

Aan De Minister van Economische Zaken,
Landbouw en Innovatie
De heer drs. M.J.M. Verhagen
Postbus 20101 (A/149)
2500 EC Den Haag

Datum 8 februari 2011

Onderwerp Briefadvies opkomst onconventioneel gas

Kenmerk 11/07

“ De grootste revolutie in de aardgasmarkt in de afgelopen vijftig jaar is de stille opkomst van de productie van onconventioneel gas en dat zonder dat er een lint voor is doorgeknipt of een belangwekkende toespraak over is gehouden.¹”

Geachte heer Verhagen,

In nauwelijks vijf jaar is het aanbod van aardgas in de wereld structureel veranderd door de commerciële ontginning van onconventionele aardgasreserves in de Verenigde Staten. Deze belangrijke ontwikkeling aan de aanbodkant valt samen met een terugval in de gasvraag als gevolg van de economische crisis. Als gevolg van beide ontwikkelingen is de internationale gasmarkt ingrijpend gewijzigd. Op grond hiervan acht de Energieraad het opportuun zijn advies met betrekking tot het aardgasbeleid van vijf jaar geleden te vernieuwen. Hierbij zijn uiteraard ook de uitkomsten van het Gasplatform meegenomen en aangevuld.

Opkomst onconventioneel gas

In het tijdsbestek van enkele jaren is door de opkomst van het aanbod van onconventioneel gas op de Amerikaanse gasmarkt het perspectief op de internationale markt veranderd. Nog in 2006 werden grote en snel groeiende LNG-importen door de Verenigde Staten (VS) verwacht, waarvoor in landen met grote gasreserves – vooral in het Midden-Oosten – liquefactiecapaciteit werd gebouwd en in de VS en Mexico regassificatiecapaciteit. Dat gevoegd bij de groei van de aardgasvraag in Azië, maar ook de toenemende vraag naar gasimporten in Europa, leidde tot de conclusie dat de wereldgasmarkt structureel een

¹ Daniel Yergin, presentatie WGC 2009, 5-9 oktober 2009

verkopersmarkt zou worden. In deze marktstructuur moesten beleidsmakers bovendien rekening houden met een (geo-) politiek kwetsbare concentratie van het aanbod in een beperkt aantal landen (Rusland en het Midden-Oosten). Met andere woorden, het gebrek aan voldoende geografische diversificatie maakte Europa, maar ook andere regio's, kwetsbaar in deze verkopersmarkt zoals ook destijds door de Raad in zijn advies 'Gas voor Morgen' (januari 2005) is aangegeven.

De snelle en forse productiegroei van onconventioneel gas in de Verenigde Staten heeft fundamentele wijzigingen in de wereldaardgasmarkt bewerkstelligd. Schattingen van het Energy Information Administration (EIA) te Washington kwamen destijds op benodigde LNG-importen (Liquified Natural Gas) van 60 miljard m³ in 2010 oplopend tot 150 miljard m³ in 2020. De werkelijkheid laat echter een LNG-import door de VS van 10 à 13 miljard m³ zien in de laatste jaren. Grote volumina aan LNG, die gedacht waren voor de VS bestemd te zijn, kwamen daarmee onverwacht beschikbaar op de wereldmarkt, hetgeen gunstig was voor de aardgas-importerende landen in Europa en in Azië.

Groter gasaanbod en diversificatie

Het grote succes van onconventionele gasproductie in de VS heeft tot veel onderzoek geleid naar onconventioneel gas elders in de wereld. Dat onderzoek heeft verre van de rijpheid bereikt die het speuren naar conventioneel gas wel heeft (en dat is weer minder ontwikkeld dan het onderzoek naar aardolie). Maar de onderzoeksresultaten hebben al wel duidelijk gemaakt dat de reserves aan onconventioneel aardgas in de wereld zeer substantieel zijn, waardoor waarschijnlijk de wereldgasreserves ten minste zullen verdubbelen en wellicht meer dan dat. Het IEA (International Energy Agency) komt in zijn recente World Energy Outlook tot de verwachting dat de aardgasreserves in de wereld toereikend zijn voor zo'n 250 jaar op het huidige productieniveau, hetgeen een andere orde grootte is dan de 60 à 100 jaar waarmee voorheen werd gerekend.

