemd. Figuur 2 geeft een eenvoudige weergave van deze cyclus. Deze cyclus beschrijft hoe beleid zich ontwikkelt. In de fase van 'Agendavorming' worden maatschappelijke onderwerpen of problemen punt van aandacht voor de politiek. In de fase van 'Besluitvorming' worden publieke doelen geformuleerd en wordt beleid gemaakt. Dit houdt in dat keuzes worden gemaakt over inzet en vormgeving van borgingsmechanismen zoals wet- en regelgeving, positionering van toezicht en de inzet van sturingsmechanismen. Dit gebeurt in principe op basis van de verwachte effecten van het ingrijpen. Bij de 'Beleidsuitvoering' worden de borgingsmechanismen toegepast. Om te zien of het beleid de gewenste effecten heeft, is – in de fase van 'Doorwerking' - toezicht noodzakelijk alsook periodieke evaluatie en doorlichting van de beleidsinstrumenten en begrotingsartikelen. Dit onderzoek sluit aan bij deze laatste fase in de cyclus en ziet daarbij op de doeltreffendheid van de verschillende fasen van de beleidscyclus.



Figuur 2. Beleidscyclus, Bron: Wiki Systeemmodellering, TuDelft.

De eerste hoofdstukken van dit rapport zijn van beschrijvende aard. In Hoofdstuk 2 wordt een korte schets gegeven van de historie en achtergrond van de winning en afzet van het gas. In het derde en vierde hoofdstuk volgt achtereenvolgens een beschrijving van de inrichting en van de governance van het Gasgebouw (de huidige Beleidsuitvoering). Daarna wordt in Hoofdstuk 5 stilgestaan bij de interpretatie van de publieke doelen in de loop van de tijd. In deze twee hoofdstukken komen de fasen van agendavorming en besluitvorming – waarom de overheid zich actief met gas ging bezighouden – aan de orde. In Hoofdstuk 6 volgt een beschrijving van de ontwikkelingen sinds 2005 die van invloed zijn op de context en het denken over het Gasgebouw.

In het laatste hoofdstuk, Hoofdstuk 7, wordt een beoordeling gegeven van de inrichting en governance van het Gasgebouw en wordt gezien op welke punten het Gasgebouw door deze ontwikkelingen volgens de onderzoekers onderhoud behoeft (de fase van Doorwerking). Dit hoofdstuk omvat tevens aanbevelingen met betrekking tot de inrichting en governance van het Gasgebouw.

2. HISTORIE EN ACHTERGROND

Sinds de inwerkingtreding van de Mijnwet in 1810 heeft de overheid een rol in de winning en opsporing van delfstoffen: winning is slechts mogelijk krachtens een door de Kroon verleende acte van concessie. Veiligheid was een belangrijke reden voor de overheid om deze taak op te pakken.

Vanaf 1903 werden door de Dienst der Rijksopsporing van Delfstoffen opsporingen verricht naar fossiele energiebronnen. Om systematisch en doeltreffend onderzoek naar de bronnen te kunnen verrichten, werd in 1933 een exclusief recht op het opsporen en exploiteren van delfstoffen door boringen gegund aan de Bataafse Petroleum Maatschappij (BPM, een onderdeel van Koninklijke Shell Groep, de voorloper van het huidige Shell). In 1943 werd de eerste aardolie, en niet veel later het eerste aardgas, in Nederlandse bodem aangetroffen.

De werkzaamheden van BPM gingen in 1947 op in de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM). Deze joint venture tussen Shell en Esso (later ExxonMobil) kreeg in 1948 een concessie voor het olieveld te Schoonebeek, waarin niet veel later tevens een exploitabele hoeveelheid gas werd aangetroffen. In 1954 is met NAM een overeenkomst gesloten over de levering van aardgas. Daarbij werd NAM verplicht een winstaandeel aan de Staat uit te keren en diende NAM het aardgas dat zij zelf niet gebruikte, tegen een redelijke prijs aan de Staat (de Rijksdienst Gasvoorziening, later Staatsgasbedrijf) te verkopen. De Staat kon door deze afname zelf schommelingen in de vraag gaan opvangen.

Met de ontdekking van het Groningenveld werden grotere aardgasreserves aangetoond dan in een eerder stadium was aangenomen. Tot die tijd speelde aardgas een zeer bescheiden rol in de Nederlandse energievoorziening: het dekte rond 1% van de totale energieconsumptie. Met de vondst van het Groningenveld werden meer substantiële hoeveelheden gas verwacht¹. De Staat achtte een gewijzigde organisatie van aardgasafzet noodzakelijk en legde de ideeën daaromtrent vast in de nota De Pous uit 1962. De Staat stelde overeenstemming over de uitwerking van deze ideeën als voorwaarde voor het verlenen van de concessie aan NAM. Een belangrijke reden – naast het voorziene belang van het aardgas voor de Nederlandse samenleving – was dat de Staat verplicht was om al het aardgas te kopen dat NAM kon produceren en zelf niet gebruikte, ongeacht of de Staat het gas kon verkopen: de hogere reserves zouden hierdoor tot verder oplopende druk op de overheidsuitgaven leiden. Het toenmalige contract met NAM werd derhalve aangepast.

De gewijzigde organisatie werd middels de Overeenkomst van Samenwerking (OvS-1963) vormgegeven. De OvS was een voorwaarde aan NAM om de concessie te kunnen verwerven voor het Groningenveld. De OvS loopt voor de gehele economische levensduur van de Groningenconcessie (dus zolang het Groningengas op rendabele wijze kan worden gewonnen). Doel van de OvS was de coördinatie van winning, transport en afzet van Groningen aardgas. Dit leidde tot de oprichting van het zogenaamde 'Gasgebouw'. Deze omvat het geheel aan privaatrechtelijke overeenkomsten (uitgewerkt in nadere afspraken) tussen de Staat en de betrokken particuliere ondernemingen Shell en ExxonMobil. De 'Maatschap Groningen' werd opgericht voor de winning van aardgas uit het Groningenveld en de 'Gasunie' voor het transport en de verkoop. De participatie van de overheid in de Maatschap werd

¹ De eerste reserveschatting van het gasveld bedroeg 60 mrd m³, wat aanzienlijk was. Snel hierna werd dit bijgesteld naar 150, 350 en 1.000 mrd m³. Tegenwoordig gaat men uit van 2.900 mrd m³.

vormgegeven via de Rijksdienst Staatsmijnen (later DSM, nu EBN). De Staat koos voor deze vorm van participatie omdat zij zelf niet beschikte over de gewenste industriële en commerciële kennis. Tevens waren Shell en ExxonMobil terughoudend om de overheid openlijk een belang in het Groningenveld te geven. Dit zou in het buitenland namelijk als een nationalisering van het eigendom van het gas kunnen worden gezien (het zogenaamde 'sjeik-argument'). Naast deze taak op basis van de OvS ging DSM enkele jaren later, met de inwerkingtreding van de Mijnwet Continentaal Plat in 1967, alle deelnemingen van de Staat in opsporings- en winningsactiviteiten beheren.

In de jaren '70 kreeg Gasunie ook een taak in het kader van het kleineveldenbeleid. Om de opsporing en winning van gas uit kleine velden te stimuleren, ging Gasunie het gas uit kleine velden bij voorrang inkopen en werd het Groningenveld gebruikt als balansveld om vraag en aanbod op elkaar aan te laten sluiten.

Vanaf 2000 is, als gevolg van Europese richtlijnen, door de Nederlandse Staat ingezet op liberalisering van de gasmarkt. De nieuwe marktordening en het kleineveldenbeleid werden vastgelegd in de Gaswet (juni 2000). De rol van EBN, participatie in opsporing en winning van gas, werd in 2002 vastgelegd in de Mijnbouwwet, die de Mijnwet Continentaal Plat verving. Rond die tijd gaven diverse ontwikkelingen aanleiding om de afspraken en inrichting van Gasgebouw aan te passen. De liberalisering van de energiemarkt, die vereiste dat de handel en het transport van gas gescheiden werden, was de belangrijkste oorzaak. In 2005 zijn het transportdeel en het handelsdeel van Gasunie uit elkaar gehaald: GasTerra werd verantwoordelijk voor de inkoop en afzet van gas en (de nieuwe) Gasunie voor het transport van gas. Shell, ExxonMobil en EBN zijn daarbij uit het transportbedrijf Gasunie getreden en de Staat heeft hierdoor het volledige eigendom in Gasunie verworven. Vanaf die tijd maakt het transportbedrijf Gasunie niet langer deel uit van het Gasgebouw.

In dezelfde tijd deden zich ook wijzigingen voor in de organisatie en aansturing van EBN. Per 1 januari 2006 kwam een einde aan de bestuurlijke verantwoordelijkheid van DSM voor EBN. De aandelen van EBN kwamen direct in handen van de Staat. De statuten van EBN werden gewijzigd waardoor zij onder andere over een eigen Raad van Commissarissen is gaan beschikken om intern toezicht op het beleid van de directie en op de algemene gang van zaken in de vennootschap te houden.

Met deze twee aanpassingen heeft het laatste grote onderhoud aan het Gasgebouw plaatsgevonden. Hoe het Gasgebouw er uit ziet en hoe de governance nu is geregeld (in de beleidscyclus aangeduid als 'Beleidsuitvoering') komt in de volgende twee hoofdstukken aan de orde.

Een uitgebreidere omschrijving van het huidige beleidsinstrumentarium dat een rol speelt bij gaswinning – te weten de Gaswet, de Mijnbouwwet, het Gasgebouw en staatsdeelneming via EBN – is te vinden in Bijlage 2.

3. DE INRICHTING VAN HET GASGEBOUW

Zoals aangegeven in het vorige hoofdstuk, heeft het Gasgebouw zijn huidige vorm gekregen rond 2005. In die tijd is het handels- en transportdeel van de oude Gasunie uit elkaar gehaald. De nieuwe Gasunie dat hierdoor ontstond richt zich als nationale netbeheerder alleen op het transport van gas en maakt niet langer onderdeel uit van het Gasgebouw. In de rest van het rapport wordt deze transportkant daarom buiten beschouwing gelaten en wordt het Gasgebouw in zijn huidige vorm, dus zonder transport, als uitgangspunt genomen. Dit hoofdstuk omvat een beschrijving van de inrichting van het Gasgebouw en van EBN.

In het Gasgebouw zijn de Staat, Shell en ExxonMobil de belangrijkste spelers. De Staat wordt in het gebouw vertegenwoordigd door het ministerie van Economische Zaken en EBN. De basis van het Gasgebouw wordt gevormd door de OvS uit 1963. Met de OvS werden twee organisaties opgericht, waarbinnen de spelers in het Gasgebouw elkaar treffen: GasTerra en de Maatschap Groningen.

GasTerra

GasTerra houdt zich bezig met de verkoop van het Groningengas. Ook houdt zij zich bezig met de in- en verkoop van het gas uit de kleine velden: GasTerra is verplicht een marktconforme aanbieding te doen indien een producent van Nederlandse kleine velden daarom verzoekt en heeft de plicht om dit gas vervolgens in te kopen als de producent op de aanbieding ingaat. Verder importeert GasTerra gas. De missie van GasTerra is de maximalisatie van de waarde van het Nederlandse aardgas. De Staat bezit 10% van de aandelen van GasTerra en EBN 40%. GasTerra is daarmee een 50% beleidsdeelneming. Shell en ExxonMobil bezitten beide 25% van de aandelen. Veel besluiten van GasTerra vereisen voorafgaande goedkeuring door het College van Gedelegeerd Commissarissen (CvG). In dit college zitten vijf personen. Besluiten worden genomen met driekwart van de uitgebrachte stemmen.

GasTerra is een grote speler op de Nederlandse en Europese gasmarkt. De verkoop van al het Groningengas en van ongeveer driekwart van het gas uit kleine velden loopt via GasTerra². Een deel van dat gas is bestemd voor export en daarnaast wordt gas, zowel door GasTerra als door andere spelers geïmporteerd. Van het totale binnenlandse verbruik van ruim 40 miljard m³ in 2012, was GasTerra verantwoordelijk voor de verkoop van bijna 35 miljard m³.

De Maatschap Groningen

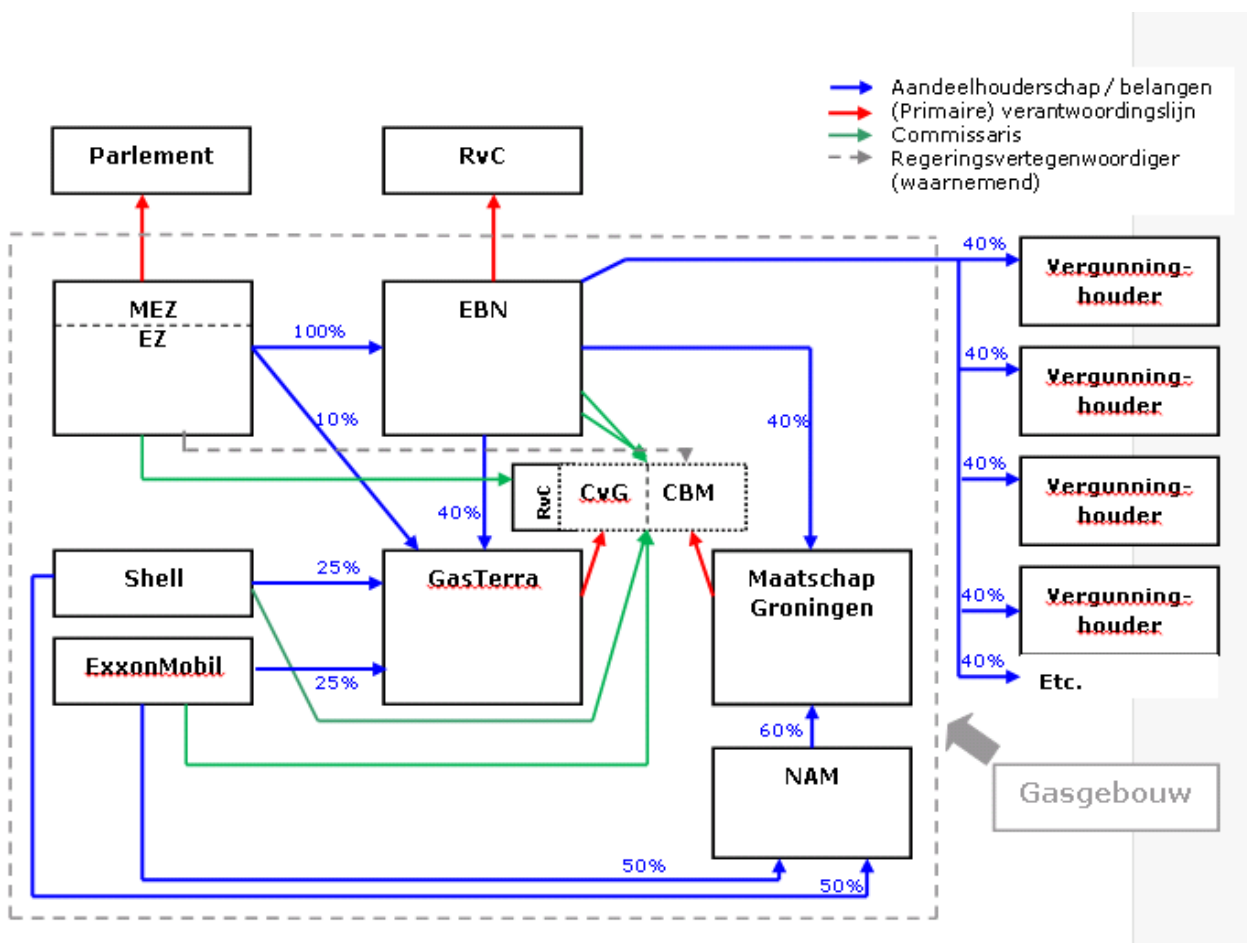
Voor de exploitatie van het Groningenveld vormt NAM sinds 1963 een maatschap met EBN: de Maatschap Groningen. Vanwege de wens van de overheid om in de ontwikkeling van het Groningenveld te participeren en de terughoudendheid van de oliebedrijven om de overheid een direct belang in het Groningenveld te geven werd de Groningenconcessie voor 100% aan de NAM verleend, onder de voorwaarde dat NAM voor de concessie Groningen een Maatschap zou vormen met EBN (indertijd Staatsmijnen) en NAM als operator de concessie voor rekening en risico van deze Maatschap zou exploiteren. Het gas uit het Groningenveld mocht bovendien alleen aan Gasunie (nu GasTerra) worden verkocht. De economische verhouding in de Maatschap tussen NAM en EBN is 60%/40%. De vertegenwoordiging (zeggenschap) is 50%/50%

² In 2012 ging het om een totale productie uit kleine velden van 33,5 miljard m³, waarvan 25,9 miljard m³ (77%) via GasTerra werd verkocht.

verdeeld en besluiten moeten met algemene stemmen genomen worden. Het beheer van de Maatschap wordt uitgeoefend door het College van Beheer Maatschap (CBM), waaraan naast EBN en NAM ook een regeringsvertegenwoordiger als toehoorder deelneemt. NAM voert de genomen besluiten van de Maatschap uit. Omdat men eenheid van beleid ten aanzien van productie en verkoop nastreeft, is sprake van een personele unie tussen het CvG van GasTerra en het CBM van de Maatschap, waardoor in beide organen dezelfde personen zitting hebben: één vertegenwoordiger van elk van beide oliemaatschappijen, twee vertegenwoordigers namens EBN en een vertegenwoordiger namens de Staat³.

