

Vergaderjaar 2014–2015

29 023

Voorzienings- en leveringszekerheid energie

Nr. 176

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 oktober 2014

Het afgelopen vergaderjaar heb ik diverse keren met uw Kamer overlegd over aardgas. Daarbij is een groot aantal verschillende onderwerpen die ons allemaal bezighouden aan de orde geweest. Ik noem in dat verband de aardbevingen in Groningen, de mogelijke winning van schaliegas en de gevolgen van het conflict tussen Rusland en Oekraïne voor de Europese gasvoorziening. In vrijwel al deze overleggen kwam op enig moment wel de behoefte aan een meer strategische en lange termijn visie op de rol van aardgas in onze energievoorziening aan de orde. Het meest recent nog tijdens een Algemeen Overleg op 18 juni jl. (Kamerstuk 21 501-33, nr. 497) over de Mededeling van de Europese Commissie over de Europese energievoorzieningszekerheid, toen we onder meer hebben gesproken over het mogelijk strategisch inzetten van de Nederlandse gasvoorraad.

Ik deel deze behoefte en zal daar in de vorm van een Energierapport 2015 in voorzien. In dat rapport zal ik de rol en toekomst van aardgas in een breder (energie)perspectief plaatsen.

In aanloop daar naar toe heb ik de afgelopen periode benut om een groot aantal ontwikkelingen op het gebied van aardgas in kaart te brengen, ontwikkelingen die hun invloed zullen hebben op en hun neerslag zullen vinden in de in het energierapport uiteen te zetten visie. In de bijlage¹ treft u hiervan het resultaat aan. In deze bijlage wordt ook expliciet ingegaan op de stand van zaken met betrekking tot de gasrotonde, dit mede ter nakoming van de toezegging van de toenmalige Minister van Economische Zaken om de Tweede Kamer tweejaarlijks te informeren over de voortgang².

In deze brief schets ik kort het belang van aardgas voor Nederland en de kernpunten van het huidige beleid. Daarnaast ga ik in op een aantal

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Handelingen II 2008/09, nr. 15, pag. 1093.

recente ontwikkelingen waarbij ik u informeer over de opvatting van het kabinet over strategische gasopslag en het advies van ABPTOPConsult over de toekomst van de governance van het Gasgebouw en EBN. Vervolgens geef ik aan hoe ik tot de beoogde visie wil komen.

Belang van aardgas voor Nederland

Aardgas blijft de komende decennia een belangrijke rol vervullen in onze energievoorziening. Niet alleen zullen vrijwel al onze huishoudens nog geruime tijd gas gebruiken om hun woningen te verwarmen en hun eten te koken, ook zal een aanzienlijk deel van onze elektriciteit worden opgewekt met gas. Veel van onze bedrijven gebruiken bovendien gas, niet alleen voor verwarming en verhitting, maar ook als grondstof in chemische processen.

Op weg naar een volledig duurzame energievoorziening in 2050 blijven fossiele energiebronnen nog decennia een belangrijke rol spelen, waarbij gas niet alleen de schoonste bron is, maar ook voor de benodigde flexibiliteit kan zorgdragen.

Daarnaast zijn onze aardgasvoorraden uit strategisch oogpunt van belang aangezien zij bijdragen aan onze energie-onafhankelijkheid, waarbij het ook relevant is dat een aanzienlijk deel van de inkomsten van de overheid afkomstig is uit de zogenaamde aardgasbaten.

Kernpunten huidige gasbeleid

Het huidige beleid is gericht op een optimale en tegelijkertijd veilige winning van de Nederlandse gasvoorkomens en op het tot stand brengen van een goed functionerende markt waarop gas afkomstig van verschillende leveranciers en uit tal van bronnen vrij kan worden verhandeld. Dit vergroot de leveringszekerheid, leidt tot efficiënte prijsvorming, versterkt de economie en creëert nieuwe kansen voor het bedrijfsleven.

Het marktmechanisme speelt een centrale rol, waarbij de spelregels en randvoorwaarden in stabiele wet- en regelgeving zijn vastgelegd. Hiermee wordt invulling gegeven aan een betaalbare, betrouwbare en duurzame energievoorziening en bieden we bedrijven de mogelijkheid en de nodige zekerheid voor het doen van meerjarige investeringen in de gasvoorziening. Daarbij gaat het om de gehele keten van winning, transport, opslag en handel tot en met verbruik.

