

Vergaderjaar 2015–2016

33 529

Gaswinning

Nr. 283

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 september 2016

Veiligheid en leveringszekerheid staan bij de besluitvorming over de gaswinning in Groningen centraal. Het kabinet heeft de afgelopen jaren, vanwege terechte zorgen over de veiligheid van de Groningers, de hoogte van de gaswinning uit Groningen gehalveerd. In mijn brief van 24 juni 2016 betreffende het ontwerp-instemmingsbesluit gaswinning Groningen¹ heb ik uw Kamer gemeld dat het beperken van veiligheidsrisico's een belangrijke overweging is geweest bij de vaststelling van het productie-niveau. Daarbij heb ik aangegeven dat bij een zo vlak mogelijk gewonnen jaarlijks volume van 24 miljard m³, met ruimte voor meer winning in een winter die kouder is dan gemiddeld, de leveringszekerheid geborgd is. In dezelfde brief heb ik aangekondigd dat ik uw Kamer voor half september zal informeren over de bouw van een nieuwe stikstofinstallatie in Zuidbroek. Tevens heb ik in de bijlage bij die brief toegezegd dat ik uw Kamer in september zal informeren over mijn verkenningen naar een mogelijke ombouw van een aantal industriële grootverbruikers van laagcalorisch gas en een eventuele aanpassing van de Nederlandse leveringsnorm. Die toezeggingen kom ik door middel van deze brief na.

Uitstel investeringsbesluit stikstofinstallatie

Uit een nieuwe analyse van Gasunie Transport Services (GTS), die in juni 2016 aan mij is toegezonden, en uit de antwoorden op de vragen die ik naar aanleiding daarvan heb gesteld (zie bijlagen²), blijkt dat de nieuwe stikstofinstallatie, waarmee een investering van € 480 miljoen is gemoed, vanuit het oogpunt van capaciteit niet nodig is. Echter, zoals ik ook in mijn brief van 18 december 2015³ heb aangegeven, zou de stikstofinstallatie in Zuidbroek vanaf ingebruikname in 2020 kunnen bijdragen aan het terugbrengen van de jaarlijkse gaswinning uit Groningen met 5 tot 7 miljard m³. Dit heeft een positief effect op de seismiciteit. Een lagere

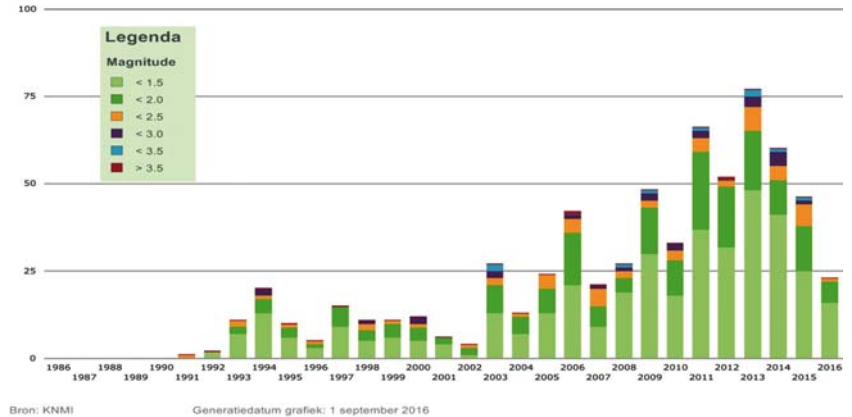
¹ Kamerstuk 33 529, nr. 278.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Kamerstuk 33 529, nr. 212.

gaswinning uit Groningen kan, aldus de nieuwe analyse van GTS, ook langs een andere weg worden bereikt doordat de behoefte aan Groningengas vanaf 2020 snel zal teruglopen. Het kabinet wil zich daarnaast laten informeren door het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) over de effecten van het voorgenomen winningsniveau van 24 miljard m³ per jaar – waardoor er minder en vlakker zal worden gewonnen – op de seismiteit. SodM heeft in zijn advies van mei 2016 al aangegeven dat door eerdere ingrepen in de gaswinning de seismische activiteit bij het huidige niveau van 27 miljard m³ sterk is afgenomen⁴.