Overzicht Gasgebouw

Schematisch ziet de structuur van het Gasgebouw er op hoofdlijnen als volgt uit:



Figuur 3. De inrichting van het Gasgebouw

EBN

In bovenstaande figuur is het Gasgebouw weergegeven binnen de grijze stippenlijn. Uit dit figuur blijkt ook de rol van EBN binnen het Gasgebouw: EBN heeft een belang van 40% zowel in de Maatschap als in GasTerra.

³ In het CvG zitten de oliebedrijven als afgevaardigde van Shell en ExxonMobil, maar in het CBM zitten deze twee personen als afgevaardigden van NAM.

EBN is niet alleen betrokken in het Gasgebouw, maar heeft ook een belangrijke taak in het kleineveldenbeleid. EBN neemt op grond van de Mijnbouwwet voor 40% deel in de opsporing en winning van kleine velden. Dit doet EBN door middel van het sluiten van overeenkomsten van samenwerking met vergunninghouders voor opsporing en winning van koolwaterstoffen. Via EBN neemt de Staat dus deel in alle mijnbouwactiviteiten. De rechterkant van bovenstaand figuur geeft dit weer.

EBN is een beleidsdeelneming, waarvan de aandelen worden beheerd door het ministerie van Economische Zaken. Dit in tegenstelling tot een gangbare staatsdeelneming waarvan de aandelen worden beheerd door het ministerie van Financiën en de beleidsmatige aansturing vanuit een ander departement plaatsvindt. De reden om te kiezen voor een beleidsdeelneming ligt in het feit dat bij een beleidsdeelneming geen goed onderscheid te maken is tussen een zelfstandig functionerende onderneming en de beleidsmatige aspecten. Beleidsdeelnemingen fungeren feitelijk als instrument voor de uitvoering van overheidsbeleid, in dit geval het mijnbouwbeleid. EBN is dus een beleidsinstrument ten behoeve van de optimale en rendabele benutting van de Nederlandse bodemschatten.

Doordat EBN een deelneming is, heeft het een privaatrechtelijke status. Dit in tegenstelling tot een dienst of agentschap. Hiervoor is gekozen omdat de privaatrechtelijke status ervoor zorgt dat de onderneming zelf participaties (in opsporing en winning) kan aangaan en hiervoor kapitaal kan aantrekken. Dergelijke participaties zijn voor een dienst of een agentschap vrijwel niet mogelijk, met name vanwege de randvoorwaarden van de Comptabiliteitswet. In de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013 wordt de mogelijkheid om zich zelfstandig te financieren en indien nodig vreemd vermogen aan te trekken, als één van de redenen aangemerkt om te kiezen voor een deelneming in plaats van een agentschap. Deze Nota wijst tevens op het voordeel dat de financiering van staatsdeelnemingen niet via de begroting loopt, waardoor er minder begrotingsschommelingen zijn.

4. DE GOVERNANCE

Om een beeld te krijgen of met het Gasgebouw de publieke doelen (nog steeds) effectief worden gediend, is naast de inrichting van het gebouw, ook de governance van belang. Punten van aandacht hierbij zijn de interne processen bij de organisaties, de verhoudingen tussen de organisaties in het Gasgebouw, de politieke (en ambtelijke) verantwoordelijkheden en de (aan)sturing van de organisaties. Naast de formele verhoudingen en bevoegdheden, zoals vastgelegd in wet- en regelgeving en overeenkomsten, gaat het ook over de rol en het gedrag van betrokkenen in de praktijk.

4.1 DE GOVERNANCE IN EN ROND GASTERRA EN DE MAATSCHAP

De formele verhoudingen

De governance van het Gasgebouw krijgt vorm door de betrokkenheid van de Staat (via het ministerie van Economische Zaken en EBN) en 'de olies' (Shell en ExxonMobil) in de besluitvorming binnen GasTerra en de Maatschap Groningen.

De bevoegdheden van de Staat in het Gasgebouw komen voort uit:

- Zeggenschapsverhoudingen in het Gasgebouw:

50% in de Maatschap Groningen (via EBN twee van de vier leden in het CBM) en 50% in GasTerra (een commissaris/CvG-lid van EZ en twee leden van EBN).

- Wet- en regelgeving:

Zowel de Gaswet als de Mijnbouwwet zijn relevant voor het Gasgebouw. In de Gaswet gaat het met name om bepalingen die betrekking hebben op de rol van GasTerra. Deze wet bepaalt dat de minister een rechtspersoon aanwijst die verantwoordelijk is voor de wettelijke taken die horen bij een planmatig beheer van de gasvoorkomens⁴. Dat is GasTerra. Artikel 55 van de Gaswet regelt het 10-jarig afnameplafond voor het Groningenveld. Dit plafond geeft aan van welke hoeveelheid Groningengas GasTerra mag uitgaan bij de taken die aan haar zijn opgedragen in het kader van de op GasTerra rustende verplichting aan producenten van kleine velden een marktconforme aanbieder te doen voor de inkoop van hun gas. Het afnameplafond op Groningen is dus onderdeel van het kleineveldenbeleid dat erop is gericht de gaswinning uit de Nederlandse kleine velden zoveel mogelijk te bevorderen.

De relevante bepalingen in de Mijnbouwwet richten zich met name op het winningsplan. Artikel 34 van de Mijnbouwwet stelt dat geopereerd moet worden binnen de grenzen van een vigerend winningsplan dat is goedgekeurd door de minister van Economische Zaken. In het winningsplan is onder andere opgenomen hoeveel gas jaarlijks wordt gewonnen. Voor het Groningenveld was, tot kort geleden, vanwege de balansfunctie, niet het winningsplan uit de Mijnbouwwet maar het 10-jarig afnameplafond uit de Gaswet leidend in de bepaling van het jaarlijkse productieniveau. Voor 2014-2016 is echter wel, met het oog op veiligheid vanwege het toegenomen

⁴ Het betreft de volgende drie taken: 1) Het afnemen van aardgas afkomstig uit kleine velden, onder redelijke voorwaarden en tegen betaling van een marktconforme vergoeding, 2) het afnemen van gas uit de Groningen winningsvergunning op een wijze die het winnen van kleine velden gas mogelijk maakt en 3) het jaarlijks aan de minister overleggen van een overzicht van ramingen van de eerstvolgende twintig jaar met betrekking tot de uitoefening van deze taken.

aardbevingsrisico in Groningen, op grond van de Mijnbouwwet een jaarlijks maximum opgelegd aan het productieniveau.

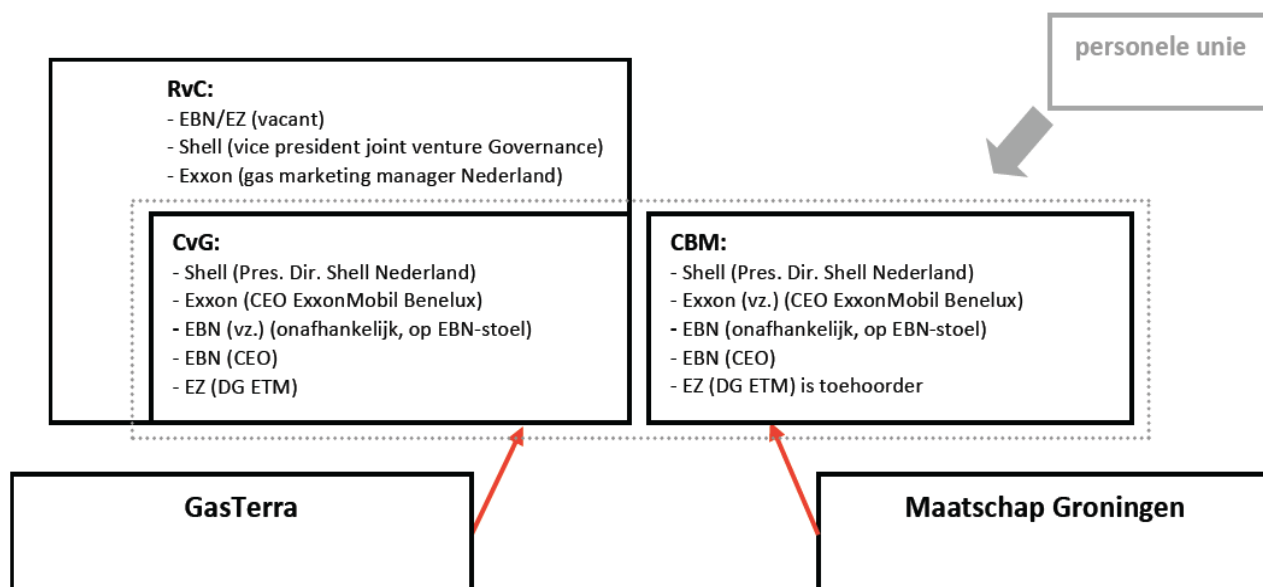
In Bijlage 3 zijn de procedures omtrent opsporing en winning (waaronder het winningsplan en het Groningenplafond) nader toegelicht.

Bijlage 4 omvat een nadere toelichting op het kleineveldenbeleid en presenteert tevens in het kort de bevindingen uit de meest recente evaluatie van de Mijnbouwwet.

De besluitvorming in GasTerra wordt uitgeoefend door de directie, onder toezicht van de Raad van Commissarissen (RvC). De CEO wordt benoemd door de Algemene Vergadering van Aandeelhouders, op basis van een bindende voordracht van de RvC. De voordracht dient goedgekeurd te worden door de minister van Economische Zaken.

Volgens de statuten van GasTerra bestaat de RvC uit 12 of acht personen. In 2007, vlak na de splitsing, is het aantal leden van de Raad van Commissarissen van GasTerra teruggebracht van 12 naar acht leden. Eén lid van de RvC wordt benoemd door de minister van Economische Zaken. Daarnaast zijn er twee leden namens Shell, twee namens ExxonMobil en drie namens EBN. De Raad benoemt uit zijn midden een voorzitter en deze benoeming dient voor goedkeuring aan de minister te worden voorgelegd. Vijf van de acht commissarissen, waaronder de door de minister benoemde commissaris, zijn tevens lid van het CvG.

Schematisch kan de bezetting van de RvC en het CvG van GasTerra alsmede het CBM van de Maatschap (waarmee het CvG een personele unie vormt) als volgt worden weergegeven.



Figuur 4. Personele invulling van RvC, CvG en CBM

Het CvG van GasTerra is een belangrijk statutair orgaan: de directie van GasTerra bereidt zogenaamde mandaatvoorstellen voor, die ter goedkeuring aan het CvG worden voorgelegd. Op basis van de statuten heeft de Algemene Vergadering van Aandeelhouders bepaald welke type besluiten goedkeuring (mandaat) behoeven van het CvG. Dergelijke besluiten betreffen de algemene gang van zaken van GasTerra,

zoals het budget en het businessplan, maar ook concrete investeringen (in bijvoorbeeld ICT), de voorwaarden voor de in- en verkoop van gas, het transportboekingsbeleid en de voorwaarden en prijs voor inkoop van gas uit kleine velden. Bij deze besluiten moet rekening gehouden worden met de coördinatie van winning en afzet uit het Groningenveld (via de personele unie tussen CvG en CBM).

De grote invloed van het CvG op het beleid van GasTerra is, in de ogen van de onderzoekers, een bijzonder kenmerk van de governance van GasTerra. Immers, de vijf commissarissen in dit college zijn mede verantwoordelijk voor nagenoeg alle beleidsbeslissingen in GasTerra. GasTerra is geen structuurvennootschap en de structuur van GasTerra wijkt door de feitelijke betrokkenheid van het CvG ook af van een gangbare ("two tier") vennootschap (waarin de Raad van Bestuur het bestuursorgaan is en de Raad van Commissarissen het toezichthoudende orgaan). Door de vergaande bevoegdheden van het CvG fungeert deze, naar mening van de onderzoekers, materieel gezien tezamen met de directie als het bestuursorgaan van GasTerra.

Het CvG en de directie van GasTerra komen zes à zeven keer per jaar bij elkaar. Aanvullend zijn er telefonische vergaderingen en worden soms besluiten via een schriftelijke procedure genomen. Bij onderhandelingen binnen het CvG lopen de belangen van de Staat niet altijd parallel met die van Shell en ExxonMobil. Dit doet zich bijvoorbeeld voor bij onderhandelingen over de inkoopprijs uit kleine velden. Daarbij kan de inzet van de Staat, vanuit het belang van het kleineveldenbeleid, anders zijn dan de inzet van de oliebedrijven.

Naast een Algemene Vergadering van Aandeelhouders, die zich richt op zaken als de vaststelling van de jaarrekening, is er een Adviescommissie van Aandeelhouders. Deze is ingesteld met als doel het voorbereiden van de besluitvorming binnen het CvG en de RvC. Deze commissie is geen statutair orgaan, maar kan worden beschouwd als het 'voorportaal' van het CvG. In de Adviescommissie zijn alle aandeelhouders door één lid vertegenwoordigd. Twee weken voor elke CvG-bijeenkomst komt deze Adviescommissie met de directie van GasTerra bij elkaar om besluitvorming door het CvG voor te bereiden. Rond de bijeenkomsten van de Adviescommissie en het CvG vindt ook informeel overleg plaats tussen betrokken partijen, waaronder een expertoverleg.

Voor interne audits heeft de RvC een Audit Commissie ingesteld die aan haar rapporteert. In deze commissie hebben de vier aandeelhouders van GasTerra elk één vertegenwoordiger.

Het beheer over de Maatschap Groningen wordt uitgeoefend door het CBM, waarbinnen de zeggenschap gelijk is verdeeld tussen NAM en EBN. Zij hebben beide twee afgevaardigden in het CBM en het CBM kan slechts met algemene stemmen besluiten nemen. Naast deze vier leden, neemt in dit college een regeringsvertegenwoordiger (zonder stemrecht) plaats. De leden in het CBM zijn dezelfde personen als de commissarissen in het CvG van GasTerra (voornoemde personele unie). Het CBM komt regulier vier keer per jaar bij elkaar. Daarnaast zijn er telefonische vergaderingen, worden op vaste basis een aantal besluiten via een schriftelijke procedure genomen en wordt tussen de formele overlegmomenten door informeel overleg gepleegd tussen de afgevaardigden. De regeringsvertegenwoordiger wordt informeel voorbereid door de personen die ook deelnemen aan het expertoverleg voor GasTerra. Voorafgaand aan CBM-vergaderingen vindt een vergadering plaats van de budgetcommissie, die het CBM advies geeft over kwartaalrapportages, jaarrekening en auditrapportage. Daarnaast is er een

Adviescommissie Capaciteitsmaatregelen, die de ontwikkeling van de vraag (via GasTerra) en aanbod (via NAM) van capaciteit van het Groningensysteem bestudeert en rapporteert aan zowel het CBM als het CvG.

De praktijk

De personele betrokkenheid van het ministerie van Economische Zaken in de besluitvorming binnen het CvG van GasTerra is belegd bij de Directeur-Generaal Energie, Telecom & Mededinging (DG ETM). De DG ETM is dus in formele zin als overheidscommissaris bij GasTerra betrokken. Hij is immers lid van de RvC. Het commissariaat binnen GasTerra wijkt hiermee af van het algemene beleid omtrent commissarissen van overheidswege (zie Bijlage 5 voor meer informatie). Een commissaris moet immers, op grond van het Burgerlijk Wetboek, opereren vanuit het bedrijfsbelang van GasTerra. Daarom wordt er bij het ministerie een scheiding aangehouden tussen de beleidsfunctie en het werk als commissaris van de DG. Materieel gezien is er echter, in de ogen van de onderzoekers, eerder sprake van een rol als (mede)bestuurder en behartiger van het aandeelhoudersbelang van de Staat dan van behartiger van het bedrijfsbelang.

De DG ETM is, naast lid van het CvG van GasTerra, ook de (toehorend) regeringsvertegenwoordiger in het CBM van de Maatschap. De plaatsvervangend directeur van de directie Energiemarkt (onderdeel van DG ETM) is lid van de Adviescommissie van Aandeelhouders en Auditcommissie van GasTerra. De twee EZ-ambtenaren worden voorbereid door beleidsmedewerkers van het DG ETM en van het DG Bedrijfsleven en Innovatie (DG B&I). De voorbereiding vanuit het DG ETM richt zich op de (strategische) besluitvorming binnen GasTerra en de controle van inkomsten en uitgaven van GasTerra en de Maatschap met het oog op de MOR-overeenkomst. Het DG B&I is als aandeelhouder betrokken, waardoor de advisering een ander accent heeft dan van het DG ETM (algemene controle van uitgaven, de jaarrekening, etc.).

Een deel van de betrokkenheid van de Staat in het Gasgebouw loopt via EBN. EBN is betrokken via twee commissarissen in het CvG en twee vertegenwoordigers in het CBM. Deze plekken worden bezet door de bestuurder (CEO) van EBN en een tweede persoon die niet in dienst is bij EBN. Deze laatste is tevens voorzitter van het CvG en de RvC van GasTerra. Deze twee personen hebben ook zitting in het CBM, waarin EBN niet optreedt als voorzitter. Voor de voordracht tot benoeming van deze personen is de goedkeuring van de minister van Economische Zaken vereist. EBN is tevens vertegenwoordigd in de Adviescommissie van Aandeelhouders, de budgetcommissie van de Maatschap en de Adviescommissie capaciteitsmaatregelen.

Rondom de bijeenkomsten van de Adviescommissie van Aandeelhouders en het CvG vindt regelmatig overleg plaats tussen EBN en EZ. Doel hiervan is te bepalen op welke wijze de publieke doelen het beste gediend kunnen worden. Op grond van deze bijeenkomsten wordt vervolgens een gedragen standpunt ingenomen. Ook tussen Shell en ExxonMobil vindt, rond de verschillende formele bijeenkomsten, overleg plaats over de besluitvorming binnen het CvG en CBM.