Uitgangspunt van het gasbeleid was oorspronkelijk de beschikking over zeer aanzienlijke gasvoorraden en de optimale benutting daarvan. In 2006 is onderkend dat deze positie aan verandering onderhevig is omdat de Nederlandse gasvoorraden langzaam maar zeker afnemen³. Om die reden is de gasronde-ambitie ontwikkeld. Dit omdat tijdig moet worden ingespeeld op veranderingen in onze gasvoorziening, maar tevens omdat Nederland ook zonder grootschalige eigen productie een spilfunctie in de Noordwest-Europese gasvoorziening kan vervullen en daar economisch baat bij kan hebben. Deze ambitie is uitgewerkt in een groot aantal acties die u zijn voorgelegd in de eerste Voortgangsrapportage Gasronde (de «Gasrondebrief») van 23 oktober 2009⁴.

Deze acties zijn inmiddels nagenoeg afgerond. Hierdoor functioneert onze gasmarkt goed, zijn de voor de lange termijn leveringszekerheid noodzakelijke gasbuffers (opslagen, LNG-installatie) aanwezig en beschikken we over goede verbindingen met gasbronnen elders in de wereld. De aanwezige infrastructuur kan Nederland van gas voorzien, ook als de eigen winning sterk is terug gelopen. Nederland is hiermee de beoogde,

³ Brief van de Minister van Economische Zaken van 17 maart 2006, Kamerstuk 29 023, nr. 22.

⁴ Brief van de Minister van Economische Zaken van 23 oktober 2009, Kamerstuk 29 023, nr. 73.

belangrijke, schakel in de gasstromen die Noordwest-Europa van gas voorzien.

Tevens hebben de afnemende Nederlandse gasvoorraden en meer in het bijzonder de teruglopende reserves uit het Groningenveld en het daarmee afnemende aanbod van laagcalorisch gas, er toe geleid dat in de afgelopen jaren een transitiebeleid is ontwikkeld. Onderdeel daarvan is het ombouwen of vervangen van toestellen die nu zijn ingesteld op laagcalorisch gas naar hoogcalorisch gas. Een dergelijke overstap vergt een lange voorbereidingstijd en zal gefaseerd moeten plaatsvinden. Het afbouwen van het gebruik van laagcalorisch gas en de omschakeling naar hoogcalorisch gas is echter niet alleen een Nederlands vraagstuk. Ook België, Duitsland en Frankrijk worden daarmee geconfronteerd. Deze landen zetten inmiddels dan ook stappen om tussen 2020 en 2030 de overstap naar hoogcalorisch gas te maken. De Nederlandse overstap zal later plaatsvinden.

Recente ontwikkelingen

Het huidige beleid is ontwikkeld in een tijd dat er weinig tot geen discussie was over de rol van gas in de (Nederlandse) energievoorziening. Dit ligt inmiddels anders. Vooral de aardbevingen in Groningen en de daaruit volgende zorgen over de veiligheid van de inwoners van de regio hebben ertoe geleid dat gas en gaswinning kritischer worden gezien. Maar ook door de discussie over schaliegas, de hoogte van de gasprijs en de vraag of gas de overgang naar een duurzame energievoorziening niet eerder belemmert dan ondersteunt, worden vraagtekens gezet bij de huidige en toekomstige positie van gas.

Dit wordt uiteraard nog versterkt door de recente ontwikkelingen rondom Oekraïne en de Europese afhankelijkheid van Russisch gas. Het meest recent heb ik daarover met u gesproken tijdens een Algemeen Overleg op 18 juni 2014. Sindsdien hebben de ontwikkelingen niet stil gestaan en is de kans dat de gasaanvoer vanuit Rusland naar de Europese Unie (EU) geheel of gedeeltelijk wordt onderbroken nog steeds aanwezig. Hoewel dit, mede gezien onze eigen gasproductie, naar verwachting niet of nauwelijks gevolgen zal hebben voor de Nederlandse gasvoorziening, ligt dit anders in met name Oost-Europa. Om die reden voert de Europese Commissie op verzoek van de Europese Raad een stress test van de Europese gasvoorziening uit. Daarbij wordt in kaart gebracht waar zich knelpunten voordoen als er sprake is van een Russische aanvoeronderbreking en hoe deze het beste kunnen worden ondervangen. Ik verwacht dat de uitkomsten van deze stress test kort voor de Europese Raad van 23 en 24 oktober a.s. ter beschikking komen en ik zal uw Kamer er dan over informeren.

