
Vergaderjaar 2004–2005

29 023

Voorzienings- en leveringszekerheid energie

Nr. 10

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 mei 2005

Bijgaand zend ik u mijn reactie op het advies van de Energieraad «Gas voor Morgen» van januari 2005.

De Minister van Economische Zaken,
L. J. Brinkhorst

1 Inleiding

De Europese Unie (EU) heeft zich tot doel gesteld om de meest concurrerende economische zone ter wereld te worden. Een goed functionerende gasmarkt met uitstekende prestaties op het punt van leverings- en voorzieningszekerheid en marktefficiëntie is daarbij van belang. Nu de regelgeving gericht op liberalisering van de Nederlandse gasmarkt grotendeels is voltooid, is het van belang om de komende jaren te werken aan verdere versterking en voltooiing van de gasmarkt, en meer in het bijzonder ook aan integratie van de Noordwest Europese gasmarkt. De gasmarkt vormt een complexe markt vanwege de internationale aspecten, het netwerkarakter en de grote publieke belangen die in deze markt een rol spelen. Nederland heeft bovendien een speciale rol binnen de Europese gasector vanwege de aanwezige gasvoorraden, de goede gasinfrastructuur en de centrale locatie in Noordwest Europa. Er zijn momenteel veel ontwikkelingen die van invloed zijn op het liberaliseringsproces op de gasmarkt. De sector bevindt zich in een transitiefase. Om die reden heb ik in het eerste kwartaal van 2004 advies gevraagd aan de Energieraad (AER) over:

- de ontwikkelingen in de gasmarkt op middellange termijn in Europees perspectief aan de hand van een aantal scenario's;
- de beleidsopties voor Nederland gezien deze ontwikkelingen.

Daarbij heb ik specifiek aandacht gevraagd voor de belangrijkste drijvende factoren achter elk scenario, de ontwikkeling van de importafhankelijkheid van de EU en Nederland, de relevante publieke belangen die gemoeid zijn met de gasmarkt en de vraag hoe de effectiviteit van de concurrentie op de Nederlandse gasmarkt bevorderd kan worden.

In januari 2005 heeft de AER zijn advies «Gas voor Morgen» uitgebracht. Met deze brief geef ik u mijn reactie op dit AER-advies. Deze reactie is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 geef ik een samenvatting van het AER-advies. In paragraaf 3 geef ik mijn reactie en in paragraaf 4 trek ik ten slotte mijn conclusies voor het vervolg.

2 Samenvatting AER-advies

Inkoopconcurrentie op mondiale markt

De AER baseert zijn advies op een beeld van de toekomstige gasmarkt dat wordt bepaald door een toenemende Europese vraag naar gas en een geleidelijke afname van het inheemse aanbod, ook wanneer daarin de groeiende Noorse productie wordt meegenomen. Er is volgens de AER in beginsel voldoende gas binnen het economisch bereik van Europa om in de groeiende importbehoefte te voorzien. De gasreserves elders op de wereld, i.c. in Rusland, het Midden-Oosten en Afrika, zijn nog zo groot dat er de komende decennia op wereldschaal geen sprake hoeft te zijn van fysieke schaarste. De AER stelt wel vast dat er meer gegadigden zijn voor de gasexporten uit deze landen omdat ook de VS en landen in Azië een toenemende behoefte hebben aan geïmporteerd gas. Inkoopende landen zullen volgens de Energieraad met elkaar gaan concurreren om nieuwe gasimporten. Dat zal gebeuren op een mondiale markt voor gas omdat de mogelijkheden om gas over grote afstanden in vloeibare vorm (LNG) te transporteren steeds beter worden.