De betrokkenheid van de minister van Economische Zaken bij zaken rond het Gasgebouw beperkt zich in de praktijk tot momenten waarop wijzigingen worden aangebracht in wetten of overeenkomsten (zoals bij de splitsing van Gasunie in 2005), er benoemingen plaatsvinden en momenten waarop (op basis van de wettelijke bevoegdheden) instemming benodigd is. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de vaststelling van het 10-jarig Groningenplafond en bij goedkeuring van het

winningsplan. Door de toegenomen seismische activiteit is de rol van de minister ten aanzien van de goedkeuring van het winningsplan van Groningen belangrijker geworden: waar in het verleden het 10-jarig productieplafond leidend was in de bepaling van het productieniveau, is nu via het winningsplan een jaarlijks maximum opgelegd aan het productieniveau van 2014-2016. Daarnaast heeft de minister indirect een rol via de twee toezichthouders op de gaswinning en gasmarkt. Op de rol van de toezichthouders wordt uitgebreider ingegaan in Hoofdstuk 4.3.

Shell en ExxonMobil zijn op vergelijkbare wijze als EZ betrokken in de besluitvorming rond het Gasgebouw: beide leveren één commissaris in het CvG, dezelfde personen als de afgevaardigden in het CBM. Ook leveren de bedrijven elk een vertegenwoordiger in de Adviescommissie van Aandeelhouders. De commissarisstoelen van Shell en ExxonMobil worden bezet door de President Directeur van Shell Nederland en de CEO van ExxonMobil Benelux. Naast deze betrokkenheid zijn de oliebedrijven gezamenlijk de aandeelhouders van NAM, de operator betrokken bij de winning van het Groningengas.

Bij de voorbereiding van vergaderingen van CvG, CBM en Adviescommissie van Aandeelhouders wordt door de oliebedrijven gebruik gemaakt van uitgebreide procedures en protocollen. In veel gevallen wordt voor besluiten advies gevraagd aan de betreffende hoofdkantoren in Den Haag (Shell) en Houston (ExxonMobil).

Tussen de aandeelhouders wordt een informele taakverdeling aangehouden ten aanzien van de voorbereiding van de besluitvorming omtrent de niet-commerciële aangelegenheden. Zo heeft ExxonMobil een nadrukkelijke adviesrol op ICT-gebied en Shell op HR-beleid.

4.2 DE GOVERNANCE IN EN ROND EBN

De formele verhoudingen

EBN heeft naast de wettelijke taken in het kader van het Gasgebouw ook als wettelijke taak om te participeren in kleine velden: EBN neemt voor 40% deel in de opsporing en winning van koolwaterstoffen op land en op het Nederlands continentaal plat. Tevens dient zij desgevraagd inlichtingen te verstrekken aan de minister van Economische Zaken over de uitvoering van het voorgenomen energiebeleid, in het bijzonder ten aanzien van opsporing, winning, beheer en afzet van koolwaterstoffen. EBN heeft naast deze wettelijke taken een beperkte en geclausuleerde ruimte voor andere activiteiten onder de voorwaarde van voorafgaande instemming van de minister van EZ⁵.

Door het aandeelhouderschap en aanvullende bevoegdheden is er een directe governancerelatie tussen EZ en EBN. Ten aanzien van EBN heeft de minister van Economische Zaken vier soorten bevoegdheden:

1. De statutaire bevoegdheden die rechtstreeks zijn toegekend aan de minister van Economische Zaken

Uit de statutaire doelstelling komt naar voren dat EBN haar activiteiten uit dient te voeren in overeenstemming met het energiebeleid van de Minister en binnen het kader

⁵ Nevenactiviteiten van EBN moeten ingevolge de Mijnbouwwet: (1) nauw verwant zijn aan de uitvoering van de wettelijke, publieke taken; (2) de goede uitvoering van die publieke taken niet belemmeren of bemoeilijken, en (3) mede het algemeen belang van het energiebeleid dienen.

van en ter uitvoering van de aan haar opgedragen taken in de Mijnbouwwet. De RvC van EBN kan voor de benoeming van de (enige) bestuurder geen bindende voordracht doen als de Minister die voordracht niet voorafgaand heeft goedgekeurd. De instemming van de Minister is ook benodigd voor een statutenwijziging, de ontbinding van de vennootschap en voor een fusie of splitsing.

2. De (statutair en wettelijk bepaalde) aandeelhoudersbevoegdheden van de Staat, vertegenwoordigd door EZ

EBN is geen structuurvennootschap, maar kent een vrijwillige en gedeeltelijke toepassing van het verlichte structuurregime. De minister van Economische Zaken heeft in de rol van enig aandeelhouder daarom een sterke positie ten opzichte van het bestuur en de RvC. De aandeelhoudersbevoegdheden liggen op de terreinen van bepaling van de statuten, benoeming, ontslag, schorsing en het bezoldigingsbeleid van de bestuurder, goedkeuring van bepaalde investeringsbeslissingen en het vaststellen van de jaarrekening. Ook moeten de bestuurder en de RvC aan de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA) alle inlichtingen verschaffen die de AvA verlangt, tenzij een zwaarwegend belang van de vennootschap zich daartegen verzet. De directeur is verplicht de aanwijzingen van de AvA op te volgen over de algemene lijnen van het te volgen beleid met betrekking tot de verkenning, opsporing, winning, transport, opslag en behandeling van en handel in aardgas- en olie.

Op grond van de statuten van EBN is er goedkeuring van de aandeelhouder vereist voor het anders uitoefenen van het stemrecht op de aandelen van EBN in GasTerra dan de Staat.

3. De wettelijke bevoegdheden op basis van de Mijnbouwwet

De Mijnbouwwet verankert de wettelijke taken van EBN, verbiedt EBN andere activiteiten te ondernemen, tenzij hiervoor vooraf toestemming is verleend door de Minister, voorziet in een aanwijzingsbevoegdheid van de Minister in het belang van een goede vervulling van de publieke taken en regelt de informatieverplichting van EBN ten opzichte van de Minister. Op grond van de Mijnbouwwet heeft de minister een goedkeuringsrecht voor (wijzigingen van) de statuten en is EBN verplicht de minister alle gegevens en inlichtingen te verschaffen die de minister nodig heeft voor de uitvoering van de Mijnbouwwet.

4. Bevoegdheden op basis van een overeenkomst tussen EBN en de Staat.

Voor een aantal specifieke onderwerpen zijn tussen EBN en de Staat afspraken in een overeenkomst opgenomen. Deze onderwerpen zijn om historische redenen in een overeenkomst vastgelegd⁶. De afspraken hebben betrekking op betalingen aan de Staat en de benoeming van commissarissen in GasTerra.

De praktijk

Ten behoeve van de governance en de samenwerking, hebben EZ en EBN afspraken gemaakt. De gesprekscyclus bestaat uit afspraken op werkniveau en afspraken op strategisch niveau.

- Werkoverleg

⁶ Toen EBN nog onderdeel was van DSM, bestond er tussen DSM, de Staat en EBN een overeenkomst over het beheer door DSM van EBN. Bij het beëindigen van de relatie tussen DSM en EBN is tussen EBN en de Staat een aantal resterende onderwerpen in een gewijzigde overeenkomst vastgelegd.

Er is zowel een werkoverleg Mijnbouw als een werkoverleg Gasgebouw. Deze overleggen vinden in principe vier keer per jaar plaats, hoewel hier in de praktijk vanwege agendaproblemen wel eens van wordt afgeweken. Waar nodig wordt buiten de vergadering om contact gezocht tussen betrokkenen en zijn er contacten tussen EBN en EZ over onderwerpen die niet of in minder detail tijdens de werkoverleggen aan de orde komen.

- Aan het werkoverleg Mijnbouw nemen EZ-medewerkers deel die zich bezighouden met het mijnbouwbeleid en het kleineveldenbeleid alsmede een lid van het managementteam van de directie Energiemarkt van EZ. Vanuit EBN nemen twee directeuren en een jurist/secretaris van de vennootschap deel aan deze werkoverleggen, eventueel aangevuld met andere medewerkers.
 - Het periodiek werkoverleg Gasgebouw dient om algemene gasgebouwonderwerpen te bespreken. Daarnaast vindt, ter voorbereiding van en afstemming over de onderwerpen die aan de orde zullen komen in de Adviescommissie van Aandeelhouders en het CvG van GasTerra, regelmatig overleg plaats tussen medewerkers die zich met deze onderwerpen bezighouden.
- Strategisch overleg en directieoverleg

Het strategisch overleg tussen de DG ETM en de bestuurder van EBN, samen met de president-commissaris van EBN, vindt twee keer per jaar plaats. Daarnaast wordt, deels ter voorbereiding van dit overleg, een directieoverleg gehouden tussen de directeur Energiemarkt van EZ en de bestuurder van EBN (en betrokken medewerkers). Deze overleggen dienen ter bespreking en afstemming van de (beleids)doelstellingen en prioriteiten van EZ en EBN en van de ontwikkelingen op het terrein van mijnbouw, het Gasgebouw en hieraan gerelateerd beleid en regelgeving. Ook voor dit overleg geldt dat in praktijk soms gesprekken worden afgezegd of dat de gesprekken plaatsvinden met een andere vertegenwoordiging. In praktijk is het overleg op dit strategische niveau regelmatig informeel omdat de betrokkenen, de DG ETM en de bestuurder van EBN, elkaar regelmatig tegenkomen en spreken in het kader van hun functies binnen het Gasgebouw.

- Informeel aandeelhoudersoverleg

Vier keer per jaar vindt een overleg plaats tussen de aandeelhoudersvertegenwoordigers van EZ (twee medewerkers van het DG B&I) en de director finance van EBN, vergezeld door andere EBN medewerkers. Deze overleggen dienen om de aandeelhouder tussentijds te informeren over (financiële) ontwikkelingen bij EBN, het functioneren van de accountant en overige onderwerpen.

4.3 TOEZICHT EN ADVIES

De governance van de beleidsdeelnemingen kan worden beschouwd als een vorm van intern toezicht. Om de publieke doelen in het Gasgebouw te kunnen borgen, is daarnaast ook extern toezicht en onafhankelijk extern advies ingericht.

Extern toezicht

Er zijn twee organen die toezicht houden op de gasmarkt en de gaswinning. Dat zijn Staatstoezicht op de Mijnen en de Autoriteit Consument en Markt:

- Staatstoezicht op de Mijnen (SodM)

SodM heeft een toezichthoudende functie, onder andere op basis van de Mijnbouwwet. SodM heeft tot taak het toezien op het verrichten van verkenningsonderzoeken, het opsporen en het winnen van delfstoffen en aardwarmte en het opslaan van delfstoffen. Het toezicht door SodM richt zich daarbij op de aspecten (externe en interne) veiligheid, gezondheid, milieu, doelmatige winning en bodembeweging. SodM heeft vergaande bevoegdheden en kan bijvoorbeeld besluiten om uit oogpunt van veiligheid de productie op een bepaalde locatie stil te leggen. Als houder van de Groningenvergunning heeft, met name, NAM, als exploitant van het Groningenveld, te maken met SodM.

- Autoriteit Consument en Markten (ACM)

De ACM is de markttoezichthouder. Op basis van de Gaswet is ACM belast met het toezicht op de naleving van deze wet waarin de ordening en regulering van de gasmarkt is vastgelegd. Als (grote) speler op de gasmarkt heeft, met name, GasTerra te maken met ACM.

Adviserende organen

Verschillende organisaties spelen een rol in de advisering omtrent opsporings- en winningsactiviteiten:

- Staatstoezicht op de Mijnen (SodM)

Naast zijn handhavende rol als toezichthouder heeft SodM in de praktijk een adviserende taak bij vergunningverlening voor opsporing en winning en rond winningsplannen, waarbij zij zich vooral richt op de technische aspecten van winning. Op basis van de Mijnbouwwet kan SodM bovendien een onafhankelijk oordeel geven over de beleidsontwikkeling en aanbevelingen doen met het oog op een doelmatige uitvoering van mijnbouwactiviteiten.

- EBN

Een van de taken die EBN heeft op basis van de Mijnbouwwet is het desgevraagd verstrekken van inlichtingen aan de minister van Economische Zaken, die nodig zijn voor de beoordeling van de uitvoerbaarheid van voorgenomen energiebeleid (in het bijzonder ten aanzien van opsporing, winning, beheer en afzet van koolwaterstoffen). In dit kader adviseert EBN bijvoorbeeld over ondergrondaangelegenheden (waaronder CO₂-opslag) en over investeringsvoorstellen van de nationale netbeheerder. Ten behoeve van de vergunningverlening voor opsporing en winning adviseert EBN – indien er sprake is van een nieuwe maatschappij – onder meer over de financiële capaciteiten van die maatschappij. Ook bij het overdragen, verlengen en wijzigen van vergunningen adviseert EBN wanneer het ministerie daar om verzoekt.

- TNO Bouw en Ondergrond, Adviesgroep Economische Zaken (TNO-AGE)

De kerntaak van TNO-AGE kan worden samengevat als het adviseren van het ministerie van EZ bij vraagstukken rond het gebruik van de diepe ondergrond. Tot 1997 was deze taak belegd bij de Rijks Geologische Dienst van het ministerie van EZ. Er is toen voor gekozen deze dienst op afstand te plaatsen en hiervoor binnen TNO een aparte organisatie-eenheid op te zetten.

Op basis van de mijnbouwwetgeving en onderliggende regelingen adviseert TNO-AGE over vergunningverlening voor opsporing en winning. Het betreft toetsing op de haalbaarheid van de aanvraag (is het aannemelijk dat de ondergrond de gezochte delfstof of aardwarmte in produceerbare hoeveelheden bevat). Is winning haalbaar, dan is een winningsplan vereist. Daarop adviseert TNO-AGE samen met SodM. Daarnaast voert TNO-AGE onderzoeken uit en publiceert zij informatie, zowel op verzoek van het ministerie van EZ als van SodM. Hierbij valt te denken aan ramingen van voorraden, exploratie- en productiepotentieel voor aardgas, aardolie en aardwarmte, inventarisaties van toepassingsmogelijkheden van de Nederlandse diepe ondergrond voor de winning en opslag, publicatie van informatie over mijnbouwwet- en regelgeving, mijnbouwactiviteiten en andere informatie met betrekking tot de benutting van de diepe ondergrond.

- De Mijnraad

De Mijnraad heeft twee kerntaken. Ten eerste vraagt de minister verplicht advies aan de Mijnraad over de door hem te geven beschikkingen inzake verlening of intrekking van vergunningen voor opsporing en winning (delfstoffen en aardwarmte) dan wel het opslaan van stoffen (CO₂ en aardgas). De Mijnraad geeft als laatste instantie advies aan de minister ten behoeve van de vergunningverlening nadat TNO-AGE (haalbaarheid, geologische onderbouwing) en eventueel SodM (technische capaciteit) en EBN (financiële capaciteit) vanuit hun specifieke rol hebben geadviseerd. Ten tweede heeft de Mijnraad als taak om de minister desgevraagd de inlichtingen te verstrekken die nodig zijn voor de beoordeling van de uitvoerbaarheid van voorgenomen wettelijke voorschriften en algemene beleidsvoornemens.

- Technische commissie bodembeweging (Tcbb)

De taak van de Tcbb richt zich op de gevolgen van mijnbouwactiviteiten voor beweging van de aardbodem en schade die daarvan het gevolg kan zijn. De taken van de Tcbb zijn onder meer de minister desgevraagd te adviseren over door hem te geven beschikkingen, de minister inlichtingen te verstrekken die nodig zijn voor de beoordeling van de uitvoerbaarheid van voorgenomen wettelijke voorschriften en inlichtingen te verstrekken aan degene bij wie schade is te verwachten door bodembeweging die redelijkerwijs het gevolg kan zijn van mijnbouwactiviteiten. Daarnaast adviseert de Tcbb degene met zaakschade door bodembeweging, indien gevraagd om advies, omtrent het verband tussen die schade en de mijnbouwactiviteiten alsmede de hoogte van het schadebedrag.

- Commissie Bodemdaling Groningen

Specifiek voor het Groningenveld bestaat ook de Commissie Bodemdaling Groningen. Deze commissie is in 1984 ingesteld op grond van de bodemdalingsovereenkomsten tussen NAM en de provincie Groningen en NAM en de Staat. De taak van de Commissie is om vast te stellen welke maatregelen moeten worden getroffen om schade als gevolg van bodemdaling door gaswinning te voorkomen of te compenseren.

Naast deze organisaties die een taak hebben op basis van de Mijnbouwwet of specifieke overeenkomsten, bestond tot 2012 de Algemene EnergieRaad (AER). De AER was een onafhankelijk adviescollege voor regering en parlement. Het adviseerde over het energiebeleid in brede zin. De adviesfunctie die de AER had, is bij de oprichting van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI) in 2012 door deze nieuwe Raad overgenomen. De RLI is het strategische adviescollege voor regering en parlement op het brede domein van de fysieke leefomgeving. Op het

domein van het (fossiele) energie heeft zij (nog) geen advies uitgebracht. Ook op de agenda voor de komende periode is er geen aandacht voor dit onderwerp⁷.

⁷ Zie <http://rli.nl/sites/default/files/werkprogramma2014-2015def0.pdf>. Gas staat wel op de longlist van onderwerpen. De longlist bestaat uit ruim 60 onderwerpen. In 2014 worden er zes adviezen uitgebracht.

