

Vergaderjaar 2018–2019

33 529

Gaswinning

Nr. 660

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 juni 2019

De gaswinning uit het Groningenveld gaat zo snel mogelijk naar nul. Dat is volgens het kabinet de beste manier om de veiligheid in Groningen op korte termijn te verbeteren en op langere termijn te garanderen. Tot die tijd is de gaswinning wettelijk begrensd tot het strikt noodzakelijke. Het kabinet zoekt doorlopend naar maatregelen om sneller omlaag te gaan. Met deze brief informeer ik uw Kamer over de mogelijkheden om volgend jaar de winning te verlagen en het proces richting het vaststellingsbesluit voor komend gasjaar 2019/20.

Op 29 maart 2018 heeft het kabinet niet alleen een basispad gepresenteerd om de gaswinning uit het Groningenveld te beëindigen, ik heb tegelijkertijd uitgesproken te blijven zoeken naar manieren om de gaswinning sneller en eerder te beëindigen. Dat blijkt ook inderdaad te kunnen. Ik heb uw Kamer op 8 februari jl. geïnformeerd over de betreffende raming van netbeheerder Gasunie Transport Services (GTS) van 31 januari jl. (Kamerstuk 33 529, nr. 580). Daarin kwam de geraamde winning al 1,5 miljard Nm³ lager uit dan het een jaar daarvoor gepresenteerde basispad. Allerlei extra maatregelen bleken haalbaar.

Het pad ónder het basispad van 29 maart 2018 is daarmee ingeslagen. Dit is met name mogelijk door de ingezette aanvullende maatregelen van het kabinet: de extra inkoop van de stikstof door GTS en de versnelde afbouw van de export naar Duitsland. Volgens diezelfde raming zou de gaswinning al in het gasjaar 2020/2021 op de 12 miljard Nm³ uitkomen. En vanaf maart 2022 zou de jaarlijkse winning beneden de 4 miljard Nm³ blijven. Daarna komt de nul snel in zicht.

Maar de zoektocht is nooit klaar. Al sinds het opstellen van het ontwerp vaststellingsbesluit zijn nóg meer mogelijkheden opgekomen, waardoor de gaswinning in het komende gasjaar nog aanzienlijk verder naar beneden kan. Daarmee is de raming van GTS van 31 januari jl. het niveau op basis van de toen geldende inzichten, een dagkoers. De recente

aardbevingen en het advies van Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) onderstrepen nog eens hoe belangrijk dat is. Met de motie van het lid Yesilgöz-Zegerius c.s. (Kamerstuk 33 529, nr. 626) heeft uw Kamer de regering opgeroepen om alles in het werk te stellen om al in het komende gasjaar het niveau van 12 miljard Nm³ te bereiken. Het kabinet deelt deze ambitie volledig.

Sinds de laatste raming van GTS hebben de betrokken partijen meer ervaring opgedaan met de minimalisering van de gaswinning. In aanloop naar de volledige inwerkingtreding van de wetswijziging «Niet meer dan nodig» is dit gasjaar 2018/19 al vooruitgelopen op de nieuwe principes. Dat betekent een intensievere sturing op de inzet van alternatieven voor Groningengas. Vooral de afgelopen winterperiode was daarvoor inzichtelijk, omdat in de winter de gasvraag het hoogst is en het meest van het gassysteem wordt gevraagd. Bovendien zijn uit de naar voren gehaalde evaluatie van GTS van het lopende gasjaar nieuwe inzichten gekomen. Ik verwacht dat deze voor volgend gasjaar kunnen leiden tot een verdere reductie van de gaswinning. Ik heb aan GTS gevraagd om mij te adviseren over aanvullende maatregelen en daarbij ook aan te geven onder welke condities deze maatregelen haalbaar zijn.