Europese voorzieningszekerheid en marktstructuur

De AER vraagt zich af of marktwerking ervoor zal zorgen dat er voldoende gas naar Europa zal stromen. Vanwege de belangrijke rol die geopolitieke aspecten spelen op de gasmarkt en de beperkte mogelijkheden voor opslag van gas, zal de liquiditeit op de gasmarkt volgens de Energieraad nooit die van de oliemarkt evenaren. Dat is voor de AER aanleiding om de voorzieningszekerheid van gas nog meer aandacht te geven dan die van

olie. De EU zal moeten streven naar een stevige positie op de inkoopmarkt voor gas door middel van een goed investeringsklimaat, goede betrekkingen met gasexporterende landen en diversificatie van importstromen. Verder moeten er voldoende financieel sterke spelers zijn om tegenspel te kunnen bieden aan een beperkt aantal grote aanbieders en krachtige vragers in regio's als de VS en Azië. De AER waarschuwt dat het niet verstandig zou zijn ervan uit te gaan dat de beschikbaarheid van vrij gas de voorzieningszekerheid in Europa aanzienlijk zal bevorderen.

Nederland en het gasgebouw

De AER is van oordeel dat Nederland binnen de geschetste context zijn unieke positie als gasproducent moet uitbouwen door te werken aan een krachtige positie op de wereldinkoopmarkt, het Groningenveld strategisch te beheren en te fungeren als handelsopslag en transportknooppunt op de Noordwest Europese markt. Zo komt de AER tot een belangrijke aanbeveling in het advies: hij acht een herbezinning van de voorgenomen terugtreding van de Staat als aandeelhouder van het handels- en leveringsbedrijf Gasunie T&S – met de splitsing daarvan in een deel Shell en een deel ExxonMobil die daarvan hoogstwaarschijnlijk het gevolg zal zijn – wenselijk. Daarmee zou Nederland immers het risico lopen een potentieel sterke speler op de gasinkoopmarkt te verliezen. Bovendien is overheidsbetrokkenheid wenselijk in een periode waarin de gasector in toenemende mate gepolitiseerd dreigt te worden. De AER stelt daarom voor een «T&S-achtige onderneming» met een nauwe band met de Maatschap Groningen te behouden. Dit impliceert tevens het staatsbelang in zo'n bedrijf vanwege de financiële en publieke belangen. Dat maakt het ook mogelijk meer strategisch om te gaan met de productie van het Groningenveld, dat aan betekenis wint met het toenemen van de Europese importbehoefte. Het compenseren van de lagere productie uit de kleine velden door meer te importeren zou de productie uit het Groningenveld dan kunnen verlengen.

Overige aanbevelingen

Om het nieuwe aanbod van gas uit de kleine velden ook voor andere partijen dan de Gasunie interessant te maken stelt de AER een beperkt aantal wijzigingen van het kleine veldenbeleid voor. Tot slot stelt de Energieraad voor de vestiging van een aanlandingsmogelijkheid voor LNG in Nederland te overwegen. Dat zou, vanwege het toenemend belang van LNG, tot een aanzienlijke versteviging van de hubfunctie van Nederland op de Noordwest Europese markt kunnen leiden.

3 Reactie minister van Economische Zaken

Publieke belangen

Vertrekpunt voor het beleid gericht op de gasmarkt zijn de publieke belangen in die sector. Voor de gasector zijn de volgende publieke belangen relevant:

- Voorzieningszekerheid: beschikbaarheid van gas voor alle marktpartijen op de lange en korte termijn. Komt er op lange termijn wel voldoende gas naar Europa?
- Economische efficiency: beschikbaarheid van gas voor alle marktpartijen op de korte termijn middels een efficiënt werkende markt en een daarvoor adequate infrastructuur.
- Optimaal beheer bodemschatten: een zodanige exploitatie van de Nederlandse gasvoorraad en infrastructuur dat de opbrengsten voor de samenleving wat betreft economie, milieu en voorzieningszekerheid zo hoog mogelijk zijn. Wat betekenen de ontwikkelingen op de gasmarkt voor het kleine veldenbeleid en het strategisch beheer van het Groningenveld?

