

Vergaderjaar 2024–2025

33 529

Gaswinning

Nr. 1276

BRIEF VAN DE MINISTER VAN KLIMAAT EN GROENE GROEI

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 maart 2025

Nederland produceert al decennialang aardgas, zowel op land als op de Noordzee. In de overgang naar duurzame energie, zal aardgas nog een belangrijke rol blijven spelen. De afgelopen jaren is de productie van aardgas op de Noordzee sterker gedaald dan wenselijk is in deze fase van de transitie. Als er geen maatregelen worden genomen, zal de productie de komende decennia verder dalen. Hiermee wordt Nederland meer afhankelijk van import en kwetsbaarder voor prijschommelingen van LNG. Daarnaast kent geïmporteerd gas een veel hogere uitstoot van broeikasgassen. In het licht van alle geopolitieke ontwikkelingen is het belang van een onafhankelijke en diverse energievoorziening sterker geworden. Daarom maakt het kabinet momenteel met de sector afspraken over de gaswinning in Nederland, zodat deze bij kan blijven dragen aan een meer onafhankelijke positie van ons land.

Potentie van gaswinning op de Noordzee

In het regeerprogramma (bijlage bij Kamerstuk 36 471, nr. 96) is opgenomen dat dit kabinet de gasleveringszekerheid borgt door onder andere de nationale productie te optimaliseren en de gaswinning op de Noordzee op te schalen. Conform de motie van het lid Erkens van 11 april 2024¹ en het regeerprogramma wordt er een sectorakkoord uitgewerkt. In het Commissiedebat mijnbouw van 2 oktober 2024 heb ik toegezegd u hierover te informeren². Met de sectorpartijen, de branchevereniging Element NL en met Energie Beheer Nederland (EBN) bespreekt het kabinet momenteel alle maatregelen die door de verschillende partijen moeten worden uitgevoerd om het activiteitsniveau omhoog te brengen. Deze gesprekken bevinden zich in een vergevorderd stadium. Het kabinet verwacht u dit voorjaar over deze afspraken te informeren. Hieronder volgen al enkele van de hoofdlijnen om de Kamer mee te nemen in de richting die wordt ingeslagen.

¹ Kamerstukken II 2023/24, 29 023, nr. 505

² TZ202410-019

EBN heeft, als beleidsdeelneming in olie- en gasprojecten, op verzoek van het Ministerie van KGG in kaart gebracht waar de resterende potentie van aardgas en aardolie op de Noordzee zich bevindt en waarom productie hiervan zonder maatregelen niet van de grond zou komen. In de recent verschenen «Staat van de Sector» gaat EBN hier nader op in.³ EBN en de sector concluderen dat er nog voldoende potentie is op de Noordzee om te ontwikkelen. Hiervoor is het echter wel nodig dat de sector in gezamenlijkheid voorstellen uitwerkt, hun werkzaamheden waar mogelijk bundelt en deze gecoördineerd uitvoert. Om het resterende potentieel te kunnen ontsluiten, heeft EBN het initiatief tot «Regioprogrammering Noordzee» genomen. Deze nieuwe benadering vormt het uitgangspunt van het sectorakkoord. Naast deze regionale aanpak en versterkte samenwerking, worden in het akkoord maatregelen uitgewerkt die er aan bijdragen dat investeringsrisico's worden verlaagd, dat onbenutte vergunningen worden overgedragen aan partijen die wel willen investeren en worden er maatregelen uitgewerkt die de vergunningverlening voorspelbaarder maken en versnellen. Ook wordt onderzocht of er maatregelen nodig zijn om de economische aantrekkelijkheid van het ontwikkelen van nieuwe velden te vergroten. Nu kiezen mondiaal opererende bedrijven er voor om in andere landen te investeren, omdat de investering daar meer opbrengt. Eerder gemaakte afspraken over de gaswinning, zoals bijvoorbeeld de afspraak in het Noordzeeakkoord dat het niveau van de gaswinning op de Noordzee te allen tijde onder het niveau van het aardgasgebruik van Nederland blijft, blijven onveranderd. Tegelijkertijd met de gesprekken over maatregelen voor gaswinning op de Noordzee werkt het kabinet met de sector maatregelen uit voor de gaswinning op land. Deze kent andere knelpunten, vraagt bespreking met regionale overheden en vergen ook andere maatregelen. Voor deze gesprekken is meer tijd nodig. De afspraken zullen uiteindelijk wel gezamenlijk in één akkoord landen.

De nieuwe (beleids)maatregelen die worden uitgewerkt, zijn gericht op een optimale benutting van het resterende potentieel dat nog in de ondergrond aanwezig is. Geschat wordt dat er maximaal nog circa 100 miljard m³ aardgas economisch winbaar is op de Noordzee. Indien er geen maatregelen worden genomen zal de gasproductie op de Noordzee in 2035 eindigen. Het volume is dan te laag om de kosten voor het gebruik van de infrastructuur te kunnen dragen. Infrastructuur zal dan worden ontmanteld en velden worden permanent afgesloten.

Tijdens het Commissiedebat mijnbouw van 2 oktober 2024 heeft de Kamer om een berekening gevraagd van de huidige en potentiële gasproductie in Nederland⁴. In 2023 was het aardgasgebruik circa 32 miljard m³. Hiervan werd circa één derde deel (10,2 miljard m³)⁵ in Nederland geproduceerd. 5,9 miljard m³ was afkomstig uit kleine velden op zee, 2,9 miljard m³ uit kleine velden op land en 1,5 miljard m³ uit het Groningenveld. Het overgrote deel wordt geïmporteerd, deels via pijpleidingen uit Noorwegen, België en het VK, maar voor een groot deel ook uit de VS in de vorm van LNG. In het jaarverslag 2023 Delfstoffen en Aardwarmte⁶, dat het kabinet op 9 september 2024 aan de Kamer heeft gestuurd, licht TNO-AGE dit uitgebreid toe. Ook de onlangs door EBN gepresenteerde infographic⁷ geeft hier verdere duiding aan.

³ <https://www.ebn.nl/feiten-en-cijfers/kennisbank/rapport-de-staat-van-de-sector-geeft-inzicht-in-investeringsklimaat-in-de-nl-ep-sector/>

⁴ TZ202410-022

⁵ Vanwege de afronding van de getallen wijkt de optelsom van de afzonderlijke volumes iets af van het totaal dat hier vermeld staat.

⁶ TNO-AGE Jaarverslag 2023 Delfstoffen en aardwarmte in Nederland (Kamerstukken 2024/25, 36 410 XIII, nr. 99)

⁷ <https://www.ebn.nl/feiten-en-cijfers/infographic/>

Dat een akkoord nodig is, laten ook de cijfers over 2024 zien. Er is in het afgelopen jaar geen enkele exploratieboring uitgevoerd. Op verzoek van de Kamer⁸ heeft het kabinet TNO-AGE gevraagd hoe het activiteiten-niveau in Nederland zich verhoudt tot Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk. De rapportage hierover is als bijlage bijgevoegd. Met name het zuidelijke deel van de Noordzee in het VK leent zich voor een vergelijking, omdat de aardgasvoorraden min of meer tegelijkertijd ontwikkeld zijn, en het VK zich dus in een vergelijkbare positie bevindt. Ook daar is te zien dat de productie al jaren daalt en er ook veel minder exploratieboringen zijn. In 2024 waren er drie exploratieboringen in het zuidelijke Noordzee-deel van het VK. De cijfers voor Noorwegen laten een beeld zien met meer activiteiten. Noorwegen is haar aardgasvoorraden pas later gaan ontwikkelen, en bevindt zich nog op de piekproductie. Ook het fiscale regime is anders ingericht. Zo worden de risico's op een droge put (mislukte boring) gemitigeerd. Daar staat tegenover dat de belasting over de productie hoger is. In Noorwegen lag het aantal exploratieboringen in 2024 op 21. In haar rapportage concludeert TNO dat er nog potentieel op de Noordzee aanwezig is en dat het activiteiten-niveau weer naar gemiddeld drie exploratieboringen per jaar zal moeten gaan om dit te ontsluiten. Dit onderstreept nogmaals het belang van het sectorakkoord.

Ontmanteling & hergebruik

Tijdens het Commissiedebat Carbon Capture & Storage (CCS) van 26 september 2024 heeft u mij ook gevraagd om helder uiteen te zetten wat de eisen en regels zijn omtrent het verwijderen van pijpleidingen en platforms op de Noordzee⁹. In artikel 44, eerste lid, van de Mijnbouwwet is vastgelegd dat de vergunninghouder binnen vier weken na het buiten werking stellen van een platform of pijpleiding een melding dient te doen bij de Minister. Bijvoorbeeld in het geval waarin de gaswinning wordt beëindigd. Bij de melding over het buiten werking stellen van een pijpleiding dient de vergunninghouder uitgebreide informatie te verstrekken over onder andere de ligging, de technische geschiedenis en de staat van de pijpleiding. Dit stelt mij als Minister in staat, op basis van het toetsingskader dat is vastgelegd in het Programma Noordzee 2022–2027, te bepalen of het mogelijk is de pijpleiding veilig en schoon achter te laten of dat deze moet worden verwijderd. Een besluit tot verwijdering moet altijd binnen zes maanden na de melding worden genomen. De beoordeling wordt gebaseerd op: de doelmatigheid van het gebruik van de ruimte, de gevolgen voor het milieu, de veiligheid op zee en land, en de doelmatigheid van de kosten. Het uitgangspunt zoals geformuleerd in het Programma Noordzee 2022–2027 is dat pijpleidingen voor olie- en gastransport op zee in principe schoon en veilig mogen worden achtergelaten, mede omdat pijpleidingen veelal in de zeebodem liggen en verwijdering leidt tot schade aan het milieu. Voor pijpleidingen die voor CO₂-opslag of waterstofproductie worden ingezet geldt dat deze wel verwijderd moeten worden zodra die activiteiten zijn beëindigd. Een platform dient altijd verwijderd te worden, tenzij dit wordt hergebruikt.