Figuur 1: aantal aardbevingen tussen 1986 en augustus 2016



Figuur 1 illustreert dat de daling in seismiteit sterker is dan op grond van de voorspellingsmodellen van NAM werd verwacht. Of deze ontwikkeling doorzet, zal de komende tijd blijken uit de metingen. Over een jaar kunnen volgens SodM hierover mogelijk meer onderbouwde conclusies worden getrokken. Gezien deze nieuwe inzichten heeft het kabinet besloten nog geen definitief oordeel te vellen over de voorgenomen investering.

Op basis van adviezen van SodM en GTS kan het kabinet kort na de zomer van 2017 beslissen of de bouw van de nieuwe stikstofinstallatie noodzakelijk is. Door dit uitstel met één jaar zal de nieuwe stikstofinstallatie, bij een toekomstig positief oordeel over de investering, niet eind eerste kwartaal 2020 maar in de loop van het vierde kwartaal 2021 in gebruik kunnen worden genomen. Dat uitstel van een jaar leidt tot een vertraging in de ingebruikname van ruim anderhalf jaar, komt doordat een aantal van de voorbereidingsprocessen opnieuw in gang moet worden gezet.

In deze brief zal ik vanuit het oogpunt van leveringszekerheid en veiligheid het besluit van het kabinet nader toelichten.

Leveringszekerheid

Met leveringszekerheid wordt bedoeld dat afnemers van gas op het juiste moment en in de juiste kwaliteit (laag- of hoogcalorisch) en met de benodigde hoeveelheid worden beleverd, ook wanneer de vraag hoog is. Gas wordt vooral gebruikt voor proceswarmte in de industrie (hoge temperatuurverwarming) en ruimteverwarming in de gebouwde

⁴ Zie «Advies Winningsplan Groningen», bijlage bij mijn brief van 24 juni 2016.

omgeving (lage temperatuurverwarming). Leveringszekerheid kent een volumematige en een capaciteitsmatige component⁵.

Op het laagcalorische gassysteem wordt de fysieke vraag qua volume beleverd door gas uit Groningen en door hoogcalorisch gas dat in het laagcalorische systeem wordt ingepast door verrijking en kwaliteitsconversie⁶. De leveringszekerheidsstudie die GTS in het kader van de besluitvorming over de Groningenwinning heeft uitgevoerd, wijst uit dat voor de komende jaren een winningsniveau van 24 miljard m³ per jaar nodig is om in een gemiddelde winter in de vraag te kunnen voorzien⁷. In het geval van een koudere winter dient maximaal 6 miljard m³ aan gas extra te worden geproduceerd. In het ontwerp-instemmingsbesluit staat aangegeven dat deze extra productie alleen is toegestaan in de mate dat een jaar kouder is dan een gemiddeld jaar. Met het ontwerp-instemmingsbesluit van 24 juni jl. is de volumematige leveringszekerheid gegarandeerd. Ik neem eind september een definitief instemmingsbesluit.

Wat betreft de vraag naar capaciteit op de laagcalorische gasmarkt is het van belang dat in het Besluit leveringszekerheid Gaswet is vastgelegd dat ook bij een gemiddelde dagtemperatuur van -17 °C, een temperatuur die zich in Nederland eens in de vijftig jaar voordoet, de zogenaamde kleinverbruikers van gas moeten kunnen worden voorzien. Kleinverbruikers zijn daarbij gedefinieerd als afnemers die beschikken over een aansluiting op een net met een totale maximale capaciteit van ten hoogste 40 m³ per uur. Deze Nederlandse leveringsnorm leidt tot een capaciteitsvraag, de zogenaamde piekvraag, die momenteel een omvang heeft van ca. 17 miljoen m³/uur. Deze vraag wordt afgedekt door het Groningenveld, door gasopslagen en door de stikstofinstallaties. Deze middelen tezamen (de capaciteitsmiddelen) kunnen momenteel een capaciteit leveren van bijna 20 miljoen m³/uur. Hieronder wordt uiteengezet wat volgens GTS nodig is om ook op termijn capaciteitsmatig de leveringszekerheid te borgen.