Bijgevoegd vindt u het voorlopige advies van GTS¹. GTS ziet drie concrete maatregelen voor een betere benutting van de stikstofcapaciteit, die gecombineerd kunnen zorgen voor een additionele reductie van maximaal 3,1 miljard Nm³. GTS geeft aan dat daarmee een winningsniveau van 12,8 miljard Nm³ kan worden bereikt. Ik heb gevraagd in ieder geval deze maatregelen uit te werken met betrokken partijen. Naast deze maatregelen wordt verkend of gasopslag Norg eenmalig niet geheel aangevuld kan worden om het niveau van 12 miljard Nm³ te bereiken. Eind juli zal GTS definitief advies uitbrengen.

Bijgevoegd vindt u ook het ontwerp-vaststellingsbesluit². Om het ontwerpbesluit ter inzage te kunnen leggen, dient er een winningsniveau genoemd te worden. In afwachting van zekerheid over de maatregelen om naar 12 miljard Nm³ te komen, heb ik enkel voor de formaliteit het feitelijk achterhaalde winningsniveau van 15,9 miljard Nm³ opgenomen. Aanvullende maatregelen die ik kan nemen zal ik betrekken in het definitieve vaststellingsbesluit. En ook daarna zal het kabinet blijven zoeken naar mogelijkheden om de gaswinning nog weer verder te verlagen.

De weg naar 12 miljard Nm³ en vervolgens naar nul moet een verantwoorde weg zijn. Met het besluit om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk te beëindigen, beschouwt het kabinet het begrip leveringszekerheid niet meer als een absoluut en statisch gegeven, maar de uitkomst van een permanente zoektocht om met minder Groningengas te kunnen volstaan. Ik heb SodM gevraagd om mij op basis van het definitief advies van GTS te adviseren over effecten op de veiligheid, in het bijzonder als gevolg van mogelijk grotere fluctuaties in de Groningengasproductie. Beide adviezen zal ik betrekken bij het definitieve vaststellingsbesluit, dat ik voor 1 oktober neem.

In deze brief ga ik verder in op de mogelijkheden voor versnelde afbouw van de gaswinning, de dilemma's daarbij, en hoe ik deze meeneem in het vaststellingsbesluit voor het gasjaar 2019/2020.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Maatregelen in beeld voor reductie tot 12,8 Nm³

Voor de beperking van de Groningenproductie speelt de beschikbaarheid van stikstof een belangrijke rol. Met het bijmengen van stikstof bij hoogcalorisch gas uit andere velden wordt laagcalorisch gas gemaakt (pseudo-Groningengas), als alternatief voor Groningengas. Een hogere stikstofproductie leidt tot een lagere Groningenproductie. Daarom heeft het kabinet GTS in staat gesteld om te investeren in extra stikstofinstallatie in Zuidbroek. Deze extra capaciteit is naar verwachting begin 2022 gereed.

Op basis van de naar voren gehaalde evaluatie van het gasjaar van GTS blijkt dat er mogelijkheden zijn om de nu al beschikbare stikstofcapaciteit beter te benutten. Op basis hiervan adviseert GTS om drie maatregelen uit te werken:

1. 100 procent inzetten van de stikstofinstallaties;
2. Het beleveren van exportpunt Oude Statenzijl (naar Duitsland) met pseudo-Groningengas;
3. Het deels vullen van gasopslag Norg met pseudo-Groningengas.

Tabel 1: Indicatie van cumulatief effect maatregelen

Maatregel	Extra verlaging Groningenproductie (miljard Nm ³)
100 procent stikstofinzet	1,5
Oude Statenzijl en 100 procent stikstofinzet	2,3
Norg, Oude Statenzijl en 100 procent stikstofinzet	3,1