Bovendien is gebleken dat de reserves aan onconventioneel gas geografisch ruim verspreid zijn over de wereld. Niet alleen in de VS, maar ook in China, India, Australië, Zuid-Afrika, Zuid-Amerika, Europa (vooral het oostelijk deel daarvan) en Rusland is de potentie groot. Daarmee ligt een gewenste geografische diversificatie van het gasaanbod in feite ook voor de hand. Uiteraard niet van de ene dag op de andere, maar wel op afzienbare termijn, gedacht kan worden aan zo'n 10 jaar.

Het ontsluiten van onconventioneel gas zal vooral in landen die om strategische redenen minder afhankelijk willen worden van gasimporten sterk worden bevorderd. Voorbeelden hiervan zijn China en de Oost-Europese landen. In het geval van Polen zijn het commerciële

partijen die onderzoek doen naar de potentie, in China zijn deze commerciële partijen ook betrokken in samenwerking met een nationale oliemaatschappij. Onconventioneel gas heeft bewezen zich ook in een marktsituatie met lagere prijzen in de VS te kunnen handhaven. Wellicht dat de winningkosten buiten de VS om allerlei redenen iets hoger zullen zijn, maar dat neemt niet weg dat onconventioneel gas een plaats heeft veroverd in de markt en het aanbod structureel heeft verruimd. Naast het reeds gememoreerde wegvallen van de voorziene structurele LNG-importen in de VS, zal (potentiële) LNG-vraaguitval elders ook druk geven op de LNG-markt. Dit biedt kansen voor Europa en zeker voor Nederland als gasrotonde voor Noordwest-Europa, mits voldoende LNG-aanlandingscapaciteit beschikbaar is. Het ruimere aanbod van onconventioneel inheems gas zou dus niet moeten leiden tot het uit- of afstel van de realisering van alle nieuwe aanlandingscapaciteit voor LNG, maar het beleid moet erop gericht zijn om over voldoende LNG-capaciteit te beschikken om deze marktkansen te benutten. Juist in een markt met meer aanbod is het beschikken over ruim bemeten gasinfrastructuur om marktkansen aan te grijpen zeer waardevol en moeten marktpartijen de kans geboden worden deze te benutten.

De winning van onconventioneel gas is soms niet zonder problemen. Het aantal boringen om het gas “vrij” te maken is groter, maar de benodigde grondoppervlakte van de installaties die hiervoor nodig zijn is klein. Desalniettemin is het van groot belang om bij winning op het vaste land landeigenaren of grondgebruikers aan boord te krijgen door hen ook te laten profiteren van de winning op hun land. Daarnaast is het doorboren van waterlagen een potentieel risico dat beheerst moet worden. Dit is geen onbekend aandachtspunt, maar vereist goede techniek en goed toezicht. Voorts worden bij de winning voor het kraken van het gesteente grote hoeveelheden water met toevoegingen benut. Goed watermanagement en een goed begrip van het gedrag van gesteenten bij het kraken zijn hier een voorwaarde, waaraan het aanvankelijk in de VS wellicht heeft ontbroken. Nederland heeft veel kennis op dit gebied en zou deze verder moeten ontwikkelen en vermarkten.

Kopersmarkt

De opkomst van onconventioneel gas heeft dus sterk bijgedragen aan een structurele verandering van de wereldgasmarkt. Daarnaast zijn door de financieel-economische crisis in tal van landen groeivertragingen van de economie ontstaan waardoor een lagere vraag naar aardgas ontstond. Er is momenteel geen sprake meer van een verkopersmarkt. En mits er voldoende wordt geïnvesteerd in de productie van onconventioneel aardgas, naast de investeringen in conventioneel gas en LNG, zal een nieuw omslagpunt (naar een verkopersmarkt) vele jaren op zich laten wachten. De Raad denkt daarbij eerder aan 10 jaar of langer dan aan 5 jaar.

In een markt met (potentieel) meer aanbod dan vraag zal meer druk ontstaan op de gasprijs en vooral op de nog veel gehanteerde koppeling van gasprijzen aan de olieprijs. Indien deze steeds meer wordt losgelaten door "gas-to-gas" concurrentie en hieruit resulterende spotprijzen, wordt de prijs volatieler. De gasmarkt ontwikkelt zich dan tot een echte commodity-markt waarin geringe overschotten in vraag of aanbod grote prijsbewegingen tot gevolg hebben. In het laatste jaar werd olie duurder, maar gas goedkoper. Prijsvolatiliteit zal de behoefte aan gasopslag vergroten. In tijden van lage prijzen zullen gasaanbieders er de voorkeur aan geven om hun gas op te slaan in afwachting van betere tijden en omgekeerd. Dit is een belangrijk aspect voor de vormgeving van de gasrotonde.

