

Vergaderjaar 2015–2016

33 529

Gaswinning

Nr. 258

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juni 2016

Op 13 mei 2016 is het boek «De Gaskolonie» over de gaswinning in Groningen verschenen. In de berichtgeving rondom het boek is de suggestie gewekt dat ik bij de besluitvorming over de gaswinning in het Groningenveld beperkt zou zijn geweest door vermeende geheime ambtelijke afspraken uit 2005 met Shell en ExxonMobil. In het vragenuur van dinsdag 17 mei jl. heb ik aangegeven dat hiervan geen sprake is geweest. De besluitvorming over de gaswinning in Groningen heeft plaats gevonden conform de geldende wet- en regelgeving en is niet beperkt geweest door vermeende geheime afspraken of door plafonds op basis van de Gaswet. Om de werking van de wetten uiteen te zetten zal in deze brief eerst worden ingegaan op de relevante passages uit de Mijnbouwwet en de Gaswet. Vervolgens is een historisch overzicht opgenomen over hoe de besluitvorming rondom de gaswinning in Groningen in deze periode heeft plaatsgevonden. Hiermee geef ik invulling aan het verzoek uit de regeling van werkzaamheden van 17 mei jl. (Handelingen II 2015/16, nr. 83, item 22)

Mijnbouwwet en Gaswet

Op grond van de in 2003 in werking getreden Mijnbouwwet moet een vergunninghouder voor elk voorkomen een winningsplan indienen, waarin in ieder geval bodemweging en maatregelen ter voorkoming van schade door bodembeweging aan de orde moeten komen. Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) en de Technische Commissie Bodembeweging (TCBB) geven advies aan de Minister over het winningsplan. De Mijnbouwwet geeft aan dat winning moet plaatsvinden op basis van een winningsplan waarmee de Minister heeft ingestemd. Aan de instemming kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden in verband met het risico van schade als gevolg van beweging van de aardbodem. Als de winning anders loopt dan verwacht, moet er een geactualiseerd winningsplan worden ingediend en waarop vervolgens weer een instemmingsbesluit volgt. Verder kan de Minister zijn instemming intrekken of de beperkingen en voorschriften wijzigen indien de omstan-

digheden met betrekking tot het risico van schade ten gevolge van beweging van de aardbodem daartoe aanleiding geven. Dit geeft dus aan dat ik op grond van de Mijnbouwwet bevoegdheden heb die mij in staat stellen om in te grijpen in de winning indien de veiligheidssituatie daarom vraagt.

In de Gaswet zijn bepalingen opgenomen voor de inname van gas uit de kleine velden door GasTerra. Doelstelling hiervan is dat de kleine velden in de markt niet worden «weggedrukt» door het Groningenveld, mede door het lange tijd ontbreken van een liquide gasmarkt, en deze velden volop ter ontwikkeling kunnen komen. Op grond van artikel 54 moet GasTerra aan een producent van kleine veldengas een marktconforme aanbieding doen tegen redelijke voorwaarden indien de producent daarom verzoekt. Op grond artikel 55 van de Gaswet wordt een productieplafond voor het Groningenveld vastgesteld waarvan GasTerra bij het verkopen van Groningengas mag uitgaan voor een periode van tien jaar. Dit om te voorkomen dat Groningengas de productie van kleine veldengas verdringt. Een dergelijk plafond wordt minstens iedere vijf jaar vastgesteld.

Relatie tussen Mijnbouwwet en Gaswet

Zoals gezegd wordt op basis van de Mijnbouwwet een winningsplan ingediend. Op basis van dat winningsplan en de adviezen die ik daarover krijg, wordt door mij een instemmingsbesluit genomen. In het instemmingsbesluit kunnen eisen worden gesteld aan de winning. Op grond van de Gaswet kunnen daar bovenop extra eisen aan de productie worden gesteld om de inname van kleine veldengas te accommoderen. De grondslag van de Gaswet is dus uitsluitend om de inname van gas uit kleine velden mogelijk te maken op basis van een tienjarenplafond. De beperkingen op de grond van de Gaswet zijn volgend op die uit de Mijnbouwwet en niet leidend. Het instemmingsbesluit bij het winningsplan bepaalt de toegestane hoeveelheden. Voor het Groningenveld is de bepaling uit de Gaswet dus aanvullend op de Mijnbouwwet. Het plafond uit de Gaswet kan niet leiden tot een hoger niveau van winning dan op basis van het instemmingsbesluit is toegestaan.