5. BORGING VAN PUBLIEKE BELANGEN

Vanaf het begin af aan heeft de Staat zichzelf een rol toegedicht bij de aardgaswinning. In de loop van de jaren hebben zich veranderingen voorgedaan in de (invulling van) publieke belangen die de overheid daarmee wilde bedienen, en met name in de instrumenten die zij hiervoor inzet. Soms expliciet, maar soms ook meer impliciet. Er zijn daarbij grofweg vier perioden te onderscheiden.

5.1 PUBLIEKE DOELEN IN VIER PERIODEN

1. 1810 tot de jaren '60: beperkte winning en doelen gericht op veiligheid en waarde

Sinds de Mijnwet van 1810 heeft de overheid een taak in de winning en opsporing van delfstoffen. In eerste instantie ging het vooral om kolenwinning. Vanaf 1943 ging de opsporing en winning van olie en enkele jaren later ook van aardgas een rol spelen. Met de Mijnwet wilde de overheid twee doelen bereiken:

- Zorgen voor veiligheid: De opzet van de wet was het stellen van regels aan de opsporing en winning van delfstoffen en het borgen van veiligheid. Voor het toezicht op de Mijnwet werd de functie Ingenieur der Mijnen in het leven geroepen, vergelijkbaar met de huidige Inspecteur-generaal der Mijnen van Staatstoezicht op de Mijnen (SodM).
- Realiseren van waarde voor de Staat: In 1933 is het opsporen en exploiteren van delfstoffen door boringen bij wet verboden, alleen BPM (later NAM) was hiervan uitgezonderd. Bij de concessies die werden verleend, was NAM verplicht een winstaandeel uit te keren aan de Staat.

Naast de taken volgend uit de Mijnwet, heeft de overheid ook taken op zich genomen in de aanleg van het gastransportnet. De Staat was (door middel van het Staatsgasbedrijf) vanaf 1947 direct betrokken bij de aanleg van transportleidingen voor de afstandsgasvoorziening. Tevens nam zij een rol in de regionale distributie van het aardgas. Zodoende trad de Staat op als schakel tussen NAM en gemeenten die gas distribueerden en legde zij het gastransportnet aan. De facto nam de Staat dus ook een rol in leveringszekerheid.

2. Jaren '60 tot '70: vondst Groningenveld en oprichting Gasgebouw

Zoals reeds beschreven, is de organisatie van de aardgasafzet door de ontwikkeling van het Groningenveld gewijzigd en is hiervoor in 1963 het 'Gasgebouw' opgericht. De drie publieke doelen die de overheid nastreefde – veiligheid, waardemaximalisatie en leveringszekerheid – bleven daarbij ongewijzigd, maar de twee laatstgenoemde belangen werden vanaf die tijd via het Gasgebouw geborgd.

Het streven binnen het Gasgebouw was een goede coördinatie van winning, transport en afzet. Door actieve participatie van de overheid in het Gasgebouw werd de waardemaximalisatie van het gas voor de overheid geborgd. Tevens zorgde dit voor invloed van de overheid op de bestemming van het Groningengas. In zeer hoog tempo werd een hogedruknet aangelegd. Daardoor is binnen een periode van 10 jaar meer dan 90% van de Nederlandse huishoudens op het aardgasnet aangesloten. Het publieke doel van leveringszekerheid ging in deze tijd dus een belangrijkere rol spelen. Maar de snelle expansie van de gasafzet is vooral gedreven door het doel van waardemaximalisatie: Nederland moest zoveel mogelijk van haar gas verkocht hebben

voordat kernenergie de energievoorziening over zou nemen. In deze filosofie paste het ook om gas te exporteren.

3. Jaren '70 tot 2000: van oliecrisis naar meer aandacht voor optimaal beheer

De actieve verkoop van gas binnen het verband van het Gasgebouw veranderde met de energiecrisis in de jaren '70. De crisis zorgde voor het besef dat energie ook schaars kon zijn en dat het bezit van eigen energievoorraden iets was om zuinig op te zijn. De aandacht van de Staat binnen het Gasgebouw werd verlegd naar een meer lange termijnstrategie. De publieke doelen voorzieningszekerheid en planmatig beheer van de bodemschatten gingen een rol spelen. Om de reservepositie van het Groningenveld te verlengen, zijn midden jaren '70 door Gasunie de eerste importcontracten met Noorwegen afgesloten.

In deze periode kwam ook het kleineveldenbeleid van de grond. Dit gaf mede invulling aan het publieke doel van optimaal beheer van de gasvoorraden en voorzieningszekerheid. Gasunie kocht hierbij het gas uit kleine velden bij voorrang in en gebruikt het Groningenveld als balansveld om vraag en aanbod te matchen. De opsporing en winning van gas uit kleine velden kreeg hierdoor een impuls en het aandeel van de productie van het Groningengas in de totale gasproductie kon worden teruggeschroefd van ongeveer 90% tot onder de 50%.

Met het oog op het doel van waardemaximalisatie voor de Staat werd in deze jaren een extra privaatrechtelijke overeenkomst aan het Gasgebouw toegevoegd. In 1971 werd de Overeenkomst Meeropbrengstverdeling Gronings aardgas (MOR) opgesteld. De MOR regelt een specifieke meerafdracht op Groningengas, met als doel een hoger aandeel van de inkomsten uit het Groningengas voor de Staat te garanderen. Deze overeenkomst zag alleen op de binnenlandse verkopen. In 1975 werd de MOR verder aangescherpt. Er werd een hogere inkomstenschijf toegevoegd en inkomsten uit verkopen aan het buitenland gingen ook onder de MOR vallen. In praktijk betekent dit dat de Staat op het ogenblik bijna 90% van de inkomsten krijgt uit het Groningengas in plaats van de 64% die voortvloeit uit de – voor andere (kleine) velden gebruikelijke – combinatie van economische verhoudingen, andere afdrachten en vennootschapsbelasting.

4. Van 2000 tot 2006: liberalisering en splitsing

Vanaf 2000 is als gevolg van Europese richtlijnen ingezet op liberalisering van de gasmarkt. De nieuwe marktordening en het kleineveldenbeleid werden vastgelegd in de Gaswet (juni 2000). Met de Gaswet is de Overeenkomst Staat-Gasunie, die voorzag in bevoegdheden van de minister van Economische Zaken inzake prijzen en bestemming van Groningengas, vervallen. De mogelijkheden om binnen het Gasgebouw te sturen op prijzen en bestemmingen van het gas zijn hierdoor steeds minder groot geworden. De rol van EBN, participatie in opsporing en winning van gas, werd formeel vastgelegd in de Mijnbouwwet, die per 2003 inwerking trad en in de plaats kwam van de Mijnwet Continentaal Plat uit 1965.

Door de ingezette liberalisering van de Europese gasmarkt, werd een splitsing van Gasunie in een transportdeel (Gasunie Transport Services (GTS)) en een handelsdeel (Gasunie Trade&Supply, later GasTerra) noodzakelijk. De liberalisering was tevens aanleiding voor de overheid om na te denken over een herstructurering van het Gasgebouw. De vraag of de Staat zich zou moeten terugtrekken uit GasTerra lag daarbij expliciet op tafel. In 2003 meldde minister Jorritsma echter dat het op dat

moment niet mogelijk en wenselijk werd geacht was te komen tot andere verhoudingen in het Gasgebouw.

5.2 PUBLIEKE DOELEN IN HET HUIDIGE GASGEBOUW

Vanaf het begin af aan heeft de Staat zichzelf een rol toegedicht bij de aardgaswinning. De publieke doelen die zij in de loop der tijd heeft nagestreefd, zijn in de basis niet veranderd: veiligheid, waardemaximalisatie en leveringszekerheidsoverwegingen hebben vanaf het begin een rol gespeeld. In de jaren '70 zijn daar publieke doelen die te maken hebben met de lange termijn voorzieningszekerheid en planmatig beheer van de bodemschatten aan toegevoegd.

Het instrumentarium dat wordt gebruikt om deze publieke belangen te borgen, is aan verandering onderhevig geweest. Veiligheid wordt geborgd door wetgeving (nu via de Mijnbouwwet) en extern toezicht. Voor de borging van andere publieke belangen wordt vanaf 1963 het Gasgebouw ingezet. Door de liberalisering van de gasmarkt vanaf 2000 werd de Gaswet een belangrijk nieuw instrument en is de Mijnbouwwet vernieuwd. Leverings- en voorzieningszekerheid en ook het kleineveldenbeleid inclusief de balansfunctie van Groningen zijn sindsdien via deze beide wetten geborgd.

De Gaswet en de Mijnbouwwet hebben het Gasgebouw dus deels als instrument voor de borging van de publieke doelen vervangen. Het Gasgebouw is nu vooral relevant voor waardemaximalisatie. In hoeverre het Gasgebouw nog een rol speelt in de borging van de andere publieke belangen is, naar mening van de onderzoekers, minder duidelijk. In het verleden bestond, onder andere door de Nota de Pous waarin de organisatie voor de winning en afzet uit het Groningenveld was vastgelegd, een expliciete motivatie van de publieke doelen die met het Gasgebouw werden nagestreefd. Een dergelijke expliciete motivatie en afweging van de publieke doelen ontbreekt echter voor het Gasgebouw in haar huidige vorm.

Voor een aantal publieke belangen die via wetgeving worden geborgd, geldt dat die wetgeving voorziet in een speciale rol van GasTerra. Dit geldt bijvoorbeeld voor het publieke doel van planmatig beheer dat door middel van kleineveldenbeleid in de Gaswet is vastgelegd waarbij GasTerra, als inkoper van het gas uit kleine velden, een rol speelt.

Ook voor het publieke belang van leveringszekerheid geldt dat GasTerra in praktijk een rol speelt. De leveringszekerheid wordt sinds de liberalisering via de markt geborgd, via de leveranciers van gas en via de nationale en regionale netbeheerders. De nationale netbeheerder is wettelijk verplicht om de (piek)levering over te nemen indien de temperatuur tussen -9°C en -17°C komt. GasTerra draagt hiervoor dus geen verantwoordelijkheid, maar is in praktijk nog wel relevant. De Nederlandse huishoudens zijn aangesloten op het laagcalorisch gasnetwerk en dit laagcalorische gas komt vrijwel alleen uit Groningen. Conversie van hoogcalorisch naar laagcalorisch gas is duur en de installaties zijn begrensd in volume en capaciteit. Als enige aanbieder van dit Groningengas speelt GasTerra daardoor in praktijk een rol. Door het substantiële productievolume van rond de 40 miljard m^3 per jaar, zal het Groningenveld naar verwachting nog geruime tijd een cruciale rol spelen in de markt voor laagcalorisch gas⁸.

⁸ Dit volume loopt weliswaar terug maar dat geldt ook voor de vraag vanuit ons omringende landen. Het Groningenveld zal nog geruime tijd aan de binnenlandse vraag naar laagcalorisch gas kunnen voldoen.

6. RECENTE ONTWIKKELINGEN

Sinds het laatste onderhoud aan het Gasgebouw tussen 2005 en 2007 is het gebouw ongewijzigd gebleven. Sindsdien zijn er wel ontwikkelingen geweest die de context van het gasbeleid in Nederland veranderd hebben. Deze veranderde context is van invloed op de beoordeling van het functioneren van het Gasgebouw. In dit hoofdstuk worden de meest relevante ontwikkelingen beschreven

6.1 VERBETERDE MARKTWERKING EN VERMINDERDE BALANSFUNCTIE VAN GRONINGEN

Een specifiek kenmerk van het Groningenveld is dat het tot voor kort heeft gefungeerd als balansveld om de kleine velden bij voorrang te kunnen laten produceren. Door de relatief grote druk en capaciteit van het veld, kan de omvang van de productie namelijk goed gestuurd worden. De omvang van de productie uit Groningen is daarom (mede) afhankelijk gemaakt van de productie uit kleine velden. Door een natuurlijke afname van druk van het veld, was de verwachting dat deze balansfunctie rond 2020 zou wegvallen. Door de huidige productiebeperking voor Groningen, die als gevolg van het toegenomen aardbevingsrisico in elk geval tot en met 2016 is opgelegd, doet deze situatie zich op dit moment feitelijk al voor. De balansfunctie van het Groningenveld is hierdoor immers in praktijk sterk verminderd. Gasopslagen zijn belangrijker geworden voor de balansfunctie. Hierdoor is de rol van GasTerra veranderd: daar waar zij zich eerst volledig in een coördinerende (vraaggestuurde) positie bevond, is GasTerra een meer aanbodgestuurde rol op zich aan het nemen. De balansfunctie wordt nu door GasTerra ingevuld middels zijn commerciële strategie in combinatie met het gebruik van bergingen.

Mede door het optreden van GasTerra (en van Gasunie in haar oude vorm) op TTF⁹ is de laatste jaren een beter functionerende markt ontstaan. Prijsvorming op de gasmarkt vindt plaats op basis van vraag en aanbod. Voor de ontwikkeling van TTF werd de prijs voor gas onderhandeld tussen contractpartijen waarbij oliepariteit het leidende principe was. In 2005 werd de Gasunie gesplitst, maar vond er geen verdergaande splitsing plaats¹⁰. Eén van de redenen hiervoor was het feit dat er geen transparante prijsvorming was, waardoor het niet mogelijk was de nog te produceren hoeveelheid gas objectief te waarden. Een andere reden was van geopolitieke aard. Ook in Rusland en Noorwegen heeft de overheid een belang in gasbedrijven. De overheid vond blijvende betrokkenheid derhalve wenselijk.

6.2 BODEMBEWEGING EN MAATSCHAPPELIJKE EN POLITIEKE AANDACHT

Bodembeweging kan worden onderverdeeld in bodemdaling en seismische activiteit, ofwel aardbevingen. In het verleden was er in Groningen voornamelijk sprake van bodemdaling als gevolg van de gaswinning. De daling was geleidelijk en goed controleerbaar en had nauwelijks schade tot gevolg. Bodemdaling heeft voornamelijk gevolgen voor de waterhuishouding. In het verleden zijn al veel maatregelen getroffen om de waterhuishouding aan te passen aan de bodemdaling, zoals het bouwen van nieuwe gemalen, het aanpassen van bruggen, kanalen, dijken en haventerreinen. Nu het Groningenveld meer 'ingeklonken' is, is er sprake van aanzienlijk meer seismische

⁹ TTF - Title Transfer Facility – is de virtuele handelsplaats voor aardgas in Nederland. Deze handelsplaats bestaat sinds november 2002.

¹⁰ Bij een verdergaande splitsing zou GasTerra zou worden doorgesplitst in twee onafhankelijke verkoopbedrijven van Shell en ExxonMobil, zonder deelname van de overheid.

activiteit. Hiermee is een nieuwe fase aangebroken waarin een grote rol is weggelegd voor de omgang met de risico's van aardbevingen en de schade die daarvan het gevolg kan zijn. Deze ontwikkeling gaat tevens gepaard met een toename van de maatschappelijke en politieke aandacht voor gaswinning.

Afgelopen maanden is de politieke aandacht voor gas ook toegenomen door de ontwikkelingen in de Oekraïne en rond de transitleidingen. In de meeste landen, zowel in Europa als in andere werelddelen, zijn de nationale overheden op enige wijze direct betrokken bij het gas in hun land. Rollen variëren van betrokkenheid in de productie tot en met verkoop. Hoewel de Europese gasmarkt verregaand geliberaliseerd is, blijft de invloed van de overheden op de gasmarkt groot. Zo zijn de twee grootste Europese gasbedrijven, het Noorse Statoil en het Russische Gazprom, beide deels in overheidshanden. Het is derhalve de vraag of er altijd sprake zal zijn en blijven van volledig vrije prijs- en leveringsbeslissingen, zonder politieke inmenging.

Daarnaast kan de inzet op andere beleidsthema's invloed hebben op beleid en uitvoering ten aanzien van het Gasgebouw. Zo kan het publieke doel van waardemaximalisatie van de gasvoorraad enigszins onder druk komen te staan door de inzet op een energietransitie. Daarbij wordt gestreefd naar een transitie van fossiele brandstoffen naar duurzame energiebronnen, wat kan leiden tot lagere uitnutting van de Nederlandse bodemschatten. Tegenwoordig wordt regelmatig een beeld opgeroepen dat de energietransitie al dusdanig ver is, dat Nederland het wel zonder gas zou kunnen stellen. Dat beeld is te eenzijdig. De energietransitie is belangrijk, maar kost ook tijd. De kabinetsdoelstelling is om 14% duurzame energie te hebben in 2020. Dit betekent dat gas zowel op dit moment, als in de nabije toekomst onmisbaar is en blijft voor de energievoorziening, alsook voor de Rijksinkomsten. Aandacht voor de energietransitie en voor gaswinning zouden derhalve hand in hand moeten gaan.

6.3 CORPORATE GOVERNANCE

Mede door de ontwikkeling van de Corporate Governance Code is aandacht voor goed bestuur bij en toezicht op ondernemingen hoog op de agenda komen te staan. Transparantie en verantwoording over financiën en processen en verantwoordelijkheidsverdeling zijn hierbij belangrijke elementen. Deze elementen komen ook terug in de specifieke Governance Codes die de afgelopen jaren zijn opgesteld in verschillende sectoren. Regels, rollen en verantwoordelijkheden voor commissarissen, bestuurders en belanghebbenden zijn hierbij veelal aangescherpt.

