

Vergaderjaar 2018–2019

33 529

Gaswinning

Nr. 666

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juli 2019

Op 17 juni jl. heb ik uw Kamer geïnformeerd over mijn verkenning naar maatregelen om al het komende gasjaar 2019/20 het niveau van 12 miljard Nm³ gaswinning uit het Groningenveld te bereiken (Kamerstuk 33 529, nr. 660). In deze brief ben ik ingegaan op een vraag van het lid Dik-Faber tijdens het plenair debat van 4 juni jl. (Handelingen II 2018/19, nr. 88, item 21) over een signaal dat GasTerra niet optimaal zou bijdragen aan de maximale inzet van stikstofinstallaties voor de minimalisering van de gaswinning uit het Groningenveld.

In mijn brief van 17 juni jl. heb ik aangegeven 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 [door GasTerra] en dat gebeurt dus ook niet». Ik heb deze vraag beantwoord in het licht van het voorlopig advies van netbeheerder Gasunie Transport Services (GTS) om de stikstofinzet het komende gasjaar naar 100% te brengen (deze maatregel is in hetzelfde onderdeel van de brief toegelicht). De daarin opgenomen maatregelen zijn momenteel in onderzoek om te zien wat er haalbaar is. In het Algemeen Overleg van 27 juni jl. heeft uw Kamer vragen gesteld over de huidige situatie, waarin de stikstofinzet niet 100% is. In deze brief ga ik in op de door uw Kamer tijdens het AO van 27 jl. gestelde vragen.

Het kabinet benadrukt de gezamenlijke opgave om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk te beperken tot het strikt noodzakelijke en ook zo snel mogelijk geheel te beëindigen. GTS doet dat vanuit haar verantwoordelijkheid als landelijk netbeheerder en GasTerra als verkoopkantoor van het Groningengas. GasTerra handelt binnen de daarvoor gestelde kaders. Die kaders zijn bedoeld om de stikstofcapaciteit maximaal te benutten om daarmee het winningsvolume te minimaliseren. Bij het vaststellen van de kaders bestaat geen oogmerk van opbrengstmaximalisatie, niet via de prijs en niet via het volume van Groningengas.

Voorafgaand aan het lopende gasjaar is de stikstofinzet door GTS geraamd op 92,5%, dus boven het in de Uitvoeringsregeling Gaswet vastgelegd minimum van 85%. Dit heeft doorgewerkt in een lager jaarvolume in het winningsbesluit, dat met de graaddagenformule temperatuurafhankelijk is. Het temperatuurverloop heeft namelijk een groot effect op de gasvraag en is niet te voorspellen.

Dat de stikstofinzet niet vooraf op 100% is vastgelegd is geen afzwakking van het hoofddoel (minimalisering gaswinning Groningen), maar een op basis van eerder onderzoek noodzakelijk geachte marge voor het opvangen van technische storingen en onderhoud, én ter voorkoming van marktmanipulatie. Bij dit laatste is het van belang dat het gedrag van GasTerra niet geheel voorspelbaar mag zijn, en daarmee niet vatbaar voor marktmanipulatie. Hiermee bestaat onvermijdelijk beperkt ruimte voor GasTerra om als marktpartij te kunnen handelen. Hieronder in de brief licht ik dit nader toe.

Met de lopende verkenning naar een stikstofinzet van 100% wordt op basis van de inzichten van het lopende gasjaar (waarin de stikstofinzet historisch hoog is) bekeken of deze marge toch nog kleiner kan of geheel achterwege kan blijven. Dat zal niet zonder consequenties zijn voor de gasmarkt, maar dat is een stap die ik wil onderzoeken vanwege het breed onderkende belang om zo snel mogelijk het niveau van 12 miljard Nm³ gaswinning te bereiken.

Met deze brief zet ik verder uiteen hoe de stikstofinstallaties maximaal worden ingezet om de gaswinning van het Groningenveld te verlagen, welke rol de stikstofinstallaties spelen in het Nederlandse gassysteem, en wat de rol van GasTerra daarbij is. Daarmee ga ik uitgebreid in op de technische werking van de gasmarkt; dit is noodzakelijk voor een volledig antwoord op de vraag.

Minimalisering gaswinning Groningenveld en de rol van stikstofsturing

Het kabinetsbeleid en de wet- en regelgeving is erop gericht dat niet meer gas wordt gewonnen uit het Groningenveld dan strikt noodzakelijk is voor de leveringszekerheid («nooit meer dan nodig»). Hiervoor is door middel van het winningsbesluit een maximum productievolume opgelegd aan NAM. Dit volume is afhankelijk van de temperatuur door middel van de graaddagenformule. Bij het opstellen hiervan is voor het lopende gasjaar 2018/19 uitgegaan van een gebruik van 92,5% van de stikstofcapaciteit, dus al boven het in de Uitvoeringsregeling Gaswet vastgelegde minimum van 85%.

Deze stikstofinzet in het gasjaar 2018/19 is daarmee hoger dan de conclusies uit een uitgebreid onderzoek uit 2015 naar de mogelijkheden om de gaswinning in Groningen te minimaliseren door het gassysteem om te keren. Dit onderzoek is uitgevoerd door een werkgroep onder leiding van het Ministerie van Economische Zaken met deelname van ACM, GTS, GasTerra en NAM en tevens gevalideerd door DNV GL. Het rapport is op 18 december 2015 aan uw Kamer gezonden (Kamerstuk 33 529, nr. 212).

Uit dit onderzoek kwam naar voren dat bij een stikstofinzet van 85% het systeem goed zou blijven functioneren, dus zonder risico op marktmanipulatie. Een belangrijke reden om uit te gaan van 85% was dat er voldoende ruimte in het systeem moest blijven om de gashandel «kwaliteitsloos» te laten functioneren en marktfluctuaties te kunnen opvangen. Dat betekende ook dat voor marktpartijen als GasTerra ruimte moest zijn om te kunnen balanceren tussen haar H- en L-gas invoeding

zonder daarbij voorspelbaar te worden, wat manipulatie kan uitlokken. Daarnaast is het technisch noodzakelijk dat er ruimte is om ongepland onderhoud en verstoringen van de stikstofinstallaties te kunnen opvangen.

Zoals ik in mijn brief van 17 juni jl. (Kamerstuk 33 529, nr. 660) heb aangegeven, adviseert GTS op basis van de vervroegde evaluatie van het lopende gasjaar om te verkennen of het stikstofpercentage van 92,5% verder kan worden aangescherpt naar 100%. Op basis daarvan heb ik de volgende stap gezet, namelijk de verkenning van deze maatregel voor het komende gasjaar. Hiervoor is GTS inmiddels een marktconsultatie gestart en heb ik de ACM gevraagd mij te adviseren over de effecten van een hogere stikstofinzet op de Nederlandse gasmarkt.

Werking van het Nederlandse gassysteem

GTS is wettelijk beheerder van het landelijke transportnet, dat bestaat uit een hoogcalorisch en een laagcalorisch gasnet (H-gasnet en L-gasnet) met ieder entry- en exitpunten. Op de entrypunten wordt gas ingevoerd en op de exitpunten wordt het gas weer uit het gasnet onttrokken. Via de stikstofinstallaties van GTS zijn de netten aan elkaar gekoppeld. De handel in gas in Nederland is «kwaliteitsloos» en vindt dus niet plaats in H-gas en L-gas afzonderlijk, maar gestandaardiseerd naar energie-inhoud (uitgedrukt in MWh).

Een marktpartij («shipper») kan op ieder willekeurig entrypunt gas invoeden en op ieder willekeurig exitpunt het gas weer onttrekken. De shipper moet evenveel MWh invoeden als onttrekken zodat hij energetisch in balans is. De shipper mag dus H-gas invoeden en L-gas onttrekken, mits in MWh de hoeveelheden gelijk zijn. Hoewel de shipper dus energetisch in balans moet zijn, is GTS verantwoordelijk voor de bijbehorende fysieke stromen van de entry- naar de exitpunten.

Van alle shippers samen worden deze fysieke stromen opgeteld, zodat ook de totale hoeveelheden ingevoerd en onttrokken gas in MWh gelijk zijn. Er wordt zowel H- als L-gas ingevoerd en onttrokken. Er wordt altijd meer H-gas ingevoerd dan onttrokken, omdat van H-gas met behulp van stikstof L-gas kan worden gemaakt, omgekeerd kan dit niet.

GTS is verantwoordelijk voor de fysieke stromen en met behulp van de stikstofinstallaties brengt GTS de H- en L-gasstromen in balans. Hierbij is van belang te benadrukken dat GTS niet kan bepalen hoeveel stikstof wordt ingezet, maar dat het gedrag van shippers (invoeden en onttrekken van H- en L-gas) het gebruik van de stikstofinstallaties bepaalt. Vandaar dat de stikstofinzet direct doorwerkt in het vaststellingsbesluit voor het Groningenveld.

De rol van GasTerra en de inzet van het Groningenveld

De belangrijkste bron van L-gas is het Groningenveld en de gasopslag Norg (waarin Groningengas is opgeslagen), die beide ter beschikking staan aan GasTerra. Er is Groningengas nodig omdat de stikstofinstallaties nog niet toereikend zijn om aan de volledige fysieke L-gasvraag te kunnen voldoen.

Door marktpartijen wordt H- en L-gas ingevoerd en onttrokken. GasTerra is echter de enige marktpartij die het Groningengas mag verkopen en neemt daarmee vrijwel de volledige invoeding van L-gas voor haar rekening. Dit doet zij binnen kaders die aan NAM zijn opgelegd en wel op zodanige wijze dat NAM de maximaal vastgestelde hoeveelheid uit het instem-

mingsbesluit niet overschrijdt en de leveringszekerheid van L-gasmarkt wordt nagekomen.