Daarnaast is in deze context een relevant gegeven voor het beleid dat

Nederland een bijzondere uitgangspositie heeft om zich te ontwikkelen tot een belangrijk handelsknooppunt binnen de Noordwest Europese gasmarkt. Hoe kunnen de economische kansen voor Nederland als «gasrotonde» in Noordwest Europa worden benut?

Voorzieningszekerheid

De importafhankelijkheid van Europa neemt de komende jaren toe vanwege de toenemende vraag en de dalende gasvoorraden. De IEA en AER concluderen dat er wereldwijd weliswaar genoeg reserves zijn, maar dat het onzeker is of en waar deze reserves vermarkt zullen worden. Om deze reserves daadwerkelijk naar de markt te brengen zijn bovendien de komende decennia enorme investeringen nodig. Het gaat om investeringen in opsporing en winning van nieuwe gasvelden en in het transport van het gas uit deze velden naar Europa en Nederland.

Ook is zeker dat Nederland op de langere termijn importafhankelijk zal worden. Vanwege het teruglopen van de Nederlandse en Europese gasproductie is een gegarandeerde aanvoer van gas uit ondermeer Rusland, het Midden-Oosten en Afrika van cruciaal belang. Ik deel daarom volledig de analyse van de AER dat voorzieningszekerheid een zeer belangrijk onderwerp wordt voor de gasmarkt en dat de overheid daarin een actieve rol moet vervullen. Deze rol kan op diverse wijzen worden ingevuld.

Goede relaties met gasproducerende landen zijn van groot belang. De laatste tijd zien we een ontwikkeling waarbij energiebeleid steeds meer een rol gaat spelen in het buitenlandse beleid. Ook de EU-Rusland dialoog die sinds 2000 bestaat en onder het Nederlands voorzitterschap is geïntensiveerd en het Energie Handvest moeten in dit licht worden gezien. Daarnaast heeft de overheid een rol in het investeringsklimaat voor infrastructuur: de regelgeving moet goede randvoorwaarden bieden waarbinnen bedrijven investeren in bijvoorbeeld transportleidingen en opslagen. Ook ligt er een taak voor de overheid om een goed investeringsklimaat voor mijnbouwondernemingen te waarborgen, om zo een optimale opbrengst van nationale aardgasvoorraden te waarborgen. En zeker niet in de laatste plaats is een goede werking van de gasmarkt voorwaarde om de voorzieningszekerheid op efficiënte wijze te waarborgen. Het is de taak van de overheid om knelpunten die er zijn op die gasmarkt aan te pakken en tevens te bevorderen dat andere landen hun markten openstellen en marktintegratie stimuleren. Dit is ook van belang voor een goede werking van de elektriciteitsmarkt.

Met de AER ben ik van mening dat we voor de voorzieningszekerheid op de Noordwest Europese markt sterke inkopers op de wereldmarkt nodig hebben, maar ik ben er niet van overtuigd dat er per definitie en bij voortdoring een *Nederlandse* inkoper zal moeten zijn met de Staat *als aandeelhouder*. Niet per definitie een Nederlandse inkoper, omdat de analyse van de AER laat zien dat er in Europa straks een aantal grote spelers aan de vraagzijde zullen opereren, die in staat zijn te zorgen dat voldoende gas naar de Europese markt komt. En niet per definitie met de Staat als aandeelhouder in het handelsbedrijf, omdat vrijwel overal in Europa en Noord-Amerika sterke inkopers functioneren zonder staatsparticipatie. Dat laat een actieve rol van de overheid via diplomatieke kanalen, regelgeving en randvoorwaarden natuurlijk onverlet. En het betekent overigens ook niet dat ik een grote Nederlandse inkoper op de Europese markt niet zou verwelkomen.

Economische efficiency

De liberalisering van de gasmarkt in Europees verband die eind jaren 90 in gang is gezet heeft tot doel gehad de beschikbaarheid van gas te reali-

seren tegen efficiënte prijzen en op transparante voorwaarden. Inmiddels zijn er vele stappen gezet en in Nederland zijn de ontwikkelingen snel gegaan.