Maatregel 1: 100 procent stikstofinzet

Ten tijde van de laatste raming van GTS van 31 januari jl. was de ervaring met het maximaal inzetten van de stikstofinstallaties nog beperkt. In de raming is uitgegaan van een stikstofinzet van 92,5 procent. Nu meer ervaring is opgedaan met de stikstofinzet kan dit percentage verder worden geoptimaliseerd. Op basis van de evaluatie adviseert GTS om voor komend gasjaar 2019/2020 een stikstofinzet van 100 procent na te streven. GTS geeft aan dat hiermee wel de randen van de kwaliteitsloze gasmarkt worden opgezocht (zie hieronder een toelichting). Aan de ACM en mogelijk ook de Europese Commissie zal een beoordeling gevraagd worden vanwege de marktversturende werking die een stikstofinzet van 100% mogelijk kan hebben op de gasmarkt. Tijdens een consultatieperiode kunnen marktpartijen aangeven of het voorgestelde stikstofpercentage van GTS haalbaar is. Mocht het voorgestelde stikstofpercentage van GTS haalbaar zijn, dan zou dit tot een additionele besparing kunnen leiden van 1,5 miljard Nm³ op de Groningenproductie.

In reactie op de vraag van het lid Dik-Faber (ChristenUnie) over de stikstofinzet tijdens het plenair debat van 4 juni jl. (Handelingen II 2018/19, nr. 88, item 21) wil ik nog aangeven dat bij een hoge stikstofinzet de verkoop van het Groningengas beperkt wordt tot het strikt noodzakelijke. Anders gezegd, bij deze situatie is geen ruimte om prijsoptimalisatie toe te passen en dat gebeurt dus ook niet.

Uit de evaluatie van GTS blijkt ook dat er een grotere hoeveelheid stikstof beschikbaar is dan eerder voorzien. Dit komt door de beperkte vraag naar laagcalorisch gas in de zomer. Met andere woorden, er ontstaat een overschot aan stikstof tijdens de zomermaanden. Komend gasjaar zal dit overschot verder oplopen doordat GTS vanaf januari 2020 extra stikstof

zal inkopen bij Wieringermeer. Deze onvoorziene beschikbaarheid van stikstof kan benut worden voor het (versneld) uitvoeren van de maatregelen met betrekking tot Oude Statenzijl en gasopslag Norg. In mijn Kamerbrief van 8 februari jl. heb ik al aangegeven deze maatregelen te onderzoeken in het kader van het operationeel afbouwplan (Kamerstuk 33 529, nr. 580). Door het overschot aan stikstof kunnen deze maatregelen in tegenstelling tot eerdere inzichten volgens GTS mogelijk al volgend gasjaar, in plaats van pas in 2022, bijdragen aan een beperking van de productie.

Goed werkende gasmarkten

De kwaliteitsloze gasmarkt houdt in dat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen hoog- en laagcalorisch gas. Marktpartijen kunnen beide soorten gas op het net zetten en van het net halen. Een mogelijk gevolg is dat marktpartijen vooral hoogcalorisch gas invoeden en laagcalorisch gas onttrekken. Via de stikstofinstallaties kan GTS de verschillen in de hoeveelheden hoog- en laagcalorisch gas corrigeren.

Bij een stikstofinzet van 100 procent worden de mogelijkheden van GTS om verschillen te corrigeren sterk verminderd. Bij het loslaten van de kwaliteitsloze gasmarkt verliest de Nederlandse gasmarkt een deel van zijn aantrekkelijkheid met als mogelijk gevolg dat er minder hoogcalorisch gas naar Nederland stroomt. Maatregelen die de basis van het functioneren van de kwaliteitsloze markt dreigen aan te tasten verdienen dan ook zorgvuldige overweging, vanwege de mogelijke nadelige gevolgen voor voldoende toevoer van hoogcalorisch gas. Een tekort aan hoogcalorisch gas zal leiden tot een beperkte inzet van de stikstofinstallaties en een hoger beroep op het Groningenveld.

