

Vergaderjaar 2004–2005

29 023

Voorzienings- en leveringszekerheid energie

Nr. 6

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 oktober 2004

Bijgaand zend ik u een brief over gaswinning. Deze brief heeft tot doel gaswinning in haar brede context te plaatsen, nut en noodzaak van gaswinning te onderbouwen en maatregelen voor verbetering van het mijnbouwklimaat aan te kondigen. De brief is onder andere aangekondigd in de brief aan de Tweede Kamer van 3 september 2003 over voorzieningszekerheid en leveringszekerheid (29 023, nr. 1), de brief van 28 juni 2004 over het Waddenzeebeleid (29 684, nr. 1) en de Industriebrief van 6 oktober 2004 (29 826, nr. 1).

De Minister van Economische Zaken,
L. J. Brinkhorst

Samenvatting

Elk jaar is er meer vraag naar energie: wereldwijd stijgt de vraag met circa één procent per jaar. Om aan deze vraag te voldoen, staan ons verschillende energiebronnen ter beschikking. Fossiele bronnen zullen de komende decennia jaar dominant blijven. Binnen de fossiele bronnen zal aardgas een steeds belangrijker plaats gaan innemen, omdat het de schoonste fossiele brandstof is en past in de overgangsfase naar een duurzame energievoorziening. De EU-landen zullen steeds afhankelijker worden van import: de import van aardgas in de EU stijgt volgens de IEA tot 63 procent van het verbruik in 2030.

Nederland heeft het voorrecht over grote gasvoorraden te beschikken, waarvan ook andere Europese landen profiteren. Het belang van dit gas mag niet worden onderschat: gaswinning heeft een grote bijdrage geleverd aan de Nederlandse welvaart en zorgt nog steeds jaarlijks voor circa 5 miljard euro aan baten. Daarnaast heeft het Nederlandse aardgas een grote rol gespeeld in de voorzieningszekerheid in de EU en Nederland en kan dit ook in de komende decennia blijven doen.

Gaswinning is in Nederland onderworpen aan strenge milieunormen. Voor gebieden die zich kenmerken door belangrijke ecologische waarden, de zogenaamde gevoelige gebieden, gelden de strenge afwegingskaders van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Vooral in deze gebieden is het van groot belang te zoeken naar mogelijkheden die voor alle partijen een win-win situatie opleveren. De afgelopen decennia is veel kennis opgedaan over de gevolgen van gaswinning in gevoelige gebieden zoals de Waddenzee. Recent onderzoek heeft aangetoond dat de ecologische veranderingen die het gevolg zijn van bodemdaling door gaswinning verwaarloosbaar zijn ten opzichte van de natuurlijke variaties die optreden in de Waddenzee. Op basis hiervan heeft het kabinet besloten dat de onzekerheden over de effecten van gaswinning in voldoende mate zijn weggenomen en dat gaswinning en exploratie onder de Waddenzee binnen strikte randvoorwaarden wordt toegestaan.

Het gasbeleid, met als hoeksteen het kleine veldenbeleid, is de afgelopen dertig jaar bijzonder succesvol geweest. Kern hiervan is dat de productie uit kleine velden voorrang krijgt boven die uit het Groningenveld. De balansrol van het Groningenveld, dat wil zeggen de unieke eigenschappen die dit veld bezit om verschillen in vraag en aanbod flexibel te kunnen opvangen, heeft daarbij een onmisbare rol gespeeld. Veel kleine velden zijn hierdoor in productie gebracht. Tot voor kort werd er jaarlijks steeds meer gas bij gevonden dan er werd geproduceerd. Ondertussen kon het Groningenveld zoveel mogelijk worden gespaard zodat ook toekomstige vondsten van de balansrol kunnen profiteren.

Sinds een aantal jaren neemt de gasvoorraad in kleine velden echter af doordat het aantal nieuwe vondsten afneemt en door neerwaartse bijstelling van prognoses van bestaande voorraden. Daarbij komt dat uit onderzoek blijkt dat het Nederlandse mijnbouwklimaat relatief is verslechterd ten opzichte van de andere gasproducerende landen rond de Noordzee. Zonder additionele maatregelen dreigt uiteindelijk circa 200 miljard m³ economisch winbaar gas in de grond achterblijven. Actie is op korte termijn noodzakelijk, gezien de afname van de infrastructuur op het Continentaal Plat in de komende jaren en de eindigheid van de mogelijkheid om het Groningenveld flexibel in te zetten voor het kleine veldenbeleid.

Het beleidsdoel is het mijnbouwactiviteitsniveau nog zeker vijftien jaar stabiel te houden, zodat in zijn totaliteit zoveel mogelijk aardgas gewonnen wordt. Maatregelen om het mijnbouwklimaat te verbeteren

dragen bij aan de opsporing en winning van het aardgas. Deze maatregelen zijn het wegnemen van knelpunten in wet- en regelgeving, efficiëntere procedures voor vergunningverlening, voortzetting van het kleine veldenbeleid, verbetering van de informatievoorziening, aanpak van slapende vergunningen en het actief benaderen van nieuwe bedrijven. De effecten van deze maatregelen zullen nauwlettend gevolgd worden. Indien blijkt dat zij onvoldoende effect hebben, dan zal gekeken worden wat andere efficiënte maatregelen zijn om het doel te bereiken.

1. Inleiding

Gaswinning en de effecten daarvan staan in Nederland regelmatig in de belangstelling. Soms heeft dit te maken met meevallers voor de staatskas doordat gasbaten hoger uitvallen dan was ingeschat. Andere momenten wordt de aandacht getrokken door aardbevingen die het gevolg zijn van gaswinning. Op lokaal niveau zijn burgers nauw betrokken bij gaswinning als er boringen in hun omgeving plaatsvinden. In de afgelopen maanden heeft gaswinning vaak de pers gehaald vanwege discussies over het advies van de Adviesgroep Waddenzeebeleid en de kabinetsreactie daarop. Opvallend is dat het daarbij steeds gaat om deelaspecten van gaswinning, terwijl de bredere vragen over nut en noodzaak van gaswinning in mindere mate aan de orde komen.

In de brief aan de Tweede Kamer van 3 september 2003¹ over voorzieningszekerheid en leveringszekerheid, de brief van 28 juni 2004² over het Waddenzeebeleid en de Industriebrief van 6 oktober 2004 is aangekondigd dat het gaswinningsbeleid nadere uitwerking zal krijgen. Deze brief heeft tot doel:

- gaswinning in haar brede context te plaatsen;
- nut en noodzaak van gaswinning te onderbouwen;
- maatregelen voor verbetering van het mijnbouwklimaat aan te kondigen.

De brief gaat nadrukkelijk alléén over gaswinning. De gasmarkt, met aspecten als opslag, transport, flexibiliteit en handel, komt niet aan bod. Ook andere elementen van het energiebeleid zoals energiebesparing en duurzame energie worden hier niet uitgebreid behandeld. In het Energierapport 2005 zal een integrale visie op de toekomstige energievoorziening worden neergelegd.

De opbouw van deze brief is als volgt. Hoofdstuk 2 gaat over het belang van gaswinning voor Nederland. In hoofdstuk 3 komt het Nederlandse gasbeleid aan de orde. Hoofdstuk 4 behandelt de relatie tussen gaswinning, milieu en natuur. Hoofdstuk 5 gaat in op het mijnbouwklimaat. Hoofdstuk 6 tenslotte schetst de beleidsvoornemens.

2. Het belang van gaswinning

2.1 De rol van gas in onze energievoorziening

Energie speelt een cruciale rol in onze samenleving. Energie is echter ook een schaars goed en het gebruik ervan leidt tot negatieve milieueffecten (waaronder CO₂-uitstoot). Daarom is het van belang om onze energievraag waar mogelijk te beperken door energie te besparen. Energiebesparing wordt over de gehele breedte – van onderzoek, marktintroductie, prestatieverbetering tot exploitatie – door overheidsbeleid ondersteund. Niettemin geeft het IEA aan dat het primaire energieverbruik binnen de Europese Unie (EU) in 2030 naar verwachting circa 25 procent hoger ligt dan in 2000³. Aan deze vraag kan door verschillende energiebronnen worden voldaan. Op dit moment spelen fossiele brandstoffen, waaronder kolen, olie en gas, nog een hoofdrol, met een kleine rol voor duurzame

¹ TK 2002–2003, 29 023.