- Er zijn nieuwe spelers op de markt gekomen, die een substantieel marktaandeel hebben verworven. Zo is 40 à 50% van de grootverbruikers overgestapt naar een andere gasleverancier dan Gasunie.
- Dit heeft geleid tot een aanzienlijke groei van import door derden, naar 15 miljard m³ in 2004.
- Ook voor kleinverbruikers zijn er nieuwe partijen op de markt gekomen en zijn er meer huishoudens dan verwacht van energieleverancier veranderd.
- Per 1 juli 2004 is er een onafhankelijke landelijke netbeheerder (GTS). Volgens de huidige planning zal per 1 juli 2005 het netbedrijf volledig worden gesplitst van het handelsbedrijf van Gasunie en in handen komen van de Staat. De voorbereidingen hiertoe zijn in een vergevorderd stadium. De netbeheerder zal een belangrijke rol spelen bij het faciliteren van de marktwerking.
- De handel op het TTF is in een paar jaar tijd gegroeid tot 11 miljard kubieke meter in 2004. Bovendien is de APX begin dit jaar samen met GTS een gasbeurs begonnen.

De DTe constateert in zijn recente onderzoek naar de werking van de groothandelsmarkt voor gas (maart 2005) o.a. dat er voldoende spelers op de markt zijn, er een goede marktplaats (TTF) bestaat, de drempels tot toetreding niet hoog zijn en de toegang tot transport en ondersteunende diensten non-discriminatoire is. Maar de DTe signaleert ook dat de markt in een aantal opzichten onvoldoende functioneert. Zo is de DTe van mening dat het balanceringsregime van GTS onvoldoende transparant en efficiënt is en dat marktpartijen voor de inkoop van flexibiliteit op de Nederlandse markt vooral aangewezen zijn op Gasunie Trade & Supply (T&S).

De AER besteedt in zijn advies weinig aandacht aan de verdere ontwikkeling en totstandkoming van de Noordwest Europese markt en de bestaande knelpunten in die markt. Ik ben van mening dat we nu hoge prioriteit moeten geven aan het oplossen van bestaande knelpunten. Een efficiënt werkende markt is immers voorwaarde om andere zorgen en wensen die er zijn op het gebied van de voorzieningszekerheid, het zorgvuldig beheer van onze bodemschatten én de totstandkoming van een handelsknooppunt in Noordwest Europa aan te pakken.

Inmiddels zijn er de nodige stappen in voorbereiding of gezet, zoals de aanpassing van het balancerings- en boeteregime van GTS en op het punt van kwaliteitsconversie. Op basis van het eerder genoemde onderzoek kondigt de DTe nieuwe stappen aan. Ik ben het eens met de hoofdrichting die de DTe kiest: het gaat om maatregelen die een transitie naar een goed werkende markt moeten bevorderen, in eerste instantie vooral in Nederland, maar zo snel mogelijk ook in Noordwest Europa.

In die transitie speelt T&S een belangrijke rol. Voor zover de Nederlandse markt nog de relevante markt is, heeft T&S daar een belangrijke positie, met name op het punt van flexibiliteit. T&S is immers in de eerste plaats het verkoopkantoor van NAM, dat over bijna driekwart van het Nederlandse gas en met name over het Groningenveld beschikt. Bovendien beschikt T&S over de drie belangrijke gasopslagen in Norg, Grijpskerk en Alkmaar. Een structurele oplossing voor de knelpunten die samenhangen met de belangrijke positie van T&S ligt in het verder bevorderen van de totstandkoming van een Noordwest Europese markt. In Europees verband zal ik doorgaan met een versnelling van de liberalisering te bepleiten, zeker in buurlanden als Duitsland en België. Ook moeten verbeteringen op de Nederlandse markt worden nagestreefd. Ik reken

erop dat T&S daaraan een actieve bijdrage levert. In het najaar zal ik hier specifieker op ingaan, mede op basis van de eindconclusies van het eerder genoemde DTe-rapport.