Maatregel 2: Oude Statenzijl beleveren met pseudo-Groningengas

Oude Statenzijl is een exportpunt naar Duitsland dat op dit moment alleen beleverd kan worden met Groningengas. Dit exportpunt staat namelijk niet in verbinding met de rest van het GTS-netwerk, waarin wel pseudo-Groningengas getransporteerd kan worden. GTS onderzoekt op welke wijze pseudo-Groningengas getransporteerd kan worden naar Oude Statenzijl. Over deze mogelijkheid is waarschijnlijk op korte termijn meer helderheid. Volgens GTS zou deze maatregel kunnen leiden tot een additionele reductie van 0,8 miljard Nm³ boven de reductie van de verhoogde stikstofinzet.

Maatregel 3: Gasopslag Norg deels vullen met pseudo-Groningengas

Naast het beleveren van Oude Statenzijl kan het overschot aan stikstof benut worden door het (deels) vullen van gasopslag Norg met pseudo-Groningengas. Ik onderzoek onder welke technische, juridische en financiële condities deze maatregel realiseerbaar is voor het gasjaar 2019/2020. De inzet van gasopslag Norg wordt op dit moment bepaald door GasTerra. Belangrijk hierbij is dat ik via de Mijnbouwwet zeggenschap heb over hoeveel Groningengas wordt geproduceerd. Omdat gasopslag Norg tot op heden met Groningengas wordt gevuld, heb ik hiermee de ruimte om te bepalen op welke wijze GasTerra dit gas inzet. Indien Norg wordt gevuld met pseudo-Groningengas zullen hierover afspraken gemaakt moeten worden met de partijen binnen het Gasgebouw. Aanvullend op de verhoogde stikstofinzet en het beleveren van Oude Statenzijl met pseudo-Groningengas kan het vullen van Norg

met pseudo-Groningengas een additionele reductie opleveren van 0,8 miljard Nm³.

Extra maatregelen om naar 12 miljard Nm³ te komen en bijbehorende dilemma's

Mochten alle hierboven genoemde maatregelen haalbaar blijken, dan komt de gaswinning uit op 12,8 miljard Nm³. Ik wil benadrukken dat ik hiermee de randen opzoek van wat binnen het systeem technisch en praktisch mogelijk is.

Zelfs als alle maatregelen komend gasjaar gerealiseerd kunnen worden, is er dus nog altijd een gat van 0,8 miljard Nm³ te overbruggen om het gewenste niveau van 12 miljard Nm³ te halen. Als een deel van de maatregelen niet (tijdig) realiseerbaar blijkt, dan is het gat voor komend gasjaar nog groter. Dat stelt mij voor in ieder geval twee dilemma's bij het sneller verlagen van de gaswinning: het risico van maatschappelijke ontwrichting als gevolg van het niet meer kunnen leveren van gas en het risico op aardbevingen als gevolg van fluctuaties in de gaswinning.

1: Maatschappelijke impact bij een gaswinning van 12 miljard Nm³.

Eindafnemers hebben gas nodig op het juiste moment, in de juiste kwaliteit (laag- of hoogcalorisch gas) en met de juiste hoeveelheid. Er zijn twee manieren denkbaar om het gat naar 12 miljard Nm³ te dichten: het afkoppelen van eindverbruikers en het niet aanvullen van gasopslag Norg. Deze maatregelen hebben gevolgen voor de leveringszekerheid en daarmee grote maatschappelijke impact.

Afkoppelen van eindverbruikers

De eerste optie is het afsluiten van industriële grootverbruikers die rechtstreeks op het landelijke transportnet zijn aangesloten. Om tenminste 0,8 miljard Nm³ besparing te realiseren moeten meerdere industriële grootverbruikers gedurende het volledige gasjaar worden afgesloten van het gas. Gedwongen afsluiting zou leiden tot stopzetting van de productie. Dat stuit op grote bezwaren en maatschappelijke effecten. Ook kan de elektriciteits- of voedselvoorziening in gevaar komen.