Door de kredietcrisis zijn de onderwerpen corporate governance en beloningsstructuur de laatste jaren nog meer in de schijnwerpers komen te staan. De crisis van de afgelopen jaren heeft bovendien grote maatschappelijke impact. Zeker in een tijd van economische tegenwind, is optimalisatie van de aardgasbaten zeer relevant. Een doelmatige omgang met de gasvoorraad is een belangrijke (extra) inkomstenbron.

7. BEOORDELING VAN (DE GOVERNANCE VAN) HET GASGEBOUW

Het Gasgebouw bestaat al ruim vijftig jaar. Het laatste grote onderhoud aan dit gebouw heeft tussen 2005 en 2007 plaatsgevonden. Zoals beschreven in vorig hoofdstuk zijn er, in de jaren die sindsdien zijn verstreken, ontwikkelingen geweest die de context van het gasbeleid in Nederland hebben veranderd. Deze veranderde context is van invloed op de beoordeling van het functioneren van het Gasgebouw. Om het gebouw doeltreffend te laten blijven functioneren, is een explicitering en herijking van de publieke belangen die met het Gasgebouw worden geborgd, wenselijk.

De ontwikkelingen, waaronder de productiebeperking voor het Groningenveld, hebben invloed op borging van de publieke belangen: zij veroorzaken of vergroten spanning tussen die belangen. Een voorbeeld hiervan is dat de afweging tussen leveringszekerheid, waardemaximalisatie en veiligheid (productiebeperking Groningen) een grotere rol is gaan spelen.

Optimalisatie van de waarde van het gas is en blijft zeer relevant. In 2013 vormden de gasbaten bijna 10% van de inkomsten van de Rijksoverheid. Hoewel de gasvoorraden afnemen, zit er nog voor tientallen jaren gas in de grond en is Nederland erbij gebaat dat hier, op verantwoorde wijze, aan wordt verdiend. De laatste tijd wordt in de media en literatuur soms het beeld geschetst dat de energietransitie al dusdanig ver is, dat Nederland het wel zonder gas zou kunnen stellen. Dat beeld is te eenzijdig. Op dit moment, en in de nabije toekomst is gas zeer belangrijk voor zowel de energievoorziening als voor de Rijksinkomsten.

Hoewel het belang van waardemaximalisatie dus groot blijft, zijn de voorwaarden waarbinnen maximalisatie plaatsvindt – in de vorm van een productiebeperking op Groningen – belangrijker geworden. De relevantie van de 'Q' (de productiehoeveelheid) is daarmee toegenomen: met name de toename van de bodembeweging heeft ervoor gezorgd dat de beslissing rondom de omvang van de productie belangrijker is geworden en meer politieke aandacht krijgt. Ook de dynamiek in geopolitieke verhoudingen en voorzieningszekerheidsaspecten spelen een rol in de toename van het belang van het productieniveau. De productiebeperking voor Groningen onderstreept ook het belang van het kleineveldenbeleid en van mogelijke winning uit andere bronnen dan het Groningenveld. De maatschappelijke onrust over de aardbevingen en over onconventioneel gas zorgen er bovendien voor dat het onderwerp gas meer onder het vergrootglas is komen te liggen. Daardoor worden hogere eisen gesteld aan governance en transparantie.

Op basis van de gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd, is het algemene oordeel dat het Gasgebouw met het publiek-private karakter nog steeds goed functioneert. Het behouden van het Gasgebouw lijkt derhalve zinvol. Het ligt in de rede om als overheid een blijvende invloed te houden in de winning en in de afzet van het (Groningen)gas. Daarbij is het relevant dat transparant moet zijn welk instrument voor welk beleidsdoel wordt ingezet, dat de ingezette instrumenten effectief kunnen zijn en dat deze passen bij het beleidsdoel. Dit betekent onder andere dat borging van het belang van veiligheid het beste kan plaatsvinden via het wettelijk kader en extern toezicht door SodM. Het publiek belang van waardemaximalisatie kan worden geborgd door actief aandeelhouderschap. Binnen het College van Gedelegeerd Commissarissen (CvG) van Gasterra vinden namelijk onderhandelingen plaats die direct bijdragen aan de inkomsten van de Staat uit het Groningengas. Om het aandeel van de inkomsten van de Staat uit de gasbaten te beschermen en te optimaliseren, is het van belang aan tafel te zitten en deze onderhandelingen te voeren. Een goede

borging van het belang van waardemaximalisatie in combinatie met de benodigde productiebeperking op Groningen betekent daarnaast dat een blijvende inzet op het kleineveldenbeleid gewenst is. De innameplicht van GasTerra uit kleine velden en de participatie door EBN werken stimulerend.

De wenselijkheid van behoud van het Gasgebouw, neemt niet weg dat er naar de mening van de onderzoekers behoefte is aan onderhoud aan dit gebouw. Het onderhoud richt zich op een verbetering van de governance van het Gasgebouw en op het steviger in positie brengen van de overheid. Hiertoe zijn in het navolgende een aantal conclusies, overwegingen en aanbevelingen geformuleerd.

7.1 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN TEN AANZIEN VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Voor de beoordeling van de rol van EZ in het Gasgebouw is gekeken naar de verschillende onderdelen van de beleidscyclus: agendavorming, besluitvorming, beleidsuitvoering en toezicht en evaluatie.

Bij EZ ligt de nadruk momenteel sterk op de beleidsuitvoering. Op basis van de gevoerde gesprekken komt naar voren dat veel gesprekspartners een expliciete visie op gaswinning en op de rol van gas in de toekomstige energiemix vinden ontbreken. Ontwikkelingen op het vlak van geopolitiek, toegenomen seismische activiteit en discussies over onconventioneel gas tonen aan dat het expliciteren van de publieke belangen wenselijk is. Een integrale afweging tussen die belangen maakt daar onderdeel van uit. Omdat het gas van groot belang is en blijft, wijzen verschillende gesprekspartners er op dat de capaciteit die wordt ingezet bij beleidsvorming (visie, integraliteit van beleid) en uitvoering (mijnbouwtaken, inzet Gasgebouw) in absolute aantallen te beperkt is, zeker in vergelijking met de inzet van de andere betrokkenen in het Gasgebouw (en gaswinning).

In het verleden werd het Groningenveld gebruikt als balansveld en werd via GasTerra, op basis van de productie uit kleine velden en de vraag, gestuurd op de productie uit Groningen (vraagsturing). Die situatie is door de productiebeperking op Groningen veranderd. De balansfunctie is sterk verminderd en het winningsplan is leidend geworden. Hoewel er nog geen beslissingen zijn genomen over de periode na de huidige productiebeperking, ligt het in de verwachting dat deze systematiek van sturing op de productieomvang van Groningen via het wettelijk kader van de Mijnbouwwet (goedkeuring van winningsplannen) wordt voortgezet. De toename van het belang van de productiebeslissing en het winningsplan zorgt er ook voor dat de rol van EBN, als partner in de winning en aandeelhouder in de Maatschap, aan belang wint. Het is daarom nuttig meer aandacht te besteden aan de aansturing van EBN met als doel het publieke bewustzijn in deze organisatie te vergroten. Hierop wordt nader ingegaan in de paragraaf over EBN.

Ondanks dat er veel nadruk vanuit EZ op de beleidsuitvoering ligt, valt op dat de gang van zaken rond het Gasgebouw weinig geformaliseerd is. Dit staat in contrast met de situatie bij Shell en ExxonMobil, waar de processen vergaand geformaliseerd zijn en waar in voorkomende gevallen wordt geschakeld met het hoofdkantoor. Hierdoor is bij EZ de invulling van de rol in GasTerra en richting EBN sterk afhankelijk van de invulling die individuele personen er aan geven. Het sterker formaliseren van de diverse processen rond de afstemming en de beleidsbepaling bij EZ is dan ook raadzaam. Bovendien blijkt uit de gesprekken dat in de aansturing van EBN en GasTerra de beleidsrol en de aandeelhoudersrol van EZ niet altijd op één lijn zitten en dat de aandeelhoudersrol in de praktijk op relatief laag niveau in de organisatie is

belegd. Dit kan leiden tot onduidelijkheid bij de betreffende deelnemingen en tot een verminderde effectiviteit van de governance. Bij de aansturing van de deelnemingen valt ook op dat een beoordelingskader voor loongebouw en sponsor- en MVO-activiteiten van deze deelnemingen ontbreekt.

In de ogen van diverse partijen lijkt er vanuit de overheid sinds enkele jaren minder behoefte te bestaan aan integrale en strategische advisering, zoals van de voormalige Algemene Energieraad (AER). De AER is onlangs, na een periode van beperkte activiteit, opgegaan in de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI). Doordat deze Raad over een verscheidenheid aan onderwerpen adviseert, heeft zij logischerwijs minder aandacht voor het onderwerp energie - zoals voor de rol van gas in de energievoorziening en energietransitie - dan een gespecialiseerde energie adviesgroep dat heeft. Een dergelijk onderwerp staat ook niet op de agenda voor de komende periode. Hoewel EZ gebruik maakt van advisering, richt deze advisering zich veelal op deelonderwerpen waardoor de advisering gefragmenteerd is. Een onafhankelijke en integrale adviesgroep draagt niet alleen bij aan betere beleidsvorming, ook biedt het een onafhankelijke blik van buiten en daarmee tegenwicht aan gevestigde en partiële belangen.

Toezicht op gaswinning is vormgegeven door de taakopdracht aan SodM (voor toezicht op fysieke activiteiten in gaswinning) en de ACM (voor markttoezicht), alsook door interne checks and balances en periodieke verantwoording op basis van beleidsevaluaties en –doorlichting. Opvallend is dat de meest recente beleidsevaluaties al behoorlijk oud zijn: de laatste evaluatie van de Mijnbouwwet stamt uit 2007/2008 en een evaluatie van EBN heeft zelfs niet meer plaatsgevonden sinds 2004.

Aanbevelingen

- De ontwikkelingen die sinds 2005 hebben plaatsgevonden vragen om een explicitering van de publieke belangen en vervolgens een integrale afweging tussen deze publieke belangen. Op basis hiervan kan een nadere visie worden ontwikkeld op de wijze waarop de beleidsinstrumenten en de opdrachten aan de Staat passen bij de gaswinning.
- Ondanks dat er nog voor vele jaren gasvoorraden zijn, is het zinvol nu al te beginnen met het nadenken over de termijnen en de voorwaarden waaronder alle partijen uiteindelijk het Gasgebouw gaan verlaten (de 'exit strategie').
- De ontwikkelingen en de productiebeperking op Groningen zorgen er voor dat de sturing op de productie uit Groningen niet langer op basis van de balansfunctie via vraagsturing (GasTerra) plaatsvindt, maar via de goedkeuring van het winningsplan van NAM. In dit kader is nuttig te bezien of een aanpassing van de interne aandacht en processen binnen EZ gewenst is.
- Het ligt in de rede om voor zaken rondom de inzet van EZ in het Gasgebouw geformaliseerde procedures en protocollen op te stellen, vergelijkbaar met de procedures en protocollen bij Shell en Esso. Daarbij horen periodieke (kwartaal-)rapportages aan de minister en het expliciet verkrijgen van mandaat van de minister bij belangrijke beslissingen, zoals de goedkeuring van het jaarlijkse businessplan van GasTerra, randvoorwaarden bij contractonderhandelingen en beslissingen die betrekkingen hebben op nieuwe producten en activiteiten.

- Bij de aansturing van de deelnemingen (GasTerra en EBN) is een goede afstemming tussen de beleidsrol en de aandeelhoudersrol van EZ belangrijk. Ten behoeve van de duidelijkheid in de aansturing en om het belang hiervan te benadrukken kan daarbij overwogen worden om het aandeelhouderschap bij de SG te beleggen. Met het oog op de doelmatigheid van de deelnemingen zou het ontwikkelen van een beoordelingskader voor beloningen, sponsoring en MVO daarnaast zinvol kunnen zijn. De sturing op dit aspect speelt rond de deelneming GasTerra overigens beperkter dan rond EBN, omdat de overheid in GasTerra niet de enige aandeelhouder is en de andere aandeelhouders ook sturen op doelmatigheid.
- Het is raadzaam dat er bij EZ meer beleids capaciteit komt, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin. EZ moet leidend worden in de beleidsvorming en realisatie van de doelstellingen van het beleid. Daarbij kan op onderdelen ook een programmatische of projectmatige aanpak worden overwogen.
- Het kan nuttig zijn om gebruik te maken van integrale advisering op energiegebied van een onafhankelijk orgaan. Daarom kan overwogen worden zorg te dragen dat een dergelijke adviesfunctie beter en breder wordt ingebed in de bestaande RLI, bijvoorbeeld via een afzonderlijke kamer, of om een (tijdelijke) adviesgroep op te richten.
- Het op reguliere basis uitvoeren van beleidsevaluaties kan een zinvolle bijdrage leveren aan het beleid omtrent het Gasgebouw. Door middel van evaluaties wordt op reguliere basis duidelijkheid verkregen over de vraag in hoeverre beleidsdoelen worden behaald met de inzet in het Gasgebouw en met het instrument EBN.

7.2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN TEN AANZIEN VAN GASTERRA

In de gesprekken die zijn gevoerd, is aandacht besteed aan de invloed van de eerder genoemde ontwikkelingen op GasTerra. Daarbij is expliciet de vraag aan de orde gekomen of de organisatie GasTerra, inclusief de rol van de overheid daarin, behouden zou moeten blijven. Het overgrote deel van de gesprekspartners ziet, in elk geval de komende periode, nog grote relevantie in het voortbestaan van GasTerra en de rol van de overheid in deze organisatie. Hiervoor worden verschillende redenen genoemd:

- GasTerra is de grootste speler op de Nederlandse gasmarkt. GasTerra heeft daardoor invloed gehad op de marktontwikkelingen van de afgelopen jaren. Zo is de groei van TTF – de handelsplaats voor gas – voor een groot deel toe te schrijven aan de inzet van GasTerra. Omdat de andere spelers in het Gasgebouw niet per definitie gebaat zijn bij meer marktwerking, is overheidsinvloed nuttig.
- Ten behoeve van waardemaximalisatie is het van belang om als overheid aan de onderhandelingstafel te (blijven) zitten.
- De rol die GasTerra speelt in het kleineveldenbeleid, als inkoper van dit gas, wordt door de meesten als nuttig ervaren. Hoewel de inkoop niet in alle gevallen plaatsvindt doordat producenten van kleine velden ook buiten GasTerra om hun gas kunnen verkopen, maakt een groot gedeelte van de producenten wel gebruik van deze dienst van GasTerra. Verandering van deze rol ligt niet in de rede.

- Hoewel formeel de verantwoordelijkheid voor leveringszekerheid bij de markt en de nationale en regionale netbeheerders ligt, speelt GasTerra – als aanbieder van vrijwel al het laagcalorische gas – hier in praktijk ook een rol in.

Het nut van GasTerra en de rol van de overheid staan voor komende jaren dus niet ter discussie. Hierbij moet worden opgemerkt dat GasTerra geen gewoon en ook geen zelfstandig bedrijf is: het is een publiek-private joint venture die bestaat bij de gratie van de gezamenlijke opdracht die door de aandeelhouders aan GasTerra is opgelegd. De huidige governancestructuur is echter niet bijzonder transparant en de checks and balances zijn beperkt:

- De CvG functioneert, naar de mening van de onderzoekers, in de praktijk als de (part time) Raad van Bestuur van de onderneming. GasTerra is feitelijk een joint venture met een besluitvormend orgaan waarin de verschillende aandeelhouders zijn vertegenwoordigd. Daarin (onder)handelen zij met het eigen belang voor ogen, wat betekent dat er tussen 50% staatsbelang en 50% belang van de oliemaatschappijen in de CvG wordt onderhandeld. Deze belangenvertegenwoordiging door de aandeelhouders verhoudt zich slecht met de governancestructuur van GasTerra waarin de CvG een onderdeel vormt van de RvC. De CvG-leden zijn immers ook commissaris. Het Burgerlijk Wetboek stelt aan een RvC eisen op het vlak van onafhankelijkheid en functioneren zonder last of ruggespraak. Dit levert een spanning op, die zich met name manifesteert bij de overheidscommissaris. Om deze spanning te verminderen, is intern bij EZ de overheidscommissaris op afstand gezet en opereert de commissaris onafhankelijker van de eigen organisatie dan de commissarissen van de oliemaatschappijen.
- Een goede governancestructuur omvat voldoende checks and balances. Dat betekent in de praktijk dat er in een onderneming naast een bestuur tevens een Raad van Commissarissen (RvC) is die intern toezicht houdt op het functioneren van dit bestuur ten behoeve van de aandeelhouders. In het geval van GasTerra ontbreekt in praktijk een dergelijk intern toezicht en heeft de aandeelhoudersvergadering ook geen volwaardige rol. De RvC bestaat immers grotendeels uit personen die lid zijn van het CvG. De niet-CvG-leden zijn bovendien allemaal werkzaam in de organisaties van de aandeelhouders van GasTerra en zijn daarbinnen allen hiërarchisch ondergeschikten van de CvG-leden. De RvC als orgaan voor intern toezicht is derhalve in praktijk een tandeloze tijger. Dit wordt geïllustreerd door het feit dat het aantal leden dat wel in de RvC zit, maar niet in de CvG, is teruggebracht van 7 naar 3.

Aanbevelingen

Er kan worden overwogen om de governancestructuur van GasTerra aan te passen zodat twee aparte organen ontstaan maar er materieel geen verandering in de bestaande verhoudingen tussen de partijen plaatsvinden:

- Een orgaan dat besluitvormend is: College van Belanghebbenden
In dit orgaan vinden de gesprekken en onderhandelingen plaats tussen de aandeelhouders waarmee richting wordt gegeven aan het beleid van GasTerra. De aandeelhouders zijn, in persoon, op hoog niveau vertegenwoordigd en vormen tevens een personele unie met het College van Beheer van de Maatschap. Het orgaan is hiermee materieel vergelijkbaar met de huidige CvG. Het belangrijkste verschil is dat dit college geen (stemmend)

onderdeel vormt van de RvC. Nagegaan kan worden of het aangewezen is om in dit orgaan zowel EZ als EBN aan tafel te hebben. Indien ervoor wordt gekozen het staatsbelang te centreren in één hand, ligt het op korte termijn in de rede om, vanwege de directe link met de minister van Economische Zaken, de DG op te laten treden namens het gehele overheidsbelang van 50%. Wellicht kan EBN op termijn – als zij is omgevormd tot een echte beleidsdeelneming – deze rol invullen namens en met instructie van de Staat.

- Een meer volwaardige en meer onafhankelijke RvC
Met een dergelijk besluitvormende orgaan, kan de RvC zich richten op het interne toezicht. Elke aandeelhouder van GasTerra kan een persoon aanwijzen om deel te nemen in de RvC. Het betreft een gangbare RvC, die toezicht houdt vanuit het bedrijfsbelang, onafhankelijk is en functioneert zonder last of ruggespraak. Dit betekent ook dat in de RvC geen ambtenaren van EZ plaatsnemen. Wel kan de minister een andere persoon met een publiek profiel aanwijzen om deze taak uit te oefenen.

Bovenstaande structuur zou meer recht doen aan de positie van GasTerra als publiek-private joint venture, die bestaat bij de gratie van de opdracht van zijn aandeelhouders. Die aandeelhouders bepalen de opdracht die aan de onderneming wordt meegegeven en de kaders waarbinnen zij opereert. De RvC controleert vervolgens, binnen die vastgestelde opdracht en kaders, de bedrijfsvoering van de onderneming.

Het doorvoeren van een dergelijke structuur heeft juridische implicaties, omdat het een wijziging van de OvS en de statuten van GasTerra vereist. Dit betekent dat instemming en medewerking van Shell en ExxonMobil hiervoor nodig is. Een wijziging van de OvS vergt namelijk unanimititeit van de partijen bij die overeenkomst. Voor het doorvoeren van een dergelijke aanpassing van de governance structuur zullen de betrokken partijen dus met elkaar in gesprek moeten treden. Hierbij is relevant dat de aanpassing materieel geen verandering aanbrengt in de verhoudingen tussen de partijen. Wel zou een dergelijke structuuraanpassing de transparantie vergroten, doordat het een duidelijkere scheiding van functies en meer duidelijkheid voor de betrokkenen in de onderhandelingen geeft. De structuurverandering zou tevens in lijn zijn met de Nota inzake commissarissen van overheidswege, omdat de DG niet langer een commissarisrol vervult.

7.3 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN TEN AANZIEN VAN DE MAATSCHAP

In de Maatschap is geen sprake van direct aandeelhouderschap van de overheid. EZ neemt alleen als waarnemer plaats in het CBM en heeft dus geen stemrecht. EBN heeft dit stemrecht wel en heeft een logische rol in de Maatschap gezien haar kerntaak te participeren in alle gaswinning en haar expertise op dit vlak. Hiertoe kunnen ook de sturingsmogelijkheden van EZ richting EBN beter worden benut (zie volgende paragraaf voor de relatie tussen EBN en EZ). Met het oog op de transparantie zou kunnen worden bezien of de waarnemende rol van de regeringsvertegenwoordiger nog steeds zinvol is.

7.4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN TEN AANZIEN VAN EBN

De beleidsdeelneming EBN is een instrument voor de uitvoering van overheidsbeleid. Met EBN zijn grote financiële belangen gemoeid. De sturingsmogelijkheden van de

Staat (de minister van Economische Zaken) zijn geborgd in wet- en regelgeving en via statutaire- en aandeelhoudersbevoegdheden.

Uit de gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd, kwam naar voren dat de rol van EBN in het kleineveldenbeleid in het algemeen nuttig wordt geacht. De participatie met risicodeling door de Staat is een stimulans om kleine velden te exploiteren. De rol van EBN binnen het Gasgebouw wordt in het algemeen als neutraal tot nuttig ervaren. Echter vrijwel iedereen oordeelt kritisch over de (te) vrije (rol)opvatting die EBN hanteert en pleit voor een groter maatschappelijk bewustzijn van EBN. EZ heeft hier onvoldoende op gestuurd en gecorrigeerd. Een striktere aansturing door EZ wordt dan ook wenselijk geacht.

Op papier en in de wet lijkt er sprake te zijn van een heldere overlegstructuur tussen EZ en EBN en van een duidelijke taakomschrijving van EBN. In de praktijk blijkt echter niet alles even scherp en helder. Omdat een aantal betrokkenen van EZ en EBN elkaar regelmatig tegenkomt, in het kader van de taakuitoefening in het Gasgebouw, vindt de aansturing van EBN vaak informeel plaats. Hierdoor is in beide organisaties niet altijd op alle niveaus duidelijk wat, wanneer en door wie is besloten of is toegestaan. Er blijken ook interpretatieverschillen te bestaan tussen EZ en EBN over wat wel en niet past binnen de wettelijke taken: een passieve rol (alleen reageren op verzoeken om te participeren en zeer beperkt onderzoeken en publiciteit genereren) of een meer actieve rol (zelf op zoek gaan naar potentiële participatiemogelijkheden en rol nemen in discussies over gasvoorraden en onconventioneel gas). Ook lijken er interpretatieverschillen over het moment waarop door EBN toestemming gevraagd moet worden omtrent onderwerpen en activiteiten die niet onder de wettelijke taken vallen. Daarnaast kunnen procedures rond benoemingen verder worden geprofessionaliseerd.

De grote financiële en publieke belangen die met EBN gemoeid zijn, rechtvaardigen een stevige nadruk op good governance en betere sturing vanuit het ministerie van Economische Zaken richting EBN. EBN is een beleidsdeelneming en dat betekent dat bij de uitoefening van zijn taken eerst en vooral rekening gehouden moet worden met publieke overwegingen rond de opgedragen taken. EZ moet de kaders vaststellen waarbinnen de beleidsdeelneming acteert.

Aanbevelingen

- EBN dient zich meer rekenschap te geven van het gegeven dat zij een beleidsdeelneming is en dient bij de uitvoering van haar wettelijke taken en andere activiteiten publieke overwegingen een prominentere rol te laten spelen.
- Hiertoe kunnen ook de sturingsmogelijkheden van EZ richting EBN beter worden benut. Om interpretatieverschillen tussen EZ en EBN weg te nemen en het publieke bewustzijn bij EBN te bevorderen, is een strakkere aansturing en goede communicatie en afstemming cruciaal. Daar hoort onder andere bij dat de taakomschrijving wordt verduidelijkt en dat er vroegtijdige informatie-uitwisseling plaatsvindt over activiteiten, onderzoeken en eventuele communicatie-uitingen. Hiervoor is de aanwezigheid en naleving van een gesprekscyclus nuttig. Een dergelijke gesprekscyclus richt zich in het algemeen op verschillende niveaus binnen de organisatie. Op het hoogste niveau is het binnen de meeste ministeries gebruikelijk dat een minister eens per jaar spreekt met de voorzitter van de RvC en de bestuurder van zijn deelnemingen.

- De aansturing van EBN door EZ kan zich, naast het publieke bewustzijn, tevens richten op de doelmatigheid van EBN. De apparaatsuitgaven en het loongebouw maken hier onderdeel van uit. Een normering van de salarissen richting het niveau van de WNT-norm kan worden overwogen. Voor specifieke, zeer technische, functies zou met het oog op de arbeidsmarkt een uitzondering op deze norm mogelijk kunnen zijn. Het is tevens een mogelijkheid om als aandeelhouder een actievare rol te spelen in de benchmark die EBN momenteel uitvoert ten aanzien van haar loongebouw.
- Bij de aansturing kan meer aandacht worden geschonken aan de Corporate Governance Code, in het bijzonder bij benoemingen. Om een groter publiek bewustzijn binnen EBN te introduceren ligt het in de rede de vrije plek die momenteel bestaat in de RvC in te vullen met een commissaris met een uitgesproken publiek profiel.
- Het is raadzaam om, eventueel tijdelijk, meer focus aan te brengen in de taakuitoefening van EBN door deze expliciet te richten op de publieke taak in het kleineveldenbeleid en in het Gasgebouw. EZ kan daarbij gebruik maken van de kennis van EBN op haar kerntaak in de vorm van expertise ten aanzien van investeringen in winning en manieren om de gasvoorraad rendabel uit te nutten. Het aanbrengen van meer focus kan zinvol zijn in een fase van verbetering van de governance en versterking van het publiek bewustzijn. In deze fase ligt het toevoegen van nieuwe (wettelijke) taken voor EBN niet in de rede. Pas nadat de verbeteringen zijn doorgevoerd, kan dit worden overwogen.
- Het ligt derhalve ook niet in de rede dat EBN, door middel van participatie, een rol gaat spelen in geothermie. Ten aanzien van geothermie is nuttig eerst in kaart te brengen of en in hoeverre de huidige instrumenten (de SDE+ subsidie en een garantieregeling) effectief zijn en eventuele verbeteringen in eerste instantie vooral binnen deze instrumenten te zoeken. Het inzetten van EBN bij geothermie leidt (in potentie) tot samenloop van drie instrumenten.

Bijlage 0 Onderzoeksbronnen

Literatuur

Kamerstukken

- Kamerstukken 6767 nr. 1 "Nota inzake aardgas" (Nota de Pous), 1962
- Kamerstukken 13 109 nr 1 "Verdeling van de netto-opbrengsten van het aardgas uit de concessie Groningen" 1974
- Kamerstukken 22064, nr. 2 "Nota overheidscommissaris uit overheidswege 1991",
- Kamerstukken 22064, nr. 5 "Nota Commissarissen van overheidswege 2001; Brief ministers over het bijstellen van het beleid ten aanzien van commissarissen van overheidswege"
- Kamerstukken 22064, nr. 6 "Nota Commissarissen van overheidswege 2001; Verslag algemeen overleg"
- Kamerstukken 28 109 nr. 1 "Herstructurering Gasgebouw" inclusief bijlagen
- Kamerstukken 28 109 nr. 2 "Herstructurering Gasgebouw" brief van de minister van Economische Zaken.
- Kamerstukken 28 109 nr. 3 "Herstructurering Gasgebouw" brief van de staatssecretaris van Economische Zaken.
- Kamerstukken 28 109 nr. 8 "Herstructurering Gasgebouw" brief van de minister van Economische Zaken.
- Kamerstukken 31 090 nr. 3 "Memorie van Toelichting bij Wijziging van de Mijnbouwwet in verband met nieuwe regels omtrent deelneming in de opsporing en winning van koolwaterstoffen door een daartoe aangewezen vennootschap en omtrent andere taken en activiteiten van die vennootschap".
- Kamerstukken 31 510 nr. 31 "Energierapport 2008"
- Kamerstukken 31 510 nr. 45 "Energierapport 2011"
- Kamerstukken 26 463 nr. 3 "Regels omtrent het transport en de levering van gas (Gaswet): Memorie van Toelichting".
- Kamerstukken 28 165 "Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013".
- Kamerstukken 29 023 nr. 10 "Voorzienings- en leveringszekerheid energie".
- Kamerstukken 29 023 nr. 22 "Voorzienings- en leveringszekerheid energie". (Visie op de gasmarkt)
- Kamerstukken 29 023 nr. 73 "Voorzienings- en leveringszekerheid energie". (Eerste Gasrotondebrief)
- Kamerstukken 29 023 nr. 112 "Voorzienings- en leveringszekerheid energie". (Tweede Gasrotondebrief)

- Kamerstukken 31 479 nr. 3 "Wijziging van de Mijnbouwwet in verband met het stimuleren van een actief gebruik van vergunningen voor opsporing, winning en opslag: Memorie van Toelichting".
- Kamerstukken 31 349 nr. 1 "Evaluatie van de Mijnbouwwet: Brief van de minister van Economische Zaken".
- Kamerstukken 33 529 nr. 28 "Gaswinning Groningen-veld, brief van de minister van Economische Zaken".

Evaluaties

- Deloitte, 2004, Evaluatie van Energie Beheer Nederland B.V., eindrapportage.
- Policy Research Corporation, 2007, Evaluatie van de Mijnbouwwet – Eindrapport. (bijlage bij Kamerstuk 31 349 nr. 1).
- Berenschot, 2014, Evaluatie van TNO-AGE, eindrapport.

Wet- en regelgeving

- Mijnbouwwet en onderliggende regelgeving
- Gaswet

Jaarverslagen

- EBN, diverse jaren
- EBN, Focus on Dutch Oil & Gas, diverse jaren
- GasTerra, diverse jaren
- TNO Delfstoffen en Aardwarmte in Nederland, diverse jaren

Overig

- Algemene Energieraad, 1995, Nederlands gasbeleid.
- Algemene Energieraad, 2005, Gas voor morgen.
- Ausems, A.W.M. (1996) 'Nota de Pous 1962 en het aardgasgebouw,' Handboek Energie en Milieu.
- EBN en EZ, EZ-EBN rol- en taakverdeling, 2010.
- EBN en EZ, Overlegstructuur EL&I-EBN.
- Emil M. Sunley, Thomas Baunsgaard and Dominique Simard (2002) Revenue from the Oil and Gas Sector: Issues and Country Experience, <http://siteresources.worldbank.org/INTTPA/Resources/SunleyPaper.pdf>.
- International Energy Agency, 2014, Energy Policies of IEA Countries – The Netherlands – 2014 Review.
- Monitoring Commissie Corporate Governance Code, 2009, De Nederlandse Corporate Governance Code.
- NRC, 22 oktober 2008, "Commissaris overheid terug van weggeweest".

- NSOB, van zachte landing naar verlengde vlucht, Een reflectie op het kleineveldenbeleid, 2013.
- Schenk, Joep, 2009, Groningen-gasveld vijftig jaar: kloppend hart van de Nederlandse gasvoorziening. Amsterdam: Boom.
- TNO (2014) "Naar een toekomstbestendig energiesysteem in Nederland," in samenwerking met Universiteit Utrecht en ECN.
- Wood, Ian, 2014, UKCS Maximising Recovery Review Final Report.

Websites

- Nlog.nl
- Petoro.no
- Statoil.no
- regjeringen.no/en/dep/oed.html
- Npd.no
- kebmin.dk
- ens.dk
- Nordsoefonden.dk
- Dong.dk
- Ebn.nl
- Gasterra.nl
- Nam.nl
- clingendaelenergy.com

Gesprekspartners

Ten behoeve van het onderzoek is gesproken met diverse personen. Het betreft personen die direct betrokken zijn bij (onderwerpen omtrent) het Gasgebouw en personen die dat in het verleden zijn geweest, alsmede onafhankelijke deskundigen op het gebied van gaswinning en governacevraagstukken. Ook is een aantal personen binnen EZ, GasTerra en EBN zeer behulpzaam geweest bij het beantwoorden van vragen en het ter beschikking stellen van relevante documenten. Op alfabetische volgorde gaat het om de volgende personen:

- Atsma, Rob
Voormalig directeur van EBN
- Benschop, Dick
President-Directeur Shell Nederland, lid CvG/RvC GasTerra, lid CBM Maatschap Groningen

- Bokhoven, Jan-Dirk
Bestuurder EBN, lid CvG/RvC GasTerra, lid CBM Maatschap Groningen
- Bouwens, Kees
Regulatory Advisor, ExxonMobil Benelux
- Breunese, Jaap
Onderzoeker, TNO AGE
- Chin-A-Fat, Nancy
Onderzoeker, NSOB
- Correljé, Aad
Associate professor TU Delft, onderzoeker CIEP, lid Mijnraad
- Dekker, Pieter
Vice President Joint Venture Governance Shell, lid Adviescommissie van Aandeelhouders, lid RvC GasTerra
- Dessens, Stan
Voorzitter CvG/RvC GasTerra, lid CBM Maatschap Groningen
- Dierikx, Mark
DG Energie, Telecom en Mededinging (ETM), Min. EZ, lid CvG/RvC GasTerra, regeringsvertegenwoordiger CBM Maatschap Groningen
- Frequin, Mark
DG Wonen en Bouwen, Ministerie van BZK, voormalig DG ETM, Min. EZ
- Gemert, Hans van
Senior Beleidsmedewerker, Ministerie van EZ
- Groot, Jos de
Directeur Energiemarkt, Ministerie van EZ
- Herk, Jan van
Hoofd afdeling Geo-engineering, SodM
- Hessels, Jos
Senior Beleidsmedewerker, EZ
- Hetteema, Johannes
Jurist, GasTerra
- Hof, Wim van 't
Coördinerend beleidsmedewerker Energiemarkt, Ministerie van EZ
- Hulst, Noé van
Permanent Vertegenwoordiger Nederland, OECD, voormalig DG ETM
- Jong, Jan de
Inspecteur-generaal, SodM
- Jongerius, Pieter
Senior Beleidsmedewerker, Ministerie van EZ
- Kindt, Agnetha
Senior Beleidsmedewerker, Ministerie van FIN