Daarbij moet GasTerra net als iedere ander shipper haar eigen portfolio in balans houden, dat wil zeggen dat GasTerra energetisch in balans moet zijn. Omdat GasTerra over de meeste L-gasmiddelen in Nederland beschikt, bepaalt GasTerra in feite door haar invoeding van H- en L-gas indirect de inzet van de stikstofinstallaties. Immers GasTerra voedt H-gas en L-gas in. Als GasTerra de L-gasvoeding vergroot dan moet GasTerra de H-gas invoeding verminderen om energetisch in balans te blijven, met als gevolg dat het gebruik van stikstof afneemt.

GTS is verantwoordelijk voor een goede balans tussen H-gas en L-gas. Dit is nodig om de juiste gassoort bij Nederlandse huishoudens en bedrijven te krijgen. GTS zorgt continu voor de balans door te variëren met de inzet van stikstof. Als GTS niet meer kan zorgen voor balans met de beschikbare stikstofcapaciteit (als deze in feite al meer dan volledig is aangesproken), dan is het noodzakelijk om de invoeding van L-gas direct te vergroten en die van H-gas te verkleinen om daarmee de balans te herstellen. Omdat GasTerra over verreweg de meeste L-gasmiddelen beschikt, is zij de enige die dat kan doen.

Waardoor is er risico op marktmanipulatie bij een 100% inzet van stikstof? GTS is verantwoordelijk voor een goede balans tussen H-gas en L-gas. Dit is nodig om gas bij Nederlandse huishoudens en bedrijven te krijgen. GasTerra is de enige marktpartij die het Groningengas mag verkopen. Dus als er gebalanceerd moet worden tussen de beide gassoorten, is GasTerra de enige die dat fysiek kan doen. Zij houdt zelf die balans in de gaten en als die balans verstoord dreigt te worden geeft GTS een aanwijzing.

Als dat niet goed gebeurt, is er een onbalans tussen vraag en aanbod. Gebruikers kunnen namelijk niet switchen tussen de ene en de andere gassoort. Nederland is uniek in het hebben van twee gassystemen en het moeten balanceren daartussen. Als de feitelijke stikstofinzet minder is dan 100%, en het percentage is vastgesteld op 100%, dan weten alle marktpartijen op dat moment dat GasTerra H-gas nodig heeft om die 100% te behalen en dat gas wellicht zal moeten inkopen. Hiermee wordt de positie van GasTerra op de gasmarkt volledig voorspelbaar, waardoor manipulatie kan worden uitgelokt.

Nederlands gas wordt verhandeld op de Nederlandse virtuele gasmarkt. Transparantie is daarbij van belang: aanbieders van gas moeten dit naar de Nederlandse markt willen brengen, en daarvoor is het van belang dat ze kunnen vertrouwen op een transparante markt. Op dit moment brengen aanbieders hun gas graag naar die markt, mede vanwege die transparantie.

Voorspelbaarheid van GasTerra brengt een risico op marktmanipulatie, doordat de markt niet meer alleen bepaald wordt door vraag en aanbod. Anders gezegd, partijen weten wat GasTerra moet en gaat doen en kunnen daar gebruik van maken. Dit geeft op de langere termijn een risico voor de beschikbaarheid en prijsvorming van gas op de Nederlandse gasmarkt. ACM heeft eerder op dit risico gewezen.

Waarom wordt 100% stikstofinzet nu dan wel onderzocht?

Met de snelle daling van de winning van Groningengas, neemt ook het aandeel van GasTerra op de Nederlandse gasmarkt af. Hierdoor kan de verstoring van de voorspelbaarheid van GasTerra mogelijk minder groot zijn.

Bij de start van het huidige gasjaar heeft EZK aan GasTerra al aangegeven dat de inzet van stikstof medio 2019 zou worden geëvalueerd. In het licht van de versnelde afbouw stelt GTS voor om ook 100% stikstofinzet te onderzoeken. Zoals in de brief van 17 juni jl. is aangegeven (Kamerstuk 33 529, nr. 660), wordt deze maatregel momenteel verder uitgewerkt. ACM is opnieuw gevraagd naar een advies over de effecten van een hogere stikstofinzet op de Nederlandse gasmarkt.

Tenslotte

Zoals ik in mijn brief van 17 juni jl. heb aangegeven aangegeven (Kamerstuk 33 529, nr. 660), wordt de komende weken door betrokken partijen verkend hoe een winningsniveau van 12 miljard Nm³ al in het komende gasjaar kan worden bereikt. GTS zal eind juli definitief advies uitbrengen. Ik zal uw Kamer in september informeren over de haalbaarheid en de randvoorwaarden van de aanvullende maatregelen, waaronder de 100% inzet van stikstofinstallaties.

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