Andere bedrijven, instellingen en huishoudens maken via een aansluiting op regionale netten ook gebruik van laagcalorisch gas. Het niet meer beleveren van een regionaal net heeft consequenties die moeilijk in te schatten zijn. Omdat in dat geval alle daarop aangeslotenen geen gas meer zouden krijgen. Dit kunnen ook particulieren of maatschappelijke instellingen, zoals verpleeghuizen en scholen, zijn. Het kader voor leveringszekerheid is middels Verordening (EU) 2017/1938 Europees bepaald. Huishoudens in binnen- en buitenland zijn hierbinnen beschermde afnemers die als laatste dienen te worden afgesloten.

Vorig jaar heb ik het COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, gevraagd de maatschappelijke en veiligheidsrisico's bij een niveau van gaswinning onder het niveau van leveringszekerheid te verkennen. Het COT heeft geconstateerd dat er eigenlijk onvoldoende zicht is op de daadwerkelijke risico's, maar dat deze, gezien de hoge betrouwbaarheid en afhankelijkheid van gaslevering, hoogstwaarschijnlijk groot zijn. De Mijnraad acht het in haar advies voor het vaststellingsbesluit aannemelijk dat de maatschappelijke ontwrichting als gevolg van het afsluiten van grote groepen gasafnemers groot is. Een onderzoek van SEO en TNO loopt nog. Eerste indicatieve onderzoeksresultaten laten zien dat het afsluiten van alle niet-vitale grootverbruikers er naar verwachting toe

zal leiden dat, door uitval van deze bedrijven, honderdduizenden mensen hun baan kunnen verliezen.

(Deels) niet aanvullen van gasopslag Norg

Een mogelijkheid die GTS schetst en aan leveringszekerheid raakt, betreft het deels niet aanvullen van de gasopslag Norg. De gasproductie kan (tijdelijk) gereduceerd worden door de opslag in de zomer niet volledig aan te vullen. Gasopslagen opereren in de regel volumeneutraal. Dit houdt in dat er in een gasjaar net zoveel uit de opslag wordt geproduceerd als weer geïnjecteerd. Door in het gasjaar 2019/2020 Norg (deels) niet aan te vullen is minder Groningengas nodig. Het gevolg is dat in een volgend gasjaar meer gewonnen moet worden om de gasopslag Norg weer volledig gevuld te hebben. Een andere mogelijkheid is om de opslag ook in latere jaren niet meer volledig te vullen, maar dit kan betekenen dat op koude dagen pieken in de vraag naar laagcalorisch gas niet kunnen worden opgevangen. Dit kan grote maatschappelijke gevolgen hebben vanwege een dan optredend tekort aan gas. Een niet volledig gevulde gasopslag kan ook betekenen dat de fluctuaties in de gasproductie in het Groningenveld groter worden.

2: Meer fluctuaties bij een lagere gaswinning

De maatregelen die GTS voorstelt kunnen er toe leiden dat de productie uit het Groningenveld meer zal fluctueren dan nu het geval is. Wanneer het definitieve rapport van GTS in juli verschijnt, zal ik SodM eveneens vragen wat de mogelijke grotere fluctuaties door versnelde afbouw betekenen voor het seismisch risico. Dit advies betrek ik bij het definitieve vaststellingsbesluit.

Op weg naar het vaststellingsbesluit gasjaar 2019/2020

Zoals ik in het debat van 4 juni jl. heb aangekondigd loopt het in deze brief beschreven proces om met extra maatregelen naar de 12 miljard Nm³ te komen parallel met het proces om het vaststellingsbesluit te nemen over gasjaar 2019/2020 (Handelingen II 2018/19, nr. 88, item 21).