In 2014 heeft GTS in haar studie «Mogelijkheden kwaliteitsconversie en gevolgen voor de leveringszekerheid – Resultaten onderzoek 7»⁸ aangegeven dat er een tekort aan capaciteit zou ontstaan in de periode 2020 – 2030, waardoor er op piekmomenten niet voldoende gas zou kunnen worden geleverd om te voldoen aan de vraag. Op basis van deze inzichten leek de bouw van een extra stikstofinstallatie – waarmee hoogcalorisch gas door middel van het toevoegen van stikstof kan worden omgezet in het voor de Nederlandse markt geschikte laagcalorische gas – noodzakelijk. Hierop is GTS gestart met de voorbereidingen voor de bouw van de nieuwe stikstofinstallatie. De nieuwe installatie, waarvan de kosten inmiddels geraamd worden op € 480 miljoen, zou eind eerste kwartaal 2020 in gebruik kunnen worden genomen.

Eerder dit jaar heeft GTS, vanwege verschillende positieve ontwikkelingen op het gebied van de beschikbare capaciteit, een nieuwe capaciteitsanalyse gemaakt ten behoeve van de in deze zomer te nemen finale investeringsbeslissing over de additionele stikstofinstallatie. De

⁵ De volumematige component houdt in dat er voor een bepaalde periode (bijv. een maand of jaar) voldoende gas beschikbaar moet zijn om te voorzien in de vraag. De capaciteitsmatige component houdt in dat dat gas op bepaalde piekmomenten (bijv. een koude maandagochtend) in de juiste hoeveelheid kan worden geleverd.

⁶ Verrijking is het toevoegen van hoogcalorisch gas aan gas uit Groningen. Kwaliteitsconversie is het toevoegen van stikstof aan hoogcalorisch gas.

⁷ Advies GTS: «Groningen volume en leveringszekerheid periode 2017–2020», bijlage bij de brief van 24 juni 2016.

⁸ Aangeboden aan de Tweede Kamer als bijlage bij mijn brief van 17 januari 2014, Kamerstuk 33 529, nr. 28.

uitkomsten van deze nieuwe analyse geven een ander beeld dan in 2014. GTS concludeert thans dat de installatie capaciteitsmatig niet nodig is. Aan deze conclusie liggen verschillende oorzaken ten grondslag waarvan de belangrijkste zijn:

- De marktombouw in het buitenland start eerder dan in 2014 werd verondersteld. Doordat, naast Duitsland, ook België en Frankrijk, mede naar aanleiding van met Nederland gevoerde gesprekken, al in 2020 in plaats van in 2024 beginnen met het grootschalig ombouwen van laag- naar hoogcalorisch gas, daalt zowel de volumematige als capaciteitsmatige vraag naar gas uit Groningen vanuit die landen vanaf 2020;
- De terugloop in productie uit Groningen de afgelopen jaren zorgt ervoor dat er meer capaciteit beschikbaar is gebleven op Groningen dan begin 2014 werd voorzien. Dit komt doordat als gevolg van die lagere productie de druk van het Groningenveld minder snel is gedaald dan begin 2014 nog werd verwacht.

GTS geeft daarbij wel aan dat het belangrijk is dat de bestaande capaciteitsmiddelen de komende jaren in voldoende mate beschikbaar blijven. Dat is het geval doordat recent het contract tussen GasTerra en Taqa is verlengd waardoor de Piekgasinstallatie Alkmaar, één van de belangrijkste capaciteitsmiddelen, de komende jaren beschikbaar blijft. Uit de analyse van GTS blijkt dus dat er vanuit de capaciteitsbehoefte geen noodzaak is voor een nieuwe stikstofinstallatie.

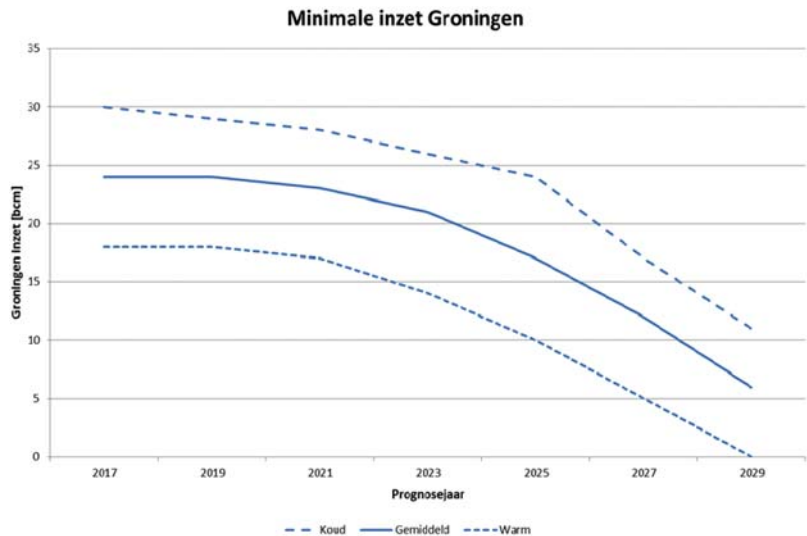
Veiligheid

Minder gaswinning leidt tot minder seismiciteit. Voor de lange termijn streeft het kabinet ernaar om de afhankelijkheid van alle fossiele brandstoffen, waaronder aardgas, te verminderen. Gezien dit streven acht het kabinet het vele malen beter om in te zetten op de energietransitie in plaats van op het vervangen van laagcalorisch gas door (geïmporteerd) hoogcalorisch gas. Deze inzet werkt uiteraard door op de vraag naar laagcalorisch gas en daarmee naar Groningengas. Datzelfde geldt voor de ombouw van laag- naar hoogcalorisch gas die in België, Duitsland en Frankrijk reeds in gang is gezet. Dit alles leidt tot een dalende vraag naar Groningengas. Om te bepalen hoeveel gas uit Groningen kan komen, is het belangrijk te weten wat SodM adviseert over het niveau dat uit oogpunt van veiligheid kan worden gewonnen. Afgelopen mei heeft SodM geconcludeerd dat het effect van veranderingen in de productie en het wegnemen van fluctuaties op risico en schade nog niet is te kwantificeren. De verandering in het aantal bevingen in het veld is echter wel een maatstaf voor de verandering in het risico. Op basis hiervan heeft SodM geadviseerd om de gaswinning de komende jaren te beperken tot 24 miljard m³ per (gas)jaar en fluctuaties in de winning te voorkomen. Bij dit winningsniveau van 24 miljard m³ zal volgens het huidige seismologische model van NAM tot 2021 het aantal jaarlijks te verwachten bevingen niet hoger liggen dan het aantal dat is waargenomen in 2015.

Tot 2020 is volgens GTS in een gemiddeld jaar ca. 24 miljard m³ volume aan Groningengas noodzakelijk om de leveringszekerheid te borgen. Vanaf 2020 gaat dit voor de leveringszekerheid noodzakelijke volume dalen om in 2029, zonder de bouw van een nieuwe stikstofinstallatie en zonder andere maatregelen, reeds te zijn teruggelopen tot ca. 7 miljard m³, een afname van 17 miljard m³. Deze terugloop is toe te schrijven aan de ombouw naar hoogcalorisch gas in het buitenland, waardoor de behoefte aan Groningengas vanaf 2020 jaarlijks teruggeloopt met ca. 2 miljard m³. Deze daling zet eerder in dan voorheen verwacht, door de

eerdere start van de ombouw in Frankrijk en België⁹. De onderstaande figuur laat zien wat het effect hiervan is op de volumes Groningengas die benodigd zijn om de leveringszekerheid te garanderen in de periode 2020–2030.

Figuur 2: ontwikkeling benodigde Groningenvolumes (Bron: GTS)



Bijdrage stikstofinstallatie aan vermindering vraag Groningengas

In mijn brief van 18 december 2015 heb ik aangegeven dat de voorbereidingen worden getroffen voor de bouw van de nieuwe stikstofinstallatie in Zuidbroek en dat met deze installatie de Groningengaswinning met 5 tot 7 miljard m³ per jaar kan worden teruggebracht. De stikstofinstallatie levert geen bijdrage aan het verminderen van de gasvraag in algemene zin. Een afhankelijkheid van Groningengas wordt vervangen door een afhankelijkheid van geïmporteerd hoogcalorisch gas. De stikstofinstallatie heeft wel een positief effect op de seismiciteit. Echter, omdat in het huidige ontwerp-instemmingsbesluit wordt voorgesteld om de jaarlijkse winning terug te brengen naar een niveau van 24 miljard m³, mag er, gezien het advies van SodM, van uit worden gegaan dat dit in zichzelf al een reducerend effect op de seismiciteit heeft. SodM heeft in zijn advies immers al aangegeven dat door eerdere ingrepen in de gaswinning de seismiciteit bij het huidige niveau van winning van 27 miljard m³ is afgenomen. De daling in de seismiciteit in de regio Loppersum is sterker dan op grond van de voorspellingsmodellen van NAM werd verwacht. Of deze ontwikkeling zich voor het gehele veld doorzet, zal de komende tijd moeten blijken uit de metingen.