Optimaal beheer bodemschatten

Nederland verkeert in de gelukkige omstandigheid dat het op haar grondgebied een enorme rijkdom heeft aan gasreserves. Dit gas heeft een belangrijke rol gespeeld in de voorzieningszekerheid in de EU en Nederland en kan dat ook in de komende decennia blijven doen. Er worden echter steeds minder gasvondsten gedaan en de gasvoorraad in de bestaande kleine velden en in het Groningenveld lopen terug. De doelstelling is en blijft om de komende jaren zoveel mogelijk gas uit de Nederlandse bodem te winnen en te voorkomen dat miljarden kubieke meters aan economisch winbaar gas in de grond achterblijven. Hierbij is een cruciale rol weggelegd voor het kleine veldenbeleid, het strategisch beheer van het Groningenveld¹ en andere maatregelen om het investeringsklimaat voor mijnbouwondernemingen te verbeteren².

De AER wijst terecht op het grote belang van het kleine veldenbeleid en de strategische functie van het Groningenveld, dat alleen maar aan betekenis wint bij het toenemen van de Europese importbehoefte. Voor mij staat in ieder geval voorop dat het kleine veldenbeleid gehandhaafd blijft, om zodoende een optimale opbrengst van onze gasvoorraden voor de samenleving te genereren. De wettelijke zeggenschap van de Staat over de productie van het Groningenveld en de kleine velden is daarvoor wezenlijk. In dat verband ben ik van plan om te bezien hoe het strategisch beheer van het Groningenveld het best kan worden vormgegeven. Ik zal in elk geval nog dit jaar met een aanwijzing komen voor de invulling van het plafond op de productie uit het Groningenveld, dat medio vorig jaar in de Gaswet is geïntroduceerd in plaats van een nationaal productieplafond.

Nederland gasrotonde

Zoals de AER terecht schetst, is Nederland thans al een belangrijk knooppunt in de EU-gasmarkt en heeft Nederland alle mogelijkheden om deze positie in de toekomst verder uit te bouwen. De sterke positie als gasproducent en -exporteur heeft geleid tot een uitgebreide gasinfrastructuur met verbindingen naar vele EU-landen. In 2006 zal er naar verwachting ook een rechtstreekse verbinding zijn met de markt in het Verenigd Koninkrijk via de BBL. Ook zijn er reeds diverse gasopslagen en bieden de mogelijkheden voor zoutcavernes en geheel of gedeeltelijk lege gasvelden kansen voor toekomstige gasopslag. Bovendien zijn er de laatste jaren diverse marktplaatsen gecreëerd waar het gas verhandeld kan worden, zoals de Eurohub, het TTF en de gasbeurs. Recent is bekend geworden dat het transportbedrijf van Gasunie en VOPAK de mogelijkheden gaan onderzoeken voor de ontwikkeling van een ontvangsterminal voor LNG. Dit past in mijn visie, waarin ik een sterke rol zie weggelegd voor het transportbedrijf in de ontwikkeling van de Nederlandse infrastructuur en de koppeling daarvan met de ons omringende landen. Met de realisatie van een goede marktplaats in Nederland en een actieve opstelling van het transportbedrijf bij dergelijke initiatieven worden goede voorwaarden gecreëerd voor een Nederlandse gasrotonde.

4 Conclusie

Concluderend kan ik stellen dat ik veel waardering heb voor het AER-advies. Om te beginnen geeft het een gedegen analyse van de ontwikkeling van de Europese markt in mondiaal perspectief. Het perspectief van die markt is leidend bij de stappen die op korte termijn moeten worden gezet. De AER vraagt op basis van die analyse terecht grote aandacht voor de voorzieningszekerheid en voor het belang van de

¹ Zie artikel 55 Gaswet en artikelen 34–36 Mijnbouwwet.