Het ontwerpbesluit moet medio juni ter inzage worden gelegd, zodat er voor iedereen voldoende tijd is om zienswijzen in te kunnen dienen. Hiervoor staat een wettelijke termijn van zes weken. Vanaf maandag 24 juni tot en met maandag 5 augustus staat het ontwerpbesluit hiervoor open. Dit ontwerpbesluit is opgesteld op basis van de raming van GTS van 31 januari jl. en de naar aanleiding daarvan uitgebrachte adviezen. In afwachting van een herziene raming van GTS hanteer ik in het ontwerpbesluit nog het winningsniveau uit deze laatste formele raming van GTS. Het winningsniveau van 15,9 miljard Nm³ in het ontwerpbesluit beschouw ik daarmee als de geldende dagkoers. Dit is enkel opgenomen om het ontwerpbesluit formeel ter inzage te kunnen leggen en is niet leidend voor het definitieve vaststellingsbesluit. Zoals ik in deze brief heb aangegeven, onderzoek ik extra maatregelen. Omdat de uitkomsten van deze onderzoeken nog onzeker zijn, heb ik deze nog niet kunnen verwerken in het ontwerpbesluit. Waar mogelijk zal ik deze verwerken in het definitieve besluit, dat ik vóór 1 oktober zal nemen.

In het ontwerpbesluit, dat u als bijlage aantreft³, ga ik uitgebreid in op veiligheid en de maatschappelijke gevolgen van een tekort aan gas. De afweging die ik daarin maak, waarbij ik eveneens een groot belang hecht aan het beperken van maatschappelijke ontwrichting, weerspiegelt de

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

dilemma's die ik in deze brief hebt geschetst. Het ter inzage leggen van het ontwerpbesluit doe ik daarom met de dwingende aantekening dat ik wil vasthouden aan het «hoe» (de operationele strategieën, gericht op minimalisering van veiligheidsrisico's), maar mij nog niet neerleg bij het «hoeveel».

Financiële gevolgen versnelde verlaging gaswinning

In juni 2018 heb ik namens de Staat een Akkoord op Hoofdlijnen gesloten met de aandeelhouders van NAM: Shell en ExxonMobil. Hierover heb ik uw Kamer op 25 juni 2018 geïnformeerd (Kamerstuk 33 529, nr. 493). Met de al ingezette versnelling ten opzichte van het basispad en de ambities die ik in deze brief heb uiteengezet, ligt het voor de hand dat tot aan sluiting van het veld aanzienlijk minder Groningengas gewonnen zal worden dan vorig jaar nog noodzakelijk werd geacht. Naar verwachting zullen de opbrengsten van het Groningenveld voor alle partijen beduidend lager uitvallen. Dit gaat om honderden miljoenen euro's. Op basis van de Mijnbouwwet komt circa 73% van de winst voor rekening van de Staat en 27% voor rekening van NAM. Verder zullen maatregelen om de reductie mogelijk te maken gepaard gaan met aanvullende kosten. Ik zal de komende maanden het gesprek aangaan met de aandeelhouders over de voorgenomen maatregelen om de gaswinning zo snel als mogelijk te beëindigen en de gevolgen van die maatregelen voor het Akkoord op Hoofdlijnen. De budgettaire gevolgen van een besluit om de gaswinning versneld te verlagen zullen conform de begrotingsregels worden ingepast binnen het uitgavenplafond. Ik zal uw Kamer hierover nader informeren zodra hierover meer duidelijkheid is.

Tot slot

Zeker is dat ook bij een winningsniveau van 12 miljard Nm³ schades zullen blijven ontstaan door aardbevingen. De operatie om de productie van Groningengas zo snel mogelijk te reduceren staat daarom niet op zichzelf. De veiligheid en het veiligheidsgevoel moeten verbeteren. Het is daarom van groot belang dat versnelling van de schadeafhandeling en ook de versterkingsoperatie op een zo kort mogelijke termijn gerealiseerd wordt. In de brief van mij en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan uw Kamer van 3 juni jl. (Kamerstuk 33 529, nr. 639) heb ik de versnellingsmogelijkheden voor de schadeafhandeling en de versterkingsoperatie geschetst. In een aparte brief kondigen we aan welke extra maatregelen we willen nemen.

Op basis van de in deze brief geschetste maatregelen heb ik goede hoop om dicht bij de 12 miljard Nm³ uit te komen. Het structurele karakter van de maatregelen geeft mij het vertrouwen om in de komende gasjaren de weg naar nul voortvarend te vervolgen.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes