

Vergaderjaar 2021–2022

33 529

Gaswinning Groningen-veld

J

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 maart 2022

De gaswinning in Groningen moet zo snel mogelijk stoppen. De veiligheid van de Groningers staat voorop. Begin dit jaar kregen inwoners van Groningen echter de boodschap dat er in het gasjaar 2021–2022 meer gas gewonnen zou worden dan eerder was ingeschat. Daarom ben ik in de afgelopen weken, samen met de direct betrokken partijen bij de gaswinning in Groningen, zorgvuldig alle manieren nagegaan om de winning in dit gasjaar zoveel mogelijk te beperken. De motie Paternotte c.s. vraagt hier ook om (Kamerstukken II, 2021–2022, 35 788, nr. 127). Er zijn mogelijkheden die tot een beperking van de winning leiden. Ook kunnen we een aantal aannames verantwoord naar beneden bijstellen. Zo heeft het relatief warme weer ervoor gezorgd dat er minder gas is verbruikt en er nog maar beperkt rekening gehouden hoeft te worden met mogelijke koude periodes in de rest van het jaar.

In deze brief ga ik hoofdzakelijk in op de winning in het huidige gasjaar. Naar aanleiding van de verschrikkelijke oorlog die Rusland is gestart in Oekraïne, zullen de Europese Unie en Nederland er de komende jaren naar streven onafhankelijk te worden van Russisch gas. Voor dit jaar ga ik vooralsnog echter uit van voldoende gaslevering vanuit Rusland: op dit moment komen Russische aanbieders hun contractuele verplichtingen nog na. De Tweede Kamer is eerder geïnformeerd welke maatregelen het kabinet kan nemen in het geval er een tekort aan gas ontstaat: het zogeheten Bescherm- en Herstelplan Gas. Meer winning uit het Groningenveld is daarbij *ultimum remedium*; het komt pas in beeld wanneer alle andere mogelijkheden zijn benut.

Het kabinet informeert uw Kamer parallel vandaag nader over de leveringszekerheid in het volgende vulseizoen en verder. De oorlog in Oekraïne zorgt ook op dit gebied voor onzekerheid en de situatie op de gasmarkt is onvoorspelbaar. Tegelijkertijd wil ik aan de Groningers zoveel mogelijk duidelijkheid bieden over de te verwachten winning dit jaar en tevens de motie Paternotte c.s. uitvoeren.

Ik ben voornemens om het niveau van de gaswinning in het huidige gasjaar vast te stellen op 4,6 miljard Nm³. Daarbij ga ik ervan uit dat de gasopslagen Grijpskerk en Norg gevuld worden met laagcalorisch gas. Deze 4,6 miljard Nm³ houdt rekening met de warme winter tot 22 februari. Het is te verwachten dat de hoge temperaturen van de weken daarna ook tot een lager verbruik hebben geleid. Ik zal in mijn definitieve besluit voor 1 april een eventueel daaruit volgende lagere winning nog verwerken. Dat geldt ook voor de gasvraag uit Duitsland. Het is bovendien niet uit te sluiten dat de hoge gasprijzen voor een verlaging van het verbruik zorgen.

Een winningsniveau van 4,6 miljard Nm³ betekent een beperkte stijging ten opzichte van het oorspronkelijk vastgestelde niveau van 3,9 miljard Nm³, maar een daling van 3 miljard Nm³ ten opzichte van het in januari door mijn voorganger genoemde niveau van 7,6 miljard Nm³. Een relatief beperkte verhoging dus, die de mogelijkheid open houdt om het Groningenveld in 2023 of 2024 definitief te sluiten. Duidelijkheid over sluiting laat ik zwaar meewegen. Dit perspectief vind ik belangrijk gezien de negatieve gevolgen die de gaswinning heeft voor de inwoners van Groningen. Zodra het Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: SodM) mij over de veiligheid van dit winningsniveau heeft geadviseerd zal ik een definitief besluit nemen, vóór 1 april aanstaande.

De gasopslag Grijpskerk speelt een belangrijke rol. Deze opslag zal de reserverol van leverancier van laagcalorisch gas van het Groningenveld overnemen. Hier liggen twee opties voor. Optie 1: dit jaar 4,6 miljard Nm³ gas winnen en Grijpskerk volledig vullen met laagcalorisch gas. Dit houdt de mogelijkheid open om al volgend jaar het Groningenveld definitief te sluiten. Dat spaart ook gaswinning in latere jaren uit. Optie 2: als gasopslag Grijpskerk dit jaar nog gevuld wordt met hoogcalorisch gas, wordt dit jaar Groningenproductie bespaard, maar dit betekent dat de sluiting van het Groningenveld pas op zijn vroegst in 2024 plaats zal vinden. Met het winningsniveau van 4,6 miljard Nm³ wordt Norg gevuld met 4 miljard Nm³ onder normale marktomstandigheden.

Al met al biedt een winning van 4,6 miljard Nm³ dit gasjaar voldoende zekerheid en blijft de weg naar spoedige definitieve sluiting voluit open. Tegelijkertijd zijn de internationale omstandigheden zeer onzeker. Volledige zekerheid over spoedige sluiting in 2023 of 2024 is dan ook nu niet te geven. Het is wel nadrukkelijk mijn intentie.

Om een overzicht te schetsen van alle overwegingen en daarmee eveneens de motie Paternotte c.s. (Kamerstukken II, 2021–2022, 35 788, nr. 127) gestand te doen, is deze brief als volgt opgebouwd. Ik ga eerst in op het verloop van de afbouw van de winning sinds het kabinetsbesluit in 2018. Vervolgens ga ik in op het advies van Gasunie Transport Services (hierna: GTS) voor het huidige gasjaar en de verschillende maatregelen ten behoeve van het minimaliseren van de winning (bijgevoegd). Daarbij ga ik in het bijzonder ook in op de vragen die de Tweede Kamer heeft gesteld over de gasvraag uit Duitsland en het Bescherm- en Herstelplan Gas tijdens het debat van 9 februari jl. Ten slotte licht ik toe hoe het verdere besluitvormingsproces eruit ziet. Daarbij ga ik ook in op de adviezen met betrekking tot de veiligheid.

1. Afbouw van de gaswinning

Op 29 maart 2018 besloot het kabinet de gaswinning uit het Groningenveld op zo kort mogelijke termijn volledig te beëindigen. Op dat moment werd voorzien dat «zo snel mogelijk» in 2030 zou zijn. In het gasjaar 2017–2018 bedroeg het totale verbruik van laagcalorisch gas in Nederland, Duitsland, België en Frankrijk samen ruim 52 miljard Nm³.

Daarvan werd 20 miljard Nm³, bijna 40 procent, uit het Groningenveld gewonnen. De overige 32 miljard Nm³ bestond uit stikstofconversie en verrijking. Om de winning uit Groningen af te bouwen, is prioriteit gegeven aan het terugbrengen van de vraag naar laagcalorisch gas door eindafnemers over te schakelen naar hoogcalorisch gas. Dat betreft alle buitenlandse afnemers, via de lopende grootschalige ombouwprogramma's in de buurlanden, en de negen grootste afnemers in Nederland. Dit is verankerd in afspraken met de buurlanden en wetgeving in Nederland. Eveneens hoge prioriteit heeft het vergroten van de stikstofconversiecapaciteit.

Dit heeft ertoe geleid dat in het afgelopen gasjaar 2020–2021 het verbruik van laagcalorisch gas is teruggebracht naar circa 47 miljard Nm³, terwijl de stikstofconversie en verrijking tezamen ruim 39 miljard Nm³ bedroegen en uit het Groningenveld dus nog circa 8 miljard Nm³ nodig was. De resterende winning uit het Groningenveld is dus in zowel absolute als relatieve zin in drie jaar tijd ongeveer drie maal zo klein geworden. Zowel in dit gasjaar als in de toekomst zullen de fysieke afname van de vraag en de toename van het aanbod van geconverteerd hoogcalorisch gas worden voortgezet, waarbij de ingebruikname van de stikstofinstallatie in Zuidbroek een belangrijke rol speelt.