² TK 2003–2004, 29 684, nr. 1.

³ IEA, World Energy Outlook 2003.

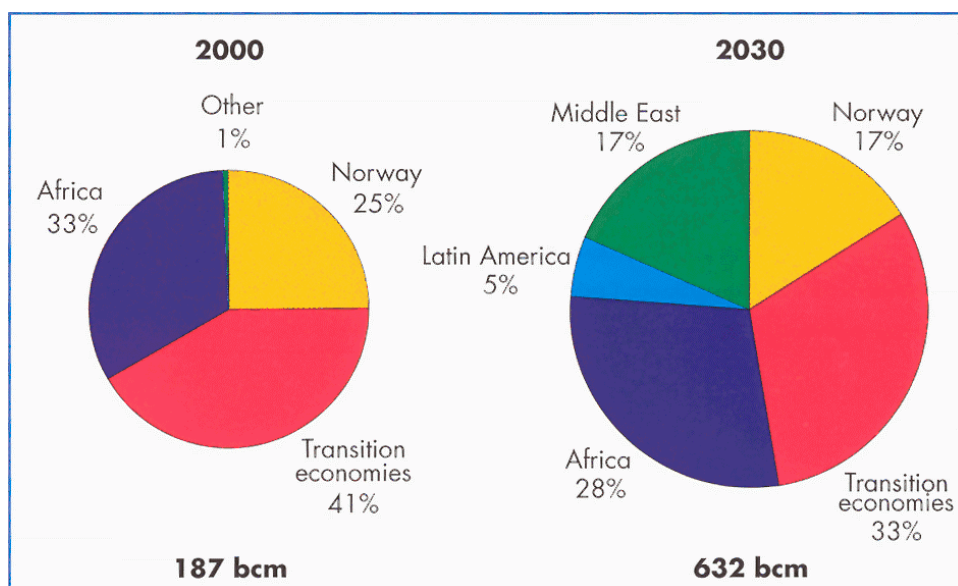
energie en kernenergie. Op de middellange termijn (2020) zal aardgas in Europa als schoonste fossiele brandstof een veel groter aandeel krijgen ten koste van vooral kolen. Op de langere termijn (tweede helft van deze eeuw) wordt ook een substantiële bijdrage verwacht van duurzame energie, kernenergie en «schoon fossiel»¹.

Door de grote hoeveelheid winbaar gas in de bodem zijn we in Nederland voor de elektriciteitsproductie en huishoudelijk gebruik sterk afhankelijk geworden van gas. Gas maakt inmiddels de helft uit van het totale energieverbruik in Nederland. Dit gas hoeft niet in Nederland te worden gewonnen, maar kan ook worden geïmporteerd. Waarom is het dan toch van belang om te blijven investeren in gaswinning in Nederland? Daarvoor zijn drie argumenten: voorzieningszekerheid, de Nederlandse economie en duurzaamheid.

2.2 Voorzieningszekerheid

Het Internationale Energie Agentschap (IEA) verwacht dat de vraag naar gas in de wereld in de periode 2001–2030 ongeveer zal verdubbelen². Dat komt vooral door de groeiende vraag vanuit de elektriciteitssector. De belangrijkste groeimarkten Europa, Noord-Amerika en het Verre Oosten (vooral India en China) zullen in toenemende mate afhankelijk zijn van importen.

Figuur 1: Import van aardgas in de EU-15 naar herkomst (in miljard m³)



Bron: IEA, World Energy Outlook 2002, pag. 189.

¹ Onder schoon fossiel wordt verstaan de winning, het transport en het omzetten van koolstofhoudende stoffen in energie en/of andere stoffen, zodanig dat daarbij zo weinig mogelijk uitstoot van CO₂ naar de atmosfeer plaatsvindt.

² IEA, World Energy Outlook 2003.

Meer dan de helft van de huidige gasvoorraden bevindt zich slechts in twee landen: Rusland en Iran. Maar ook in de EU zijn nog de nodige voorraden aanwezig. Ruim de helft van de aardgasreserves in de EU-15 (de landen die tot 1 mei 2004 de EU vormden) ligt in Nederland en in het Nederlandse deel van de Noordzee. Ons land speelt een belangrijke rol in de voorzieningszekerheid van de EU: 15 á 20 procent van de 450 miljard m³ gas die jaarlijks in de EU wordt gebruikt, wordt in Nederland geproduceerd. Hoe lang de EU nog voor een belangrijk deel aan de eigen vraag zal kunnen voldoen, is moeilijk te zeggen. Als het verbruik sterk groeit, neemt

de voorraad sneller af. Aan de andere kant blijkt dat door continue verbetering van opsporings- en winningstechnieken en nieuwe geologische inzichten ook méér gas kan worden ontdekt en gewonnen. Het is te verwachten dat de mondiale gasvoorraden uiteindelijk dus groter zijn dan we nu denken.

Hoe dan ook, voorzieningszekerheid op de lange termijn staat wereldwijd hoog op de politieke agenda. In Europa heeft de Europese Commissie het initiatief genomen tot een uitgebreide discussie aan de hand van het Groenboek «Towards a European strategy for the security of energy supply» (2001). Het Groenboek wijst op de voortdurend toenemende Europese afhankelijkheid van import van energie. Zo zal de afhankelijkheid van gasimport toenemen van 36 procent in 2000 tot ruim 60 procent in 2030 (zie figuur 1). Inmiddels is de voorzieningszekerheidsrichtlijn in werking getreden met maatregelen voor de veiligstelling van de aardgasvoorziening¹.

2.3 De Nederlandse economie

Door de jaren heen heeft Nederland een substantiële en hoogwaardige olie- en gasindustrie opgebouwd. De toegevoegde waarde van deze sector voor de Nederlandse economie is afhankelijk van de geproduceerde hoeveelheden olie en aardgas, de olie- en aardgasprijzen voor afzet in binnen- en buitenland en de winstverdeling tussen de mijnbouwmaatschappijen en de Staat. De totale toegevoegde waarde van de sector bedroeg in 2000 ruim 8 miljard euro. Dit is 2,1 procent van het BNP. De gaswinning en alles wat ermee samenhangt levert werk op voor ongeveer elfduizend mensen, voor een belangrijk deel in het noorden van Nederland². Ook geeft gaswinning een forse impuls aan de kennisinfrastructuur in het Noorden (Energy Valley³).

De gasbaten hebben de afgelopen 35 jaar een grote bijdrage geleverd aan de Nederlandse welvaart. In totaal heeft het gas ons tot nu toe circa 150 miljard euro aan inkomsten opgeleverd (nominaal). De Nederlandse gasproductie levert thans per jaar ongeveer 5 miljard euro aan baten op. Hiervan gaat circa 30 procent naar het Fonds voor Economische Structuurversterking (FES)⁴. Daaruit worden investeringen in de «harde» en de kennisinfrastructuur bekostigd. De rest vloeit naar de algemene middelen.

2.4 Duurzaamheid

Doel van het energiebeleid op de lange termijn is het bereiken van een duurzame energiehuishouding, dat wil zeggen een energiehuishouding die schoon, betrouwbaar en efficiënt is. Het traject hiernaartoe wordt transitie genoemd.⁵ Echter, ook als we in staat zijn om veel energie te besparen en het aandeel duurzame energie in onze energievoorziening flink te laten groeien, zijn we de komende decennia nog sterk afhankelijk van fossiele brandstoffen zoals kolen, olie en aardgas. Het behalen van de doelstelling van 10 procent duurzame energie in 2020 betekent dat we dan nog steeds voor 90 procent gebruikmaken van fossiele bronnen. Daar komt nog bij dat de vraag naar energie naar verwachting structureel blijft groeien. Gegeven die langdurig grote afhankelijkheid van fossiele energie is het zaak de toepassing van fossiele brandstoffen zo milieuvriendelijk mogelijk te maken. Aardgas heeft daarbij grote voordelen vergeleken met andere fossiele brandstoffen. Zo is de uitstoot van kooldioxide (CO₂) bij de inzet van aardgas voor elektriciteitsopwekking bijna de helft lager dan bij het gebruik van steenkool (figuur 2).