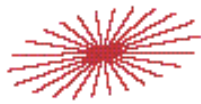
Onconventioneel gas heeft de spelregels van de markt structureel veranderd; het is een "game changer" in de wereld aardgasmarkt, doordat:

- de aardgasreserves zo fors zijn toegenomen dat er geen belemmering meer is voor het realiseren van een groter (Europees) marktaandeel voor gas met name in de elektriciteitsopwekking. Aardgasprijzen zullen dit ook stimuleren;
- de geografische diversificatie in voldoende mate gerealiseerd kan worden zodat ook uit hoofde van de noodzakelijke voorzieningszekerheid er geen belemmering hoeft te zijn voor een groter (Europees) marktaandeel voor aardgas, ook niet in de elektriciteitssector;
- door de verwachte langdurige kopersmarkt – en ook om productietechnische redenen bij onconventioneel gas – meer en nieuwere contractvormen in de aardgasmarkt tot toepassing zullen komen, ook van korte-termijn aard. In combinatie met een versterkte ontwikkeling van de spotmarkt voor aardgas, kunnen ook commerciële risico's beter gespreid worden hetgeen eveneens een groter (Europees) marktaandeel voor aardgas mogelijk maakt;
- de combinatie van het voorgaande het daadwerkelijk mogelijk maakt aardgas de rol te laten spelen die nodig is om een effectieve transitie naar een duurzame energievoorziening te realiseren. Ook daarvoor zal het (Europese) marktaandeel van aardgas zeker ten koste van het kolenaandeel sterk kunnen groeien, mede om ook al op kortere termijn een lagere uitstoot van CO₂ te realiseren.

Aanbevelingen

Een en ander zal niet vanzelf gaan en de Raad doet de volgende aanbevelingen om de zijns inziens gewenste ontwikkelingen te bevorderen:

- Maak de winning van onconventioneel gas aantrekkelijk voor eigenaren van land en bewoners op percelen (bv. huurders), waaronder zich onconventioneel gas bevindt. Deze vergoeding moet eenvoudig van opzet zijn en uitstijgen boven een kosten- en schadevergoeding. Voor een actieve medewerking aan de winning van onconventioneel gas



van het vereiste grote aantal landeigenaren en -gebruikers is het op enigerlei wijze verkrijgen van een aandeel in de opbrengsten van de overheid uit de winning onontbeerlijk.

- Maak duidelijk dat de bestaande wetgeving en regulering adequaat is, waarmee helderheid over de randvoorwaarden voor de winning van onconventioneel gas is gegeven.
- Inventariseer mogelijke kwaliteitsverschillen in onconventioneel gas en ga na wat benodigd is voor de behandeling en transport hiervan. Hier speelt met name de rol van Gasunie ter bevordering van bedoelde productie.
- Bevorder de ontwikkeling en benutting van technologieën voor het zowel in economische als in milieutechnische zin optimaal winnen van onconventioneel gas, met vooral aandacht voor de waterhuishouding onder de grond en de behandeling van afvalwater.
- Blijf samen met het bedrijfsleven investeren in de ontwikkeling van hoogwaardige kennis in Nederland voor het verder verbeteren van de efficiënte benutting van gas in de energiehuishouding.
- Blijf winning uit marginalere bronnen stimuleren: kleine velden onshore en offshore, onconventioneel gas, biogas en groen gas. Stel een productieplafond voor het Groningenveld vast dat stimulerend is voor de winning van deze bronnen.
- Stimuleer de inzet van gas in Europa en in Nederland als onderdeel van de transitie naar een duurzame energiehuishouding onder andere door gasverbruik in elektriciteitsproductie te verkiezen boven kolen, ook gas in te zetten in kolencentrales in combinatie met duurzame biomassa in kolencentrales. Dit maakt de snelle grootschalige implementatie van CCS (Carbon Capture and Storage) minder dwingend door de sterk lagere CO₂-uitstoot van gas.
- Benut de kansen die vooral het te verwachten ruimere aanbod van LNG biedt voor de Europese gasmarkt door het opnemen van voldoende LNG-aanlandingscapaciteit in de gasrotonde.
- Bepleit een heldere communicatie door de Europese Commissie over de rol van gas in die duurzame energiehuishouding.

Mr. M.J. Oudeman
(voorzitter)