- Klink, Kristel
Directiesecretaris, GasTerra, Secretaris Adviescommissie van Aandeelhouders en Adviescommissie Capaciteitsmaatregelen GasTerra
- Koning, Hans
Senior Beleidsmedewerker, Ministerie van FIN
- Kool, Hans
Senior Beleidsmedewerker, Ministerie van EZ
- Kroon, Ingrid
Hoofd, TNO AGE
- Lankhorst, Gertjan
CEO, GasTerra
- Leeftink, Bertholt
DG Bedrijfsleven & Innovatie, Ministerie van EZ
- Leemput, Bart van de
Directeur, NAM
- Linde, Coby van der
Directeur, Clingendael International Energy Programme (CIEP)
- Maanen, Jaap van
Voorzitter Monitoring Commissie Corporate Governance
- Nas, Ernst-Paul
Directeur directie Wetgeving en Juridische Zaken, Ministerie van EZ
- Oorschot, Hein van
Voorzitter RvC, EBN
- Opdam, Ben
Secretaris CvG/RvC en Adviescommissie van Aandeelhouders GasTerra en CBM Maatschap Groningen
- Orden, Dirk-Jan van
Juridisch manager, Chevron
- Pinto Scholtbach, Rodrigo
Senior Energy Analyst, IEA
- Raab, Wouter
Directeur Financieringen, Ministerie van FIN
- Roost, Joost van
Directeur ExxonMobil Benelux, lid CvG/RvC GasTerra, lid CBM Maatschap
- Scherpenisse, Jorren
Onderzoeker, NSOB
- Schittecatte, Filip
Gas Marketing Manager NL, ExxonMobil, lid Adviescommissie van Aandeelhouders, lid RvC GasTerra

- Slobbe, Aart -
Senior Beleidsmedewerker, Ministerie van EZ
- Smaling, Anne
Jurist en secretaris van de vennootschap, EBN
- Spencer, Robert
Manager Directie Consumenten, voormalig manager gasmarkt, ACM
- Starink, Thijs
Director Asset Management, EBN, lid Adviescommissie van Aandeelhouders GasTerra
- Steen, Martijn van der
Onderzoeker, NSOB
- Twist, Mark van
Decaan NSOB, hoogleraar bestuurskunde Erasmus Universiteit
- Varro, Lazlo -
Hoofd Gas, Coal and Power Market Division, IEA
- Verberg, George
Voormalig DG Energie, Ministerie van EZ en voormalig CEO Gasunie
- Vijlbrief, Hans
Thesaurier-Generaal, Ministerie van FIN, voormalig DG ETM, Min. EZ
- Westgren, Birgitta
Plv. directeur Energiemarkt, Ministerie van EZ, lid Adviescommissie van Aandeelhouders GasTerra

BIJLAGE 1: ONDERZOEKSOPDRACHT

Onderzoeksopdracht Toekomst Governance Gasgebouw

Het Gasgebouw omvat het geheel aan afspraken en relaties tussen de partijen die zich bezig houden met de productie en de in- en verkoop van gas uit het Groningenveld. EBN is een beleidsdeelneming ter uitvoering van het overheidsbeleid op het gebied van mijnbouw. Het uitvoeren van taken en verplichtingen in het kader van het Gasgebouw is één van de wettelijke taken van EBN. Daarnaast heeft EBN als taak om voor 40% deel te nemen in de opsporing en winning van aardolie en aardgas

De afgelopen jaren is de context waarbinnen wordt geacteerd sterk gewijzigd door de liberalisering van de gasmarkt. Dit heeft geleid tot onder meer: splitsing van Gasunie in het netwerkbedrijf Gasunie en het handelsbedrijf GasTerra, een eigen prijs voor gas in plaats van oliekoppeling en veel meer handel via handelsplaatsen (zoals TTF in Nederland) in plaats van lange termijn contracten.

Ook de komende jaren zal de context aanzienlijk veranderen. De gasvoorraden lopen terug. De productie uit het Groningenveld zal als gevolg van natuurlijke omstandigheden na 2020 teruglopen. Uit veiligheidsoverwegingen heeft het kabinet besloten de productie rond Loppersum met 80% terug te brengen en de omvang van de totale productie de komende drie jaar aan grenzen te binden. De productie uit kleine velden is gedaald van ongeveer 50 mrd m³ rond 2000 naar 27 mrd m³ in 2013 en zal naar verwachting verder afnemen.

Ook veranderingen in het publieke domein hebben invloed op de context waarbinnen het Gasgebouw functioneert. Het beleid ten aanzien van Staatsdeelnemingen en governancevraagstukken is in de loop der jaren veranderd. De Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid en de (ambtelijke en ministeriële) Commissie Publieke Belangen gecoördineerd door de minister van Economische Zaken illustreren dit.

Het onderzoek

Doel van het onderzoek is om, in het licht van bovenstaande ontwikkelingen, een beschrijving en beoordeling te geven van de governance van het Gasgebouw en waar mogelijk verbetervoorstellen voor de toekomst te formuleren. Het onderzoek kan worden opgedeeld in twee hoofdvragen, die hieronder zijn beschreven.

- a) Beschrijving en beoordeling van de inrichting van het Gasgebouw en de governance van het Gasgebouw, GasTerra en EBN

Bij de inrichting van het Gasgebouw dient gekeken te worden naar de positie van GasTerra in het licht van de ontwikkelingen op de gasmarkt en de huidige beleidsuitgangspunten voor deelnemingen. Ook moet apart aandacht geschonken worden aan EBN, zowel waar het gaat om haar taakuitoefening in het kader van het Gasgebouw als om de uitoefening van andere taken en activiteiten. Bij de beoordeling van de governance dient specifiek aandacht te worden besteed aan de verantwoordelijkheid van de Staat als aandeelhouder, de positie van commissarissen, het sponsorbeleid en de uitgaven van de Staatsdeelnemingen op het gebied van kennis, educatie en innovatie. Ten slotte dient de wijze waarop het loongebouw bij GasTerra en EBN is ingericht in beeld te worden gebracht en te worden beoordeeld.

Bij de beschrijving en beoordeling dienen in elk geval de volgende criteria in beschouwing genomen te worden:

- effectiviteit en efficiëntie waarmee de beleidsdoelen – het optimaliseren van de waarde van het Groningengas (Gasgebouw) en de optimale en rendabele benutting

van de Nederlandse bodemschatten (EBN) – worden behaald en waarmee wordt bijgedragen aan de betrouwbaarheid en betaalbaarheid van de Nederlandse energievoorziening;

- transparantie en eenvoud;
 - toekomstbestendigheid, ook in het licht van de verwachte ontwikkelingen in de gasmarkt en de huidige beleidsuitgangspunten voor deelnemingen.
- b) Beschrijving van mogelijke verbeteringen in de inrichting van het Gasgebouw en van de governance van het Gasgebouw, GasTerra en EBN, met het oog op de toekomstige ontwikkelingen

Bij de voorstellen dient rekening gehouden te worden met de volgende zaken:

- er dient een inschatting gemaakt te worden van de verwachte haalbaarheid van eventuele aanpassingen, de termijn waarbinnen deze kunnen worden gerealiseerd en een advies gegeven te worden over de marsroute richting de andere stakeholders in het Gasgebouw;
- de organisatorische, personele en budgettaire consequenties van verbetervoorstellen dienen in kaart gebracht te worden;
- eventuele aanpassingen dienen te passen binnen de Europese regelgeving, de Nederlandse begrotingsregels (Comptabiliteitswet) en het deelnemingenbeleid (nota Staatsdeelnemingen);
- eventuele aanpassingen mogen geen neerwaarts effect hebben op de gasbaten;
- in lijn met de toezegging van de Minister in het wetgevingsoverleg van 11 november 2013 dient ook in beeld te worden gebracht of en in hoeverre de kennis en expertise van EBN een bijdrage zou kunnen leveren aan de totstandkoming van geothermieprojecten.

BIJLAGE 2: HUIDIG INSTRUMENTARIUM

Om de publieke doelen te borgen worden verschillende instrumenten ingezet. Door de komst van de Gaswet en de Mijnbouwwet, is het beleidsinstrumentarium sinds 2000 veranderd. Hieronder volgt een overzicht van de instrumenten die sindsdien een rol spelen.

Mijnbouwwet

De Mijnbouwwet stamt uit 2002 en is op hoofdlijnen een codificatie van eerdere wet- en regelgeving en privaatrechtelijke overeenkomsten rond mijnwinning zowel op land als op het continentaal plat.

De Mijnbouwwet heeft betrekking op opsporing en winning van delfstoffen (gas, olie, zout, kolen) in de ondergrond, ondergrondse opslag en opsporing en winning van aardwarmte (geothermie). De wet regelt globaal de volgende zaken:

- Hoofregel is dat het verboden is delfstoffen of aardwarmte op te sporen of te winnen zonder een daartoe strekkende vergunning van de Minister van Economische Zaken.
- Voorwaarde is dat de operator over de noodzakelijke (technische) capaciteiten en financiële middelen beschikt.
- Ook de Wet op de Ruimtelijke Ordening speelt een rol, daarnaast is een milieuvergunning nodig.
- Het is mogelijk aan de vergunning beperkingen te verbinden, zoals voor welke delfstof/activiteiten de vergunning geldt en het tijdvak en het gebied, waarvoor de vergunning wordt verleend.
- Verder wordt in een opsporingsvergunning bepaald welke opsporingsactiviteiten binnen welke tijdvakken moeten worden verricht.
- De Minister van Economische Zaken kan een vergunning ambtshalve intrekken. De intrekkingsgronden zijn limitatief opgesomd. Nadat de vergunning is ingetrokken blijven bepaalde verplichtingen nog op de voormalige vergunninghouder rusten. Zo heeft de (voormalige) vergunninghouder bijvoorbeeld een opruimverplichting ten aanzien van installaties en infrastructuur alsmede een verplichting om in het kader van de bodembewegingen metingen te verrichten.
- Op grond van de Mijnbouwwet is de vergunninghouder verplicht een winningsplan op te stellen. In dat plan dient hij aan te geven op welke wijze en in welk tempo hij het delfstofvoorkomen wil ontginnen. Dit winningsplan is van belang om te kunnen bezien of de hoeveelheid te winnen delfstoffen, de wijze en het tempo van winning in lijn zijn met een juist planmatig beheer van de delfstof. Het winningsplan heeft instemming van de minister van Economische Zaken. De minister kan instemming met een opgesteld winningsplan weigeren op basis van twee gronden: 1) het belang van een planmatig beheer van voorkomens van delfstoffen en 2) het risico van schade ten gevolge van beweging van de aardbodem. De minister kan beperkingen en voorschriften verbinden aan zijn instemming en kan zijn instemming intrekken of beperkingen en voorschriften wijzigen.
- Daarnaast specificeert de wet de verschillende financiële afdrachten, vergoeding kosten betonningen, vergoeding aan grondeigenaar, oppervlakterecht, uitkering aan de gemeente, cijns en winstaandeel.

- Het reeds bestaande systeem van staatsdeelneming (door EBN) is in de Mijnbouwwet gehandhaafd.

Gaswet

Kern van de Gaswet is marktordening. Op grond van Europese richtlijnen is de markt voor gebruikers vrijgemaakt (vrije leverancierskeuze, vrije prijsvorming) en is een scheiding aangebracht tussen productie, transmissie en distributie en levering. Tarieven voor transmissie en distributie zijn gereguleerd omdat het monopolies betreft.

Op basis van de Gaswet wijst de minister van Economische Zaken een rechtspersoon aan die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de taken die zijn verbonden aan het planmatig beheer van gasvoorkomens. Deze rechtspersoon is GasTerra. Het voor gaswinning meest relevante element uit de Gaswet is artikel 55. Dit artikel regelt het plafond voor de afname van gas uit het Groningenveld. Het artikel is op 1 juli 2004 in werking getreden en kwam in de plaats van het tot die tijd door de minister van Economische Zaken vast te stellen nationale productieniveau.

Het afnameplafond geeft aan van welke hoeveelheid Groningengas GasTerra mag uitgaan bij de taken die aan haar zijn opgedragen in de Gaswet. Die taken omvatten onder andere de op GasTerra rustende innameplicht voor aardgas afkomstig uit kleine velden tegen redelijke voorwaarden en marktconforme condities. Het doel en de grondslag van het afnameplafond is dus het kleineveldenbeleid, dat erop is gericht de gaswinning uit de Nederlandse kleine velden zoveel mogelijk te bevorderen. Het eerste afnameplafond is eind 2005 vastgesteld voor de periode 2006 t/m 2015 en houdt in dat GasTerra in die periode in totaal 425 miljard m³ mag afnemen uit het Groningenveld, hetgeen neerkomt op een gemiddelde afname van 42,5 miljard m³ per jaar. Conform artikel 55 van de Gaswet is in januari 2011 een tweede afnameplafond vastgesteld, nu voor de periode 2011 t/m 2020. Dit plafond is gelijk gebleven aan dat van voorgaande jaren, met een verrekening omdat tot 2010 minder dan toegestaan was afgenomen.

In 2004 is, op grond van de Gaswet, het Besluit leveringszekerheid Gaswet opgesteld. Dit besluit omvat regels ten aanzien van voorzieningen in verband met de leveringszekerheid en maakt de nationale netbeheer Gasunie Transport Services (GTS) hiervoor verantwoordelijk. Het betreft voorzieningen op het op het gebied van gasinkoop, flexibiliteitsdiensten en gastransport op het landelijke gastransportnet, nodig om vergunninghouders in staat te stellen de pieklevering te verzorgen voor alle kleinverbruikers in Nederland.

Privaatrechtelijke contracten tbv Groningengas: het Gasgebouw

Het Gasgebouw omvat het geheel aan overeenkomsten en afspraken tussen (of namens) de Staat en de betrokken particuliere ondernemingen Shell en ExxonMobil. Aanleiding voor de oprichting van het Gasgebouw was de vondst van het Groningenveld. Tot begin jaren '60 waren in Nederland slechts bescheiden voorraden aardgas tot ontwikkeling gekomen. In de totale Nederlandse energievoorziening speelde gas nauwelijks een rol. Het dekte slechts 1% van de totale energiebehoefte. NAM (50% Shell, 50% Exxon) was de enige producent van aardgas en de Staat nam alle hoeveelheden gas volledig af. NAM was verplicht alle gewonnen hoeveelheden aardgas tegen een redelijke prijs aan de Staat ter beschikking te stellen. Met de verwachte substantiële hoeveelheden gas uit het Groningenveld was deze systematiek niet langer houdbaar. Vanwege het belang van aardgas voor de Nederlandse samenleving (zowel economisch als in potentie voor de energievoorziening) werd betrokkenheid van de Staat bij de productie en distributie gewenst geacht. Het streven was een goede coördinatie van winning, transport en afzet.

Het uitgangspunt van een gecoördineerde winning en afzet werd vastgelegd in de Nota de Pous. Daarin erkende de minister overigens dat het ging om bevoegdheden van publiekrechtelijke aard, die derhalve bij wet geregeld zouden moeten worden. Omwille van de snelheid werd dit vast vastgelegd in privaatrechtelijke contracten. De privaatrechtelijke overeenkomsten bestaan deels nog steeds:

- Overeenkomst van Samenwerking (OvS-1963)

De basis van het Gasgebouw wordt gevormd door de OvS, stammende uit 1963, tussen Shell, ExxonMobil, NAM (50% Shell en 50% ExxonMobil) en EBN. De OvS behoefde goedkeuring van de Minister van Economische Zaken. Doel van de OvS was de coördinatie van winning, transport en afzet van Groningen aardgas. De OvS was een voorwaarde aan NAM om de concessie te kunnen verwerven voor het Groningenveld. De OvS loopt voor de gehele economische levensduur van de Groningenconcessie (dus zolang het Groningengas op rendabele wijze kan worden gewonnen). Met de OvS werden twee organisaties opgericht: 1) Maatschap Groningen voor de winning, 2) Gasunie (later GasTerra) voor de verkoop. De OvS regelt de onderlinge economische en zeggenschapsverhoudingen in de Maatschap en Gasunie/GasTerra.

In 2005 werd Gasunie gesplitst: GasTerra voor de afzet en Gasunie voor het transport. Gasunie werd hiermee als het ware uit het Gasgebouw gehaald en werd een normale deelneming van het ministerie van Financiën. GasTerra bleef onderdeel van het Gasgebouw en een beleidsdeelneming van EZ. Naast deze wijziging, heeft de OvS sinds 1963 geen noemenswaardige wijzigingen ondergaan.

- Overeenkomst meeropbrengstverdeling Gronings aardgas (MOR) uit 1972.

Deze regelt de specifieke meerafdracht van Groningen. In praktijk betekent dit dat de Staat ongeveer 90% van de inkomsten krijgt uit het Groningengas in plaats van de 64% die voortvloeit uit de – voor andere (kleine) gasvelden gebruikelijke – combinatie van economische verhoudingen, andere afdrachten en vpb. De MOR is een aantal keren aangepast, de belangrijkste aanpassing was in 1974 (in het voordeel van de Staat).

- Technisch leveringscontract tussen NAM (exploitant) en Gasunie/GasTerra ten behoeve van de balansfunctie van Groningen.

Dit contract regelt de vraag van GasTerra op het Groningenveld. GasTerra heeft een langjarig leveringscontract met NAM dat al het gas uit dit veld aan GasTerra wordt verkocht.

Staatsdeelneming via EBN

Met de oprichting van het Gasgebouw in 1963 werd gestreefd naar een vergaande integratie van productie, transport en afzet van Groningengas. De overheid beschikte niet zelf over de gewenste industriële en commerciële kennis voor de productie, distributie en verkoop van energieproducten. Daarom werd besloten de participatie van de overheid een industriële en commerciële inbedding te geven en onder te brengen bij de Rijksdienst Staatsmijnen in Limburg, later DSM, DSM Aardgas B.V., Energie Beheer Nederland B.V. en uiteindelijk EBN B.V. EBN heeft derhalve een belang van 40% in de Maatschap en GasTerra.