Historisch overzicht besluiten op basis van Mijnbouwwet en Gaswet

In 2003 heeft NAM een winningsplan ingediend voor het Groningenveld. Hierin is aangegeven dat het Groningenveld de balans voor volume en capaciteit verzorgt op de Noordwest Europese gasmarkt. In het bijzonder wordt hier bedoeld de laagcalorische markt in Nederland en delen van Duitsland, België en Frankrijk. NAM gaf aan dat de omvang van de winning afhankelijk zou zijn van marktontwikkelingen, de productie uit andere velden, het gebruik van ondergrondse bergingen en de temperatuur (milde dan wel strenge winter). Prognoses voor de lange termijn zijn uitgewerkt in een veldstudie, waarbij is uitgegaan van drie scenario's: laag (30 miljard m³ per jaar), midden (40 miljard m³ per jaar) en hoog (50 miljard m³ per jaar), waarbij in ieder scenario op een gegeven moment de jaarlijkse productie geleidelijk zal afnemen. Met dit winningsplan is in 2004 ingestemd onder voorwaarden, waarvan de belangrijkste is dat bij de winning rekening moet worden gehouden met de beperkingen die op grond van de Gaswet worden gesteld.

Tienjarenplafond (Gaswet) 2006–2015

Op grond van artikel 55 van de Gaswet is in 2005 een besluit genomen over het tienjarenplafond voor de periode 2006–2015. Er is een plafond

van 425 miljard m³ vastgesteld voor de periode 2006–2015, oftewel gemiddeld 42,5 miljard m³ per jaar. Dit in samenhang met de afspraak met NAM dat het Groningensysteem, bestaande uit het Groningenveld en de gasopslagen Norg en Grijpskerk, tot 2030 beschikbaar zou zijn voor de inname van gas uit de kleine velden en dat indien noodzakelijk zou hiervoor de opslagcapaciteit worden uitgebreid. Dit is toegelicht in een brief aan de Tweede Kamer (Kamerstuk 29 023, nr. 21) en opgenomen in een briefwisseling met Shell en ExxonMobil. In deze briefwisseling is ook sprake van een lange termijn productiefilosofie van het Groningenveld. Deze filosofie ging er vanuit dat het voor 2006–2015 vastgestelde gemiddelde van 42,5 miljard m³ zou worden aangehouden tot het moment na 2020 dat het Groningenveld op productie technisch verantwoord wijze jaarlijks minder gaat produceren vanwege uitputting («decline»). In 2007 heeft NAM een wijziging van het winningsplan ingediend, waarbij werd uitgegaan van een Groningenvolume van 425 miljard m³ voor de periode 2006–2015 overeenkomstig het besluit op grond van de Gaswet. Voor de periode na 2015 ging NAM uit van een jaarlijks productieniveau van gemiddeld 42,5 miljard m³ tot het moment dat het veld «in decline» gaat rond 2020. Zoals ik ook in het vragenuur heb aangegeven is de productiefilosofie niet doorslaggevend want deze productiefilosofie heeft nooit de toepassing van de wet in de weg staan. De bepalingen in de Mijnbouwwet en de Gaswet zijn duidelijk en die zijn ook toegepast met als gevolg dat de gaswinning uit het Groningenveld ongeveer gehalveerd is, van 53,9 miljard m³ in 2013 tot maximaal 27 miljard m³ voor het nu lopende gasjaar.

Het tienjarenplafond (Gaswet) 2011–2020

Op grond van de Gaswet moest er ultimo 2010 een besluit genomen worden over het tienjarenplafond voor de periode 2011–2020 in verband met de kleine veldentaak. Hierbij werd geconstateerd dat:

- 1) in 2005 bij het vaststellen van het plafond over de periode 2006–2015 al zeker was gesteld dat NAM er met het Groningensysteem voor zou zorgen dat het kleine veldengas tot 2030 door GasTerra zou kunnen worden ingenomen;
- 2) in de periode 2006–2010 er in totaal 189 miljard m³ uit het Groningenveld was geproduceerd, oftewel 23,5 miljard m³ minder dan de hoeveelheid van 212,5 miljard m³ op basis van het toegestane gemiddelde van 42,5 miljard m³ per jaar;
- 3) hierdoor in de jaren 2011–2015 gemiddeld meer dan 42,5 miljard m³ geproduceerd kon worden, mits voor de gehele periode 2006–2015 de 425 miljard m³ niet overschreden zou worden.

Voor het uitvoeren van de kleine veldentaak was er geen reden om tot een wijziging van het tienjarenplafond te komen. Voor het vaststellen van het tienjarenplafond voor de periode 2011–2020 is daarom wederom 425 miljard m³ als uitgangspunt genomen.

Aangezien dit toentertijd redelijk werd geacht is deze hoeveelheid vermeerderd met de 23,5 miljard m³ die in de periode 2006–2010 minder is geproduceerd dan het toegestane gemiddelde van 42,5 miljard m³ per jaar. Daarmee kwam het plafond voor de periode 2011–2020 uit op 448,5 miljard m³. Op dat moment is dat niet aan uw Kamer gemeld. In het vragenuur heb ik aangegeven dat het beter was geweest wanneer dit hernieuwde plafond direct was gemeld aan uw Kamer. Dit is op een later moment alsnog gebeurd, onder andere in de antwoorden van 17 januari 2014 op vragen van het lid Dik-Faber (Aanhangsel Handelingen II, 2013/14, nr. 990) en in het verslag van 31 januari 2014 over de gaswinning in Groningen (Kamerstuk 33 529, nr. 30).

Het tienjarenplafond 2011–2020 heeft er niet toe geleid dat NAM extra hoeveelheden gas mocht produceren. Het plafond van 425 miljard m³ voor 2006–2015 bleef immers onverkort gelden en over de gehele periode 2006–2020 kon het jaarlijks gemiddelde van 42,5 miljard m³ niet overschreden worden. Aan de hand van de via de NOS openbaar gemaakte stukken is de suggestie gewekt dat geheime afspraken een rol zouden hebben gespeeld bij de besluitvorming over de gaswinning in Groningen. In een intern memo uit 2010 staat onder andere dat de productiefilosofie de beleidsruimte van de Minister zou beperken. Hiervan is geen sprake geweest. De Mijnbouwwet biedt mij altijd de ruimte om uit het oogpunt van veiligheid een lager niveau vast te stellen dan het tienjarenplafond op basis van de Gaswet en om met een gewijzigd instemmingsbesluit de productie verder te beperken. Van die ruimte heb ik ook gebruik gemaakt.

De recente besluiten van 2014 en 2015 en de verhouding met de Gaswet

Mede naar aanleiding van de aardbeving bij Huizinge in 2012 zijn er door mij sinds 2014 op grond van de Mijnbouwwet beperkingen opgelegd aan de winning uit het Groningenveld. In 2013 werd nog 53,9 miljard m³ geproduceerd en vervolgens is dit stapsgewijs teruggebracht van maximaal 42,5 miljard m³ in kalenderjaar 2014 via maximaal 30 miljard m³ in kalenderjaar 2015 tot maximaal 27 miljard m³ in het nu lopende gasjaar. De tienjarenplafonds op grond van de Gaswet hebben hierbij geen rol gespeeld en zijn dus ook niet beperkend geweest. Dit blijkt ook duidelijk uit het feit dat in de periode 2006–2015 de totale productie uit het Groningenveld is uitgekomen op 405,5 miljard m³, hetgeen 19,5 miljard m³ minder is dan de binnen het tienjarenplafond toegestane 425 miljard m³.

Het wetsvoorstel STROOM

Ik hecht eraan om de huidige realiteit dat het Groningenplafond uit de Gaswet geen betekenis meer heeft te expliciteren in wet- en regelgeving. Vandaar dat ik met het wetsvoorstel STROOM heb voorgesteld om dit plafond uit de wet te schrappen. Het wetsvoorstel is echter in de Eerste Kamer verworpen.

In mijn brief van 22 januari jl. over het vervolg van de wetgevingsagenda STROOM (Kamerstuk 31 510, nr. 51) heb ik aangekondigd dat na de zomer een wetsvoorstel zal worden ingediend dat een aantal punten uit het eerdere wetsvoorstel STROOM bevat. In dit voorstel zal (wederom) worden voorgesteld artikel 55 van de Gaswet te schrappen. Daarmee komt in de wetgeving expliciet tot uitdrukking dat de hoogte van de gaswinning in Groningen uitsluitend bepaald wordt door de instemmingsbesluiten op grond van de Mijnbouwwet.

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