¹ Richtlijn 2004/67/EG, 26 april 2004.

² Visie op aardgasproductie in Nederland in de 21e eeuw, Policy Research Corporation (SDU, 2002).

³ Bij dit initiatief van de drie noordelijke provincies wordt energiekennis en bedrijvigheid (met name op aardgasgebied) gekoppeld aan de kansen van infrastructuur en toekomstige bouwprojecten.

⁴ De aardgasbaten bestaan uit vennootschapsbelasting en niet-belasting middelen, zoals winstaandeel, cijns en oppervlakterechten. Van de niet-belasting middelen gaat 41,5 procent naar het FES.

⁵ Zie ook rapport Innovatie in het Energiebeleid (TK 2003–2004, 29 575, nr. 1).

Figuur 2: vergelijking CO₂-uitstoot



Ook is er minder uitstoot van verzurende emissies en fijn stof dan bij kolen en olie. De Europese Commissie verwacht dan ook dat het aandeel van aardgas in de elektriciteitsopwekking binnen Europa geleidelijk zal stijgen van minder dan 20 procent in 2000 naar 37 procent in 2020. Ook het invoeren van een Europees emissiehandelssysteem, dat is voorzien in 2005, stimuleert schonere vormen van fossiele energie zoals aardgas, naast energiebesparing en het gebruik van duurzame energie.

Aardgas speelt ook een belangrijke rol bij schoon fossiel. Dit kan bijvoorbeeld door de CO₂ die vrijkomt bij verbranding van fossiele brandstoffen af te vangen en op te slaan in lege gasvelden of voor andere doeleinden te gebruiken. Een andere vorm van schoon fossiel is de productie van waterstof uit fossiele energiedragers zoals aardgas of andere koolwaterstoffen, waarbij de CO₂ wordt afgevangen en opgeslagen. De verwachting is dat waterstof op termijn een rol van betekenis zal kunnen spelen in een duurzame energiehuishouding¹. De bestaande gasinfrastructuur in Nederland kan een positieve factor zijn bij de introductie van waterstof als energiedrager. Het kabinet heeft de Tweede Kamer in 2003 geïnformeerd over de perspectieven voor schoon fossiel en een eerste Nederlands CO₂-opslagproject aangekondigd, dat inmiddels wordt uitgevoerd².

Aardgas is niet alleen de schoonste fossiele brandstof, maar de productie van gas in Nederland vindt ook op een uiterst schone wijze plaats, onder strikte milieueisen en met inachtneming van zorgvuldige procedures. In plaats van gas te winnen in Nederland kan ook worden overgegaan tot het importeren van gas. Import van gas vindt ook nu al plaats, de markt is immers geliberaliseerd. Gaswinning in Nederland heeft echter ook milieuvordelen boven import. In landen als Rusland worden voor de gaswinning voorsnog aanzienlijk minder strenge milieueisen gehanteerd. Bovendien gaat tijdens het transport over grote afstanden een deel van het gas verloren door lekkages. Het IEA schat bijvoorbeeld dat ongeveer twee tot vijf procent van het gasvolume (methaan) van het Russische gas weglekt bij het transport naar Europa³. Ook de aandrijving van compressoren voor gastransport kost veel energie.

2.5 Conclusie

Gas zal de komende decennia een steeds belangrijker rol gaan spelen in onze energievoorziening en in de transitie naar een duurzame energiehuishouding. De Nederlandse voorraden kunnen hierbij een belangrijke factor zijn. De Nederlandse gaswinning is van groot belang: ze draagt bij aan de Europese voorzieningszekerheid en levert een aanzienlijke bijdrage aan de Nederlandse economie en de welvaart. De winning vindt bovendien plaats onder strikte milieueisen en voorkomt voorsnog grootschalige, minder efficiënte en/of minder schone import van gas. Het Neder-

¹ Zie ook TK 2000–2001, 26 603, nr. 35.

² TK, 2003–2004, 28 241, nr. 6.

³ Dit komt overeen met een emissie in CO₂-equivalenten die gelijk is aan de jaarlijkse Nederlandse CO₂-uitstoot van ongeveer 185 miljoen ton.

landse gas raakt ooit een keer op, maar de inzet van het kabinet is om, zolang we nog gas hebben, de samenleving daarvan optimaal te laten profiteren.

3. Het Nederlandse gasbeleid

3.1 Voorraden

Nederland is een belangrijk gasland. De jaarlijkse productie bedraagt circa 70 miljard m³ en het binnenlandse gasverbruik circa 35 miljard m³. De reserves bedragen nog circa 1600 miljard m³. Het gasveld in Groningen neemt daarvan ongeveer 1200 miljard m³ voor zijn rekening. In de verschillende kleine velden onder het zeeoppervlak en op het land bedragen de aangetoonde reserves ongeveer 400 miljard m³. Verder zijn er nog futures (op basis van seismiek verwachte, maar nog door boringen aan te tonen reserves), waarvan men verwacht 200–570 miljard m³ te kunnen winnen. Hiervan bevindt zich éénderde onder het land en tweederde onder het zeeoppervlak. De totale hoeveelheid gas, dus wat inmiddels is geproduceerd, aangetoonde reserves en futures, bedraagt naar verwachting ongeveer 4500 miljard m³, waarvan 2600 miljard m³ is geproduceerd¹. Of het resterende gas ook daadwerkelijk gewonnen wordt, hangt in belangrijke mate af van het mijnbouwklimaat.

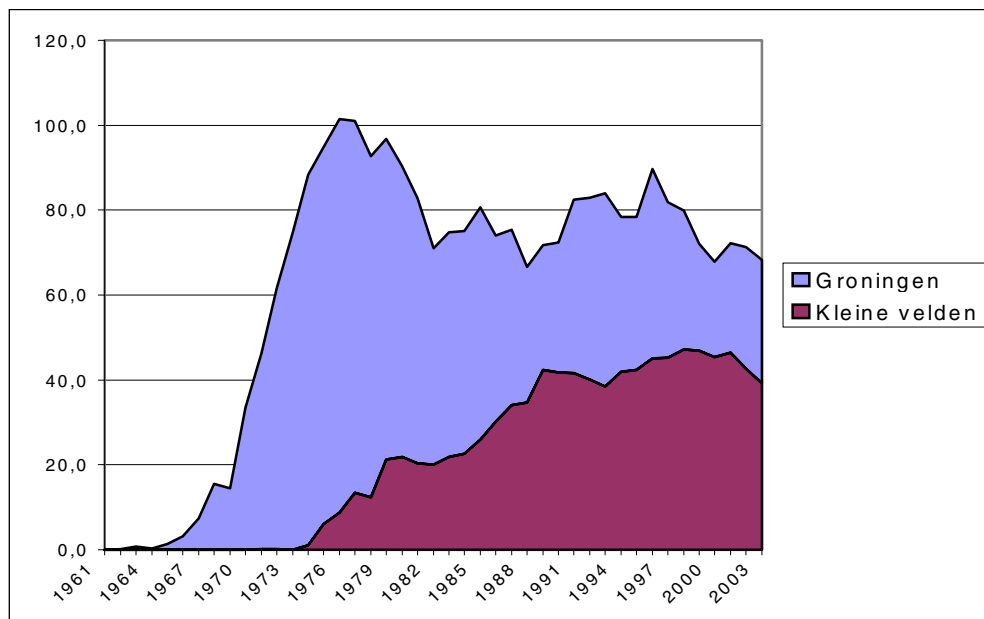
3.2 Het kleine veldenbeleid

Na de ontdekking van het Groningenveld in 1959 concentreerde de Nederlandse gaswinning zich vrijwel geheel op dit enorme gasveld. Mede naar aanleiding van de oliecrises in de jaren zeventig ontstond echter het besef dat het zaak was zuinig te zijn op dit veld en ook de kleine velden (dat wil zeggen: alle velden kleiner dan het Groningenveld) op te sporen. Hiervoor is het kleine veldenbeleid ontwikkeld. Kern hiervan is dat de gasproductie uit kleine velden wordt bevorderd door een flexibele inzet van het Groningenveld. De Gaswet verplicht Gasunie namelijk het gas uit kleine velden in te nemen². Daardoor hebben mijnbouwmaatschappijen – lang voordat ze gaan winnen – de zekerheid dat ze hun gas tegen redelijke voorwaarden en een marktconforme prijs kunnen afzetten. Zodra er gas wordt geproduceerd, kan de mijnbouwmaatschappij overigens kiezen of zij het gas aan Gasunie of aan een ander verkoopt. Gasunie kan deze innamegarantie alleen geven doordat het Groningenveld de verschillen tussen vraag en aanbod kan opvangen die zich van jaar tot jaar en tussen zomer en winter voordoen. We noemen dit de balansfunctie van het Groningenveld. Het kleine veldenbeleid moet er zo toe leiden dat zo veel mogelijk velden in productie komen. Overigens is de capaciteit van het Groningenveld inmiddels zover afgenomen, dat we voor piekvraag in de winter ook ondergrondse bergingen nodig hebben. Hiervan zijn er drie: in Norg, Grijskerk en Alkmaar.

¹ De genoemde cijfers in 3.1 zijn te vinden in het EZ Jaarboek Olie en Gas in Nederland 2003 (juni 2004): www.nitg.tno.nl/oil&gas

² Art. 54, 54a en 56 Gaswet.

Figuur 3: Jaarlijkse gasproductie in Nederland (bron: TNO-NITG)



Hoe belangrijk de kleine velden voor de Nederlandse gasproductie zijn, laat figuur 3 zien: ongeveer tweederde van onze huidige totale gasproductie is afkomstig uit kleine velden. Het kleine veldenbeleid heeft sterk bijgedragen aan de Nederlandse en Europese voorzieningzekerheid. Op voorwaarde dat mijnbouwmaatschappijen in de komende jaren op land en op zee voldoende winningsactiviteiten blijven ontplooiën, kunnen we nog tot circa 2030 rekenen op de combinatie van gaswinning uit kleine velden en de balansfunctie van het Groningenveld.

3.3 Begrenzing van de Groningenproductie

Het Groningenveld is vanwege de balansfunctie dus van groot belang voor een goede uitvoering van het kleine veldenbeleid. Een behoedzaam gebruik van het Groningenveld was de reden om in 1995 voor de totale gasproductie in Nederland een jaarlijks productieplafond van 80 miljard m³ vast te leggen (derde Energienota). De productie uit het Groningenveld was de resultante van het nationaal productieplafond en de verwachte productie uit kleine velden. Het productieplafond vormde zo een indirecte begrenzing van de productie uit het Groningenveld. In 2000 werd dit nationaal productieplafond wettelijk verankerd in de Gaswet.

De laatste paar jaar blijkt uit de jaarlijkse rapportages van Gasunie dat bij een productieplafond van 80 miljard m³ het Groningenveld eerder uitgeput zou zijn dan wenselijk wordt geacht (2020 in plaats van 2030). Dit heeft voor een groot deel te maken met het feit dat in de prognoses voor de middellange termijn het aanbod uit kleine velden significant afneemt. Het mechanisme van een nationaal plafond leidt dan tot compensatie via meer productie uit Groningen. Daarom is begin dit jaar het productieniveau waar Gasunie vanuit mag gaan bij de uitoefening van het kleine veldenbeleid verlaagd¹.

¹ Tot 2007 is de bandbreedte 75 tot 77 miljard m³ per jaar, voor de periode 2008–2012 69 – 71 miljard m³ per jaar. Het nationale productieplafond is gehandhaafd op 80 miljard m³ per jaar. Hierin zit ook het gas dat niet via Gasunie op de markt wordt gebracht.

Omdat de verwachting is dat het aanbod van kleine veldengas ook in de komende tijd nog zal dalen en gecompenseerd zal worden door extra productie uit Groningen is een indirecte sturing van het Groningenveld

voor de toekomst geen geschikt instrument. Om die reden is bij de implementatie van de Tweede Gasrichtlijn¹ het huidige nationale productieplafond in de Gaswet vervangen door een maximum hoeveelheid te winnen gas uit het Groningenveld in de vorm van een jaarlijks gemiddelde over vijf jaren. In samenwerking met de betrokken partijen zal worden gekeken naar de precieze uitwerking van het vijfjaarlijkse niveau. Het impliciete Groningenniveau is daarmee omgezet in een expliciete sturing van de Groningenproductie. Hierdoor kan de balansfunctie van het Groningenveld ingezet worden zolang als er redelijkerwijs nog kleine veldengas te verwachten is.

3.4 Import en export

Aangezien er sprake is van een vrije Europese gasmarkt, wordt er ook gas geïmporteerd en geëxporteerd, zowel door Gasunie als door andere marktpartijen. Momenteel bedraagt de import circa 10 miljard m³ en de export circa 45 miljard m³ per jaar. Deze export gaat naar andere EU-landen. De verklaring voor de Nederlandse export is, naast het beginsel van de vrije markt en de Europese voorzieningszekerheid, ook te vinden in het kleine veldenbeleid. Dit beleid staat of valt met de zekerheid voor mijnbouwmaatschappijen dat Gasunie het gas afneemt als dat wordt aangeboden. De binnenlandse vraag bedraagt thans circa 35 miljard m³ per jaar. Zoals uit figuur 3 blijkt is het aanbod uit kleine velden momenteel hoger dan de binnenlandse vraag. Daarnaast moet er ook een zekere minimum hoeveelheid gas uit het Groningenveld worden geproduceerd. Dat is nodig om fluctuaties in vraag en aanbod op te vangen, om technische redenen en vanwege het belang van de vergunninghouder bij een redelijk productieniveau. Het gas dat Gasunie niet in het binnenland afzet, wordt geëxporteerd. Omgekeerd is in het verleden door Gasunie besloten tot import, omdat de aangegane verplichtingen voor export en binnenlandse gebruik structureel boven het gemiddelde productieplafond van 80 miljard m³ uitkwamen. Zo is ook de basis gelegd voor een toekomstige rol van Nederland als spil in de internationale gashandel, gebaseerd op de combinatie van bestaande infrastructuur, geologische condities en nabijheid van de markt.

3.5 Gas op de lange termijn

Het is niet zo dat we over 25 jaar in Nederland geen gas meer hebben. De verwachting is wel dat dan het meeste gas uit de kleine velden zal zijn geproduceerd. Het Groningenveld zal tegen die tijd ook niet leeg zijn, maar er zal niet meer genoeg druk zijn in het veld om als balansveld te kunnen dienen. Om ook op de lange termijn voldoende gas te hebben, bereiden we ons voor op de tijd dat Nederland en de EU voor de gasvoorziening steeds meer afhankelijk zullen zijn van importen van buiten de EU, zoals Rusland, Algerije en Iran en van vloeibaar gas (LNG). De voorbereiding op grotere importen vanuit Rusland gebeurt deels bilateraal, bijvoorbeeld doordat Gasunie contracten afsluit met het Russische Gazprom, deels in de energiedialoog tussen de EU en Rusland. Deze energiedialoog moet de voorwaarden creëren voor groei van de export van gas vanuit Rusland naar de Europese Unie in de komende decennia. Een belangrijk onderwerp zijn de waarborgen voor langetermijncontracten, die nodig zijn als zekerheid voor de financiering van de enorme investeringen in gaswinning in Rusland en het transport van dat gas naar Europa. Daarnaast wordt gesproken over energiebesparingprojecten in Rusland. Door een bijdrage te leveren aan energiebesparing draagt de energiedialoog – behalve aan de continuïteit van de energievoorziening in de toekomst – ook bij aan een zo schoon mogelijke energievoorziening.

¹ TK 2003–2004, 29 372.

4. Gaswinning, milieu en natuur

4.1 Algemeen

Gaswinning heeft net als andere industriële activiteiten gevolgen voor de omgeving.