² Zie Gaswinningsbrief, TK 2004–2005, 29 023, nr. 6.

betrokkenheid van de overheid hierbij. Ook ben ik het eens met de oproep om de sterke kanten van Nederland op de gasmarkt uit te bouwen en te streven naar een Nederlandse gasrotonde ten behoeve van de Noordwest Europese markt.

Op korte termijn ben ik voornemens om de volgende zaken op te pakken:

- **Voorzieningszekerheid**
De Nederlandse overheid zal bezien hoe de voorzieningszekerheid op langere termijn bevorderd kan worden. Daarbij is met name de vraag aan de orde op welke wijze dat in het buitenlands beleid een plaats krijgt. In het eerder aangekondigde Energierapport kom ik hierop terug.
- **Realiseren van verdere verbeteringen in de gasmarkt**
Aandachtsgebieden hierbij zijn de beschikbaarheid en transparantie in vraag en aanbod van flexibiliteit, verbetering van het balanceringsregime, een efficiënt en transparant gebruik van de beschikbare capaciteit voor transport, feitelijke transportmogelijkheden voor binnenlandse en internationale gasstromen, verbetering van de handel op het TTF en kwaliteitsconversie. In het najaar zal ik hier specifiek op ingaan. Daarbij zullen de eindconclusies van de DTe die na de zomer verwacht worden belangrijke input vormen. Deze maatregelen staan in het perspectief van de ontwikkeling naar een Europese markt. Daarom zal ik in Brussel en in de hoofdsteden van de ons omringende landen onverminderd inzetten op daadwerkelijke implementatie van gemaakte afspraken, gericht op de totstandkoming van die markt.
- **Sterk transportbedrijf**
Ook van belang is dat het transportbedrijf een actieve houding inneemt als het gaat om het creëren van een goede infrastructuur en daarvoor de ruimte krijgt. Dat is een belangrijke voorwaarde voor de Nederlandse gasrotonde, waar de AER in zijn advies over spreekt. Met de splitsing van Gasunie komt op 1 juli a.s. een onafhankelijk netbedrijf tot stand, dat uitstekend gepositioneerd is om die rol te spelen.
- **Groningenplafond**
In het kader van het strategisch beheer van het Groningenveld ben ik voornemens om nog dit jaar op basis van de Gaswet een aanwijzing te geven aan Gasunie T&S voor de invulling van het plafond op de productie van het Groningenveld.

Over de verdere herstructurering van het gasgebouw wil ik – in het licht van het AER-advies – op dit moment nog geen verdere uitspraak doen. In de eerste plaats geef ik thans prioriteit aan bovenstaande maatregelen, waarmee belangrijke stappen gezet worden in de richting van een goed werkende Noordwest Europese gasmarkt en een spilfunctie van Nederland in die markt. Daarmee wordt ook de voorzieningszekerheid zo goed mogelijk gewaarborgd. In de tweede plaats bestaat er blijkens het AER-advies en de reacties die dat heeft losgemaakt nog onzekerheid over de richting en het tempo van de verdere ontwikkelingen op de Europese gasmarkt. Die onzekerheid maakt het niet wenselijk nu al definitieve of onomkeerbare beslissingen te nemen over de toekomstige structuur van het gasgebouw. In de derde plaats zijn inmiddels belangrijke doelen van de Staat bereikt met de met Shell en Esso bereikte overeenstemming over de voorgenomen herstructurering van de transportactiviteiten van Gasunie. Als gevolg hiervan zullen – volgens de huidige planning per 1 juli a.s. – het transportbedrijf en het handelsbedrijf van Gasunie volledig juridisch ontvlochten worden, zal de Staat het volledige belang in het transportbedrijf verwerven en zal een onafhankelijk transportbedrijf ontstaan¹.

¹ Kamerstukken II 2004/05, 28 109, nr. 6.