Binnen een jaar na het buiten werking stellen van een platform of van een pijpleiding waarvan de Minister heeft besloten dat dit moet worden verwijderd, moet een verwijderingsplan bij de Minister worden ingediend. In dit plan wordt beschreven hoe de verwijdering zal plaatsvinden, inclusief de gekozen werkwijze, de kostenraming en het verwachte resultaat van de werkzaamheden. De Minister vraagt advies over het plan aan SodM, de Kustwacht en Rijkswaterstaat Zee & Delta. Het verwijderingsplan wordt pas goedgekeurd indien het voldoet aan de gestelde

⁸ Motie van het lid van Wijngaarden van 16 oktober 2023; Kamerstukken 2023/24, 33 529, nr. 1193

⁹ TZ202409-084

eisen. Als Minister kan ik ook aanvullende voorwaarden of met bijkomende voorschriften opleggen.

In het geval het platform of de pijpleiding nodig is voor een ander mijnbouwwerk, het doelmatiger kan worden verwijderd of hergebruikt op een later moment, of als het geheel of gedeeltelijk in aanmerking komt voor hergebruik of onderzoek, dan kan er een tijdelijke ontheffing voor het indienen van een verwijderingsplan en het verwijderen van het platform of de pijpleiding worden verleend¹⁰. Deze ontheffing kan maximaal voor vijf jaar verleend worden en deze kan telkens voor vijf jaar worden verlengd. De ontheffing kan gewijzigd of ingetrokken worden indien de ontheffing niet langer nodig is om in hergebruik te kunnen voorzien, of als er niet in overeenstemming met de ontheffing is of wordt gehandeld.

Na de uitvoering van de verwijdering dient een rapport te worden ingediend waarin wordt beschreven of de werkzaamheden overeenkomstig het goedgekeurde verwijderingsplan en de geldende voorschriften zijn uitgevoerd. Indien het rapport voldoet aan de eisen, kan de Minister besluiten tot instemming met de uitgevoerde verwijdering. In het geval van gedeeltelijke verwijdering kan de verplichting tot verdere verwijdering worden overgedragen aan een nieuwe exploitant, bijvoorbeeld wanneer een platform wordt omgebouwd voor CO₂-opslag of waterstofproductie.

Financiële soliditeit vergunninghouder

De Mijnbouwwet verplicht een vergunninghouder over voldoende financiële en technische capaciteit te beschikken om aan de verplichtingen van een winningsvergunning en opsporingsvergunning te voldoen, bijvoorbeeld aan de verplichting om de infrastructuur op te ruimen nadat de winning is gestopt. Dat geldt ook in het geval de vergunning wordt overgenomen door een nieuwe partij. In mei 2023 heeft de Tweede Kamer een motie van de leden Kröger en Nijboer¹¹ aangenomen waarin de regering wordt opgeroepen er op toe te zien dat bij de overdracht van vergunningen van NAM aan een opvolger de verkoop alleen wordt toegestaan als SodM en EBN betrokken zijn bij het toetsen van de nieuwe eigenaar en de regering er via de verantwoordelijkheidszin op toeziet dat de nieuwe partij een valide partij is.

Op 31 augustus 2022 heeft NAM een aanvraag gedaan voor de overdracht van vergunningen naar NAM Offshore. Het betrof vijftien winningsvergunningen en drie opsporingsvergunningen op de Noordzee. Omdat NAM een overeenkomst heeft gesloten met Tenaz Energy voor de verkoop van NAM Offshore, is getoetst of NAM Offshore als dochteronderneming van Tenaz Energy over voldoende technische en financiële mogelijkheden kan beschikken om de activiteiten onder de vergunningen op een veilige en verantwoorde wijze uit te voeren. Hiervoor is, zoals de motie ook nadrukkelijk vraagt, advies gevraagd aan SodM en EBN. Op basis van de adviezen van SodM en EBN is besloten om toestemming te verlenen voor de overdracht van de vergunningen van NAM naar NAM Offshore, als dochter van Tenaz Energy.

Met Tenaz Energy heeft zich een nieuwe partij aangediend die bereid is te investeren in de gaswinning op de Noordzee. Dit draagt bij aan de beoogde versnelling van de gaswinning op de Noordzee.

Gegeven de eerdere start én de urgentie van de gaswinning op de Noordzee, rond ik de komende weken eerst de gesprekken met de sector

¹⁰ Zie art. 62b, Mijnbouwbesluit

¹¹ Kamerstukken II 2022/23, 33 529, nr. 1144

voor het onderdeel Noordzee af. Waarna ik deze met de Tweede Kamer zal delen. De inzet van het kabinet is om de aanvullende afspraken over de gaswinning op land voor het zomerreces rond te hebben.

De Minister van Klimaat en Groene Groei,
S.Th.M. Hermans