De verwachte lagere seismiciteit, gecombineerd met de vanaf 2020 sterk teruglopende benodigde volumes uit Groningen, maakt dat het kabinet eerst effecten van vlak winnen op een lager niveau op de seismiciteit wil afwachten alvorens tot een definitief oordeel te komen over de bouw van de stikstofinstallatie. Hierdoor zal bij een toekomstig positief oordeel de stikstofinstallatie niet eind eerste kwartaal 2020 maar in de loop van het vierde kwartaal 2021 in gebruik kunnen worden genomen, dus kort voor de winter van 2021–2022. Dat uitstel van een jaar leidt tot een vertraging in de ingebruikname van ca. anderhalf jaar komt doordat een aantal van de voorbereidingsprocessen opnieuw in gang moet worden gezet.

⁹ Zie ook de bijlage bij de brief van 24 juni jl., Kamerstuk 33 529, nr. 278.

Ombouw binnenlandse grootverbruikers

Het kabinet wil om dezelfde reden eveneens volgend jaar besluiten of het wenselijk is om, zoals aangegeven in de bijlage bij mijn brief van 24 juni 2016, de gesignaleerde mogelijkheden tot ombouw van een aantal grootverbruikers van laagcalorisch gas (te weten vijf industrieën en twee elektriciteitscentrales), in Nederland te realiseren en zo de capaciteitsbehoefte en het benodigde volume aan laagcalorisch gas vanaf 2020 verder te verminderen. De daarmee te realiseren besparingen zijn relatief beperkt (capaciteit: 300.000 tot 500.000 m³/uur; volume: 2 miljard m³) terwijl de kosten aanzienlijk zijn, te weten ca. € 130 miljoen. De helft van deze kosten betreft het doen van aanpassingen aan de gasinfrastructuur van GTS en de andere helft betreft het doen van aanpassingen bij en door de bedrijven om hun installaties en processen geschikt te maken voor hoogcalorisch gas.

Leveringsnorm

Voor wat betreft de in die zelfde bijlage gesignaleerde mogelijkheid om de capaciteitsbehoefte te verlagen door de Nederlandse leveringsnorm van «eens in de 50 jaar» (overeenkomend met -17 °C) gelijk te trekken met de minder strenge Europese norm van «eens in de 20 jaar» (overeenkomend met -15,5 °C), geldt dat ik eerst de uitkomsten van de Europese besprekingen over de herziening van de Verordening leveringszekerheid aardgas wil afwachten alvorens daarover een besluit te nemen. Het is het streven van het Slowaakse voorzitterschap om voor het eind van dit jaar tot een gemeenschappelijk standpunt te komen. Los daarvan geldt dat zowel het volume als de capaciteit die met deze aanpassing van de Nederlandse leveringsnorm gemoeid zouden zijn, beperkt in omvang zijn (volume: 95 miljoen m³ capaciteit: 500.000 m³/uur).

Tot slot

Bij de besluitvorming over de gaswinning in Groningen staan de veiligheid en de leveringszekerheid centraal. Bij het ontwerp-instemmingsbesluit, waarover het kabinet voor eind september een definitief besluit zal nemen, en de advisering van SodM die hieraan ten grondslag ligt, is het beperken van het aantal bevingen en als gevolg daarvan het beperken van veiligheidsrisico's een belangrijke overweging geweest. Daarnaast wordt in het ontwerp-instemmingsbesluit zeker gesteld dat het voor de leveringszekerheid benodigde volume gewonnen kan worden. Met de beschikbaarheid van de huidige capaciteitsmiddelen is er ook voldoende capaciteit om dit aspect van de leveringszekerheid te garanderen.

Tegelijkertijd is het van belang dat ook de veiligheid op de langere termijn wordt gewaarborgd. Daarvoor is het noodzakelijk dat goed inzicht wordt gekregen op het effect dat een winningsniveau van 24 miljard m³, gecombineerd met een zo vlak mogelijke winning, heeft op de seismiciteit. Ik zal uw Kamer over een jaar informeren over het effect op de reëel gemeten seismiciteit en de consequenties die de uitkomsten hiervan hebben op het besluit over het bouwen van de stikstofinstallatie. Dit ook in het licht van de vanaf 2020 sterk teruglopende behoefte aan Groningengas.

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