EBN is niet alleen betrokken in het Gasgebouw, maar heeft ook een belangrijke taak in het kleineveldenbeleid. EBN neemt op grond van de Mijnbouwwet voor 40% deel in de opsporing en winning van kleine velden. Via EBN neemt de Staat dus deel in alle mijnbouwactiviteiten. Dit is geen ongebruikelijke constructie. De internationale praktijk is dat staten direct of indirect een belangrijke vinger in de pap hebben bij mijnbouwactiviteiten, waardoor de staat zeggenschap heeft en inkomsten verwerft, via

bijvoorbeeld eigendom of deelneming, vaak in combinatie met een speciale fiscale behandeling (een hogere effectieve belastingdruk met stimulansen voor voldoende investeringen).

Staatsdeelneming in Noorwegen en Denemarken

Zowel Denemarken als Noorwegen beschikken over een organisatie die vergelijkbaar is met EBN en een participatie heeft in gaswinning, respectievelijk Nordsøfonden en Petoro. Het deelperscentage in Denemarken beslaat 20% en in Noorwegen is het aandeel variabel. Wel is het altijd een minderheidsaandeel. Deze organisaties borgen invloed van de overheid op concrete gaswinningsprojecten maar dragen vooral bij aan de inkomsten van de overheden. Beide organisaties staan dicht bij de overheid.

In beide landen is naast een financiële staatsparticipatie in gasvelden ook een nationale operator waarin de overheid een fors aandeel heeft, DONG in Denemarken en Statoil in Noorwegen. Opvallend is verder dat de adviesfunctie, die in Nederland voor een belangrijk deel is belegd bij TNO-AGE, in beide landen is vormgegeven in de vorm van een agentschap en een flink hogere formatie kent dan TNO-AGE in Nederland.

BIJLAGE 3: PROCEDURES OMTRENT OPSPORING EN WINNING

Procedure rond opsporings- en winningsvergunning

Voor het opsporen en winnen van delfstoffen of aardwarmte is op grond van de Mijnbouwwet een daartoe strekkende vergunning nodig van de minister van Economische Zaken. Een aanvraag voor een opsporings- of winningsvergunning voor een open gebied kan op ieder willekeurig moment bij het Ministerie van Economische Zaken worden ingediend.

Nadat een aanvraag is ingediend wordt een uitnodiging voor het indienen van een concurrerende aanvraag geplaatst in het Publicatieblad van de Europese Unie (alleen in het geval van opsporing van koolwaterstoffen) en de Staatscourant. Gedurende 13 weken na de datum van plaatsing in het Publicatieblad, dan wel Staatscourant bestaat de gelegenheid tot het indienen van een concurrerende aanvraag.

Na afloop van de 13 weken termijn vraagt het Ministerie van Economische Zaken advies aan:

- TNO Bouw en Ondergrond: advies over de geologische onderbouwing van de aanvraag en eventueel de begrenzing van het gebied (haalbaarheid);
- EBN: advies aan de hand van een economische analyse (eventueel financieel nadeel voor de Staat) en adviseert desgevraagd bij nieuwe maatschappijen over de financiële adviseert bij nieuwe maatschappijen met betrekking tot de financiële capaciteit;
- Staatstoezicht op de mijnen (SodM): advies bij nieuwe maatschappijen/operators met betrekking tot de technische capaciteit;
- Indien het aangevraagde gebied provinciaal is ingedeeld, adviseert Gedeputeerde Staten (GS) van de betreffende provincie over de gebiedsaspecten.

Zij geven, indien mogelijk, binnen 6 weken na de datum van afloop van de termijn voor het indienen van concurrerende aanvragen advies op diverse aspecten van de aanvraag. De minister van Economische Zaken vraagt vervolgens een integraal advies aan de Mijnraad over door hem te verlenen vergunning.

De minister van Economische Zaken dient uiterlijk binnen 6 maanden na afloop van de termijn voor concurrerende aanvragen op de aanvraag om een opsporingsvergunning te besluiten. Van een beschikking tot verlening van een opsporingsvergunning wordt mededeling gedaan in de Staatscourant. Indien geen bezwaar bestaat tegen deze vergunning wordt de vergunning na 6 weken onherroepelijk.

Procedure rond winningsplannen

Voor een exploitant (vergunninghouder) is een zogenaamd winningsplan noodzakelijk om onder een winningsvergunning daadwerkelijk koolwaterstoffen te mogen winnen. Een winningsplan omvat onder andere een beschrijving van de jaarlijks te winnen hoeveelheid. Het winningsplan voor winning onshore en in de Waddenzee omvat ook een beschrijving van de bodembeweging die naar aanleiding van de winning kan plaatsvinden en maatregelen ten behoeve van de voorkoming van schade door bodembeweging. Op basis van artikel 34 van de Mijnbouwwet heeft een winningsplan instemming van de Minister van Economische Zaken. De minister kan instemming op een opgesteld winningsplan weigeren op basis van twee gronden: 1) het belang van een planmatig beheer van voorkomens van delfstoffen en 2) het risico van schade ten gevolge van beweging van de aardbodem. De minister kan beperkingen en voorschriften verbinden

aan zijn instemming en kan zijn instemming intrekken of beperkingen en voorschriften wijzigen. De productiebeperking voor 2014-2016 op het Groningenveld, die vorig jaar is ingesteld, is een voorbeeld van een dergelijke beperking.

De instemming door de minister geschiedt volgens een uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Dit betekent consultatie en mogelijkheid tot inspraak door belanghebbenden. Ten behoeve van een instemmingsbesluit op een winningsplan verkrijgt de minister advies van verschillende organen:

1. Technische commissie bodembeweging (Tcbb). De commissie richt zich op advies over de mogelijke gevolgen van mijnbouwactiviteiten voor beweging van de aardbodem en schade die daarvan het gevolg kan zijn. In dit kader brengt de Tcbb advies uit aan de minister over een winningsplan, voor zover dat betrekking heeft de beschrijving van de bodembeweging die naar aanleiding van de winning kan plaatsvinden en maatregelen ten behoeve van de voorkoming van schade door bodembeweging (het deel dat alleen verplicht is voor winningsplannen onshore en de Waddenzee). Het betreft een formele wettelijke adviesfunctie op basis van de Mijnbouwwet.

2. Staatstoezicht op de Mijnen (SodM), in samenwerking met TNO

In praktijk brengt ook SodM advies uit aan de Minister over winningsplannen. Voor de expertise op geologisch gebied werkt SodM hierbij samen met TNO. Het betreft een informele adviesfunctie, die niet in de wet is vastgelegd en daardoor minder duidelijk is afgebakend.

Besluitvorming omtrent productie Groningen

Tot 1 juli 2004 stelde de minister van Economische Zaken een nationaal productieplafond vast. Sindsdien wordt de afname van Groningengas vastgesteld op basis van artikel 55 van de Gaswet en artikel 34 van de Mijnbouwwet.

Artikel 55 van de Gaswet regelt het afnameplafond Groningen voor 10 jaar dat tenminste elke 5 jaar wordt vastgesteld. Hieruit komt een gemiddelde per jaar voort, dat momenteel op 42,5 mrd m³ per jaar staat. De doelstelling van dit plafond is het faciliteren van het kleineveldenbeleid. Daarom is flexibiliteit over de jaren mogelijk.

Artikel 34 van de Mijnbouwwet stelt dat de gaswinning geschiedt op basis van een winningsplan, dat wordt opgesteld door de vergunninghouder en instemming behoeft van de minister van Economische Zaken.

Voor Groningen betekent dit in praktijk dat een winningsplan wordt ingediend door NAM. Het winningsplan omvat een groot aantal jaren en is niet exact per jaar vanwege de balansfunctie van Groningen (productie is afhankelijkheid van productie uit kleine velden en vraag/strengheid winter). Het eerste winningsplan van NAM stamt uit 2003. Daarna is het winningsplan enkele malen bijgesteld, eerst in 2007, daarna in 2012 en vervolgens eind 2013 (in verband met de productiebeperking op Loppersum). Voor 2014-2016 is op grond van de Mijnbouwwet, in verband met de veiligheid, een jaarlijks maximum opgelegd aan het productieniveau.

BIJLAGE 4: KLEINEVELDENBELEID

Ten behoeve van de stimulering van gasproducenten om kleine gasvelden te exploiteren is in 1974 het kleineveldenbeleid geïntroduceerd. Door het kleineveldenbeleid kunnen gasproducenten hun gewonnen gas aan GasTerra verkopen tegen redelijke voorwaarden en een marktconforme vergoeding. Gasunie Transport Services (GTS) is verplicht het gas uit kleine velden in te nemen en te transporteren (innameplicht). Naast de stimulering van productie uit kleine velden is een belangrijk doel van dit beleid het zolang mogelijk behouden van de balansfunctie van het Groningenveld.

Vooraf in de Noordzee en de noordelijke provincies zitten vele kleine gasvelden. Een deel van deze velden is leeg, een deel is ontwikkeld of in productie genomen en een deel is nog onbenut. Hoeveel onopgespoorde velden er zijn, is niet te zeggen. Er zijn tot nog toe 420 ontdekte aardgasvelden, waarvan er 234 zijn ontwikkeld (230 in productie en 4 in gebruik voor opslag). Er zijn 125 niet-ontwikkelde velden, waarvan 53 waarschijnlijk binnen 5 jaar in productie gaan en het van de overige 72 onzeker is of ze ontwikkeld worden. Van 61 velden is de productie (tijdelijk) gestaakt.

Het kleineveldenbeleid bestaat sinds het begin uit een aantal maatregelen: de mogelijkheid tot verkoop van kleineveldengas aan GasTerra, de innameplicht van GTS en de participatie van 40% in winning (en later ook in opsporing) door EBN.

Investeringen in platforms en gasleidingen in zee renderen het meest als er zo veel mogelijk gasvelden op zijn aangesloten. Daarom is de laatste jaren een aantal maatregelen genomen om de productie uit kleine velden verder te stimuleren. Een deel van deze maatregelen kwamen voort uit de laatste evaluatie van de Mijnbouwwet van 2007/2008.

Evaluatie Mijnbouwwet

De belangrijkste bevindingen uit de evaluatie zijn:

- Het algemene beeld dat uit het onderzoek naar voren komt, is dat de Mijnbouwwet in de praktijk positief heeft bijgedragen aan de doelmatige, effectieve en efficiënte winning van delfstoffen.
- Vooral de toegankelijkheid van de mijnbouwregelgeving is aanzienlijk vergroot.
- De openbaarheid van geologische gegevens is verbeterd door de kortere termijnen voor geheimhouding (van 10 naar 5 jaar).

Verbeterpunten zijn gelegen rond:

- Nieuwe ontwikkelingen op het gebied van delfstofwinning – vooral het effectiever laten werken van het kleineveldenbeleid en opslag van aardgas en CO₂ in de ondergrond.
- Mijnbouwmaatschappijen blijken in de praktijk – vaak administratieve – belemmeringen te ervaren bij de procedure inzake het winningsplan.

Recente stimuleringsmaatregelen

De afgelopen jaren is een aantal maatregelen genomen die de ontginning van kleinere aardgasvelden moeten stimuleren:

- **Investeringsaftrek**

Sinds 2010 mogen gasproducenten van nieuwe marginale (onvoldoende rendabele) gasvelden op zee 25% van hun investeringskosten aftrekken. Het gaat dan om het bedrijfsresultaat waarover zij winstaandeel aan de Staat moeten betalen. De Regeling investeringaftrek marginale voorkomens Nederlands continentaal plat (augustus 2010) geeft aan welke criteria worden gehanteerd voor een veld om als marginaal te worden gekenmerkt en dus in aanmerking te komen voor de investeringsaftrek.

- **Mogelijkheid tot gebiedsverkleining**

Op basis van de Mijnbouwwet kan de minister van Economische Zaken (EZ) een gebied waarvoor een vergunning geldt, verkleinen als de vergunninghouder niet actief is in dit gebied. In 2010 heeft de minister van Economische Zaken bovendien een convenant gesloten met mijnbouwondernemingen die actief zijn op het continentaal plat. Het convenant voorziet in een procedure waarbij wordt overgegaan tot splitsing en overdracht van een deel van de vergunning wanneer een vergunninghouder meer dan 2 jaar inactief is in een gedeelte van zijn gebied. Deze procedure van het convenant biedt voordelen ten opzichte van de wettelijke bevoegdheid, omdat de wettelijke bevoegdheid kan leiden tot bezwaar- en beroepzaken en discussies over onteigening en schadeloosstelling. Het convenant richt zich alleen op het continentaal plat (dus off shore).

BIJLAGE 5: BELEID OVERHEIDSCOMMISSARISSEN

Het beleid ten aanzien van de overheidcommissaris of commissaris van overheidswegen is in de loop der jaren aan verandering onderhevig geweest.

Jaren '90

In de jaren '90 gold het beleid zoals verwoord in de Nota inzake commissarissen van overheidswegen van 28 maart 1991. Er waren twee typen commissarissen van overheidswegen:

1. personen die een aanstelling hadden als ambtenaar en een functie vervulden binnen het overheidsapparaat, ofwel de overheidcommissaris in de strikte zin des woords.
2. personen van buiten de overheid die door de Rijksoverheid werden benoemd.

De Nota 1991 ging er van uit dat, indien er reden voor de Staat was om in bedrijven te participeren, er ook reden was om een overheidcommissaris te benoemen. Deze overheidcommissaris was bovendien in principe afkomstig van het vakdepartement dat verantwoordelijk was voor het overheidsbeleid op het betreffende terrein. Ter voorkoming van potentiële belangenverstremming bij de Staat tussen aandeelhoudersbelangen en vennootschappelijke belangen was het in de praktijk gebruikelijk dat de behandeling van het aandeelhouders- en commissarisdossier gescheiden werd gehouden door de ambtenaren die de Staat vertegenwoordigden in de AvA niet tevens de rol van commissaris bij de betrokken vennootschap vervullen en in geval van conflicterende belangen ook niet over de specifieke informatie van de commissaris beschikken. In geval van potentiële belangenverstremming bij de overheidcommissaris en het beleid was het gebruik om in plaats van een beleidsambtenaar een ambtenaar tot commissaris te benoemen die meer op afstand van het beleid stond en hierop geen invloed kon uitoefenen.

Vanaf 2001

In 2001 is, met een nieuwe Nota inzake commissarissen van overheidswegen, het beleid bijgesteld, waarbij de overheidcommissaris in de strikte zin des woord in principe werd afgeschaft. Twee redenen lagen ten grondslag aan deze wijziging. Ten eerste zorgde ontwikkelingen op het gebied van corporate governance – met name het rapport van de Corporate Governance van de Commissie Peters – voor een wens tot meer transparante verhoudingen en heldere afbakening van de publieke en private taken van de overheid. Ten tweede was gebleken dat het beleid kan leiden tot situaties waarin personen in hun functie-uitoefening geconfronteerd werden met belangentegenstellingen tussen overheidsbeleid en ondernemingsbelang. Dit was met name het geval voor de overheidcommissarissen die tevens als ambtenaar een functie vervullen binnen het beleidsterrein waarin ook de staatsdeelneming actief is.

De Nota 2001 maakt ten aanzien van commissarissen onderscheid naar soort deelneming:

- Bij een structuurvennootschap gelden dezelfde regels voor de overheid als voor de andere aandeelhouders, wat betekent dat hier geen sprake is van overheidcommissarissen. Het kabinet stelt voor de betreffende bepalingen in het Burgerlijk Wetboek te schrappen en in de overgangsfase als Staat af te zien van het recht om de statutaire mogelijkheid te creëren voor het benoemen van een overheidcommissaris.

- Bij vennootschappen waar het structuurregime niet geldt kan de overheid als aandeelhouder zijn rechten nemen door een commissaris van overheidswege te benoemen, maar hierbij dient het te gaan om een niet-ambtenaar.
- Voor beleidsdeelnemingen, met een publieke missie, waarop het structuurregime niet geldt wordt een uitzondering gemaakt en is het mogelijk om overheidscommissarissen te benoemen die ook ambtenaar zijn. In het Algemeen Overleg over de Nota 2001 wordt als voorbeeld van een dergelijke beleidsdeelneming de DNB genoemd.

GasTerra maakt als beleidsdeelneming onderdeel uit van de derde groep. De overheidscommissaris in GasTerra is echter niet geheel in lijn met het beleid uit de Nota 2001 omdat hierin wordt gesteld: "Teneinde tegemoet te komen aan problematiek van potentiële belangenverstremming tussen verschillende functies, zou de commissaris in ieder geval niet afkomstig dienen te zijn van het departement dat de deelneming houdt, maar dient het commissariaat vervuld te worden door een ambtenaar van een ander departement." In het geval van GasTerra zijn echter ook de aandelen in handen van het ministerie van Economische Zaken. In de energiesector komt dit overigens vaker voor. De meeste (regionale) energie- en waterbedrijven hebben commissarissen namens de aandeelhouders, zoals gedeputeerden van provincies bij de energiebedrijven.

In de jaren na Nota 2001 is de overheidscommissaris in de strikte zin des woord uiteindelijk nagenoeg afgeschaft. De topambtenaar als commissaris is ook uit beleidsdeelnemingen met een publieke missie verdwenen. GasTerra vormt daarop de enige uitzondering. Reden die hiervoor werd genoemd is dat er iemand met verstand van energiezaken op deze plek zou moeten zitten om te voorkomen dat de oliebedrijven beslissingen nemen die nadelig zijn voor de gasbaten van de overheid.