Voordat aardgas gewonnen kan worden, moet het eerst worden gevonden. In eerste instantie worden met behulp van seismisch onderzoek mogelijke nieuwe voorkomens nader gedefinieerd. Daarna wordt een proefboring uitgevoerd om na te gaan of er echt aardgas in winbare hoeveelheden aanwezig is. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van een boortoren van ongeveer 50 meter hoog die twee tot drie maanden blijft staan. Als er daadwerkelijk gewonnen gaat worden, moet er op land een winningslocatie worden aangelegd. Als de productieputten zijn geboord, verdwijnt de boortoren en wordt er een putafsluiter geplaatst van circa 2 meter hoog. Op zee moet over het algemeen een productieplatform worden geplaatst. Vooral tijdens de boring kan sprake zijn van overlast, zoals bijvoorbeeld de verlichting van de boorlocatie, geluidsoverlast of het affakkelen van gas tijdens testen.

Door middel van wet- en regelgeving, vergunningsvoorschriften en convenanten wordt gewaarborgd dat de gevolgen van opsporing en winning van gas binnen aanvaardbare grenzen blijven. In deze regelgeving, die in sterke mate wordt bepaald door internationale regelgeving, is de laatste jaren steeds meer aandacht voor natuur- en milieuaspecten. Dit geldt zowel voor gaswinning in gevoelige als niet gevoelige gebieden. De aandacht voor milieu en natuur is vooral terug te vinden in de milieueffectrapportage, de mijnbouwmilieuvergunning en de natuurbeschermingswetvergunning. In deze vergunningen worden voorschriften opgenomen die betrekking hebben op geluidscontouren, zicht hinder, verlichting, verkeer, brandpreventie, afvalbeheer, energiebeheer etcetera.

4.2 Specifieke gevolgen van gaswinning

Bodemdaling en aardbevingen zijn specifieke gevolgen van gaswinning met totaal verschillende effecten:

- Bodemdaling is een zeer geleidelijk proces waardoor geen directe schade aan gebouwen ontstaat. Echter, de invloed van bodemdaling op de waterhuishouding en daarmee op natuur en milieu, gebouwen en infrastructuur kan groot zijn;
- Aardbevingen daarentegen kunnen bij voldoende sterkte direct schade aan bouwwerken teweegbrengen, terwijl de effecten op de natuur gering zijn.

Grote delen van Nederland worden gekenmerkt door een langzame, natuurlijke daling van de bodem. Dit heeft onder andere te maken met inklinking. Ook aardgaswinning draagt bij aan bodemdaling. Aardgas bevindt zich in poreuze zandsteenlagen op circa 3 kilometer diepte, die worden afgedekt door ondoorlatend gesteente. Wanneer aardgas wordt gewonnen, neemt de druk in het gasreservoir geleidelijk af en wordt de zandsteenlaag iets in elkaar gedrukt. De bodemdaling is het grootst boven het centrum van het gasveld. Boven het hart van het Groningenveld is de bodem sinds de start van de productie in 1963 ruim 25 centimeter gedaald. Omdat de bodemdaling zeer geleidelijk gaat en zich over een groot gebied uitstrekt, is de maximale helling van de kom die ontstaat zeer beperkt: deze bedraagt circa 2 millimeter per 100 meter (vergelijkbaar met de dikte van een euro op een voetbalveld). Boven kleine velden varieert de daling van niet waarneembaar tot enkele centimeters.

Sinds 1900 zijn in Nederland bijna vijftig aardbevingen met een sterkte van 3 of meer op de Schaal van Richter geregistreerd. De meeste (43) hebben zich voorgedaan in Zuid-Nederland en hebben een natuurlijke oorsprong. Aardbevingen in Noord-Nederland zijn vrijwel altijd het gevolg van gaswinning. Dit heeft te maken met de verandering van de druk in de gesteentelaag waaruit het aardgas wordt gewonnen. Hierdoor kunnen kleine verschuivingen optreden langs breukvlakken in de diepe ondergrond. Meestal gebeurt dit heel geleidelijk, maar soms ook plotseling. In het laatste geval is sprake van een aardbeving. De krachtigste beving als gevolg van gaswinning tot nu toe had een kracht van 3,5 op de Schaal van Richter en leidde nabij het epicentrum tot lichte schade en omvallende voorwerpen¹.

Om schade door bodemdaling zoveel mogelijk te voorkomen, worden maatregelen genomen, zoals aanpassing van het grondwaterpeil, het bouwen van aanvullende waterwerken (sluizen, gemalen) en verhoging van dijken. De NAM heeft om deze preventieve maatregelen te bekostigen voor het Groningenveld een fonds opgericht waarin een bedrag van 295 miljoen euro is gestort (prijsspeil 1980). Daarnaast is er een overeenkomst gesloten tussen de NAM en de provincie Friesland inzake de concessie Tietjerksteradeel, eveneens om de effecten van bodemdaling te neutraliseren.

Het verhalen van schade door bodembewegingen (zowel aardbevingen als bodemdaling) is in eerste instantie een zaak tussen de benadeelde en de mijnbouwmaatschappij. Sinds de invoering van de mijnbouwwet rust er een zorgplicht op de mijnbouwmaatschappijen en is voorzien in een wettelijke regeling. De Technische Commissie Bodembeweging (Tcbb), die op grond van de Mijnbouwwet is ingesteld, geeft op verzoek advies aan burgers over oorzaak en omvang van materiële schade door bodembeweging die redelijkerwijs het gevolg kan zijn van delfstofwinning. De Mijnbouwwet kent tevens een Waarborgfonds Mijnbouwschade voor die schadegevallen waarin de betreffende mijnonderneming failliet is gegaan, in surséance verkeert of niet meer bestaat. Zo'n situatie heeft zich in Nederland nog nooit voorgedaan.

4.3 Gaswinning in gevoelige gebieden

Gevoelige gebieden zijn gebieden die zijn aangewezen op grond van de Habitatrichtlijn, Vogelrichtlijn en/of de Natuurbeschermingswet, die een wetland zijn op basis van de Ramsar Conventie of die de status hebben van een begrensd gebied binnen de ecologische hoofdstructuur of een Nationaal Park. Ze kenmerken zich door belangrijke ecologische waarden en genieten daarom bescherming. Circa eenderde van de futures in Nederland ligt onder een gevoelig gebied. Voor het verrichten van nieuwe mijnbouwactiviteiten of wijziging van bestaande activiteiten in of nabij een gevoelig gebied gelden op basis van de Nota Ruimte en de Habitatrichtlijn afwegingskaders. Deze afwegingskaders werken door in de beoordeling van de verschillende vergunningen. Het afwegingskader bevat criteria op grond waarvan wordt beoordeeld of een activiteit kan worden toegestaan. Hierbij is van belang dat een integrale afweging plaatsvindt. Voor gebieden die zijn aangewezen op grond van de Vogelrichtlijn of de Habitatrichtlijn geldt dat, als op basis van wetenschappelijke gegevens redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat geen sprake is van schadelijke gevolgen, gaswinning kan worden toegestaan. Het is bij de uitvoering van groot belang te zoeken naar mogelijkheden die voor alle partijen een win-win situatie opleveren, zoals ook de partijen in de Overlegraad Olie en Gas (OOG) hebben afgesproken².

¹ Zie ook www.geofoon.nl.

² In de OOG zitten o.a. deelnemers uit de mijnbouwindustrie, milieuorganisaties, departementen en een aantal onafhankelijken. De OOG is in 2001 opgericht om een inhoudelijke dialoog te versterken tussen deze groepen. De OOG heeft geen formele status; personen in de OOG nemen deel op persoonlijke titel.

Een belangrijk gevoelig gebied is de Waddenzee. Op dit moment wordt er gas gewonnen uit vijf velden die zich geheel of gedeeltelijk onder de Waddenzee uitstrekken. Het betreft de velden Zuidwal, Anjum, Ameland, Blija en Groningen. De totale gasreserves onder Waddenzee en het Waddengebied¹ bestaan uit de huidige productielocaties, de aangetoonde reserves in Paesens (Nes), Moddergat, Lauwersoog, Ternaard en Vierhuizen, en de futures.

Figuur 4: gasreserves in het Waddengebied in miljard m³ exclusief Groningen (bron: TNO-NITG)

Veld/gebied	Aangetoonde reserves	Nog aan te tonen reserves (futures)
Huidige productielocaties (excl. Groningen)	20–25	–
Paesens (Nes), Moddergat, Lauwersoog, Ternaard, Vierhuizen (reeds aangetoond en in geïnvesteerd, niet in productie)	25–35	–
Overig Waddengebied	–	30–70
Totaal	45–60	30–70

De totale reserves onder het Waddengebied bedragen 75–130 m³. Dit is circa 20 procent van de totale aangetoonde reserves (nog niet producerend) en futures op land en op zee.

Er is veel kennis beschikbaar over de effecten van gaswinning onder de Waddenzee, meer dan ten tijde van het gasbesluit uit 1999. In de brief van december 1999 heeft het toenmalige kabinet op basis van adviezen van externe deskundigen een aantal kernpunten geformuleerd over resterende onzekerheden. Deze hebben betrekking op de voorspelbaarheid van het waddenecosysteem, veragringsfactor effecten, nulmeting, kwaliteit en kwantiteit van extra zandsuppletie, monitoring en injectie van water ter voorkoming van bodemdaling. Deze vragen heeft het kabinet met het oog op het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het advies van de Adviesgroep Waddenzeebeleid laten onderzoeken. Op basis van deze geactualiseerde kennis kan worden geconcludeerd dat de ecologische effecten die het gevolg zijn van bodemdaling door gaswinning zeer gering zijn ten opzichte van de natuurlijke variaties die optreden in de Waddenzee. Ook de onzekerheden over de effecten van bodemdaling door gaswinning worden als gering gekwalificeerd.

Het kabinet is dan ook van oordeel dat op basis van de thans beschikbare wetenschappelijke informatie de onzekerheden en twijfel over de gevolgen van gaswinning in voldoende mate zijn weggenomen. De gegevens en adviezen wijzen alle in dezelfde richting, namelijk dat er redelijkerwijze geen twijfel over bestaat dat gaswinning binnen strikte randvoorwaarden mogelijk is zonder schadelijke gevolgen voor de natuurlijke kenmerken van het gebied. Daarbij moet worden aangetekend dat de natuur zich weliswaar niet voor honderd procent laat voorspellen maar dat bij eventueel afwijkende gedragingen van de natuur via het «hand aan de kraan» principe kan worden ingegrepen. Het kabinet wil dan ook winning en exploitatie van de kleine velden onder de Waddenzee toestaan vanaf locaties buiten de Waddenzee². Voor het oprichten van nieuwe installaties voor proefboren en winnen in de Waddenzee wordt het vigerende beleid voortgezet, dit blijft niet toegestaan.

Uiteraard zal boren en winnen alleen kunnen gebeuren op uiterst zorgvuldige wijze binnen strikte randvoorwaarden. Het in de nieuwe Mijnbouwwet voorgeschreven winningsplan en monitoringsplan zijn een

¹ Onder het Waddengebied wordt in de PKB Derde Nota Waddenzee verstaan de Waddenzee, de waddeneilanden, de zeegaten tussen de eilanden, de Noordzeekustzone tot 3 zeemijl uit de kust, en het grondgebied van de aan de Waddenzee grenzende vastelandsgemeenten.

² TK 2003–2004, 29 684, nr. 1.

goed middel om de winning te sturen en grenzen te stellen aan de bodemdaling.

5. Het Nederlandse mijnbouwklimaat

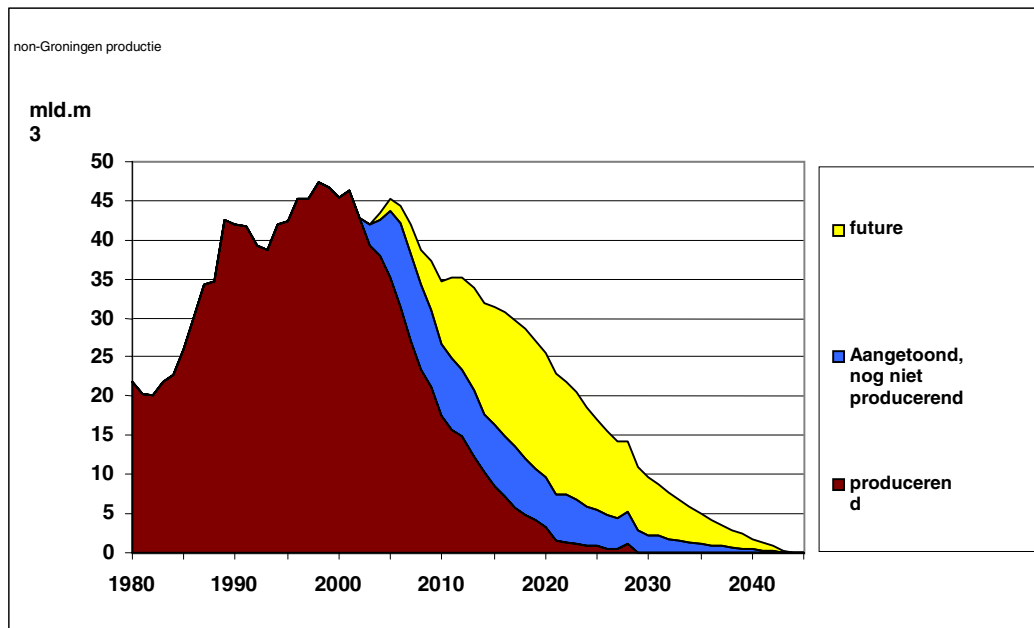
5.1 Omvang mijnbouwactiviteiten

De Nederlandse overheid beslist niet zelf over zaken als exploratie, winning en export van gas. Dit doet de gasindustrie op basis van economische afwegingen en uiteraard binnen het geldende wettelijke kader. Deze industrie bestaat overwegend uit bedrijven die wereldwijd in verschillende landen en continenten opereren. Zij maken de afweging in welke projecten en gebieden ze investeren dan ook veelal op wereldwijde schaal. Willen we zorgen dat deze bedrijven gas blijven opsporen en winnen in Nederland dan is het belangrijk dat het mijnbouwklimaat hier aantrekkelijk is. Dat wil zeggen dat de voorwaarden en omstandigheden waaronder zij hier opereren concurrerend zijn en blijven met de voorwaarden in andere gasproducerende landen. Bij het vormgeven van die voorwaarden heeft de overheid een grote rol.

De laatste jaren geven grote mijnbouwondernemingen de indruk niet meer bereid te zijn veel te investeren in opsporings- en winningsactiviteiten in Nederland. Zij lijken hun aandacht te verleggen naar gebieden elders in de wereld. In totaal waren er in 2003 offshore zeven exploratieboringen, tegen gemiddeld dertien in de periode 1998–2002. NAM verrichtte in 2003 slechts één exploratieboring op zee, en Total geen enkele. Enkele middelgrote en kleine mijnbouwmaatschappijen lijken meer belangstelling te krijgen voor Nederland. Kleinere mijnbouwondernemingen zijn over het algemeen echter minder geïnteresseerd in exploratie vanwege de relatief hoge kosten en risico's.

De laatste jaren zien we een afnemende gasvoorraad: in 2002 bedroeg deze afname 48 miljard m³, in 2003 100 miljard m³. Inmiddels is duidelijk dat deze trend zich ook in 2004 zal voortzetten. Deze afname kan niet alleen verklaard worden doordat er ieder jaar gas geproduceerd wordt. Zij wordt ook veroorzaakt doordat er nauwelijks nieuwe gasvoorraden worden gevonden en door neerwaartse bijstelling van prognoses van bestaande voorraden. In het verleden werd de gasproductie veelal meer dan gecompenseerd door nieuwe voorraden.

Figuur 5: productie uit kleine velden (bron: TNO-NITG)



Figuur 5 laat de gerealiseerde en verwachte gasproductie uit kleine velden zien. Hieruit blijkt dat Nederland het hoogtepunt gepasseerd is. Als er helemaal geen nieuwe velden in productie worden gebracht, is het gasaanbod uit kleine velden in 2010 gehalveerd. Zoals ook uit deze figuur blijkt, is er echter nog een voldoende hoeveelheid aangetoonde reserves en futures om nog ongeveer dertig jaar een aanzienlijk volume gas te produceren. Op basis van de huidige informatie uit de winningsplannen van de mijnbouwmaatschappijen en informatie van Gasunie dreigt circa 200 miljard m³ economisch winbaar gas in de grond achter te blijven, tenzij het mijnbouwklimaat aanzienlijk verbetert. Deze hoeveelheid vertegenwoordigt circa 6–10 miljard euro aan aardgasbaten voor de staat (nominaal).

5.2 Zorgen over het mijnbouwklimaat

Er zijn diverse positieve en negatieve factoren van invloed op het mijnbouwklimaat en daarmee op het besluitvormingsproces bij olie- en gasmaatschappijen om al dan niet te investeren in Nederland (op het land of op het Continentaal Plat). Sommige van die factoren zijn te beïnvloeden, bijvoorbeeld door maatregelen van de overheid, andere zijn een gegeven. Positieve factoren voor Nederland zijn onder andere:

- de goede geologische omstandigheden. Bij exploratie is de kans op succes groot en door het ondiepe water zijn de kosten relatief laag;
- het kleine veldenbeleid;
- de staatsparticipatie door Energie Beheer Nederland (EBN) met als gevolg spreiding van risico's. Zowel bij exploratie als productie neemt EBN voor 40 of 50 procent deel;
- de uitgebreide infrastructuur;
- de nabijheid van de afzetmarkt.

Er zijn ook negatieve factoren voor Nederland, zoals:

- het feit dat het resterende gaspotentieel in Nederland afneemt en het moeilijker wordt om nieuwe omvangrijke gasvelden te vinden;
- het hoge niveau van afdrachten in vergelijking met andere landen. In Nederland geldt een percentage van circa 70 procent;

- de afschaffing van de fiscale maatregel «willekeurige afschrijving»¹ in 2003;
- de onzekerheid over de gevolgen van de liberalisering van de gasmarkt en de herstructurering van het Gasgebouw voor de afzet van het gas uit kleine velden en voor de afzetprijs;
- bestuurlijke knelpunten, zoals de complexe wet- en regelgeving, de lange duur van procedures die wordt veroorzaakt door een toenevende spanning bij het afwegen van de relevante maatschappelijke belangen, het gebrek aan integrale afweging en het ontbreken van voldoende afstemming binnen de rijksoverheid;
- gebrek aan transparantie door een versnipperde en niet goed toegankelijke geologische en procedurele informatievoorziening.

Ook internationale ontwikkelingen hebben invloed op de situatie in Nederland. Vroeger hadden maatschappijen een budget per land. De afweging ging dan tussen meer of minder kansrijke locaties binnen Nederland. Tegenwoordig vindt wereldwijde afweging plaats; velden van 2 tot 5 miljard m³ moeten concurreren met vele malen grotere velden elders ter wereld. Bovendien is het in de loop van de jaren door technische ontwikkelingen mogelijk geworden om op locaties te winnen waar dat eerder niet kon. In andere gevallen is het mogelijk om goedkoper te winnen waardoor een tot dan toe onrendabel veld wel rendabel wordt.

Het beeld dat Nederland minder aantrekkelijk is geworden voor gaswinning wordt bevestigd door onderzoeken naar het mijnbouwklimaat in 2000 en in 2003 door Gaffney, Cline and Associates (GCA)². Beide onderzoeken vergelijken het mijnbouwklimaat in de verschillende gasproducerende landen rond de Noordzee, te weten Nederland, het Verenigd Koninkrijk, Noorwegen, Duitsland en Denemarken. De positie van Nederland in 2003 is in absolute en relatieve termen verslechterd ten opzichte van 2000. De schrijvers van het rapport zien de afschaffing van de willekeurige afschrijving als een oorzaak voor de verslechtering, maar ook de andere, eerder genoemde negatieve factoren spelen een rol.

5.3 Actie nu noodzakelijk

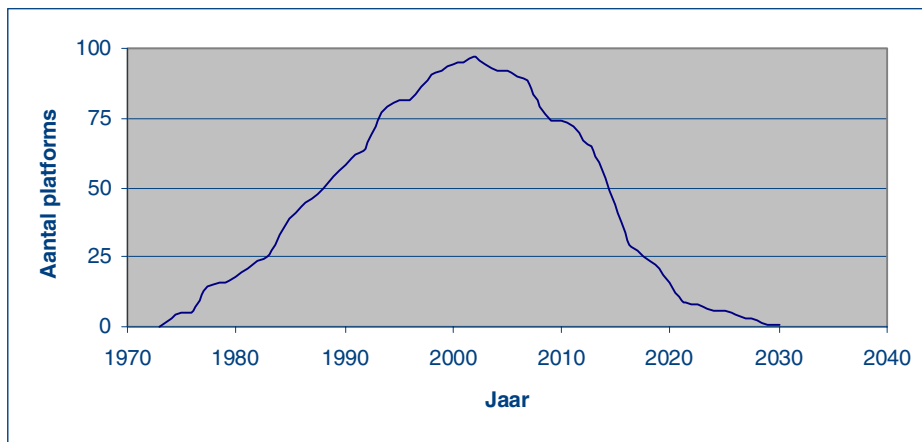
Er wordt wel beweerd dat Nederlands gas dat nu in de grond blijft zitten, omdat mijnbouwmaatschappijen de exploratie en productie te duur vinden, later bij een toenemende krapte en een structureel hogere olieprijs wel gewonnen zal worden. Om de volgende redenen verschilt Nederland hierin van de meeste andere locaties op de wereld:

- Om gebruik te maken van de balansfunctie van het Groningenveld moeten kleine velden gas produceren binnen de periode dat het Groningenveld deze functie nog kan uitoefenen. Anders is de kans groot dat investeringen in deze velden niet meer rendabel zijn en het gas in de grond blijft. Ter illustratie: het opsporen, ontwikkelen en produceren van gasvoorkomens duurt in Nederland 15 tot 20 jaar.
- De huidige infrastructuur voor offshore-gaswinning heeft een beperkte levensduur. Zodra de productie beneden de economische limiet komt, zal een productieplatform of pijpleiding worden verlaten. Figuur 6 laat zien dat het aantal platforms dat in productie is de komende 10 jaar aanzienlijk afneemt. De infrastructuur van platforms en pijpleidingen raakt daarmee in onbruik. Met name offshore velden kleiner dan 3 miljard m³ zijn sterk afhankelijk van bestaande infrastructuur om rendabel geëxploiteerd te kunnen worden;
- De kans is groot dat bedrijven die uit Nederland vertrekken omdat het mijnbouwklimaat elders gunstiger is en de velden vele malen groter, niet gauw weer terugkeren. Uitstel van productie leidt in dat geval tot afstel.

¹ Fiscaal middel om investeringen in exploratie en exploitatie van aardgasvoorkomens in kleine en marginale velden op het continentaal plat te stimuleren ter ondersteuning van het kleine veldenbeleid. De maatregel leidt voor de overheid tot een verschuiving van inkomsten naar achter in de tijd.

² Comparitive study of the exploration and production climate offshore Netherlands, U.K., Norway, Denmark, Germany and onshore Netherlands – Executive Summary, Gaffney, Cline & Associates (februari 2004).

Figuur 6: aantal offshore-platforms: veel velden in laatste productiefase (bron: EBN)



6. Beleidsvoornemens

6.1 Algemeen

Gezien het grote belang van gaswinning voor Nederland wil ik voorkomen dat de huidige ontwikkelingen leiden tot nog verder teruglopende activiteiten en acht ik maatregelen op korte termijn noodzakelijk. Ik stel mij daarbij tot doel het mijnbouwactiviteitsniveau (investeringen, exploratie, ontwikkeling, productie) nog zeker vijftien jaar stabiel te houden, zodat in zijn totaliteit zoveel mogelijk aardgas gewonnen wordt. Bij het formuleren van de maatregelen hebben EBN, TNO-NITG, het CPB en het eerder genoemde onderzoek van GCA belangrijke bijdragen geleverd. Daarnaast zijn er bilaterale contacten geweest met Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk over de verbeteringen in het mijnbouw klimaat die daar in gang zijn gezet.