2. Geactualiseerde raming GTS voor het huidige gasjaar 2021–2022

Tegen de achtergrond dat de afbouw van de gasvraag en de vergroting van het aanbod al zo snel als mogelijk – veel sneller dan eerder verwacht – verloopt en alle betrokken partijen zich maximaal inspannen om dit te blijven voortzetten, heb ik de afgelopen weken in overleg met hen bekeken of er aanvullende stappen zijn om de gaswinning verder te beperken. Dit vergt van partijen dat zij van dag tot dag bekijken hoe de stikstofinstallaties kunnen worden benut en de gasopslagen optimaal kunnen worden ingezet. Dit brengt risico's met zich mee. Wanneer uitstel van onderhoud van bijvoorbeeld installaties van GTS leidt tot uitval, kan alsnog extra gaswinning nodig zijn. Desondanks vind ik het van belang om de grenzen van het systeem op te zoeken om zo de tegenvallers in het huidige gasjaar zo veel mogelijk zonder extra inzet van het Groningenveld op te lossen.

2.1 Meevallers en mogelijkheden om winning te beperken

Samen met GTS en GasTerra heb ik drie mogelijkheden en meevallers gevonden die elk tot ongeveer 1 miljard Nm³ lagere gaswinning uit het Groningenveld leiden. GTS heeft daarop de raming van 3 januari jl. geactualiseerd; deze nieuwe raming van GTS is als bijlage toegevoegd. Hieronder ga ik uitgebreider in op deze mogelijkheden en meevallers. Daarnaast ga ik in op de vragen die de Tweede Kamer heeft gesteld over de bijgestelde prognose van de Duitse vraag naar laagcalorisch gas en op de overige uitgangspunten die ik heb meegegeven aan GTS.

Energiewaarde hoogcalorisch gas is lager dan verwacht

Allereerst heeft GTS geconstateerd dat het totale aanbod van hoogcalorisch gas (onder andere uit Nederlandse kleine velden) een lagere energiewaarde heeft dan verwacht. Dit wordt uitgedrukt met de Wobbe-index, een maat voor energiewaarde en dus een maatstaf voor de hoeveelheid stikstof die bijgemengd moet worden. De neerwaartse bijstelling van de verwachting van de Wobbe-index is een flinke meevaller. Doordat het hoogcalorische gas een lagere energiewaarde heeft dan eerder aangenomen, hoeft er minder stikstof bijgemengd te

worden om het gas geschikt te maken voor gebruik door Nederlandse (en buitenlandse) afnemers. Dat betekent dat er met dezelfde hoeveelheid stikstof meer laagcalorisch gas gemaakt kan worden. Omdat het jaar al voor een deel verstreken is, kan GTS nauwkeuriger inschattingen maken van de gevolgen van deze bijstelling voor de mogelijke productie uit het Groningenveld.

Inzet bestaande stikstofinstallaties

Ten tweede is door GTS en GasTerra bekeken welke marges genomen kunnen worden in de planning van de inzet van stikstofinstallaties en waar marges te verkleinen zijn. Concreet zal GTS onderhoud van deze installaties uitstellen en zal GasTerra de installaties binnen haar operationele mogelijkheden benutten. Het op deze manier steeds verder optimaliseren van de inzet van middelen brengt risico's met zich mee.

Actueel temperatuurverloop van 1 oktober 2021 tot heden

Ten derde is er dit gasjaar sprake van een lager gasverbruik, wat groten-deels kan worden verklaard door de tot op heden bovengemiddeld warme winter. GTS heeft de gerealiseerde vraag, en daarmee ook de gerealiseerde Groningenproductie die hiermee samenhangt, kunnen betrekken bij haar geactualiseerde raming. Dit leidt tot een meevaller die voor de periode tot half februari ingeschat wordt op ongeveer 1 miljard Nm³. Dit kan nog verder oplopen indien de rest van het gasjaar ook warm verloopt.

Duitsland

In de brief die mijn voorganger op 6 januari jl. naar de Tweede Kamer heeft gestuurd (Kamerstukken II, 2021–2022, 33 529, nr. 944) is aangegeven dat de prognose van de vraag naar Nederlands laagcalorisch gas door nog niet omgebouwde Duitse afnemers minder is afgenomen dan verwacht. Dit heeft een effect van 1,1 miljard Nm³. GTS heeft op een rij gezet welk effect dit specifiek heeft op de winning in het Groningenveld en gemeld dat het laagcalorisch gas dat Duitsland gebruikt minder stikstof bevat. Dit betekent dat met dezelfde hoeveelheid stikstof meer laagcalorisch gas, geschikt voor Duitsland, gemaakt kan worden. Hierdoor vertaalt de hogere Duitse prognose voor de vraag naar Nederlands laagcalorisch gas zich door in een additionele vraag naar Groningengas van 0,6 miljard Nm³. Ik ben momenteel in gesprek met mijn Duitse ambtgenoot om de gevolgen voor het winningsniveau uit het Groningenveld verder te verkleinen. Uiteraard houd ik de actuele vraagontwikkelingen in de gaten. Omdat de bijstelling van Duitsland gaat om een prognose, kan de vraag uit Duitsland uiteindelijk lager uitvallen. Ook de Duitse vraag is afhankelijk van het temperatuurverloop en de prijsontwikkeling. Ook in Duitsland is tot op heden sprake geweest van een warme winter.

In het Tweede Kamerdebat op 9 februari jl. is gevraagd of het mogelijk is de export naar Duitsland te stoppen. Zoals aangegeven in het plenaire Tweede Kamerdebat van 9 februari jl. en in de beantwoording van Tweede Kamervragen (Kamerstukken II, 2021–2022, kenmerk 2022D06113) is het per direct stoppen met het exporteren geen optie. Het inzetten van dit middel is niet wenselijk. Nederland heeft een verantwoordelijkheid voor de leveringszekerheid van beschermde afnemers, ook in buurlanden, die nog geen alternatief hebben voor laagcalorisch gas. Specifieke delen van het gasnet kunnen in geval van calamiteiten om veiligheidsredenen worden afgesloten (bijvoorbeeld bij beschadiging). Dit geldt ook voor delen van het net richting België en Duitsland, maar heeft dan, afhankelijk van het af te sluiten netdeel, ook gevolgen voor Nederlandse afnemers en

kent grote technische en veiligheidsrisico's. Bovendien zou dit het ingrijpende gevolg hebben dat er huishoudens in de kou worden gezet. De export van laagcalorisch gas wordt jaarlijks wel minder vanwege de ombouw in het buitenland. In België, Duitsland en Frankrijk zijn omvangrijke ombouwoperaties in gang gezet waarbij jaarlijks honderdduizenden afnemers worden omgezet naar een andere vorm van energie, waaronder hoogcalorisch gas. Duitsland heeft de vraag naar Nederlands laagcalorisch gas de afgelopen jaren afgebouwd van bijna 20 miljard Nm³ in het gasjaar 2017–2018 naar minder dan 15 miljard Nm³ in het afgelopen gasjaar en bouwt de komende jaren verder af met circa 2 miljard Nm³ per jaar tot nul aan het eind van dit decennium.

Voor de vragen die de Tweede Kamer gesteld heeft over de contractafspraken verwijs ik naar de beantwoording van de hierboven genoemde schriftelijke vragen. De Tweede Kamer is op 17 januari 2014 geïnformeerd over de uitkomst van een onderzoek dat destijds al was uitgevoerd naar langetermijncontracten met het buitenland en de mogelijkheid om deze te ontbinden (Kamerstukken II, 2013–2014, 33 529, nr. 28).

Uitgangspunten gasopslagen Norg en Grijpskerk

Een belangrijk uitgangspunt is dat het Groningenveld op een zo kort mogelijke termijn volledig en definitief gesloten wordt met behoud van leveringszekerheid. Voor het zo snel mogelijk kunnen sluiten van het veld is het noodzakelijk dat vanaf 1 april van dit jaar kan worden gestart met het volledig vullen van de gasopslag Grijpskerk met laagcalorisch gas. Ik onderzoek ook of het mogelijk is om de transportcapaciteit tussen Grijpskerk en het landelijke transportnet te vergroten. Dit draagt nog verder bij aan het zeker stellen van de sluiting in 2023 of 2024. Voor het vullen van Grijpskerk is in het gasjaar 2021–2022 in totaal 2,4 miljard Nm³ laagcalorisch gas nodig. Hier kan grotendeels in worden voorzien door hoogcalorisch gas dat is bijgemengd met stikstof. Voor het vullen van Grijpskerk dit jaar is vereist dat een kleine extra winning plaatsvindt ten opzichte van 3,9 miljard Nm³. Gezien deze achtergrond kies ik voor een scenario dat de grootste zekerheid geeft over de sluiting van het Groningenveld in 2023 of 2024 met bovendien de laagst mogelijke totale winning tot het moment van sluiting. Als de leveringszekerheid aanleiding zou geven om Grijpskerk niet dit jaar al te vullen met laagcalorisch gas, dan is een lager niveau van winning uit het Groningenveld mogelijk in dit gasjaar, maar is sluiting in 2023 uit beeld. Sluiting in 2024 blijft dan wel mogelijk.

Om de winning dit gasjaar zo laag mogelijk te houden, heb ik GTS gevraagd rekening te houden met het vullen van Norg tot het minimum dat nodig is om de leveringszekerheid in het volgende gasjaar te kunnen borgen uitgaande van normale marktomstandigheden. Ik acht het op dit moment niet noodzakelijk om dit jaar extra Groningenproductie toe te staan om Norg verder te vullen dan een vulgraad van 4,0 miljard Nm³ (GTS geeft aan dat het volledig inzetten van de opslagcapaciteit zou moeten leiden tot maximaal 6 miljard Nm³). Indien zich in dit gasjaar meevallers voordoen, dan kan gasopslag Norg alsnog verder gevuld worden.

2.2 Maatregelen met nauwelijks of beperkte impact

Ik heb conform de motie Paternotte c.s. bekeken of er nog andere mogelijkheden zijn om in dit gasjaar het aanbod van laagcalorisch gas te verhogen dan wel de vraag te verlagen. Aangezien de winter bijna voorbij is, hebben maatregelen gericht op de vraag voor deze winter nauwelijks effect.

Aan de vraagkant heb ik bekeken of en hoe de vraag van nog overgebleven afnemers van laagcalorisch gas is te reduceren. Hier geldt dat het beperken van de vraag in Nederland, aanvullend op de verlaging van de vraag die al heeft plaatsgevonden door het gunstige temperatuurverloop en die al plaatsvindt door de diverse lopende maatregelen, geen noemenswaardig effect heeft op de winning in het huidige gasjaar. Mogelijke maatregelen gericht op het volgende gasjaar in zullen in de brief over leveringszekerheid aan bod komen.