Verder heeft de Adviesraad Internationale Vraagstukken recent op eigen initiatief een advies aan het kabinet uitgebracht over vermindering van de gasafhankelijkheid van Rusland⁵. De reactie van het kabinet op dit advies wordt gelijktijdig met aan deze brief aan uw Kamer toegestuurd.

Meer in detail heb ik tijdens voornoemd Algemeen Overleg van 18 juni 2014 met uw Kamer gesproken over het voorstel van de Europese Commissie om te bezien of ook strategische gasopslag moet worden gerealiseerd (naar analogie van de strategische oliereserves) vanwege de energievoorzieningszekerheid van de EU.

⁵ «De EU-gasafhankelijkheid van Rusland – Hoe een geïntegreerd EU-beleid dit kan verminderen», AIV. Briefadvies no. 26, 11 juni 2014

Het kabinet staat zeer terughoudend ten opzichte van het idee van strategische gasopslag. De kosten zijn zeer hoog en de opslagen bieden slechts voor een beperkte periode uitkomst, dit nog los van het marktverstorende effect dat er vanuit kan gaan op commerciële opslagen, zoals die in bijvoorbeeld Nederland aanwezig zijn.

Het kabinet acht het veeleer van belang dat EU-lidstaten de bestaande wet- en regelgeving implementeren om hun gasmarkt en daarmee de leveringszekerheid van die markt te versterken.

In de bijlage wordt dit nader toegelicht en wordt ook ingegaan op de vraag in hoeverre Nederlands gas kan worden ingezet voor het verlichten van eventuele problemen elders in de EU bij een onverhoopte verstoring van de Russische aanvoer. Daaruit komt kort gezegd naar voren dat de mogelijkheden daartoe zeer beperkt zijn.

Zoals gemeld aan uw Kamer tijdens een Algemeen Overleg op 18 februari 2014⁶, heb ik ABDTOPConsult onderzoek laten doen naar de toekomst van de governance van het Gasgebouw en EBN. De resultaten daarvan treft u bijgevoegd aan⁷. In het onderzoek onderschrijft ABDTOPConsult het belang van het Gasgebouw en concludeert dat het op hoofdlijnen nog steeds goed functioneert, maar dat een explicitering en herijking van de publieke belangen die met het Gasgebouw worden geborgd wenselijk is. Daarnaast beveelt ABDTOPConsult aan om de interne processen rondom het Gasgebouw beter te verankeren binnen mijn ministerie, onder meer door het opstellen van geformaliseerde procedures en protocollen. Verder wordt geadviseerd om, gegeven de teruglopende gasreserves in het Groningenveld, na te denken over de termijnen en de voorwaarden waaronder alle partijen uiteindelijk het Gasgebouw kunnen verlaten (de «exit strategie»).

Voor wat betreft GasTerra geeft ABDTOPConsult in overweging om de governance zodanig aan te passen dat deze meer recht doet aan de positie van GasTerra als publiek-private joint venture.

De aanbeveling van ABDTOPConsult die is gericht op het beter verankeren van de interne processen binnen mijn ministerie neem ik over. De voornoemde exit strategie zal ik in het verband van het Energierapport 2015 ontwikkelen. Aangezien aanpassing van de governance van GasTerra mogelijk een wijziging van de in het verleden met Shell en ExxonMobil gesloten overeenkomsten noodzakelijk maakt, acht ik het wenselijk eerst deze exit strategie te ontwikkelen alvorens op dat vlak definitieve stappen te nemen. Daarbij is het van belang dat ook wordt gekeken naar mogelijke effecten op de financiële belangen van de Staat in het Gasgebouw.

Ten aanzien van EBN komt uit het onderzoek van ABDTOPConsult naar voren dat EBN een nuttige rol vervult. Zo is de participatie met risicodeling door de Staat een stimulans voor mijnbouwmaatschappijen om kleine velden te exploiteren. Wel is ABDTOPConsult van mening dat EBN zich bij haar werkzaamheden meer rekenschap dient te geven van het feit dat zij een beleidsdeelneming is en een instrument voor de uitvoering van overheidsbeleid. ABDTOPConsult adviseert om de bestaande sturingsmogelijkheden van mijn ministerie richting EBN daarvoor beter te benutten. Dit advies van ABDTOPConsult neem ik over. Binnen mijn ministerie start ik hiertoe een traject dat uitwerkt hoe de, uit hoofde van het aandeelhouderschap van de Staat en de Mijnbouwwet, bestaande sturingsmogelijkheden effectiever kunnen worden ingezet. Dit moet leiden tot een meer gerichte en doelmatige inzet van EBN.