In de volgende paragraaf worden verschillende niet-financiële maatregelen genoemd die bijdragen aan meer exploratie en winning van het kleine veldengas. Sommige zijn al in gang gezet, andere zullen op korte termijn opgepakt worden. De herinvoering van de willekeurige afschrijving behoort niet tot dit pakket. Een eventuele invoering hing af van de evaluatie van de effecten van de afschaffing van de willekeurige afschrijving per 1 januari 2003. Deze zomer heeft het CPB deze evaluatie uitgevoerd. Hieruit blijkt dat de willekeurige afschrijving zeker effectief is geweest. Echter, vooral vanwege de olieprijsontwikkeling wordt herinvoering door het CPB nu niet zinvol geacht. Te veel velden zouden profiteren die zonder willekeurige afschrijving ook al rendabel zijn.

Doel van mijn beleid blijft het op peil houden van het activiteitsniveau. Ik zal dit beleid dan ook nauw blijven monitoren. Mochten de activiteiten toch niet het gewenste niveau krijgen, dan zal gekeken worden wat andere efficiënte maatregelen zijn om dit doel te bereiken. Het stimuleren van nieuwe exploratie en het voorkomen van veel «free-riders» zullen hierbij belangrijke criteria zijn.

6.2 Beleidsvoornemens

6.2.1 Goede regelgeving en efficiënte vergunningverleningprocedures

Bestuurlijke knelpunten doen zich niet alleen voor bij het realiseren van projecten op land maar in toenemende mate ook op zee. Vaak duurt het

jaren voordat een project kan worden gerealiseerd. In veel gevallen is dat onnodig. Dit draagt bij aan een onzeker investeringsklimaat. Het kabinet is een project gestart in het kader van de operatie B4, «Beter Bestuur voor Burger en Bedrijf», om de geconstateerde knelpunten aan te pakken. In juni 2004 heeft de B4-werkgroep haar analyse afgerond. Hierin wordt bevestigd dat voor gaswinning relevante wetgeving veelomvattend en (te) complex is en dat veel meer onderlinge afstemming noodzakelijk is om meer samenhang en voorspelbaarheid te creëren. De werkgroep vindt een deel van de oplossing in de algemene tendens op wetgevingsvlak die is gericht op versnelling en stroomlijning van de besluitvorming, zoals de fundamentele herziening van de Wet ruimtelijke ordening, de VROM-vergunning en de ontwikkelingen op het gebied van de Algemene wet bestuursrecht. Op dit moment wordt gekeken in hoeverre een organisatorische slag (onder meer door middel van het versterken van de coördinatie) verder kan bijdragen aan het terugbrengen van de doorlooptijd van procedures. Het kabinet is van plan eind 2004 een kabinetsstandpunt over dit onderwerp te presenteren.

6.2.2 Voortzetting kleine veldenbeleid

Het kleine veldenbeleid is van groot belang voor een optimale exploitatie van de Nederlandse gasvoorraad en de daarmee samenhangende belangen voor de voorzieningszekerheid, de economie en duurzaamheid. Dit beleid zal ook na herstructurering van het gasgebouw worden voortgezet. Er wordt wel beweerd dat de afnamegarantie van Gasunie niet meer nodig is in een geliberaliseerde markt¹. De markt is op dit moment echter nog onvoldoende flexibel om een volwaardig alternatief te bieden. In een geliberaliseerde markt zal naar verwachting een groot deel van het volume rechtstreeks op de markt worden verkocht. Maar ook dan is de afnamegarantie nog steeds van groot van belang, vooral voor de kleine, marginale velden.

6.2.3 Aanpak slapende vergunningen

Een bedrijf kan een exploratie- en/of winningsvergunning jaren op de plank laten liggen en dat gebeurt soms ook: de kosten blijken uiteindelijk toch te hoog, de benodigde technieken zijn nog niet voorhanden of het project valt af ten gunste van andere projecten binnen of buiten Nederland. Soms zijn er andere bedrijven die dezelfde vergunning wel aantrekkelijk vinden en sneller actie willen en kunnen ondernemen.

Tot voor kort kon hier niet veel aan gedaan worden. Sinds de invoering van de Mijnbouwwet in 2003 kan de Minister van Economische Zaken op grond van artikel 21 van de Mijnbouwwet zo'n slapende vergunning intrekken. Sinds kort wordt actief van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Er staan in dat geval voor het desbetreffende bedrijf vier mogelijkheden open:

- de vergunning teruggeven;
- op korte termijn toch zelf actie ondernemen;
- de vergunning verkopen aan een ander bedrijf; geen actie ondernemen;
- de vergunning wordt dan ingetrokken. Er zijn sinds 2003 9 opsporingsvergunningen en 5 winningsvergunningen geheel of gedeeltelijk verkocht aan een andere mijnbouwmaatschappij.

Daarnaast zal gezien worden of de mogelijkheden in de Mijnbouwwet voor een activiteitenverplichting voor bestaande exploratievergunningen moet worden vergroot.

¹ Zie bijvoorbeeld OECD Economic Surveys – Netherlands, July 2004.

6.2.4 Actief benaderen van nieuwe bedrijven

Nu de exploratie van gas in Nederland steeds minder interessant lijkt te worden voor de grote mijnbouwbedrijven omdat het Nederlands grondgebied grotendeels ontgonnen is, wordt het aantrekkelijker voor middelgrote en kleinere ondernemingen om in Nederland te investeren. Middelgrote bedrijven hebben meestal een beperkte portefeuille met projecten en in een beperkt aantal landen. Door gebieden en velden van andere ondernemingen over te nemen in landen waar zij al actief zijn, kunnen zij hun exploratie- en productieportfolio vergroten. Kleinere mijnbouwondernemingen richten zich vooral op gasvelden die al ontdekt zijn, maar die grote ondernemingen laten liggen omdat ze voor hen onvoldoende rendabel zijn. Ook zijn ze geïnteresseerd in het overnemen van de productie in velden die in de eindfase van de productie zitten.

De ervaringen in het Verenigd Koninkrijk bewijzen dat actief benaderen van nieuwe, kleinere bedrijven zijn vruchten afwerpt. De laatste maanden heeft een aantal bedrijven interesse getoond in mijnbouwactiviteiten in Nederland. Inmiddels is één nieuw bedrijf actief. Vanaf 2005 zullen bedrijven gericht benaderd worden over de mogelijkheden die in Nederland voor hen openliggen.

6.2.5 Betere informatievoorziening

Een aantal ontwikkelingen maken het noodzakelijk om de toegankelijkheid van de informatie voor de mijnbouwindustrie en andere betrokkenen kritisch te bezien.

- De nieuwe Mijnbouwwet heeft gezorgd voor een grote hoeveelheid nieuwe (publieke) informatie. Dit wordt onder andere veroorzaakt door de winningsplannen van alle producerende voorkomens en de uniforme regeling voor de vrijgave van gegevens op land en zee.
- De geologische en technische informatie over de (diepe) ondergrond en installaties blijkt verspreid en vaak dubbel aanwezig te zijn bij EZ, TNO-NITG, het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) en EBN. Dit leidt tot duplicatie van gegevens en onnodige administratieve lasten voor de mijnbouwindustrie.
- Nieuwkomers geven aan dat het in Nederland moeilijk is om zowel de geologische als de procedurele informatie te verwerven. Op dit vlak moet Nederland concurreren met de ons omringende landen, waarbij vooral Engeland en Noorwegen een zeer actief beleid voeren ten aanzien van informatieverstrekking.

Door EZ, TNO-NITG, SodM en EBN is een project gestart dat gericht is op stroomlijning van de informatievoorziening. Het eindresultaat van dit project zal een digitaal loket zijn dat op een zeer laagdrempelige manier informatie beschikbaar stelt aan alle (potentiële) betrokkenen bij de delfstofwinning in Nederland, in het bijzonder nieuwe toetreders.