Dit neemt niet weg dat er al een breed scala aan maatregelen loopt om de vraag te verminderen. Naast het beperken van de export geldt dat het beperken van verbruik van fossiele brandstoffen in het algemeen en aardgas in het bijzonder al besloten ligt in het kabinetsbeleid. Over de hele linie wordt de vraag naar (laagcalorisch) gas zowel bij groot- als kleinverbruikers afgebouwd. Voor de negen grootste afnemers van laagcalorisch gas geldt dat zij wettelijk verplicht zijn van het laagcalorisch gas af gaan. Zij worden door GTS omgeschakeld naar hoogcalorisch gas. De eerste afnemer is reeds omgeschakeld. De volgende drie volgen in de loop van dit gasjaar. GTS zet alles op alles om de overige afnemers zo spoedig mogelijk om te schakelen. Zoals aan de Tweede Kamer is toegezegd, ga ik in een separate brief nader in op de voortgang. Verder geldt dat ook in het kader van het Klimaatakkoord, waaraan bedrijven zich hebben gecommitteerd, verbruik moet worden gereduceerd en gewerkt wordt aan de overstap naar duurzame warmtebronnen in de gebouwde omgeving. De afspraken uit het Klimaatakkoord worden ook onder dit kabinet aangescherpt en voortgezet (Kamerstukken II, 2021–2022, 32 813, nr. 974).

Het Bescherm- en Herstelplan Gas (BH-G) voorziet in maatregelen die kunnen worden toegepast in verschillende fases van een gascrisis die oplopen in ernst: vroegtijdige waarschuwing, alarm en noodsituatie. In de eerste twee fases blijft de nadruk liggen op het ondervangen van een crisissituatie met behulp van marktgebaseerde maatregelen, zoals een oproep aan afnemers om minder te verbruiken. Hiertoe beschikken de betrokken partijen over de daarvoor noodzakelijke bevoegdheden. Als er sprake is van een noodsituatie kan er worden ingegrepen met behulp van niet-marktgebaseerde maatregelen. Die maatregelen zijn in het BH-G opgenomen in een maatregelenladder die ook de volgorde dicteert waarin de maatregelen moeten worden overwogen. Op dit moment is geen sprake van een crisissituatie waarin het BH-G van toepassing is. Inzet van het Groningenveld geldt daarbij als een ultimatum remedium, zoals eerder gezegd.

3. Besluitvormingsproces en veiligheidsanalyses

Voor dit gasjaar is het mijn bedoeling een zo laag mogelijk winningsniveau te kiezen waarbij de vroegste definitieve sluiting van het Groningenveld, volgend jaar, mogelijk blijft. Hiervoor moet ik het vaststellingsbesluit voor het lopende gasjaar 2021–2022 wijzigen. Op grond van de Mijnbouwwet heb ik de bevoegdheid om dat te doen. Dit definitieve besluit neem ik vóór 1 april 2022.

Bij het definitieve besluit betrek ik ook het advies dat ik van SodM heb gevraagd over de veiligheidsrisico's ten gevolge van de winning in dit gasjaar. SodM zal zich daarbij onder andere baseren op aanvullende risicoberekeningen die door TNO zijn uitgevoerd.

De besluitvorming over de winning in het komende gasjaar 2022–2023 volgt op hoofdlijnen hetzelfde proces als in de afgelopen jaren. Voor de zomer zal ik de Tweede Kamer informeren over de raming van GTS voor

het komende gasjaar, de validatie van die raming die op dit moment door DNV-GL wordt uitgevoerd, de door NAM voorgestelde operationele strategie, de risicoanalyse van TNO en de adviezen van mijn wettelijke adviseurs. Ik zal voor de zomer een ontwerpbesluit ter inzage leggen en alle belanghebbenden in de gelegenheid stellen daarover een zienswijze in te dienen. Het definitieve besluit neem ik uiterlijk 30 september 2022.

4. Conclusie

Het kabinet wil het Groningenveld zo snel mogelijk definitief sluiten. Dit jaar is weliswaar een iets hogere winning nodig dan voorzien bij de start van het gasjaar, maar die pakt aanzienlijk minder hoog uit dan in januari verwacht. De oorlog in Oekraïne zorgt voor onzekerheden, maar mijn uitgangspunt is nog steeds om het Groningenveld zo snel als mogelijk te sluiten.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
J.A. Vijlbrief