Conform de toezegging van de Minister-President tijdens de Algemene politieke beschouwingen van 17 en 18 september jl. zal het kabinet kijken

⁶ Kamerstuk 33 750 XIII, nr. 121.

⁷ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

naar de mogelijke meerwaarde van het geven van aanvullende taken aan EBN, zoals financiële of inhoudelijke betrokkenheid bij hernieuwbare energieprojecten. Dit met inachtneming van het advies van ABPTOP-Consult om pas nieuwe (wettelijke) taken aan EBN toe te delen nadat de aansturing van EBN is aangehaald. Van meerwaarde van betrokkenheid van EBN bij hernieuwbare energieproject zou sprake kunnen zijn indien:

- onvoldoende kan worden voorzien in de behoefte aan kapitaal voor het realiseren van hernieuwbare energieprojecten;
- risicodragende deelname door EBN leidt tot betere en/of snellere realisatie van projecten

Ik zal onderzoeken of en zo ja, in welke mate deze meerwaarde kan worden gerealiseerd en verwacht hierover in de zomer van 2015 conclusies te kunnen trekken als er meer duidelijkheid is over de toekomstige aansturing van EBN.

Energierapport 2015

Gaswinning en -handel zijn belangrijk voor onze energievoorziening en economie en het Nederlandse gas vervult een belangrijke rol in de energievoorziening van Noordwest-Europa. Recente ontwikkelingen hebben er echter voor gezorgd dat de rol van gas in de Nederlandse energievoorziening niet langer de vanzelfsprekendheid kent van een aantal jaren geleden. Dit leidt tot nieuwe vragen en uitdagingen die voor een deel al zijn opgepakt, zoals bij de aardbevingen in Groningen, maar voor een deel ook nieuw zijn en in ieder geval een (meer) samenhangende aanpak vereisen.

In het Energierapport 2015 zullen dan ook onderwerpen aan de orde komen als de optimale benutting van onze bodemschatten, inclusief het Groningenveld en de toekomst van het kleine velden beleid, energievoorzieningszekerheid en -leveringszekerheid, de toekomst van de samenwerking binnen het Gasgebouw en de voltooiing van de Europese energiemarkt. Daarbij worden ook de effecten van het Energieakkoord voor Duurzame Groei («het Energieakkoord») meegenomen, zoals die momenteel door ECN en Planbureau voor de Leefomgeving worden doorgerekend in de Nationale Energieverkenning die 7 oktober aan uw Kamer wordt toegezonden. Dit Energieakkoord leidt tot een fundamentele herinrichting van ons energiesysteem. Doelstelling is een volledig duurzame energievoorziening in 2050. Om daar te komen wordt sterk ingezet op energiebesparing en wordt het aandeel duurzame energie in onze energievoorziening fors verhoogd. Dit heeft uiteraard ook zijn invloed op de toekomstige rol van gas in onze energievoorziening, maar mogelijk ook op de rol die gas, als schoonste fossiele brandstof, kan spelen bij de overgang naar die volledig duurzame energiehuishouding. Een voorbeeld hiervan is de potentiële rol van gas in de mobiliteitssector zoals recentelijk beschreven in de Duurzame Brandstofvisie die in het kader van het Energieakkoord is opgesteld opgesteld⁸.

Kortom, in het Energierapport 2015 zal ik ingaan op de bredere ontwikkelingen op het terrein van het energiebeleid, zowel in ons land als in de landen om ons heen, en de discussies die daarover worden gevoerd binnen de EU. Dit om uiteindelijk te komen tot een vernieuwing van de integrale visie op ons energiebeleid.

In de aanloop naar dit Energierapport 2015 zal ik met de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur in overleg treden over de vormgeving van

⁸ De Duurzame Brandstofvisie is op 30 juni 2014 aangeboden aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu. Zie <http://www.energieakkoordser.nl/nieuws/brandstofvisie.aspx>

een advies inzake de ontwikkelingen en trends die in dat rapport om beleidsmatige antwoorden vragen. Hiermee kom ik ook tegemoet aan de aanbeveling van ABDTOPConsult over meer integrale advisering door een onafhankelijk orgaan.

Ik zal het Energierapport in het vierde kwartaal van 2015 aan uw Kamer toezenden.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp