



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet, houdende wijziging van de Gaswet en Mijnbouwwet in verband met de beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld

Nader Rapport

's-Gravenhage, 29 september 2023

Nr. WJZ / 36752689

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet, houdende wijziging van de Gaswet en Mijnbouwwet in verband met de beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 29 juni 2021, nr. 2021001277, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 13 oktober 2021, nr. W18.21.0181/IV, bied ik U hierbij aan.

In 2018 heeft het kabinet besloten om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk, maar uiterlijk in 2030, volledig te beëindigen.¹ Dit wetsvoorstel voorziet in de beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld in twee opeenvolgende fasen. Daartoe wijzigt het de Gaswet en de Mijnbouwwet.

In fase 1 wordt er in beginsel geen gas meer uit het Groningenveld gewonnen anders dan een bepaald minimaal niveau uit een beperkt aantal productielocaties ('minimumflow'). Hierdoor fungeert het Groningenveld feitelijk als reservemiddel. De productie van gas kan worden 'opgeregeld' indien een bepaalde uitzonderingssituatie zich voordoet (kortweg extreme koude of om bepaalde technische redenen). In fase 2 kan dat niet langer. Alsdan treedt een algeheel exploitatieverbod in werking dat bepaalt dat uit het Groningenveld geen gas meer wordt gewonnen. Hierdoor wordt de gaswinning onomkeerbaar beëindigd.²

De Afdeling advisering van de Raad van State gaat uit van het besluit om de gaswinning uit het Groningenveld volledig te beëindigen en stelt voorop dat de regering terecht het veiligheidsbelang van de inwoners van de Groningse regio centraal stelt. Niettemin dient in de toelichting duidelijk tot uitdrukking te komen dat dit veiligheidsbelang en het belang van de leveringszekerheid van de aardgasvoorziening in Nederland volledig in kaart zijn gebracht en voldoende zijn afgewogen. In het bijzonder de onomkeerbare beëindiging van gaswinning in fase 2 heeft verstrekkende gevolgen.

In relatie tot het veiligheidsbelang wordt in de toelichting niet ingegaan op de mogelijkheid dat een strategie van minimumflow een positieve bijdrage zou kunnen leveren aan het verminderen van seismische risico's. In relatie tot het leveringszekerheidsbelang zijn, gelet op de fundamentele functie die het Groningenveld de afgelopen decennia voor de inrichting van de Nederlandse gasvoorziening heeft vervuld, de gevolgen van het wegvallen ervan voor het gewenste niveau van leveringszekerheid onvoldoende in kaart gebracht.

De Afdeling adviseert in de toelichting alsnog te voorzien in een dragende, volledige en zorgvuldige belangenafweging. Ook adviseert de Afdeling om de criteria voor inwerkingtreding van fase 2 op te nemen in het wetsvoorstel en om de formele betrokkenheid van het parlement bij het inwerkingtredingsbesluit te vergroten. Voorts maakt de Afdeling opmerkingen over het niveau van regelgeving voor het bepalen van de situaties waarin de gaswinning uit het Groningenveld in fase 1 wordt 'opgeregeld'. Tot slot wijst de Afdeling erop dat een motivering ontbreekt dat het wetsvoorstel een gerechtvaardigde inbreuk maakt op het eigendomsrecht van de houder van de winningsvergunning Groningenveld. In verband met het voorgaande dient het voorstel nader te worden overwogen.

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling) heeft geadviseerd op het wetsvoorstel

¹ Kamerstukken II 2017/18, 33 529, nr. 457.

² Artikel V, onderdeel B. Zie artikel 44 Mijnbouwwet.



zoals destijds voorzien. Inmiddels is de nodige tijd verstreken na het advies en is het nu voorliggende wetsvoorstel op belangrijke punten gewijzigd ten opzichte van de eerder voorgelegde versie. Aanvankelijk was het wetsvoorstel opgebouwd uit twee fasen die volgordelijk in werking zouden treden. Fase 1 zag op de bepalingen die horen bij de periode waarin het Groningenveld op de 'waakvlam' staat. Dit betekent dat het veld fungeert als back-up en enkel een minimumflow gewonnen wordt dat nodig is om de productielocaties operationeel te houden, zodat zij opgeregeld kunnen worden in bepaalde uitzonderlijke situaties. Fase 2 zag op de periode na de definitieve sluiting van het veld en bevatte het verbod op gaswinning uit het Groningenveld en beschreef tegelijkertijd onder meer de overgebleven verantwoordelijkheden, zoals de zorgplicht voor de vergunninghouder de Nederlandse Aardolie Maatschappij (hierna: NAM).

Echter, in het vaststellingsbesluit Groningenveld voor het gasjaar 2022–2023 is de fase van de waakvlam (te vergelijken met fase 1) al ingegaan. De voorzieningen die hier voor nodig zijn, zijn in dat vaststellingsbesluit opgenomen. De feitelijke situatie met betrekking tot de gaswinning uit het Groningenveld is daarmee reeds vooruitgesneld op het aan de Afdeling destijds aangeboden wetsvoorstel. Om die reden is afgezien van het opnemen van deze fase in het wetsvoorstel. Het voorliggende wetsvoorstel bevat nu enkel het verbod op gaswinning en de bepalingen die nodig zijn na definitieve sluiting van het Groningenveld, voorheen aangeduid als fase 2. Het wetsvoorstel is hiermee aanzienlijk ingekort ten opzichte van het aan de Afdeling aangeboden voorstel. Dit nieuwe vertrekpunt maakt dat niet alle onderdelen van het advies van de Afdeling nog relevant zijn ten aanzien van het nu voorliggende wetsvoorstel. Dit wordt per onderdeel verduidelijkt.

1. Achtergronden en inhoud van het wetsvoorstel

a. Achtergronden

Na de aardbevingen van 8 januari 2018 in Zeerijp besloot het kabinet op 29 maart 2018 de gaswinning uit het Groningenveld uiterlijk in 2030 te beëindigen. Daartoe is onder meer de Wet minimaliseren gaswinning Groningen in werking getreden.³ Daarnaast heeft de Minister van Economische Zaken en Klimaat verschillende maatregelen genomen met als doel enerzijds de vraag naar laagcalorisch Groningengas te reduceren, zoals het beperken van de vraag naar laagcalorisch gas door grote afnemers, en anderzijds het aanbod van laagcalorisch gas op andere wijze dan door winning uit het Groningenveld te vergroten, zoals de bouw van een stikstoffabriek in Zuidbroek.

Volgens de toelichting is het moment waarop de gaswinning uit het Groningenveld kan worden beëindigd inmiddels aangebroken. Dit wetsvoorstel voorziet in een regeling hiervoor.

b. Inhoud van het wetsvoorstel

De huidige gaswinning uit het Groningenveld geschiedt conform het adagium 'niet meer dan nodig', dat is vastgelegd in de Gaswet. Met het wetsvoorstel worden de Gaswet en ook de Mijnbouwwet aangepast aan de situatie waarin de gaswinning uit het Groningenveld wordt beëindigd. Eerst zal nog slechts in bepaalde uitzonderingssituaties gaswinning boven een minimale stand (minimumflow) plaatsvinden (fase 1) om vervolgens onomkeerbaar te worden beëindigd (fase 2).⁴

Momenteel stelt de Minister in het jaarlijkse vaststellingsbesluit voor ieder gasjaar⁵ de operationele strategie vast voor de winning van gas uit het Groningenveld, waaruit volgt welk volume uit het Groningenveld wordt geproduceerd, afhankelijk van de temperatuur.⁶ Het wetsvoorstel voorziet voor fase 1 in enkele wijzigingen van deze procedure. Zo worden enkele elementen van de raming die de landelijke netbeheerder Gasunie Transport Services B.V. (hierna: GTS) jaarlijks aan de Minister toezendt, gewijzigd.⁷

Verder wordt een grondslag opgenomen om bij ministeriële regeling te bepalen ten behoeve van welke wettelijke taken en in welke situaties GTS een aanwijzing kan geven aan de houder van de winningsvergunning van het Groningenveld om gas te produceren boven het niveau van minimumflow (winning ten behoeve van de back-up taak van GTS).⁸ Ook wordt een grondslag opgenomen om bij ministeriële regeling te regelen in welke mate en onder welke omstandigheden gas wordt geproduceerd boven het niveau van minimumflow in verband met het belang van het kunnen

³ Stb. 2018, 371.

⁴ Artikel V, onderdeel B.

⁵ Een gasjaar loopt van 1 oktober tot en met 30 september van het daaropvolgende kalenderjaar.

⁶ Artikel 52d Gaswet.

⁷ Paragraaf 2.3.3.1 ('Toegespitste raming van de netbeheerder in fase 1').

⁸ Artikel I, onderdeel 5, artikel 10a, vijftiende lid, Gaswet.



voorzien van afnemers van de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas (winning in het belang van leveringszekerheid).⁹

Het wetsvoorstel voorziet ook in een verbod om uit het Groningenveld gas te winnen in fase 2.¹⁰ Omdat uit de Mijnbouwwet volgt dat als gevolg daarvan de productielocaties moeten worden ontmanteld, is beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld feitelijk onomkeerbaar, aldus de memorie van toelichting.¹¹ Daarnaast wordt de zorgplicht voor de vergunninghouder in de Mijnbouwwet met de gewijzigde situatie in overeenstemming gebracht.¹²

De met de twee opeenvolgende fasen samenhangende wetswijzigingen treden niet gelijktijdig in werking. Eerst treden de artikelen in werking die samenhangen met fase 1, en pas als duidelijk is wanneer fase 2 kan aanvangen, zal worden besloten tot inwerkingtreding van de daarmee samenhangende wetswijzigingen.

Leeswijzer

Hierna zal eerst worden ingegaan op de volledige beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld in fase 2 in relatie tot de veiligheid van de inwoners van de Groningse regio en de leveringszekerheid (paragraaf 2) en de criteria die gelden voor de inwerkingtreding van de daarmee samenhangende wetswijzigingen (paragraaf 3). Vervolgens worden opmerkingen gemaakt over het niveau van regelgeving voor het bepalen van de situaties waarin de gaswinning in fase 1 kan worden 'opgeregeld' (paragraaf 4). Tot slot zal worden ingegaan op de gevolgen van het wetsvoorstel voor het eigendomsrecht van de vergunninghouder (paragraaf 5).

2. Gevolgen van fase 2 voor veiligheid en leveringszekerheid

a. Onvolledige belangenafweging

De Afdeling gaat uit van het besluit de gaswinning uit het Groningenveld volledig te beëindigen en stelt voorop dat daarbij terecht het veiligheidsbelang van de inwoners van de Groningse regio centraal wordt gesteld. Niettemin dient in de toelichting duidelijk tot uitdrukking te komen dat dit veiligheidsbelang en het belang van leveringszekerheid van de aardgasvoorziening in Nederland volledig in kaart zijn gebracht en voldoende zijn afgewogen.¹³ In het bijzonder de onomkeerbare sluiting van het Groningenveld in fase 2 heeft namelijk verstrekkende gevolgen. De afweging tussen de beide belangen van verschillende aard en verschillend gewicht staat steeds centraal bij de huidige jaarlijkse vaststelling door de minister van de operationele strategie voor het Groningenveld en wordt terecht ook tot uitgangspunt genomen voor de keuze die in dit wetsvoorstel gemaakt wordt om het Groningenveld onomkeerbaar te sluiten. De Afdeling merkt echter op dat de memorie van toelichting de afweging van het veiligheidsbelang en het belang van de leveringszekerheid in dit wetsvoorstel onvoldoende inzichtelijk maakt.

b. Veiligheidsbelang

Het verdient opmerking dat doordat de gaswinning de afgelopen jaren is afgebouwd de seismische risico's zijn afgenomen en daardoor de veiligheid van de inwoners van de Groningse regio is verbeterd. Drukverschillen in het gasveld die door winning in het verleden zijn ontstaan zijn thans meer bepalend voor de seismische risico's dan het huidige verminderde winningsniveau, zo begrijpt de Afdeling.¹⁴

Bovendien heeft de Mynraad in een eerder advies gewezen op de mogelijkheid dat gaswinning op minimumflow behulpzaam kan zijn om de drukverschillen in het Groningenveld, die zijn ontstaan door de gaswinning in het verleden en die bepalend zijn voor de seismische risico's, te vereffenen. Een strategie van minimumflow zou daardoor juist kunnen bijdragen aan vermindering van seismische risico's, en daarmee ook aan het veiligheidsbelang van de inwoners van de Groningse regio.¹⁵

Tegelijkertijd heeft Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) juist erop gewezen dat langere gaswinning

⁹ Artikel III, onderdeel B.

¹⁰ Artikel V, onderdeel B.

¹¹ Paragraaf 3.2.2 ('Verwijdering productielocaties').

¹² Artikel V, onderdeel D.

¹³ Vergelijk Preventive Action Plan 2019, p. 25, Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 29 023, 253.

¹⁴ Kamerstukken II 2020/21, 33 529, nr. 868; Staatstoezicht op de Mijnen, *Advies over de capaciteitsafbouw en sluitingsvolgorde clusters Groningen*, Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 33 529, nr. 803.

¹⁵ Mynraadadvies sluiting productielocaties en minimum flow Groningenveld d.d. 16 juli 2020, p. 13, Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 33 529, nr. 803



– indien er sprake is van een relatief hoge minimumflow – invloed zal hebben op de seismische activiteit. SodM acht het daarom van belang de lange termijn seismische risico's behorend bij minimumflow beter in kaart te brengen.¹⁶

Uit de memorie van toelichting wordt niet duidelijk of en hoe deze aspecten, en de verschillende hierop betrekking hebbende adviezen, worden meegewogen bij de beslissing om over te gaan tot fase 2. Het ligt in de rede om deze aspecten expliciet in de afweging te betrekken.

c. Leveringszekerheidsbelang

Onder meer de Mijnraad heeft eerder gewezen op de complexiteit van het Nederlandse systeem van gasvoorziening en het fundamentele belang van het Groningenveld daarvoor.¹⁷ Daarom adviseert de Mijnraad om bij besluiten over de gaswinning uit het Groningenveld na te gaan welk niveau van leveringszekerheid wordt gehaald als het voorgenomen besluit wordt genomen.

Risico's voor de leveringszekerheid doen zich voor op het terrein van

- (i) de aanvoer van hoogcalorisch gas,
- (ii) de beschikbaarheid van gasopslagen (bergings),
- (iii) de tijdige oplevering en de bedrijfszekerheid van de stikstofinstallatie Zuidbroek en
- (iv) de voortgang in de afbouw van de vraag naar laagcalorisch gas.¹⁸

De kans dat risico's op die terreinen zich verwezenlijken en onderbrekingen in de gasvoorziening zich voordoen, dient te worden gekwantificeerd. Daarbij dient tevens te worden nagegaan welke alternatieven buiten het Groningenveld indien nodig risico's zouden kunnen verminderen en de leveringszekerheid zouden kunnen vergroten.¹⁹ Als het gewenste niveau van leveringszekerheid niet gehaald wordt, of alleen op lange termijn of tegen te hoog geachte kosten, dient te worden nagegaan of inzet van het Groningenveld tegen die achtergrond gerechtvaardigd zou zijn.²⁰

De Afdeling stelt vast dat in het wetsvoorstel noch in de toelichting daarbij wordt ingegaan op de door de Mijnraad gegeven adviezen. Geen inzicht wordt gegeven in het gewenste niveau van leveringszekerheid op de langere termijn en voor alle categorieën afnemers. Voorts ontbreekt een cijfermatige analyse van de gevolgen van de sluiting van het Groningenveld voor de kans op onderbrekingen in de gasvoorziening en de mate waarin beschikbare alternatieven soelaas bieden. Er wordt onvoldoende concreet ingegaan op de betekenis van het wetsvoorstel voor het energiebeleid in het algemeen (zowel ten aanzien van vraag als aanbod van gas, ook in relatie tot andere energiebronnen) en het belang van leveringszekerheid van gas in het bijzonder.

In de memorie van toelichting wordt min of meer volstaan met de observatie dat de overgang in Nederland van decennialange netto-exporteur naar netto-importeur van aardgas rimpelloos is verlopen gezien de goed functionerende Nederlandse gasmarkt en dat er geen reden is om aan te nemen dat deze situatie op afzienbare termijn zal wijzigen.²¹

Echter, de Mijnraad adviseert onder meer om niet slechts aan te nemen dat er voldoende hoogcalorisch gas op de Noordwest-Europese markt op de korte en langere termijn beschikbaar zal zijn, maar stelt voor om – gegeven de inherente onvoorspelbaarheid van de gasmarkt – rekening te houden met het niet beschikbaar zijn van voldoende hoogcalorisch gas, of slechts tegen hoge prijzen, of onder lastige politieke voorwaarden.²²

Recente ontwikkelingen illustreren de relevantie van dit advies. Zo kon er de afgelopen winter door

¹⁶ Staatstoezicht op de Mijnen, *Advies over de operationele strategie 2020/2021 voor Groningen-gasveld*, p. 20, Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 33 529, nr. 803.

¹⁷ Daarbij gaat het om zeer uiteenlopende omstandigheden die de complexiteit bepalen, zoals de twee kwaliteiten van het Nederlands gasnetwerk (hoog- en laagcalorisch), maar ook de vereiste bijzondere infrastructuur voor opslag, het feit dat gasinfrastructuur niet zomaar alle richtingen op te gebruiken valt hetgeen grote gevolgen kan hebben bij uitval, de lange hervattingsperiode na uitval, en de samenhang met de elektriciteitsvoorziening. Mijnraadadvies sluiting productielocaties en minimum flow Groningenveld d.d. 16 juli 2020, Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 33 529, nr. 803.

¹⁸ Mijnraadadvies sluiting productielocaties en minimum flow Groningenveld d.d. 16 juli 2020, Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 33 529, nr. 803.

¹⁹ Als voorbeelden van alternatieven noemt de Mijnraad het versterken van infrastructuur, het voorzien in voldoende gasopslagcapaciteit en -volume, de inzet van LNG-terminals in kritieke situaties, langetermijnleveringscontracten, afschakelbare retailcontracten, noodvoorzieningen bij kritische afnemers. Mijnraadadvies sluiting productielocaties en minimum flow Groningenveld d.d. 16 juli 2020, Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 33 529, nr. 803

²⁰ Bij besluitvorming zonder beantwoording van deze vragen, adviseert de Mijnraad gaswinning uit het Groningenveld af te bouwen, maar niet onomkeerbaar te beëindigen.

²¹ Paragraaf 3.6 ('Leveringszekerheid na sluiting').

²² Mijnraadadvies sluiting productielocaties en minimum flow Groningenveld d.d. 16 juli 2020, p. 8–9, Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 33 529, nr. 803.



een hoge mondiale gasvraag minder aardgas worden geïmporteerd. Mede hierdoor hadden Nederlandse gasopslagen aan het einde van de winter een lage vullingsgraad van 18%, terwijl de winter een gemiddeld temperatuurverloop had. Door het koude voorjaar en de hoge gasprijzen was de vullingsgraad van de belangrijkste gasopslagen eind juni van dit jaar nog steeds laag (29% tegenover 73% vorig jaar). Tegen die achtergrond roept Gasunie in het recente halfjaarbericht marktpartijen op hun verantwoordelijkheid voor de leveringszekerheid te nemen en benadrukt Gasunie het belang van voldoende aanvoer- en bergingscapaciteit voor de definitieve sluiting van het Groningenveld.²³

Ook in andere studies wordt gewaarschuwd voor een te groot vertrouwen in de (spot)markt voor aardgas, hetgeen als groot risico voor de leveringszekerheid wordt gezien.²⁴ Het wordt realistisch geacht dat door verschillende structurele oorzaken er zich niet alleen dit jaar, maar het komende decennium krapte op de gasmarkt kan voordoen met hoge prijzen, mogelijke tekorten en druk op de leveringszekerheid tot gevolg. De goed functionerende Nederlandse gashandelsplaats zou daarom lokale productie of import via langetermijncontracten niet volledig kunnen vervangen. En anders dan in de ons omringende landen ontbreken langetermijncontracten voor de Nederlandse aardgasvoorziening vrijwel volledig.

d. Verordening leveringszekerheid

Tot slot wijst de Afdeling op de vereisten die volgen uit de Verordening leveringszekerheid gas, in het bijzonder de risico-evaluaties, preventieve actieplannen en noodplannen die lidstaten ingevolge die verordening dienen op te stellen.²⁵ Zo heeft de minister het Preventief Actieplan Gas 2019 vastgesteld met daarin een beschrijving van de preventieve maatregelen die zijn dan wel worden genomen om te voorkomen dat er problemen met de gaslevering ontstaan.²⁶

Gegeven mogelijke gevolgen van de onomkeerbare sluiting van het Groningenveld voor de leveringszekerheid, maar bijvoorbeeld ook vanwege het als gevolg van die beslissing toegenomen strategisch belang van gasopslagen, meent de Afdeling dat de beslissing het Groningenveld onomkeerbaar te sluiten een omstandigheid oplevert die rechtvaardigt dat het Preventief Actieplan Gas 2019 tussentijds wordt bijgewerkt.²⁷ In de memorie van de toelichting wordt hier niet op ingegaan. Dat zou wel moeten.

Daarbij zou er in ieder geval op in moeten worden gegaan of volstaan kan worden met marktgebaseerde maatregelen die in geval van nood kunnen worden getroffen, of dat er omstandigheden denkbaar zijn waarin niet-marktgebaseerde maatregelen moeten worden overwogen.²⁸ Tevens zou moeten worden ingegaan op de vraag hoe het strategische belang van de gasopslagen wordt gewaarborgd op de langere termijn, gelet op onder meer de voorgenomen beëindiging van GasTerra (in 2025) en de looptijd van de afspraken over het gebruik van de gasopslag Norg in het Norg akkoord (tot medio 2027). Ten slotte zou ook moeten worden ingegaan op de rol en betekenis van andere energiebronnen, zoals huidige en toekomstige productielocaties buiten het Groningenveld.

e. Conclusie

In het licht van het voorgaande adviseert de Afdeling om in de memorie van toelichting te voorzien in een dragende en, volledige en zorgvuldige belangenafweging. Hierin dienen alle omstandigheden mee te wegen die bepalend kunnen zijn voor de veiligheid van de inwoners van de Groningse regio, waaronder mogelijke gunstige effecten van een strategie van minimumflow op de seismische risico's.

Tevens adviseert de Afdeling om uiteen te zetten wat de betekenis is van dit wetsvoorstel voor het energiebeleid in het algemeen en de leveringszekerheid van de Nederlandse gasvoorziening in het bijzonder, en daarbij in te gaan op welk niveau van leveringszekerheid op de langere termijn en voor alle categorieën gebruikers gewenst wordt geacht. Vervolgens zou aan de hand van de door de Mijnraad gesignaleerde risico's gekwantificeerd inzichtelijk moeten worden gemaakt hoe het gewenste niveau van leveringszekerheid kan worden gerealiseerd voordat wordt besloten tot een verbod op gaswinning uit het Groningenveld.

²³ Halfjaarbericht 2021, N.V. Nederlandse Gasunie, p. 14-15, via www.gasuniehalfjaarbericht2021.nl

²⁴ *De afnemende leveringszekerheid van aardgas in Nederland*, J. van den Beukel en L. van Geuns, (Oktober 2021) The Hague Centre for Strategic Studies; *The swing in Dutch gas: From autonomy to full dependence. The role of long-term contracts* (November 2018), S. Blakey, S. Srinivasan, L. Ruseckas, Z. Grainge, F. Ritter, IHS Markit.

²⁵ Verordening (EU) 2017/1938 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2017 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid en houdende intrekking van Verordening (EU) nr. 994/2010 (PbEU 2017, L 280).

²⁶ Kamerstukken II 2019/20, 29 023, nr. 253.

²⁷ Artikel 9, elfde lid, verordening leveringszekerheid.

²⁸ Artikel 9, derde en vierde lid, verordening leveringszekerheid.



Voorts adviseert de Afdeling in te gaan op de consequenties van de sluiting van het Groningenveld voor het ingevolge de Verordening leveringszekerheid gas opgestelde Preventief Actieplan Gas 2019, met inachtneming van het hiervoor onder d overwogene.

De Afdeling adviseert de memorie van toelichting aldus aan te vullen en zo nodig het wetsvoorstel te wijzigen.

In dit verband wijst de Afdeling nog op het belang van zorgvuldige, volledige en tijdige communicatie jegens de maatschappij als geheel en de inwoners van Groningen in het bijzonder over de hiervoor bedoelde belangenafweging en de daaraan te verbinden consequenties, ongeacht de uitkomst daarvan.

In 2018 heeft het toenmalige kabinet besloten om het Groningenveld zo snel mogelijk definitief te sluiten. Aan deze keuze is in eerste instantie uitvoering gegeven met de wijziging van de Gaswet en de Mijnbouwwet met het oog op het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld ('Niet meer dan nodig', hierna: de Wet minimaliseren gaswinning)²⁹. Het voorliggende wetsvoorstel is de daarop aansluitende uitwerking van die kabinetskeuze. Dit wetsvoorstel voorziet in de bepalingen die nodig zijn na definitieve beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld. Het voorziet onder andere in een verbod op gaswinning uit het Groningenveld en borgt de zorgplicht van NAM na sluiting van het veld. Anders dan in de aan de Afdeling voorgelegde versie van het wetsvoorstel, is daarbij gekozen voor het opnemen van een datum voor het ingaan van het verbod op gaswinning, te weten 1 oktober 2024.

Met dit wetsvoorstel komt er daarmee een definitief einde aan de gaswinning uit het Groningenveld. Uit de parlementaire enquête naar de aardgaswinning in Groningen is duidelijk naar voren gekomen dat de gaswinning heeft geleid tot onveiligheid, schades en sociale onrust. Met het verbod op gaswinning uit het Groningenveld wordt de bron van deze problematiek aangepakt.

De Afdeling stelt dat in de toelichting een dragende, volledige en zorgvuldige belangenafweging over de sluiting van het Groningenveld ontbreekt. Ten behoeve van de definitieve sluiting van het veld is in de memorie van toelichting voorzien in de brede belangenafweging, zoals geadviseerd door de Afdeling. In de toelichting zijn de kaders uiteengezet en de relevante elementen benoemd die in de afweging zijn betrokken. Deze sluiten aan bij de uitgangspunten die bij de Wet minimaliseren gaswinning zijn gehanteerd.

De Afdeling adviseert in te gaan op de consequenties van de sluiting van het Groningenveld voor het ingevolge de Verordening leveringszekerheid gas opgestelde Preventief Actieplan Gas 2019. In 2023 worden op grond van de Verordening leveringszekerheid respectievelijk de risico evaluatie, het preventieve actieplan en het noodplan (ofwel het Bescherm- en Herstelplan Gas) geüpdatet. Daarbij wordt uitgegaan van de actuele situatie en aanstaande sluiting van het Groningenveld. De Kamer wordt in het najaar van 2023 geïnformeerd over de update.

Definitieve sluiting Groningenveld

Sinds de Wet minimaliseren gaswinning is gewerkt volgens het principe 'niet meer dan nodig' met als doel het zo snel mogelijk afbouwen en definitief beëindigen van de gaswinning uit het Groningenveld. Teneinde dit doel zo snel als mogelijk te realiseren, neemt de Minister van Economische Zaken en Klimaat (hierna: de Minister) met het vaststellingsbesluit jaarlijks een besluit over de hoogte en de wijze van de gaswinning uit het Groningenveld (de zogenoemde operationele strategie) op basis van een brede afweging. Deze brede belangenafweging betreft het veiligheidsbelang dat verband houdt met de bodembeweging en de gevolgen daarvan, en het belang van veiligheid in de zin van leveringszekerheid en daaraan gerelateerde maatschappelijke belangen.

Op basis van dit wettelijk kader wordt in de vaststellingsbesluiten voor elk gasjaar de hoogte van de winning vastgesteld, aan de hand van een raming van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet, Gasunie Transport Services (hierna: GTS), van de benodigde hoeveelheid gas uit het Groningenveld. Bij de totstandkoming van het besluit worden verschillende belanghebbenden betrokken. De wet schrijft voor dat de Mijraad, de Nederlandse organisatie voor toegepast-Natuurwetenschappelijk Onderzoek (hierna: TNO), het Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: SodM) en de regionale overheden om advies wordt gevraagd. Ook het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (hierna: KNMI) wordt gevraagd om te adviseren over de seismiciteit. In dit verband vindt voorts besluitvorming plaats met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 van de Algemene

²⁹ Wet van 17 oktober 2018 tot wijziging van de Gaswet en van de Mijnbouwwet betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld (Stb. 2018, 371).



wet bestuursrecht, zodat eenieder zienswijzen kan indienen over het ontwerp-vaststellingsbesluit. Ook het parlement wordt bij iedere stap in het proces geïnformeerd.

De Afdeling wijst op het belang van een zorgvuldige, volledige en tijdige communicatie jegens de maatschappij als geheel en de inwoners van Groningen in het bijzonder over de belangenafweging en daaraan verbonden consequenties. Dit belang van duidelijke en tijdige communicatie wordt van harte onderschreven. Door middel van dit wetsvoorstel wordt duidelijkheid gegeven en is betrokkenheid van het parlement bij de eindafweging verzekerd.

Belangenafweging

Zoals geadviseerd door de Afdeling is de brede belangenafweging die resulteert in het verbod op gaswinning uit het Groningenveld per 1 oktober 2024, uitgewerkt in de memorie van toelichting. Voor de volledigheid wordt hierna de afweging op hoofdlijnen beschreven.

Het veiligheidsbelang is tweeledig en betreft zowel de veiligheidsrisico's voor omwonenden als gevolg van bodembeweging en de gevolgen daarvan veroorzaakt door de winning van gas uit het Groningenveld als de veiligheidsrisico's als gevolg van het niet kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas. Kortgezegd is er enerzijds een veiligheidsbelang dat verband houdt met bodembeweging en de gevolgen daarvan en anderzijds een veiligheidsbelang in termen van leveringszekerheid. Deze deelbegrippen vormen tezamen het veiligheidsbelang.

In het hiernavolgende wordt naar aanleiding van het advies van de Afdeling nader ingegaan op het veiligheidsbelang als gevolg van bodembeweging en het leveringszekerheid-veiligheidsbelang.

Bodembeweging-veiligheidsbelang

Voor de geïnduceerde aardbevingen in het Groningenveld wordt een veiligheidsnorm gehanteerd op basis van advies van de commissie Meijdam uit 2015. Deze veiligheidsnorm is vastgelegd in artikel 52, tweede lid, onderdeel a, van de Mijnbouwwet en ingevuld in artikel 1.3a.3 van de Mijnbouwregeling. Er is een risicobeleid geformuleerd op basis van het advies van de commissie Meijdam³⁰ en het advies van de Mijraad.³¹

Zoals SodM de afgelopen jaren regelmatig duidelijk heeft gemaakt, valt onder het hier bedoelde begrip veiligheid ook nadrukkelijk een tweede element: de gezondheid en het welbevinden van de inwoners van het aardbevingsgebied.³² Het belang van het hanteren van dit brede veiligheidsbegrip wordt geïllustreerd door de studies die Gronings Perspectief sinds 2016 uitvoert naar de psychosociale impact van de gaswinning op inwoners van Groningen. Het onderzoek wordt uitgevoerd door onderzoekers van de Rijksuniversiteit Groningen en het onderzoeksinstituut Nivel in samenwerking met het Sociaal Planbureau Groningen. Het onderzoek van Gronings Perspectief laat zeer indringend zien dat inwoners van Groningen zowel fysieke als geestelijke gezondheidsproblemen hebben door de gaswinning uit het Groningenveld.³³ Inwoners ervaren gezondheidsklachten door de aanwezigheid van schades en de spanning die dit met zich brengt. Daarnaast hebben inwoners gezondheidsklachten door financiële zorgen over de waarde en verkoopbaarheid van hun huis, onzekerheid over de versterking van hun woning en door de lange schade- en versterkingsprocessen waarmee ze te maken hebben. Dit alles heeft duidelijke effecten op het vertrouwen van inwoners in overheden en instanties, hun kijk op de leefbaarheid van hun dorp en regio en hun toekomstverwachtingen.

De toelichting is aangevuld met een beschouwing over de wijze waarop de door de Afdeling genoemde adviezen van de Mijraad en het SodM over het beperken van bodembeweging worden betrokken bij de besluitvorming. In de toelichting staat uitgelegd waarom de suggestie van de Mijraad dat gaswinning op minimumflow behulpzaam zou kunnen zijn om drukverschillen te vereffenen niet kan worden overgenomen. SodM heeft hierover geconcludeerd dat het voor NAM niet mogelijk is om met een operationele strategie de bodembeweging en gevolgen voor omwonenden en gebouwen verder te beperken, omdat met het lage winningsniveau van minimumflow het autonome proces van drukvereffening de dominante factor is voor de aardbevingen en de bodemdaling en niet de productie zelf. Er is dus geen minimumflowstrategie denkbaar waarmee de seismische risico's verder beperkt kunnen worden.

³⁰ Kamerstukken II 2015/16, 33 529, nrs. 205 en 212.

³¹ Kamerstukken II 2018/19, 33 529, nr. 527.

³² Zie bijvoorbeeld: Staatstoezicht op de Mijnen, 'Voortgang van de versterkingsopgave en de afbouw van de gaswinning ('21-'22)', 2022.

³³ Zie: *Gronings Perspectief, De psychosociale impact van de gaswinningsproblematiek op bewoners in 2021 en 2022*. Eindrapport Gronings Perspectief fase 3, Rijksuniversiteit Groningen 2023.



Leveringszekerheid-veiligheidsbelang

De Afdeling merkt terecht op dat het gassysteem complex is. Mede daardoor is het vooraf niet vast te stellen welk niveau van leveringszekerheid gegarandeerd moet zijn, voordat het Groningenveld kan worden gesloten. Er is jaarlijks geraamd welk niveau van gaswinning uit het Groningenveld nodig is om de veiligheid in de zin van leveringszekerheid te borgen. Om de leveringszekerheid op de lange termijn ook na sluiting van het Groningenveld te borgen zijn randvoorwaarden gedefinieerd. Deze moeten in beschouwing worden genomen voordat tot sluiting kan worden overgegaan. Deze randvoorwaarden zijn:

- o voldoende stikstofcapaciteit;
- o voldoende gasopslagen beschikbaar om volume en capaciteit te leveren;
- o voldoende aanvoer van hoogcalorisch gas;
- o voldoende daling (binnen- en buitenland) in de vraag naar laagcalorisch gas.

Eenzijds zijn de randvoorwaarden duidelijk te kwantificeren. Anderzijds zijn de randvoorwaarden afhankelijk van elkaar en in sommige gevallen ook afhankelijk van geopolitieke omstandigheden. Het aanbod laagcalorisch gas is bijvoorbeeld afhankelijk van de aanvoer van hoogcalorisch gas en de capaciteit die beschikbaar is om hoogcalorisch gas met stikstof te converteren naar laagcalorisch. Vóór het uitbreken van de oorlog in Oekraïne ging GTS in de raming van de benodigde hoeveelheid gaswinning uit het Groningenveld er vanuit dat er voldoende aanvoer was van hoogcalorisch gas om de stikstofinstallaties optimaal in te zetten. Dit uitgangspunt is nu echter niet meer vanzelfsprekend. Tegelijkertijd heeft de oorlog in Oekraïne ook effect op de vraag naar gas. Door de hoge prijzen, verduurzaming en bewustwording is het gasverbruik omlaag gegaan. Door deze complexe samenhang van randvoorwaarden is niet op voorhand precies vast te stellen wat wanneer nodig is.

Wel is met zekerheid te stellen dat met de geplande ingebruikname van de nieuwe stikstofinstallatie in Zuidbroek de stikstofcapaciteit dusdanig wordt vergroot dat dit geen eigenstandig knelpunt meer is in het aanbod van laagcalorisch gas. Ook de omzetting van gasopslag Grijskerk van hoogcalorische gasopslag naar laagcalorische gasopslag draagt bij aan de robuustheid van de laagcalorische gasmarkt. Daarnaast kan de gasopslag Grijskerk de back-up rol van het Groningenveld in het kader van de Europese verordening leveringszekerheid overnemen. Ook met de ombouw van laagcalorische gasgebruikers in het buitenland en de negen grootste gebruikers van laagcalorisch gas in Nederland wordt de vraag naar laagcalorisch gas verder beperkt en de noodzaak van gaswinning uit het Groningenveld verkleind.

Aansluitend bij het advies van de Mijraad, wordt er twee keer per jaar stil gestaan bij de stand van zaken van deze randvoorwaarden: in februari in de raming van GTS, en in oktober in de jaarrapportage van GTS over de inzet van de middelen en methoden in het afgelopen gasjaar. Deze informatie wordt nadrukkelijk betrokken bij besluiten over de gaswinning uit het Groningenveld. De raming van GTS vormt immers het startpunt voor het proces van het vaststellingsbesluit. Ook tussentijdse adviezen van GTS worden bij de besluitvorming betrokken. Zie bijvoorbeeld het vaststellingsbesluit Groningenveld 2022-2023 waarin is besloten per 1 oktober 2022 nog geen productiecapaciteit uit bedrijf te nemen vanwege de gascrisis veroorzaakt door de oorlog in Oekraïne en onzekerheden rondom de ingebruikname van de nieuwe stikstofinstallatie in Zuidbroek.

Door de inzet van stikstofinstallaties om hoogcalorisch gas te converteren naar laagcalorisch gas, zijn laagcalorische gasgebruikers afhankelijker geworden van de hoogcalorische gasmarkt. Dit betekent dat het aanbod van hoogcalorisch gas tevens relevant is in de afweging die voor de inzet van het Groningenveld moet worden gemaakt. Dit aspect is dan ook in de raming voor het gasjaar 2023-2024 nadrukkelijk meegenomen door GTS.

Door de oorlog in Oekraïne is het uitgangspunt van onbeperkte en ongehinderde aanvoer van hoogcalorisch gas niet meer vanzelfsprekend. Dit brengt met zich dat de beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld met risico's ten aanzien van de leveringszekerheid gepaard gaat. Zoals blijkt uit de vele maatregelen die hier zijn geschetst, is alles op alles gezet om die risico's tot een minimum te beperken. De overgebleven risico's wegen niet op tegen de risico's die de inwoners van Groningen dagelijks lopen als gevolg van gecontinueerde gaswinning.

Algemeen energiebeleid en maatregelen ten aanzien van leveringszekerheid

De Afdeling waarschuwt voor een te groot vertrouwen in de (spot)markt voor aardgas. De Nederlandse gasmarkt is een goed functionerende gasmarkt en de prijsvorming op deze markt heeft



wereldwijd invloed³⁴. Daarmee levert deze markt een belangrijke bijdrage aan de leveringszekerheid, niet alleen van Nederland maar ook van de Europese Unie als geheel.

De aanname dat Nederland langetermijncontracten ontbeert, is niet juist. Op de Nederlandse gasmarkt zijn grote marktpartijen actief die gas leveren aan afnemers in meerdere landen. Zij kopen gas in, ook onder langetermijncontracten, voor hun gehele portfolio waaronder ook Nederlandse afnemers vallen.

De Nederlandse overheid heeft het afgelopen jaar vanwege de uitzonderlijke situatie diverse maatregelen genomen ter versterking van de leveringszekerheid. Het gaat dan bijvoorbeeld om uitbreiding van de LNG-importcapaciteit, een subsidieregeling voor het vullen van gasopslag Bergermeer en een opdracht aan Energiebeheer Nederland (EBN) voor het additioneel vullen van gasopslag Bergermeer.

Door de gascrisis die met de oorlog in Oekraïne is ontstaan is het denken over en handelen ten aanzien van leveringszekerheid van gas wereldwijd veranderd. In Europees verband zijn diverse verordeningen vastgesteld, te weten:

- Verordening (EU) 2022/1032 van het Europees Parlement en de Raad van 29 juni 2022 tot wijziging van Verordeningen (EU) 2017/1938 en (EG) nr. 715/2009 wat betreft gasopslag (Pb 2022, L 173).
- Verordening (EU) 2022/1369 van de Raad van 5 augustus 2022 inzake gecoördineerde maatregelen ter reductie van de gasvraag (Pb EU 2022, L 206).
- Verordening (EU) 2022/2576 van de Raad van 19 december 2022 inzake de bevordering van solidariteit via een betere coördinatie van de aankoop van gas, betrouwbare prijsbenchmarks en de uitwisseling van gas over de grenzen heen (Pb EU 2022, L 335).
- Verordening (EU) 2022/2578 van de Raad van 22 december 2022 tot vaststelling van een marktcorrectiemechanisme om de burgers van de Unie en de economie te beschermen tegen buitensporig hoge prijzen (Pb EU 2022, L 335).

De Afdeling merkt op dat in 2021 de opslagen aan het einde van de winter een vulgraad hadden van 18% door een koude winter en een hoge mondiale gasvraag. Dit onderstreept volgens de Afdeling de relevantie van dit advies. Deze constatering van de Afdeling wordt gedeeld. De urgentie is door de Russische inval in Oekraïne zo mogelijk zelfs nog toegenomen. Inmiddels zijn er Europese verplichtingen ten aanzien van de vulgraden. Onder andere dit heeft geresulteerd in een vulgraad van meer dan 90% in de Nederlandse gasopslagen aan het begin van de winter van 2022. Ook de winter van 2023 zal worden in gegaan met goed gevulde gasopslagen. De onzekerheden door de oorlog in Oekraïne en de gevolgen voor de import van hoogcalorisch gas worden in de brede afweging tot sluiting van het Groningenveld betrokken.

3. Inwerkingtreding van fase 2

a. Criteria voor inwerkingtreding

In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat vanaf medio 2022 er naar verwachting onder normale omstandigheden in een jaar met een gemiddeld temperatuurverloop geen gas meer nodig is uit het Groningenveld. Dat betekent dat fase 1 dan in kan gaan en de daarmee samenhangende wetwijzigingen in dit wetsvoorstel in werking kunnen treden.³⁵

Het voornemen is fase 1 zo kort mogelijk te houden en zo snel mogelijk fase 2 (definitieve beëindiging van de gaswinning) in te laten gaan door de daarmee samenhangende bepalingen in dit wetsvoorstel in werking te laten treden. Dat zal met een tweede inwerkingtredingsbesluit gebeuren.

Wanneer dit zal gebeuren, is echter afhankelijk van de vervulling van verschillende voorwaarden, namelijk:

- voldoende capaciteit van stikstofinstallaties (om bij te mengen bij geïmporteerd hoogcalorisch gas zodat het transformeert tot laagcalorisch of pseudo-Groningengas),
- de voortgang van de afbouw van de vraag naar laagcalorisch gas en
- de aanvoer van hoogcalorisch gas.

In het kader van de jaarlijkse procedure waarmee de minister de operationele strategie voor het Groningenveld vaststelt, zal blijken wanneer het moment is bereikt dat de laagcalorische gasvraag verder is afgebouwd en de laagcalorische gasmiddelen anders dan het Groningenveld – met name de stikstofinstallaties en de gasopslagen – op elk moment van het jaar aan de vraag kunnen voldoen. Vanaf dat moment kan de gaswinning onomkeerbaar worden beëindigd en stelt de minister de datum

³⁴ ACER/CEER Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity and Natural Gas Markets in 2021 – Gas Wholesale Markets Volume; July 2022

³⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 10 ('Overgangsrecht, inwerkingtreding en vaste verandermomenten').



van inwerkingtreding van de wetwijzigingen voor fase 2 vast die dan voor dat doel al gereed liggen, aldus de memorie van toelichting.³⁶

De Afdeling merkt op dat de genoemde criteria waaraan moet zijn voldaan om te kunnen besluiten tot beëindiging van de gaswinning niet zijn opgenomen in het wetsvoorstel zelf. De Afdeling onderkent dat om de vraag te beantwoorden of aan de relevante criteria wordt voldaan, feiten en omstandigheden die thans nog onbekend zijn, moeten worden gewogen. Echter, deze afweging is thans onbegrensd en zou moeten worden ingekaderd door de criteria op te nemen in het wetsvoorstel zelf.

Als inwerkingtreding niet onmiddellijk kan, acht de Afdeling het geboden dat de wetgever de kaders schept wanneer hiertoe wel moet worden besloten. De wetgever moet niet alleen het niveau bepalen van de gewenste leveringszekerheid (zie hiervoor paragraaf 2) maar ook de relevante criteria vastleggen die vervuld moeten zijn om dat niveau te realiseren en die dus bepalen wanneer kan worden besloten tot onomkeerbare sluiting van het Groningenveld.

b. Parlementaire betrokkenheid

Daarnaast acht de Afdeling het aangewezen dat wordt voorzien in betrokkenheid van het parlement bij het besluit tot inwerkingtreding van de bepalingen die samenhangen met fase 2. Weliswaar wordt het parlement in de regel op bepaalde momenten geïnformeerd over het vaststellingsbesluit dat de minister jaarlijks neemt over de operationele strategie voor het Groningenveld.³⁷ Echter, de beslissing over het daadwerkelijke moment waarop de gaswinning uit het Groningenveld wordt beëindigd, is dusdanig ingrijpend dat formele parlementaire betrokkenheid hierbij is vereist. Dit geldt ongeacht of in het wetsvoorstel de voorwaarden voor inwerkingtreding fase 2 nader worden genormeerd.

c. Conclusie

In het licht van het voorgaande adviseert de Afdeling allereerst om de relevante criteria waaraan moet zijn voldaan om te kunnen besluiten tot inwerkingtreding van de met fase 2 samenhangende bepalingen, op te nemen in het wetsvoorstel. Daarnaast adviseert de Afdeling te voorzien in formele betrokkenheid van het parlement bij de inwerkingtreding van fase 2, bijvoorbeeld door middel van een voorhangprocedure.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aldus aan te passen.

Zoals hiervoor is toegelicht, is het wetsvoorstel anders van opzet geworden. Er is enkel nog sprake van bepalingen die passen bij wat voorheen fase 2 werd genoemd, de periode nadat de gaswinning is gestopt en het verbod op de gaswinning een feit is. In de reactie op het tweede punt van de Afdeling staat beschreven op welke wijze de afweging wordt gemaakt die resulteert in de sluiting van het Groningenveld. In de memorie van toelichting is uiteengezet aan de hand van welke criteria, welke maatregelen en de ten aanzien daarvan gemaakte afweging het sluiten van het Groningenveld per 1 oktober 2024 verantwoord wordt geacht. Aan de strekking van de opmerkingen van de Afdeling is op deze wijze tegemoet gekomen.

Aanvullend adviseert de Afdeling om de formele betrokkenheid van het parlement te borgen bij het besluit tot sluiting van het Groningenveld. In de aan de Afdeling voorgelegde versie van het wetsvoorstel was voorzien in inwerkingtreding van het verbod op het winnen van gas uit het Groningenveld, als onderdeel van de inwerkingtreding van de wet, bij koninklijk besluit. Echter, in de huidige versie van het wetsvoorstel wordt het artikel waarin dit verbod is opgenomen voorzien van een concrete ingangsdatum. Bij de behandeling van het wetsvoorstel krijgt het parlement ten volle de mogelijkheid om zich uit te spreken over dit voorstel en daarmee is parlementaire betrokkenheid geborgd.

4. Niveau van regelgeving voor het 'opregelen' van de gaswinning uit het Groningenveld in fase 1 (minimum flow)

Het wetsvoorstel voorziet in twee wettelijke grondslagen (in de Gaswet en in de Mijnbouwwet) om bij ministeriële regeling nader te regelen in welke situaties in fase 1 gas moet worden geproduceerd uit

³⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 1.3 ('Route naar einde van de inzet van het Groningenveld').

³⁷ De Minister informeert de Tweede Kamer ten minste tweemaal per jaar: in februari over de jaarlijkse raming door netbeheerder GTS en uitvraag van de operationele strategie aan de vergunninghouder en in september bij de vaststelling van de operationele strategie voor het aankomende gasjaar. Memorie van toelichting, paragraaf 1.3 ('Route naar het einde van de inzet van het Groningenveld').



het Groningenveld boven het minimale niveau (minimumflow).³⁸ Gegeven het maatschappelijk belang dat volstrekt duidelijk is onder welke omstandigheden gaswinning uit het Groningenveld als ultimum remedium (nog) kan plaatsvinden, onderschrijft de Afdeling het in de memorie van toelichting ingenomen standpunt dat het in fase 1 nodig is dergelijke situaties wettelijk vast te leggen.³⁹ De Afdeling maakt in dat verband twee opmerkingen.

a. Delegatie aan de minister

Het wetsvoorstel voorziet in een wettelijke grondslag in de Gaswet om bij ministeriële regeling te bepalen voor welke wettelijke taken en in welke situaties de netbeheerder GTS een aanwijzing kan geven om gas te produceren uit het Groningenveld in fase 1 boven het minimale niveau (minimumflow).⁴⁰

De Afdeling merkt op dat het bepalen van de situaties waarin de gaswinning kan worden aangepast geen detailvoorschriften betreft, voorschriften van administratieve aard of voorschriften die vaak of snel moeten kunnen worden gewijzigd. Uitsluitend voor dat type voorschriften is delegatie aan de minister toelaatbaar.⁴¹ Hier gaat het echter om de afweging welke omstandigheden het noodzakelijk maken om het Groningenveld als ultimum remedium aan te spreken.

Bovendien zijn deze wettelijke taken en situaties reeds bekend en vaststaand. In de memorie van toelichting wordt uitgebreid uiteengezet in welke drie situaties het Groningenveld een back-up functie vervult ten behoeve van de wettelijke taken van de landelijke netbeheerder GTS, namelijk

- (i) bij technische mankementen aan de stikstofinstallaties,
- (ii) bij transportbeperkingen en
- (iii) bij onverwachte wijzingen in de samenstelling van aangevoerd hoogcalorisch gas.⁴²

Gelet op het voorgaande, adviseert de Afdeling het bepalen van de uitzonderingssituaties waarin de minimale gaswinning wordt 'opgeregeld' niet te delegeren aan de minister, maar dit zoveel mogelijk in het wetsvoorstel of bij algemene maatregel van bestuur te bepalen en nader uit te werken.

b. Reikwijdte grondslag

De grondslag om bij ministeriële regeling de aanpassing van de gaswinning in het belang van de leveringszekerheid nader te regelen heeft blijkens de memorie van toelichting het oog op situaties waarin sprake is van een hoge vraag naar laagcalorisch gas door kou die fysiek alleen kan worden afgedekt door de gaswinning uit het Groningenveld te verhogen.⁴³ Dat aanpassing van de gaswinning alleen in een dergelijke situatie wordt beoogd, komt echter niet tot uitdrukking in de wettelijke grondslag en blijkt tevens onvoldoende uit de artikelleden waar de wettelijke grondslag naar verwijst.⁴⁴

De Afdeling adviseert om in de genoemde wettelijke grondslag tot uitdrukking te brengen welke specifieke situatie blijkens de memorie van toelichting wordt beoogd.

De Afdeling plaatst kanttekeningen bij de grondslagen voor lagere regelgeving die waren bedoeld om de situaties vast te leggen waarin het Groningenveld boven minimumflow kan worden ingezet. Fase 1 maakt echter geen deel meer uit van dit wetsvoorstel en deze grondslagen zijn derhalve niet langer in het wetsvoorstel opgenomen. Voor de volledigheid wordt nog opgemerkt dat de situaties waarin het veld boven minimumflow kan worden ingezet, zijn beschreven in het vaststellingsbesluit Groningenveld voor het gasjaar 2022-2023. Naast de drie hiervoor genoemde situaties zijn er drie situaties toegevoegd: een laagcalorische gasopslag is feitelijk niet beschikbaar, een acute systeemonbalans dreigt door een fysiek tekort aan gas, en een pieklevering is nodig bij zeer koude omstandigheden. In het vaststellingsbesluit 2022-2023 is voorzien dat in deze kortdurende en acute situaties er boven minimumflow gewonnen mag worden tot het probleem is opgelost met een maximum van 1,5 miljard Nm³.

5. Eigendomsrecht van de vergunninghouder

Met het verbod op gaswinning uit het Groningenveld in dit wetsvoorstel wordt een inbreuk gemaakt

³⁸ Artikel I, onderdeel A, onder 5.

³⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.3.2 ('Back-up taak GTS').

⁴⁰ Artikel I, onderdeel A, onder 5.

⁴¹ Aanwijzing 2.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁴² Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.3.2 ('Back-up taak GTS').

⁴³ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.3.3 ('Operationele strategie in fase 1').

⁴⁴ Artikel III, onderdeel B.



op het eigendomsrecht van de vergunninghouder. In dat verband wordt in de memorie van toelichting verwezen naar het Akkoord op Hoofdpijnen uit 2018.⁴⁵ Omdat daarin met de vergunninghouder afspraken zijn gemaakt over (de gevolgen van) de afbouw en de beëindiging van de winning en omdat het wetsvoorstel daar slechts de uitwerking van is, is met dit wetsvoorstel niet opnieuw sprake van een inmenging in het eigendomsrecht, aldus de memorie van toelichting.⁴⁶

De Afdeling stelt voorop dat met dit wetsvoorstel (ten minste ook) sprake is van inmenging in een eigendomsrecht van de vergunninghouder. Het wetsvoorstel behoort daarom een zelfstandig dragende motivering te bevatten van de mate waarin daarvan sprake is, alsmede van de rechtvaardiging van de inbreuk. Onderbouwd dient te worden dat er een 'fair balance' is tussen het algemeen belang en het individuele belang van de vergunninghouder. Hierbij dienen de in het Akkoord op Hoofdpijnen gemaakte afspraken te worden betrokken.

De memorie van toelichting voorziet echter niet in de bedoelde motivering. De Afdeling adviseert hier alsnog in te voorzien en de memorie van toelichting aan te vullen.

De toelichting is op dit onderdeel aangevuld met een motivering van de balans tussen het algemeen belang en het individuele belang van de vergunninghouder en de daarmee gerechtvaardigde inmenging op het eigendomsrecht van de vergunninghouder. Hierbij zijn ook de in het Akkoord op Hoofdpijnen gemaakte afspraken met Shell en ExxonMobil betrokken.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

De vice-president van de Raad van State,
Th. C. de Graaf

6. Overige aanpassingen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het wetsvoorstel op een aantal punten aan te vullen.

In artikel 10a van de Gaswet is de jaarlijks door GTS op te stellen raming vervangen door een jaarlijks op te leveren generieke rapportage over de leveringszekerheid van gas. Met deze rapportage wordt met regelmaat inzicht verkregen in de stand van zaken van de Nederlandse gasleveringszekerheid, inclusief de benodigde inzet van de gasopslagen.

In artikel 1 van de Tijdelijke wet Groningen staat in de begripsomschrijving van het begrip *veiligheidsnorm* een verwijzing naar artikel 52d, tweede lid, onderdeel a, van de Mijnbouwwet. Nu dat artikel met dit wetsvoorstel zal vervallen, wordt hetgeen in dat artikel is bepaald over de veiligheidsnorm verplaatst naar de begripsomschrijving in de Tijdelijke wet Groningen.

Voorts wordt geregeld dat de bepalingen over de Technische commissie bodembeweging (hierna: Tcbb) en de bijbehorende taken komen te vervallen. Gebleken is dat er sprake is van overlap met adviezen van andere instanties en dat andere taken (op termijn) worden opgepakt door bijvoorbeeld de Commissie Mijnbouwschade. De Tcbb is daarom niet langer noodzakelijk en zal worden opgeheven.

Daarnaast wordt een omissie hersteld in het onlangs toegevoegde artikel 24aj van de Mijnbouwwet waarin gronden zijn opgenomen voor het afwijzen van een aanvraag voor een vervolvergunning aardwarmte.⁴⁷ Hierin was per abuis een onderdeel van de tekst weggevalen. Dat wordt met onderhavig wetsvoorstel hersteld.

Tevens worden de wijzigingen die waren opgenomen in de artikelen VI en VII van de Wet van 13 oktober 2022 tot wijziging van de Mijnbouwwet (aanpassing van het vergunningsstelsel voor opsporen en winnen van aardwarmte) (Stb. 2022, 438) maar niet uitgevoerd konden worden vanwege de formulering van deze samenloopbepalingen, alsnog opgenomen in de Mijnbouwwet. Het betreft verwijzingen naar de startvergunning aardwarmte en de vervolvergunning aardwarmte in enkele artikelen van de Mijnbouwwet over het verwijderen van mijnbouwwerken.

⁴⁵ Kamerstukken II 2017/18, 33 529, nr. 493.

⁴⁶ Paragraaf 4.1.3 ('Eigendomsrecht van de vergunninghouder').

⁴⁷ Dit artikel is toegevoegd door de Wet van 13 oktober 2022 tot wijziging van de Mijnbouwwet (aanpassing van het vergunningsstelsel voor opsporen en winnen van aardwarmte) (Stb. 2022, 438).



Tot slot wordt de samenloop met het wetsvoorstel Energiewet geregeld ten aanzien van de te wijzigen artikelen in Gaswet.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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



Advies Raad van State

No. W18.21.0181/IV
's-Gravenhage, 13 oktober 2021

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 29 juni 2021, no. 2021001277, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken en Klimaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende Wijziging Gaswet en Mijnbouwwet in verband met de beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld, met memorie van toelichting.

In 2018 heeft het kabinet besloten om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk, maar uiterlijk in 2030, volledig te beëindigen.¹ Dit wetsvoorstel voorziet in de beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld in twee opeenvolgende fasen. Daartoe wijzigt het de Gaswet en de Mijnbouwwet.

In fase 1 wordt er in beginsel geen gas meer uit het Groningenveld gewonnen anders dan een bepaald minimaal niveau uit een beperkt aantal productielocaties ('minimumflow'). Hierdoor fungeert het Groningenveld feitelijk als reservemiddel. De productie van gas kan worden 'opgeregeld' indien een bepaalde uitzonderingssituatie zich voordoet (kortweg extreme koude of om bepaalde technische redenen). In fase 2 kan dat niet langer. Alsdan treedt een algeheel exploitatieverbod in werking dat bepaalt dat uit het Groningenveld geen gas meer wordt gewonnen. Hierdoor wordt de gaswinning onomkeerbaar beëindigd.²

De Afdeling advisering van de Raad van State gaat uit van het besluit om de gaswinning uit het Groningenveld volledig te beëindigen en stelt voorop dat de regering terecht het veiligheidsbelang van de inwoners van de Groningse regio centraal stelt. Niettemin dient in de toelichting duidelijk tot uitdrukking te komen dat dit veiligheidsbelang en het belang van de leveringszekerheid van de aardgasvoorziening in Nederland volledig in kaart zijn gebracht en voldoende zijn afgewogen. In het bijzonder de onomkeerbare beëindiging van gaswinning in fase 2 heeft verstrekkende gevolgen.

In relatie tot het veiligheidsbelang wordt in de toelichting niet ingegaan op de mogelijkheid dat een strategie van minimumflow een positieve bijdrage zou kunnen leveren aan het verminderen van seismische risico's. In relatie tot het leveringszekerheidsbelang zijn, gelet op de fundamentele functie die het Groningenveld de afgelopen decennia voor de inrichting van de Nederlandse gasvoorziening heeft vervuld, de gevolgen van het wegvallen ervan voor het gewenste niveau van leveringszekerheid onvoldoende in kaart gebracht.

De Afdeling adviseert in de toelichting alsnog te voorzien in een dragende, volledige en zorgvuldige belangenafweging. Ook adviseert de Afdeling om de criteria voor inwerkingtreding van fase 2 op te nemen in het wetsvoorstel en om de formele betrokkenheid van het parlement bij het inwerkingtredingsbesluit te vergroten. Voorts maakt de Afdeling opmerkingen over het niveau van regelgeving voor het bepalen van de situaties waarin de gaswinning uit het Groningenveld in fase 1 wordt 'opgeregeld'. Tot slot wijst de Afdeling erop dat een motivering ontbreekt dat het wetsvoorstel een gerechtvaardigde inbreuk maakt op het eigendomsrecht van de houder van de winningsvergunning Groningenveld. In verband met het voorgaande dient het voorstel nader te worden overwogen.

1. Achtergronden en inhoud van het wetsvoorstel

a. Achtergronden

Na de aardbevingen van 8 januari 2018 in Zeerijp besloot het kabinet op 29 maart 2018 de gaswinning uit het Groningenveld uiterlijk in 2030 te beëindigen. Daartoe is onder meer de Wet minimaliseren gaswinning Groningen in werking getreden.³ Daarnaast heeft de Minister van Economische Zaken en Klimaat verschillende maatregelen genomen met als doel enerzijds de vraag naar laagcalorisch Groningensgas te reduceren, zoals het beperken van de vraag naar laagcalorisch gas door grote afnemers, en anderzijds het aanbod van laagcalorisch gas op andere wijze dan door winning uit het Groningenveld te vergroten, zoals de bouw van een stikstoffabriek in Zuidbroek.

Volgens de toelichting is het moment waarop de gaswinning uit het Groningenveld kan worden

¹ Kamerstukken II 2017/18, 33 529, nr. 457.

² Artikel V, onderdeel B. Zie artikel 44 Mijnbouwwet.

³ Stb. 2018, 371.



beëindigd inmiddels aangebroken. Dit wetsvoorstel voorziet in een regeling hiervoor.

b. Inhoud van het wetsvoorstel

De huidige gaswinning uit het Groningenveld geschiedt conform het adagium 'niet meer dan nodig', dat is vastgelegd in de Gaswet. Met het wetsvoorstel worden de Gaswet en ook de Mijnbouwwet aangepast aan de situatie waarin de gaswinning uit het Groningenveld wordt beëindigd. Eerst zal nog slechts in bepaalde uitzonderingssituaties gaswinning boven een minimale stand (minimumflow) plaatsvinden (fase 1) om vervolgens onomkeerbaar te worden beëindigd (fase 2).⁴

Momenteel stelt de Minister in het jaarlijkse vaststellingsbesluit voor ieder gasjaar⁵ de operationele strategie vast voor de winning van gas uit het Groningenveld, waaruit volgt welk volume uit het Groningenveld wordt geproduceerd, afhankelijk van de temperatuur.⁶ Het wetsvoorstel voorziet voor fase 1 in enkele wijzigingen van deze procedure. Zo worden enkele elementen van de raming die de landelijke netbeheerder Gasunie Transport Services B.V. (hierna: GTS) jaarlijks aan de Minister toezendt, gewijzigd.⁷

Verder wordt een grondslag opgenomen om bij ministeriële regeling te bepalen ten behoeve van welke wettelijke taken en in welke situaties GTS een aanwijzing kan geven aan de houder van de winningsvergunning van het Groningenveld om gas te produceren boven het niveau van minimumflow (winning ten behoeve van de back-up taak van GTS).⁸ Ook wordt een grondslag opgenomen om bij ministeriële regeling te regelen in welke mate en onder welke omstandigheden gas wordt geproduceerd boven het niveau van minimumflow in verband met het belang van het kunnen voorzien van afnemers van de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas (winning in het belang van leveringszekerheid).⁹

Het wetsvoorstel voorziet ook in een verbod om uit het Groningenveld gas te winnen in fase 2.¹⁰ Omdat uit de Mijnbouwwet volgt dat als gevolg daarvan de productielocaties moeten worden ontmanteld, is beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld feitelijk onomkeerbaar, aldus de memorie van toelichting.¹¹ Daarnaast wordt de zorgplicht voor de vergunninghouder in de Mijnbouwwet met de gewijzigde situatie in overeenstemming gebracht.¹²

De met de twee opeenvolgende fasen samenhangende wetswijzigingen treden niet gelijktijdig in werking. Eerst treden de artikelen in werking die samenhangen met fase 1, en pas als duidelijk is wanneer fase 2 kan aanvangen, zal worden besloten tot inwerkingtreding van de daarmee samenhangende wetswijzigingen.

Leeswijzer

Hierna zal eerst worden ingegaan op de volledige beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld in fase 2 in relatie tot de veiligheid van de inwoners van de Groningse regio en de leveringszekerheid (paragraaf 2) en de criteria die gelden voor de inwerkingtreding van de daarmee samenhangende wetswijzigingen (paragraaf 3). Vervolgens worden opmerkingen gemaakt over het niveau van regelgeving voor het bepalen van de situaties waarin de gaswinning in fase 1 kan worden 'opgeregeld' (paragraaf 4). Tot slot zal worden ingegaan op de gevolgen van het wetsvoorstel voor het eigendomsrecht van de vergunninghouder (paragraaf 5).

2. Gevolgen van fase 2 voor veiligheid en leveringszekerheid

a. Onvolledige belangenafweging

De Afdeling gaat uit van het besluit de gaswinning uit het Groningenveld volledig te beëindigen en stelt voorop dat daarbij terecht het veiligheidsbelang van de inwoners van de Groningse regio centraal wordt gesteld. Niettemin dient in de toelichting duidelijk tot uitdrukking te komen dat dit veiligheidsbelang en het belang van leveringszekerheid van de aardgasvoorziening in Nederland

⁴ Artikel V, onderdeel B.

⁵ Een gasjaar loopt van 1 oktober tot en met 30 september van het daaropvolgende kalenderjaar.

⁶ Artikel 52d Gaswet.

⁷ Paragraaf 2.3.3.1 ('Toegespitste raming van de netbeheerder in fase 1').

⁸ Artikel I, onderdeel 5, artikel 10a, vijftiende lid, Gaswet.

⁹ Artikel III, onderdeel B.

¹⁰ Artikel V, onderdeel B.

¹¹ Paragraaf 3.2.2 ('Verwijdering productielocaties').

¹² Artikel V, onderdeel D.



volledig in kaart zijn gebracht en voldoende zijn afgewogen.¹³ In het bijzonder de onomkeerbare sluiting van het Groningenveld in fase 2 heeft namelijk verstrekkende gevolgen. De afweging tussen de beide belangen van verschillende aard en verschillend gewicht staat steeds centraal bij de huidige jaarlijkse vaststelling door de minister van de operationele strategie voor het Groningenveld en wordt terecht ook tot uitgangspunt genomen voor de keuze die in dit wetsvoorstel gemaakt wordt om het Groningenveld onomkeerbaar te sluiten. De Afdeling merkt echter op dat de memorie van toelichting de afweging van het veiligheidsbelang en het belang van de leveringszekerheid in dit wetsvoorstel onvoldoende inzichtelijk maakt.

b. Veiligheidsbelang

Het verdient opmerking dat doordat de gaswinning de afgelopen jaren is afgebouwd de seismische risico's zijn afgenomen en daardoor de veiligheid van de inwoners van de Groningse regio is verbeterd. Drukverschillen in het gasveld die door winning in het verleden zijn ontstaan zijn thans meer bepalend voor de seismische risico's dan het huidige verminderde winningsniveau, zo begrijpt de Afdeling.¹⁴

Bovendien heeft de Mijnraad in een eerder advies gewezen op de mogelijkheid dat gaswinning op minimumflow behulpzaam kan zijn om de drukverschillen in het Groningenveld, die zijn ontstaan door de gaswinning in het verleden en die bepalend zijn voor de seismische risico's, te vereffenen. Een strategie van minimumflow zou daardoor juist kunnen bijdragen aan vermindering van seismische risico's, en daarmee ook aan het veiligheidsbelang van de inwoners van de Groningse regio.¹⁵

Tegelijkertijd heeft Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) juist erop gewezen dat langere gaswinning – indien er sprake is van een relatief hoge minimumflow – invloed zal hebben op de seismische activiteit. SodM acht het daarom van belang de lange termijn seismische risico's behorend bij minimumflow beter in kaart te brengen.¹⁶

Uit de memorie van toelichting wordt niet duidelijk of en hoe deze aspecten, en de verschillende hierop betrekking hebbende adviezen, worden meegewogen bij de beslissing om over te gaan tot fase 2. Het ligt in de rede om deze aspecten expliciet in de afweging te betrekken.

c. Leveringszekerheidsbelang

Onder meer de Mijnraad heeft eerder gewezen op de complexiteit van het Nederlandse systeem van gasvoorziening en het fundamentele belang van het Groningenveld daarvoor.¹⁷ Daarom adviseert de Mijnraad om bij besluiten over de gaswinning uit het Groningenveld na te gaan welk niveau van leveringszekerheid wordt gehaald als het voorgenomen besluit wordt genomen.

Risico's voor de leveringszekerheid doen zich voor op het terrein van

- (i) de aanvoer van hoogcalorisch gas,
- (ii) de beschikbaarheid van gasopslagen (berging),
- (iii) de tijdige oplevering en de bedrijfszekerheid van de stikstofinstallatie Zuidbroek en
- (iv) de voortgang in de afbouw van de vraag naar laagcalorisch gas.¹⁸

De kans dat risico's op die terreinen zich verwezenlijken en onderbrekingen in de gasvoorziening zich voordoen, dient te worden gekwantificeerd. Daarbij dient tevens te worden nagegaan welke alternatieven buiten het Groningenveld indien nodig risico's zouden kunnen verminderen en de leveringszekerheid zouden kunnen vergroten.¹⁹ Als het gewenste niveau van leveringszekerheid niet gehaald wordt,

¹³ Vergelijk Preventive Action Plan 2019, p. 25, Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 29 023, 253.

¹⁴ Kamerstukken II 2020/21, 33 529, nr. 868; Staatstoezicht op de Mijnen, *Advies over de capaciteitsafbouw en sluitingsvolgorde clusters Groningen*, Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 33 529, nr. 803.

¹⁵ Mijnraadadvies sluiting productielocaties en minimum flow Groningenveld d.d. 16 juli 2020, p. 13, Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 33 529, nr. 803

¹⁶ Staatstoezicht op de Mijnen, *Advies over de operationele strategie 2020/2021 voor Groningen-gasveld*, p. 20, Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 33 529, nr. 803.

¹⁷ Daarbij gaat het om zeer uiteenlopende omstandigheden die de complexiteit bepalen, zoals de twee kwaliteiten van het Nederlands gasnetwerk (hoog- en laagcalorisch), maar ook de vereiste bijzondere infrastructuur voor opslag, het feit dat gasinfrastructuur niet zomaar alle richtingen op te gebruiken valt hetgeen grote gevolgen kan hebben bij uitval, de lange hervattingsperiode na uitval, en de samenhang met de elektriciteitsvoorziening. Mijnraadadvies sluiting productielocaties en minimum flow Groningenveld d.d. 16 juli 2020, Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 33 529, nr. 803.

¹⁸ Mijnraadadvies sluiting productielocaties en minimum flow Groningenveld d.d. 16 juli 2020, Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 33 529, nr. 803.

¹⁹ Als voorbeelden van alternatieven noemt de Mijnraad het versterken van infrastructuur, het voorzien in voldoende gasopslagcapaciteit en -volume, de inzet van LNG-terminals in kritieke situaties, langetermijnleveringscontracten, afschakelbare retailcontracten, noodvoorzieningen bij kritische afnemers. Mijnraadadvies sluiting productielocaties en minimum flow Groningenveld d.d. 16 juli 2020, Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 33 529, nr. 803



of alleen op lange termijn of tegen te hoog geachte kosten, dient te worden nagegaan of inzet van het Groningenveld tegen die achtergrond gerechtvaardigd zou zijn.²⁰

De Afdeling stelt vast dat in het wetsvoorstel noch in de toelichting daarbij wordt ingegaan op de door de Mijnraad gegeven adviezen. Geen inzicht wordt gegeven in het gewenste niveau van leveringszekerheid op de langere termijn en voor alle categorieën afnemers. Voorts ontbreekt een cijfermatige analyse van de gevolgen van de sluiting van het Groningenveld voor de kans op onderbrekingen in de gasvoorziening en de mate waarin beschikbare alternatieven soelaas bieden. Er wordt onvoldoende concreet ingegaan op de betekenis van het wetsvoorstel voor het energiebeleid in het algemeen (zowel ten aanzien van vraag als aanbod van gas, ook in relatie tot andere energiebronnen) en het belang van leveringszekerheid van gas in het bijzonder.

In de memorie van toelichting wordt min of meer volstaan met de observatie dat de overgang in Nederland van decennialange netto-exporteur naar netto-importeur van aardgas rimpelloos is verlopen gezien de goed functionerende Nederlandse gasmarkt en dat er geen reden is om aan te nemen dat deze situatie op afzienbare termijn zal wijzigen.²¹

Echter, de Mijnraad adviseert onder meer om niet slechts aan te nemen dat er voldoende hoogcalorisch gas op de Noordwest-Europese markt op de korte en langere termijn beschikbaar zal zijn, maar stelt voor om – gegeven de inherente onvoorspelbaarheid van de gasmarkt – rekening te houden met het niet beschikbaar zijn van voldoende hoogcalorisch gas, of slechts tegen hoge prijzen, of onder lastige politieke voorwaarden.²²

Recente ontwikkelingen illustreren de relevantie van dit advies. Zo kon er de afgelopen winter door een hoge mondiale gasvraag minder aardgas worden geïmporteerd. Mede hierdoor hadden Nederlandse gasopslagen aan het einde van de winter een lage vullingsgraad van 18%, terwijl de winter een gemiddeld temperatuurverloop had. Door het koude voorjaar en de hoge gasprijzen was de vullingsgraad van de belangrijkste gasopslagen eind juni van dit jaar nog steeds laag (29% tegenover 73% vorig jaar). Tegen die achtergrond roept Gasunie in het recente halfjaarbericht marktpartijen op hun verantwoordelijkheid voor de leveringszekerheid te nemen en benadrukt Gasunie het belang van voldoende aanvoer- en bergingscapaciteit voor de definitieve sluiting van het Groningenveld.²³

Ook in andere studies wordt gewaarschuwd voor een te groot vertrouwen in de (spot)markt voor aardgas, hetgeen als groot risico voor de leveringszekerheid wordt gezien.²⁴ Het wordt realistisch geacht dat door verschillende structurele oorzaken er zich niet alleen dit jaar, maar het komende decennium krapte op de gasmarkt kan voordoen met hoge prijzen, mogelijke tekorten en druk op de leveringszekerheid tot gevolg. De goed functionerende Nederlandse gashandelsplaats zou daarom lokale productie of import via langetermijncontracten niet volledig kunnen vervangen. En anders dan in de ons omringende landen ontbreken langetermijncontracten voor de Nederlandse aardgasvoorziening vrijwel volledig.

d. Verordening leveringszekerheid

Tot slot wijst de Afdeling op de vereisten die volgen uit de Verordening leveringszekerheid gas, in het bijzonder de risico-evaluaties, preventieve actieplannen en noodplannen die lidstaten ingevolge die verordening dienen op te stellen.²⁵ Zo heeft de minister het Preventief Actieplan Gas 2019 vastgesteld met daarin een beschrijving van de preventieve maatregelen die zijn dan wel worden genomen om te voorkomen dat er problemen met de gaslevering ontstaan.²⁶

Gegeven mogelijke gevolgen van de onomkeerbare sluiting van het Groningenveld voor de leveringszekerheid, maar bijvoorbeeld ook vanwege het als gevolg van die beslissing toegenomen strategisch belang van gasopslagen, meent de Afdeling dat de beslissing het Groningenveld onomkeerbaar te sluiten een omstandigheid oplevert die rechtvaardigt dat het Preventief Actieplan Gas 2019 tussentijds

²⁰ Bij besluitvorming zonder beantwoording van deze vragen, adviseert de Mijnraad gaswinning uit het Groningenveld af te bouwen, maar niet onomkeerbaar te beëindigen.

²¹ Paragraaf 3.6 ('Leveringszekerheid na sluiting').

²² Mijnraadadvies sluiting productielocaties en minimum flow Groningenveld d.d. 16 juli 2020, p. 8-9, Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 33 529, nr. 803.

²³ Halfjaarbericht 2021, N.V. Nederlandse Gasunie, p. 14-15, via www.gasuniehalfyearreport2021.nl

²⁴ *De afnemende leveringszekerheid van aardgas in Nederland*, J. van den Beukel en L. van Geuns, (Oktober 2021) The Hague Centre for Strategic Studies; *The swing in Dutch gas: From autonomy to full dependence. The role of long-term contracts* (November 2018), S. Blakey, S. Srinivasan, L. Ruseckas, Z. Grainge, F. Ritter, IHS Markit.

²⁵ Verordening (EU) 2017/1938 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2017 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid en houdende intrekking van Verordening (EU) nr. 994/2010 (PbEU 2017, L 280).

²⁶ Kamerstukken II 2019/20, 29 023, nr. 253.



wordt bijgewerkt.²⁷ In de memorie van de toelichting wordt hier niet op ingegaan. Dat zou wel moeten.

Daarbij zou er in ieder geval op in moeten worden gegaan of volstaan kan worden met marktgebaseerde maatregelen die in geval van nood kunnen worden getroffen, of dat er omstandigheden denkbaar zijn waarin niet-marktgebaseerde maatregelen moeten worden overwogen.²⁸ Tevens zou moeten worden ingegaan op de vraag hoe het strategische belang van de gasopslagen wordt gewaarborgd op de langere termijn, gelet op onder meer de voorgenomen beëindiging van GasTerra (in 2025) en de looptijd van de afspraken over het gebruik van de gasopslag Norg in het Norg akkoord (tot medio 2027). Ten slotte zou ook moeten worden ingegaan op de rol en betekenis van andere energiebronnen, zoals huidige en toekomstige productielocaties buiten het Groningenveld.

e. Conclusie

In het licht van het voorgaande adviseert de Afdeling om in de memorie van toelichting te voorzien in een dragende en , volledige en zorgvuldige belangenafweging. Hierin dienen alle omstandigheden mee te wegen die bepalend kunnen zijn voor de veiligheid van de inwoners van de Groningse regio, waaronder mogelijke gunstige effecten van een strategie van minimumflow op de seismische risico's.

Tevens adviseert de Afdeling om uiteen te zetten wat de betekenis is van dit wetsvoorstel voor het energiebeleid in het algemeen en de leveringszekerheid van de Nederlandse gasvoorziening in het bijzonder, en daarbij in te gaan op welk niveau van leveringszekerheid op de langere termijn en voor alle categorieën gebruikers gewenst wordt geacht. Vervolgens zou aan de hand van de door de Mijnraad gesignaleerde risico's gekwantificeerd inzichtelijk moeten worden gemaakt hoe het gewenste niveau van leveringszekerheid kan worden gerealiseerd voordat wordt besloten tot een verbod op gaswinning uit het Groningenveld.

Voorts adviseert de Afdeling in te gaan op de consequenties van de sluiting van het Groningenveld voor het ingevolge de Verordening leveringszekerheid gas opgestelde Preventief Actieplan Gas 2019, met inachtneming van het hiervoor onder d overwogene.

De Afdeling adviseert de memorie van toelichting aldus aan te vullen en zo nodig het wetsvoorstel te wijzigen.

In dit verband wijst de Afdeling nog op het belang van zorgvuldige, volledige en tijdige communicatie jegens de maatschappij als geheel en de inwoners van Groningen in het bijzonder over de hiervoor bedoelde belangenafweging en de daaraan te verbinden consequenties, ongeacht de uitkomst daarvan.

3. Inwerkingtreding van fase 2

a. Criteria voor inwerkingtreding

In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat vanaf medio 2022 er naar verwachting onder normale omstandigheden in een jaar met een gemiddeld temperatuurverloop geen gas meer nodig is uit het Groningenveld. Dat betekent dat fase 1 dan in kan gaan en de daarmee samenhangende wetswijzigingen in dit wetsvoorstel in werking kunnen treden.²⁹

Het voornemen is fase 1 zo kort mogelijk te houden en zo snel mogelijk fase 2 (definitieve beëindiging van de gaswinning) in te laten gaan door de daarmee samenhangende bepalingen in dit wetsvoorstel in werking te laten treden. Dat zal met een tweede inwerkingtredingsbesluit gebeuren.

Wanneer dit zal gebeuren, is echter afhankelijk van de vervulling van verschillende voorwaarden, namelijk:

- voldoende capaciteit van stikstofinstallaties (om bij te mengen bij geïmporteerd hoogcalorisch gas zodat het transformeert tot laagcalorisch of pseudo-Groningengas),
- de voortgang van de afbouw van de vraag naar laagcalorisch gas en
- de aanvoer van hoogcalorisch gas.

In het kader van de jaarlijkse procedure waarmee de minister de operationele strategie voor het Groningenveld vaststelt, zal blijken wanneer het moment is bereikt dat de laagcalorische gasvraag

²⁷ Artikel 9, elfde lid, verordening leveringszekerheid.

²⁸ Artikel 9, derde en vierde lid, verordening leveringszekerheid.

²⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 10 ('Overgangsrecht, inwerkingtreding en vaste verandermomenten').



verder is afgebouwd en de laagcalorische gasmiddelen anders dan het Groningenveld – met name de stikstofinstallaties en de gasopslagen – op elk moment van het jaar aan de vraag kunnen voldoen. Vanaf dat moment kan de gaswinning onomkeerbaar worden beëindigd en stelt de minister de datum van inwerkingtreding van de wetwijzigingen voor fase 2 vast die dan voor dat doel al gereed liggen, aldus de memorie van toelichting.³⁰

De Afdeling merkt op dat de genoemde criteria waaraan moet zijn voldaan om te kunnen besluiten tot beëindiging van de gaswinning niet zijn opgenomen in het wetsvoorstel zelf. De Afdeling onderkent dat om de vraag te beantwoorden of aan de relevante criteria wordt voldaan, feiten en omstandigheden die thans nog onbekend zijn, moeten worden gewogen. Echter, deze afweging is thans onbegrensd en zou moeten worden ingekaderd door de criteria op te nemen in het wetsvoorstel zelf.

Als inwerkingtreding niet onmiddellijk kan, acht de Afdeling het geboden dat de wetgever de kaders schept wanneer hiertoe wel moet worden besloten. De wetgever moet niet alleen het niveau bepalen van de gewenste leveringszekerheid (zie hiervoor paragraaf 2) maar ook de relevante criteria vastleggen die vervuld moeten zijn om dat niveau te realiseren en die dus bepalen wanneer kan worden besloten tot onomkeerbare sluiting van het Groningenveld.

b. Parlementaire betrokkenheid

Daarnaast acht de Afdeling het aangewezen dat wordt voorzien in betrokkenheid van het parlement bij het besluit tot inwerkingtreding van de bepalingen die samenhangen met fase 2. Weliswaar wordt het parlement in de regel op bepaalde momenten geïnformeerd over het vaststellingsbesluit dat de minister jaarlijks neemt over de operationele strategie voor het Groningenveld.³¹ Echter, de beslissing over het daadwerkelijke moment waarop de gaswinning uit het Groningenveld wordt beëindigd, is dusdanig ingrijpend dat formele parlementaire betrokkenheid hierbij is vereist. Dit geldt ongeacht of in het wetsvoorstel de voorwaarden voor inwerkingtreding fase 2 nader worden genormeerd.

c. Conclusie

In het licht van het voorgaande adviseert de Afdeling allereerst om de relevante criteria waaraan moet zijn voldaan om te kunnen besluiten tot inwerkingtreding van de met fase 2 samenhangende bepalingen, op te nemen in het wetsvoorstel. Daarnaast adviseert de Afdeling te voorzien in formele betrokkenheid van het parlement bij de inwerkingtreding van fase 2, bijvoorbeeld door middel van een voorhangprocedure.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aldus aan te passen.

4. Niveau van regelgeving voor het 'opregelen' van de gaswinning uit het Groningenveld in fase 1 (minimum flow)

Het wetsvoorstel voorziet in twee wettelijke grondslagen (in de Gaswet en in de Mijnbouwwet) om bij ministeriële regeling nader te regelen in welke situaties in fase 1 gas moet worden geproduceerd uit het Groningenveld boven het minimale niveau (minimumflow).³² Gegeven het maatschappelijk belang dat volstrekt duidelijk is onder welke omstandigheden gaswinning uit het Groningenveld als ultimum remedium (nog) kan plaatsvinden, onderschrijft de Afdeling het in de memorie van toelichting ingenomen standpunt dat het in fase 1 nodig is dergelijke situaties wettelijk vast te leggen.³³ De Afdeling maakt in dat verband twee opmerkingen.

a. Delegatie aan de minister

Het wetsvoorstel voorziet in een wettelijke grondslag in de Gaswet om bij ministeriële regeling te bepalen voor welke wettelijke taken en in welke situaties de netbeheerder GTS een aanwijzing kan geven om gas te produceren uit het Groningenveld in fase 1 boven het minimale niveau (minimumflow).³⁴

De Afdeling merkt op dat het bepalen van de situaties waarin de gaswinning kan worden aangepast

³⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 1.3 ('Route naar einde van de inzet van het Groningenveld').

³¹ De Minister informeert de Tweede Kamer ten minste tweemaal per jaar: in februari over de jaarlijkse raming door netbeheerder GTS en uitvraag van de operationele strategie aan de vergunninghouder en in september bij de vaststelling van de operationele strategie voor het aankomende gasjaar. Memorie van toelichting, paragraaf 1.3 ('Route naar het einde van de inzet van het Groningenveld').

³² Artikel I, onderdeel A, onder 5.

³³ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.3.2 ('Back-up taak GTS').

³⁴ Artikel I, onderdeel A, onder 5.



geen detailvoorschriften betreft, voorschriften van administratieve aard of voorschriften die vaak of snel moeten kunnen worden gewijzigd. Uitsluitend voor dat type voorschriften is delegatie aan de minister toelaatbaar.³⁵ Hier gaat het echter om de afweging welke omstandigheden het noodzakelijk maken om het Groningenveld als ultimum remedium aan te spreken.

Bovendien zijn deze wettelijke taken en situaties reeds bekend en vaststaand. In de memorie van toelichting wordt uitgebreid uiteengezet in welke drie situaties het Groningenveld een back-up functie vervult ten behoeve van de wettelijke taken van de landelijke netbeheerder GTS, namelijk

- (i) bij technische mankementen aan de stikstofinstallaties,
- (ii) bij transportbeperkingen en
- (iii) bij onverwachte wijzingen in de samenstelling van aangevoerd hoogcalorisch gas.³⁶

Gelet op het voorgaande, adviseert de Afdeling het bepalen van de uitzonderingssituaties waarin de minimale gaswinning wordt 'opgeregeld' niet te delegeren aan de minister, maar dit zoveel mogelijk in het wetsvoorstel of bij algemene maatregel van bestuur te bepalen en nader uit te werken.

b. Reikwijdte grondslag

De grondslag om bij ministeriële regeling de aanpassing van de gaswinning in het belang van de leveringszekerheid nader te regelen heeft blijkens de memorie van toelichting het oog op situaties waarin sprake is van een hoge vraag naar laagcalorisch gas door kou die fysiek alleen kan worden afgedekt door de gaswinning uit het Groningenveld te verhogen.³⁷ Dat aanpassing van de gaswinning alleen in een dergelijke situatie wordt beoogd, komt echter niet tot uitdrukking in de wettelijke grondslag en blijkt tevens onvoldoende uit de artikellieden waar de wettelijke grondslag naar verwijst.³⁸

De Afdeling adviseert om in de genoemde wettelijke grondslag tot uitdrukking te brengen welke specifieke situatie blijkens de memorie van toelichting wordt beoogd.

5. Eigendomsrecht van de vergunninghouder

Met het verbod op gaswinning uit het Groningenveld in dit wetsvoorstel wordt een inbreuk gemaakt op het eigendomsrecht van de vergunninghouder. In dat verband wordt in de memorie van toelichting verwezen naar het Akkoord op Hoofdpijnen uit 2018.³⁹ Omdat daarin met de vergunninghouder afspraken zijn gemaakt over (de gevolgen van) de afbouw en de beëindiging van de winning en omdat het wetsvoorstel daar slechts de uitwerking van is, is met dit wetsvoorstel niet opnieuw sprake van een inmenging in het eigendomsrecht, aldus de memorie van toelichting.⁴⁰

De Afdeling stelt voorop dat met dit wetsvoorstel (ten minste ook) sprake is van inmenging in een eigendomsrecht van de vergunninghouder. Het wetsvoorstel behoort daarom een zelfstandig dragende motivering te bevatten van de mate waarin daarvan sprake is, alsmede van de rechtvaardiging van de inbreuk. Onderbouwd dient te worden dat er een 'fair balance' is tussen het algemeen belang en het individuele belang van de vergunninghouder. Hierbij dienen de in het Akkoord op Hoofdpijnen gemaakte afspraken te worden betrokken.

De memorie van toelichting voorziet echter niet in de bedoelde motivering. De Afdeling adviseert hier alsnog in te voorzien en de memorie van toelichting aan te vullen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*

³⁵ Aanwijzing 2.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

³⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.3.2 ('Back-up taak GTS').

³⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.3.3 ('Operationele strategie in fase 1').

³⁸ Artikel III, onderdeel B.

³⁹ Kamerstukken II 2017/18, 33 529, nr. 493.

⁴⁰ Paragraaf 4.1.3 ('Eigendomsrecht van de vergunninghouder').



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging Gaswet en Mijnbouwwet in verband met de beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de Gaswet en de Mijnbouwwet aan te passen in verband met het uiteindelijk beëindigen van de gaswinning uit het Groningenveld;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I GASWET FASE I

De Gaswet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 10a wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, onderdeel q, worden de subonderdelen 1° en 2° vervangen door:

- 1°. de in een gasjaar benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas die uit het gebied dat is aangewezen in de bij koninklijk besluit van 30 mei 1963, nr. 39 (Stcrt. 126) verleende winningsvergunning benodigd is om eindafnemers van de geraamde hoeveelheid laagcalorisch gas te voorzien, waarbij alle beschikbare middelen en methoden die deze hoeveelheid minimaliseren worden betrokken;
- 2°. de capaciteit die in een gasjaar uit het gebied dat is aangewezen in de bij koninklijk besluit van 30 mei 1963, nr. 39 (Stcrt. 126) verleende winningsvergunning benodigd is om eindafnemers van laagcalorisch gas te voorzien gedurende een dag met een uitzonderlijk hoge vraag naar laagcalorisch gas die zich met een statistische waarschijnlijkheid van eens in de twintig jaar voordoet, waarbij alle beschikbare middelen en methoden die deze capaciteit minimaliseren worden betrokken;
- 3°. de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas die gedurende het gasjaar moet worden gewonnen uit het gebied dat is aangewezen in de bij koninklijk besluit van 30 mei 1963, nr. 39 (Stcrt. 126) verleende winningsvergunning om de onder 2° bedoelde capaciteit op betrouwbare wijze beschikbaar te hebben;
- 4°. de in een gasjaar als reserve benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas uit het gebied dat is aangewezen in de bij koninklijk besluit van 30 mei 1963, nr. 39 (Stcrt. 126) verleende winningsvergunning, ten behoeve van de mogelijkheid tot het geven van een aanwijzing, bedoeld in het twaalfde lid; en
- 5°. de vraagontwikkeling voor de komende tien jaar naar laagcalorisch gas.

2. In het derde lid wordt 'De rechtspersoon aangewezen op grond van het vijftiende lid' vervangen door 'De rechtspersoon aangewezen op grond van het negentiende lid'.

3. Het negende lid komt te luiden:

9. De raming, bedoeld in het eerste lid, onderdeel q, onder 1°, 2° en 4°, bevat ten minste een beschrijving van:
 - a. de verwachte behoefte aan laagcalorisch gas op basis van mogelijke temperatuurscenario's;
 - b. de benodigde capaciteit om te voorzien in de vraag naar laagcalorisch gas gedurende een dag met een uitzonderlijk hoge vraag die zich met een statistische waarschijnlijkheid van eens in de twintig jaar voordoet;
 - c. het verwachte planmatig onderhoud aan de installaties van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet en de daaruit voortvloeiende transportbeperkingen;
 - d. de verwachte ontwikkeling in de samenstelling van het hoogcalorisch gas;
 - e. de optimale inzet van andere middelen en methoden, waaronder:
 - 1°. een minimaal percentage van de beschikbare conversiecapaciteit per gasjaar om gas met een hogere energie-inhoud om te zetten naar gas met een lagere energie-inhoud;
 - 2°. het mengen van gas met een hogere energie-inhoud bij gas met een lagere energie-inhoud;



- 3°. gasopslaginstallaties en LNG-installaties;
 - 4°. de verwachte productie van gas uit hernieuwbare energiebronnen;
 - 5°. in het geval van een dag met een uitzonderlijk hoge vraag naar laagcalorisch gas die zich met een statistische waarschijnlijkheid van eens in de twintig jaar voordoet, de inzet van de reservemiddelen waarover de netbeheerder van het landelijk gastransportnet beschikt om gas met een hogere energie-inhoud om te zetten naar gas met een lagere energie-inhoud;
 - f. de verwachte vraag naar gas van verschillende categorieën eindafnemers.
4. In het tiende lid wordt 'onderdeel q, onder 2°' vervangen door 'onderdeel q, onder 5°'.
5. Onder vernummering van het twaalfde tot en met vijftiende lid tot zestiende tot en met negentiende lid worden vier leden ingevoegd, luidende:
12. De netbeheerder van het landelijk gastransportnet geeft, indien dit noodzakelijk is met het oog op de goede uitvoering van diens wettelijke taken, een aanwijzing aan de rechtspersoon, bedoeld in het negentiende lid, tot het nemen van maatregelen met betrekking tot de inzet van het gebied dat is aangewezen in de bij koninklijk besluit van 30 mei 1963, nr. 39 (Stcrt. 126) verleende winningsvergunning.
 13. In geval van toepassing van het twaalfde lid, verstrekt de netbeheerder van het landelijk gastransportnet een afschrift van die aanwijzing aan Onze Minister en aan de Autoriteit Consument en Markt en aan de houder van de winningsvergunning Groningenveld, bedoeld in artikel 52a, van de Mijnbouwwet.
 14. De rechtspersoon, bedoeld in het negentiende lid, volgt de aanwijzing, bedoeld in het twaalfde lid, op.
 15. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over:
 - a. de wettelijke taken waarvoor en de situaties waarin de netbeheerder van het landelijk gastransportnet een aanwijzing als bedoeld in het twaalfde lid kan geven;
 - b. de maximale omvang van de op basis van de aanwijzing in te zetten capaciteit;
 - c. de gegevens die de aanwijzing bevat;
 - d. het afschrift van de aanwijzing, waaronder regels over de gegevens die daarbij worden verstrekt en de termijn waarbinnen het afschrift wordt verstrekt.
6. In het zestiende lid (nieuw) wordt 'het percentage, bedoeld in het negende lid, onderdeel b' vervangen door 'het percentage, bedoeld in het negende lid, onderdeel e'.
7. Het zeventiende lid (nieuw) komt te luiden:
17. De netbeheerder van het landelijk gastransportnet zendt binnen een maand na afloop van een gasjaar een rapportage aan Onze Minister over:
 - a. de wijze waarop de middelen en methoden, bedoeld in het negende lid, onderdeel e, zijn ingezet; en
 - b. de gevallen waarin toepassing is gegeven aan het twaalfde lid en de daarbij door de rechtspersoon, bedoeld in het negentiende lid, genomen maatregelen met betrekking tot de inzet van het gebied dat is aangewezen in de bij koninklijk besluit van 30 mei 1963, nr. 39 (Stcrt. 126) verleende winningsvergunning.
8. In het achttiende lid (nieuw) wordt na 'bedoeld in het eerste lid, onderdelen b en q,' ingevoegd 'en het twaalfde lid,'.
9. Het negentiende lid (nieuw) komt te luiden:
19. Onze Minister wijst een rechtspersoon aan voor de taak, bedoeld in het derde lid. Tevens wijst Onze Minister een rechtspersoon aan ten behoeve van het twaalfde en veertiende lid.
10. Er worden drie leden toegevoegd, luidende:
20. Bij ministeriële regeling kunnen regels gesteld worden over de rapportage, bedoeld in het zeventiende lid.
 21. Indien aanpassing ten opzichte van het minimaal benodigde niveau, bedoeld in artikel 52c, tweede en derde lid, van de Mijnbouwwet, heeft plaatsgevonden van de winning uit het gebied dat is aangewezen in de bij koninklijk besluit van 30 mei 1963, nr. 39 (Stcrt. 126) verleende



winningsvergunning, meldt de rechtspersoon, bedoeld in het negentiende lid, dit aan Onze Minister en aan de houder van de winningsvergunning Groningenveld, bedoeld in artikel 52a, van de Mijnbouwwet.

22. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de melding, bedoeld in het eenentwintigste lid, waaronder regels over de gegevens die daarbij worden verstrekt en de termijn waarbinnen de melding wordt gedaan.

B

In artikel 10n, eerste lid, aanhef, wordt 'artikel 10a, dertiende lid' vervangen door 'artikel 10a, zeventiende lid'.

C

Artikel 60ad, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel a wordt na '10Aa, vierde lid' ingevoegd '10a, dertiende, zeventiende, twintigste tot en met tweeëntwintigste lid'.
2. In onderdeel b wordt '10a, eerste, tweede, derde en achtste lid' vervangen door '10a, eerste, tweede, derde, achtste, elfde, twaalfde, veertiende en vijftiende lid'.

ARTIKEL II GASWET FASE 2

De Gaswet wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 2b, derde lid, wordt '10a, eerste lid, onderdeel m, en achtste lid' vervangen door '10a, eerste lid, onderdeel m, en zevende lid'.

B

Artikel 10a wordt als volgt gewijzigd:

1. In de aanhef van het eerste lid, onderdeel c, vervalt 'en gelet op het minimaliseren van de winning van gas uit het gebied dat is aangewezen in de bij koninklijk besluit van 30 mei 1963, nr. 39 (Stcrt. 126) verleende winningsvergunning'.
2. Het eerste lid, onderdeel q, vervalt, onder verlettering van onderdeel r tot onderdeel q.
3. Het derde lid en het negende tot en met tweeëntwintigste lid vervallen, onder vernummering van het vierde tot en met achtste lid tot derde tot en met zevende lid.

C

Artikel 10n, eerste lid, aanhef, komt te luiden:

1. De netbeheerder van het landelijk gastransportnet zendt binnen een maand na afloop van een gasjaar een rapportage aan Onze Minister over:

D

Artikel 60ad, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel a vervalt '10a, dertiende, zeventiende, twintigste tot en met tweeëntwintigste lid'.
2. In onderdeel b wordt '10a, eerste, tweede, derde, achtste, elfde, twaalfde, veertiende en vijftiende lid' vervangen door '10a, eerste, tweede en zevende lid'.

E

In artikel 82, vierde lid, vervalt de zin 'De Autoriteit Consument en Markt kan een beleidsregel vaststellen betreffende de beoordeling van de doelmatigheid van de kosten van de taak, bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onderdeel c.'



ARTIKEL III MIJNBOUWWET FASE 1

De Mijnbouwwet wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 52a vervalt de begripsbepaling 'netbeheerder'.

B

Artikel 52c komt te luiden:

Artikel 52c

1. Onze Minister zendt de raming, bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onderdeel q, van de Gaswet, aan de houder van de winningsvergunning Groningenveld.
2. Onze Minister verzoekt de houder van de winningsvergunning Groningenveld aan de hand van de raming, met inachtneming van de mogelijkheid dat een aanwijzing, bedoeld in artikel 10a, twaalfde lid, van de Gaswet, wordt gegeven, en met inachtneming van het mogelijk aanpassen van de winning ten opzichte van het minimaal benodigde niveau in verband met het belang van het kunnen voorzien van afnemers van de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas, en gelet op het belang van het minimaliseren van de inzet van het Groningenveld en op het minimaliseren van de verwachte bodembeweging, te bevestigen of door middel van de bestaande operationele strategie kan worden voldaan aan hetgeen volgens de raming benodigd is.
3. Indien de houder van de winningsvergunning Groningenveld concludeert dat met de vastgestelde operationele strategie niet kan worden voldaan aan hetgeen volgens de raming benodigd is, stelt de houder van de winningsvergunning Groningenveld, met inachtneming van de raming, met inachtneming van de mogelijkheid dat een aanwijzing, bedoeld in artikel 10a, twaalfde lid, van de Gaswet, wordt gegeven en met inachtneming van het mogelijk aanpassen van de winning ten opzichte van het minimaal benodigde niveau in verband met het belang van het kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas, en gelet op het belang van het minimaliseren van de inzet van het Groningenveld en op het minimaliseren van de verwachte bodembeweging, één of meerdere operationele strategieën voor over de inzet van het Groningenveld.
4. Een operationele strategie bevat ten minste een voorstel voor de verdeling van de winning over de clusters in volume en tijd.
5. De houder van de winningsvergunning Groningenveld verstrekt aan Onze Minister:
 - a. ter onderbouwing van een operationele strategie een opgave van de optimale inzet van de gasopslag Norg;
 - b. een analyse van de verwachte bodembeweging op regioniveau;
 - c. een analyse van de risico's van de verwachte bodembeweging voor omwonenden, gebouwen of infrastructurele werken of de functionaliteit daarvan.
6. Onze Minister kan, in afwijking van het vijfde lid, de op grond van artikel 123 aangewezen instelling opdracht geven tot het geheel of gedeeltelijk verrichten en verstrekken van de analyses, bedoeld in het vijfde lid, onderdelen b en c.
7. Ingeval van toepassing van het zesde lid, verstrekt de houder van de winningsvergunning Groningenveld alle gegevens, benodigd voor het kunnen verrichten van de analyses aan de rechtspersoon aan wie Onze Minister dit heeft opgedragen.
8. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over:
 - a. het voorstel voor de operationele strategie;
 - b. de onderbouwing van het voorstel voor de operationele strategie;
 - c. de gegevens, bedoeld in het zevende lid, die de houder van de winningsvergunning Groningenveld verstrekt aan de rechtspersoon;
 - d. de mate waarin en de omstandigheden waaronder de winning kan worden aangepast ten opzichte van het minimaal benodigde niveau, bedoeld in het tweede en derde lid.



C

Artikel 52d wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. Onze Minister verlengt de bestaande operationele strategie voor het Groningenveld, indien deze voldoet aan hetgeen volgens de raming, bedoeld in artikel 52, benodigd is voor het komende gasjaar. Indien de bestaande operationele strategie niet voldoet, stelt Onze Minister een nieuwe operationele strategie vast.

2. Onder vernummering van het vierde tot en met zevende lid tot zesde tot en met negende lid, worden twee leden ingevoegd, luidende:

4. Onze Minister bepaalt in het besluit tot vaststelling, bedoeld in het eerste lid, als onderdeel van de operationele strategie de verplichtingen van de houder van de winningsvergunning Groningenveld ten aanzien van de aanpassing van de winning ten opzichte van het minimaal benodigde niveau.
5. Bij een besluit tot verlenging van de bestaande operationele strategie, motiveert Onze Minister of de oorspronkelijke afweging, bedoeld in het tweede lid, ten aanzien van de vaststelling van de operationele strategie, ten behoeve van de verlenging van de operationele strategie ongewijzigd blijft, dan wel is aangevuld.

3. In het zevende lid (nieuw) wordt 'bij de vaststelling, als bedoeld in tweede en vierde lid' vervangen door 'bij de vaststelling, bedoeld in het tweede en zesde lid'.

4. In het achtste lid (nieuw), aanhef, wordt na 'het eerste lid' ingevoegd 'omtrent de verlenging dan wel vaststelling van de operationele strategie'.

5. In het negende lid (nieuw) wordt na 'het eerste lid' ingevoegd 'omtrent de verlenging dan wel de vaststelling van de operationele strategie'.

D

In de artikelen 52f en 52g, eerste en vierde lid, wordt 'de door Onze Minister vastgestelde operationele strategie' telkens vervangen door 'de door Onze Minister verlengde of vastgestelde operationele strategie'.

E

Aan het eerste lid van artikel 52h wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel e door een puntkomma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

- f. de gevallen waarin en de wijze waarop bij de uitvoering van de operationele strategie is gehandeld ten aanzien van een aanwijzing als bedoeld in artikel 10a, twaalfde lid, van de Gaswet, alsmede de gevallen waarin en de wijze waarop de winning is aangepast ten opzichte van het minimaal benodigde niveau, bedoeld in artikel 52c, tweede en derde lid.

F

In artikel 105, derde lid, onderdeel d, wordt 'een vaststelling van een operationele strategie' vervangen door 'een verlenging dan wel een vaststelling van een operationele strategie'.

G

In artikel 122a wordt 'de voorgestelde operationele strategie of strategieën, bedoeld in artikel 52c, tweede lid' vervangen door 'de te verlengen operationele strategie, bedoeld in artikel 52c, tweede lid, dan wel de voorgestelde operationele strategie of strategieën, bedoeld in artikel 52c, derde lid'.

H

Artikel 125, tweede lid, onderdeel g, komt te luiden:

- g. de door Onze Minister verlengde of vastgestelde operationele strategieën, bedoeld in artikel 52d.



I

In artikel 127, eerste lid, onderdeel I, wordt 'de voorgestelde operationele strategie of strategieën, bedoeld in artikel 52c, tweede lid' vervangen door 'de te verlengen operationele strategie, bedoeld in artikel 52c, tweede lid, dan wel de voorgestelde operationele strategie of strategieën, bedoeld in artikel 52c, derde lid'.

ARTIKEL IV AANPASSING AWB OVER BEROEP BIJ RAAD VAN STATE FASE 1

In bijlage 2, artikel 2, van de Algemene wet bestuursrecht wordt in het onderdeel Mijnbouwwet, onderdeel b, 'de vaststelling van een operationele strategie krachtens artikel 52d' vervangen door 'de verlenging of de vaststelling van een operationele strategie krachtens artikel 52d'.

ARTIKEL V MIJNBOUWWET FASE 2

De Mijnbouwwet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 52a komt te luiden:

Artikel 52a

In dit hoofdstuk en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder *winningsvergunning Groningenveld*: op basis van het koninklijk besluit van 30 mei 1963, nr. 39 (Stcrt. 126) verleende winningsvergunning voor zover het het Groningenveld betreft.

B

Artikel 52c komt te luiden:

Artikel 52c

Uit het Groningenveld wordt geen gas meer gewonnen.

C

De artikelen 52d, 52e, 52f, 52h en 52i vervallen.

D

Artikel 52g komt te luiden:

Artikel 52g

1. De houder van de winningsvergunning Groningenveld dan wel indien deze vergunning haar gelding heeft verloren, de laatste houder daarvan, neemt alle maatregelen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevegd om:
 - a. na beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld de nadelige gevolgen van die winning zoveel mogelijk te beperken;
 - b. te voorkomen dat als gevolg van een mijnbouwwerk dat buiten werking is nadelige gevolgen voor mens en milieu worden veroorzaakt.
2. De houder van de winningsvergunning Groningenveld dan wel indien deze vergunning haar gelding heeft verloren, de laatste houder daarvan, verricht in aanvulling op artikel 41, nadere metingen en daarbij behorende analyses ten behoeve van het verkrijgen van inzicht in de ontwikkeling van de seismiteit, de verwachte bodembeweging en de risico's van de verwachte bodembeweging, na beëindiging van de winning uit het Groningenveld.
3. Indien Onze Minister een rechtspersoon het verrichten van de analyses ten aanzien van de ontwikkeling van de seismiteit, de verwachte bodembeweging en de risico's van de verwachte bodembeweging opdraagt, verstrekt de houder van de winningsvergunning Groningenveld dan wel indien deze vergunning haar gelding heeft verloren, de laatste houder daarvan, alle gegevens die zijn benodigd voor het kunnen verrichten van die analyses.
4. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over de eisen waaraan de metingen en



analyses, bedoeld in het tweede lid, moeten voldoen en de frequenties van die metingen en analyses, almede over de gegevens die bij toepassing van het derde lid worden verstrekt door de houder van de winningsvergunning Groningenveld dan wel, indien deze vergunning haar gelding heeft verloren, de laatste houder daarvan.

E

In artikel 105, derde lid, vervalt, onder vervanging van de puntkomma aan het slot van onderdeel c door een punt, onderdeel d.

F

Artikel 122a vervalt.

G

In artikel 125, tweede lid, vervalt, onder vervanging van de puntkomma aan het slot van onderdeel f door een punt, onderdeel g.

H

In artikel 127, eerste lid, vervalt, onder vervanging van de puntkomma aan het slot van onderdeel k door een punt, onderdeel l.

I

Artikel 167c vervalt.

ARTIKEL VI AANPASSING AWB OVER BEROEP BIJ RAAD VAN STATE FASE 2

In bijlage 2, artikel 2, van de Algemene wet bestuursrecht wordt in het onderdeel Mijnbouwwet, onderdeel b 'instemming met een winningsplan of een opslagplan krachtens 39, eerste lid, en de verlenging of de vaststelling van een operationele strategie krachtens artikel 52d' vervangen door 'en instemming met een winningsplan of een opslagplan krachtens 39, eerste lid'.

ARTIKEL VII AANPASSING WED

In artikel 1, onder 1°, van de Wet op de economische delicten wordt in de zinsnede met betrekking tot de Mijnbouwwet '52e, eerste lid, 52f, eerste lid, 52g, vierde lid, 52h' vervangen door '52g, eerste lid, onderdeel b'.

ARTIKEL VIII INWERKINGTREDING

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,



MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

1.1 Samenvatting

Dit wetsvoorstel voorziet in wijziging van de Gaswet en de Mijnbouwwet in verband met de definitieve beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld en de periode na sluiting ('Wat na nul').

Het wetsvoorstel bestaat uit twee delen.

Het eerste deel bevat wijzigingen die nodig zijn in de laatste fase van de inzet van het Groningenveld als reservemiddel. Deze fase wordt aangeduid als fase 1 en start naar verwachting vanaf oktober 2022. In deze fase wordt het veld op een andere manier ingezet dan voorheen. Niet langer wordt er op jaarbasis een volume gewonnen afhankelijk van de temperatuur. In plaats daarvan dient het Groningenveld als reservemiddel in uitzonderlijke gevallen. Om het veld op deze manier te kunnen inzetten, wordt een beperkt aantal productielocaties operationeel gehouden doordat zij op een minimale stand produceren (minimumflow). Alleen in specifieke gevallen kan de gaswinning worden aangepast en boven het niveau van minimumflow uitkomen als dat nodig is voor de leveringszekerheid. De wet moet aan deze gewijzigde inzet worden aangepast. De huidige systematiek waarbij de Minister van Economische Zaken en Klimaat (hierna: de Minister) jaarlijks een besluit neemt over de toegestane winning blijft als basis behouden. De wijzigingen zien erop dat er niet langer op jaarbasis wordt gewonnen afhankelijk van de temperatuur. Ook wordt specifiek geregeld dat en in welke uitzonderlijke situaties inzet van het Groningenveld boven het niveau van minimumflow wordt toegestaan. Het gaat om twee typen situaties: als inzet nodig is als zogenoemde back-up voor de netbeheerder van het landelijk gastragsportnet (Gasunie Transport Services, hierna: GTS) of bij fysiek hoge vraag (door kou) die niet met de overige middelen kan worden afgedekt. Daarbij geldt dat de rol van het Groningenveld binnen het Nederlandse gassysteem door de gewijzigde inzet verandert en er wetswijzigingen nodig zijn om dit zorgvuldig in te passen. Daarnaast worden twee gerelateerde onderwerpen meegenomen in de wetswijziging voor fase 1: een verduidelijking van de rolverdeling rondom de seismische dreigings- en risicoanalyse van de gaswinning en vereenvoudiging van de besluitvorming voor de jaarlijkse vaststelling van de operationele strategie voor de inzet van het Groningenveld.

Het tweede deel legt het definitieve einde van de gaswinning uit het Groningenveld wettelijk vast (fase 2). In de Mijnbouwwet wordt expliciet bepaald dat er in geen enkel geval meer gas uit het Groningenveld mag worden gewonnen, ook niet op niveau van minimumflow. Het veld kan dan dus ook niet meer als reservemiddel worden gebruikt. Tegelijkertijd vervallen de bepalingen die uitgaan van de inzet van het Groningenveld. Dat betekent dat er een einde komt aan de systematiek voor de vaststelling en uitvoering van de operationele strategie voor de inzet van het Groningenveld zoals die in 2018 in de Mijnbouwwet is opgenomen. In dit deel van het wetsvoorstel wordt ook vastgelegd welke verplichtingen de vergunninghouder (NAM) na sluiting nog heeft ten aanzien van het Groningenveld. Ten eerste houdt de vergunninghouder zijn zorgplicht om de nadelige gevolgen van de gaswinning zo veel mogelijk te beperken. Ten tweede blijft het na sluiting van belang om de ontwikkeling van de seismische veiligheid specifiek voor het Groningenveld te monitoren aan de hand van metingen en periodieke analyses van de waargenomen bodembeweging. Met dit wetsvoorstel wordt vastgelegd welke verplichtingen de vergunninghouder ten aanzien van deze metingen en analyses heeft. Aan deze verplichtingen wordt geen termijn verbonden omdat het op dit moment onbekend is hoelang het nodig zal zijn om de specifieke situatie rondom de bodembeweging ten aanzien van het Groningenveld te blijven monitoren. Ten slotte komt met het beëindigen van de Groningse gaswinning de kernactiviteit van GasTerra te vervallen. Bepalingen die zien op de taken van GasTerra worden daarmee overbodig en uit de wet geschrapt.

Deze twee delen treden na en ter vervanging van elkaar in werking. Zodra het Groningenveld ook niet meer nodig is als reservemiddel, kan het veld definitief dicht en kan het tweede deel van de wetswijzigingen voor fase 2 in werking treden.

De datum voor de inwerkingtreding van fase 2, oftewel de einddatum van fase 1 en de startdatum van fase 2, kan nu nog niet worden vastgelegd. De definitieve sluitingsdatum is afhankelijk van een aantal randvoorwaarden, zoals de voortgang van de afbouw van de vraag en de beschikbaarheid van andere middelen waarmee de gasvraag kan worden afgedekt, zoals stikstofinstallaties en gasopslagen. Uit de meest recente raming van GTS blijkt dat het Groningenveld naar verwachting tussen 2023 en 2026 gesloten kan worden indien de gasopslag Grijpskerk wordt omgebouwd van een opslag van hoogcalorisch gas naar laagcalorisch gas. Ook is recentelijk gebleken dat de afbouw van de vraag in België



sneller gaat dan oorspronkelijk gedacht. De impact hiervan op de sluitingsdatum van het Groningenveld wordt op dit moment onderzocht.

De randvoorwaarden voor het sluiten van het Groningenveld worden door het jaar heen gemonitord en jaarlijks beoordeeld door de Minister in het kader van de procedure voor de vaststelling van de operationele strategie. Hierbij betreft de Minister input van onder meer GTS, de vergunninghouder en de wettelijk adviseurs (waaronder de regionale overheden en de toezichthouder het Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: SodM)). De Minister rapporteert ook ten minste tweemaal per jaar over de afbouw van de vraag naar laagcalorisch gas aan de Tweede Kamer.¹ Zodra de Minister duidelijkheid heeft over het moment waarop ook de laatste productielocaties niet meer in het belang van de leveringszekerheid als reservemiddel operationeel hoeven worden gehouden, stelt de Minister de datum van inwerkingtreding van de wetwijzigingen voor fase 2 vast, die met dit wetsvoorstel voor dat doel al gereed liggen.

Het kabinet doet er alles aan het Groningenveld zo snel mogelijk definitief te sluiten en blijft zoeken naar mogelijkheden om fase 2 zo spoedig mogelijk te laten starten.

1.2 Aanleiding en achtergrond

Op 29 maart 2018 heeft het kabinet besloten de gaswinning uit het Groningenveld uiterlijk in 2030 definitief te beëindigen om de aardbevingsproblematiek in Groningen bij de bron aan te pakken en recht te doen aan het veiligheidsbelang van de Groningers. Voor dit doel heeft het kabinet een wettelijk kader opgezet gericht op de minimalisering van de gaswinning ('Niet meer dan nodig', hierna: de Wet minimaliseren gaswinning).² Ook heeft het kabinet alle mogelijke aanvullende maatregelen genomen om de gaswinning uit het Groningenveld steeds verder versneld naar nul te brengen.

Daardoor is reeds nu, vele jaren eerder dan verwacht, het einde in zicht. Vanaf medio 2022 is er in een jaar met een gemiddeld temperatuurverloop geen gas meer nodig uit het Groningenveld. Het veld blijft daarna voor een beperkte periode en alleen voor uitzonderlijke situaties beschikbaar als reservemiddel van maximaal enkele miljard Nm³ gas per jaar. Daarbij blijft het de ambitie van het kabinet om het Groningenveld zo snel mogelijk definitief te sluiten. Gerelateerd aan de beslissing om het Groningenveld definitief te sluiten is de beslissing om de activiteiten van GasTerra, van oudsher het verkoopkantoor van het Groningengas, gefaseerd af te bouwen.³

Voor deze eindfase voldoet het huidige wettelijke kader met betrekking tot winning uit Groningenveld niet meer. Daarom past het kabinet door middel van dit wetsvoorstel het wettelijk kader aan, ditmaal gericht op het definitieve einde van de winning uit het Groningenveld en de periode na sluiting ('Wat na nul'). Met dit wetsvoorstel beoogt het kabinet de eindfase van de gaswinning uit het Groningenveld in goede banen te leiden en zorgt het kabinet voor een toekomstbestendig wettelijk kader.

1.3 Route naar het einde van de inzet van het Groningenveld

De afbouw van de gaswinning uit het Groningenveld gaat voorspoedig. De gaswinning in het gasjaar 2020-2021 is vastgesteld op 8,1 miljard Nm³ in een qua temperatuur gemiddeld jaar.⁴ Dit is ver onder het niveau dat was voorzien in het regeerakkoord in 2017 (ca. 20 miljard Nm³), ver onder het in 2018 opgestelde basispad (13,6 miljard Nm³), onder het door SodM geadviseerde niveau van 12 miljard Nm³ en een verdere besparing van 1,2 miljard Nm³ ten opzichte van het niveau dat begin 2020 nog werd verwacht.⁵ In het komende gasjaar 2021-2022 wordt de gaswinning uit het Groningenveld naar verwachting verder verlaagd naar een niveau van 3,9 miljard Nm³ voor een gemiddeld jaar.⁶

Vanaf het gasjaar 2022-2023 is gaswinning uit het Groningenveld naar verwachting onder normale omstandigheden niet meer nodig (fase 1). Het kan echter nog voorkomen dat de vraag naar laagcalorisch gas groter is dan de beschikbare middelen, anders dan het Groningenveld, aankunnen. Het kan daarbij gaan om de situatie dat er andere laagcalorisch gasmiddelen uitvallen, de bergingen onvoldoende werkvolume hebben of dat de vraag zo groot is dat de overige middelen niet voldoende

¹ Respectievelijk in februari over de wettelijk voorgeschreven jaarlijkse raming door netbeheerder GTS en uitvraag van de operationele strategie aan de vergunninghouder en in september bij de vaststelling van de operationele strategie voor het nieuwe gasjaar. Vgl. Kamerstukken II 2020/21, 33 529, nr. 803 en Kamerstukken II 2020/21, 33 529, nr. 848.

² Wet van 17 oktober 2018 tot wijziging van de Gaswet en van de Mijnbouwwet betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld (Stb. 2018, 371).

³ Kamerstukken II 2019/20, 33 529, nr. 691.

⁴ Kamerstukken II 2020/21, 33 529, nr. 803.

⁵ Kamerstukken II 2019/20, 33 529, nr. 788.

⁶ Kamerstukken II 2020/21, 33 529, nr. 848.



kunnen leveren. Dat laatste doet zich vooral voor op erg koude dagen. De capaciteit van het Groningenveld zal nog enige tijd beschikbaar moeten blijven als reservemiddel om de beschikbaarheid van laagcalorisch gas ook in dergelijke uitzonderlijke situaties te kunnen borgen. Hiervoor moet een beperkt aantal productielocaties operationeel worden gehouden. Dit houdt in dat de desbetreffende productielocaties op een lage stand moeten produceren, zodat ze betrouwbaar kunnen worden bijgeschakeld en opgeregeld wanneer dat noodzakelijk is. Deze minimale noodzakelijke productie wordt aangeduid als minimumflow.

Op basis van de huidige inzichten is de minimumflow circa 1,3 miljard Nm³ gas in het gasjaar 2022–2023.⁷ In de periode daarna loopt de minimumflow af naarmate er minder productielocaties beschikbaar moeten worden gehouden ten behoeve van de leveringszekerheid. Dit betekent dat in fase 1 de hoeveelheid uit het Groningenveld geproduceerd gas gelijk is aan de minimumflow plus het gasvolume dat eventueel in uitzonderlijke situaties nodig is in verband met de leveringszekerheid. Dit zal naar verwachting gaan om kleine aanvullende hoeveelheden.

Het kabinet doet er alles aan om fase 1 zo kort mogelijk te laten duren en blijft zoeken naar mogelijkheden om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk definitief te kunnen stoppen. Op dit moment is het nog niet mogelijk om deze datum voor inwerkingtreding van fase 2, oftewel de einddatum van fase 1 en startdatum fase 2, vast te leggen. Dit is namelijk afhankelijk van een aantal randvoorwaarden. Dit betreft de inzet van stikstofinstallaties, de voortgang van de afbouw van de vraag naar laagcalorisch gas, de inzet van de gasopslagen (onder andere gasopslag Norg) en de aanvoer van hoogcalorisch gas. Over de status van deze randvoorwaarden rapporteert de Minister met regelmaat aan de Tweede Kamer.⁸

In het kader van de jaarlijkse procedure voor de vaststelling van de operationele strategie wordt de nog benodigde inzet van het Groningenveld, op basis van input van onder meer GTS, de vergunninghouder en de wettelijk adviseurs (waaronder de regionale overheden en de toezichthouder SodM), door de Minister beoordeeld en ook door het jaar heen gemonitord. De Minister rapporteert hier ook ten minste tweemaal per jaar over aan de Tweede Kamer.⁹

In het kader van dit proces zal blijken wanneer het moment wordt bereikt dat de laagcalorische gasvraag verder is afgebouwd en de laagcalorische gasmiddelen (anders dan het Groningenveld), met name de stikstofinstallaties en de gasopslagen, op elk moment in het jaar aan de vraag kunnen voldoen. Vanaf dat moment kan de gaswinning uit het Groningenveld geheel beëindigd worden en kan het Groningenveld definitief gesloten worden. Productielocaties hoeven dan niet langer operationeel te worden gehouden of worden ingezet, zodat er ook geen minimumflow meer nodig is. De procedure voor verwijdering van resterende productielocaties kan in gang worden gezet.

Zodra de Minister duidelijkheid heeft over dit moment, stelt hij de datum van inwerkingtreding van de wetswijzigingen voor fase 2 vast, die met dit wetsvoorstel voor dat doel al gereed liggen.

Op die door de Minister vast te stellen datum treedt een wettelijk verbod op gaswinning uit het Groningenveld in werking. Bepalingen die zien op de inzet van het veld vervallen. Er is daardoor geen enkele gaswinning uit het Groningenveld meer mogelijk, ook geen minimumflow. Het veld is vanaf dat definitief dicht. De procedure voor ontmanteling van de laatste productielocaties kan in gang worden gezet.

Op basis van de meest recente raming van GTS kan het Groningenveld tussen 2023 en 2026 definitief gesloten worden indien de gasopslag Grijskerk wordt omgebouwd van een opslag van hoogcalorisch gas naar laagcalorisch gas.¹⁰ Door dergelijke kansen te onderzoeken en waar mogelijk te bewerkstelligen, blijft het kabinet zich inspannen om het Groningenveld zo snel mogelijk te sluiten. Ook in het buitenland wordt de afbouw van de vraag opgepakt. Recentelijk is gebleken dat in België de ombouw van laagcalorisch gas naar hoogcalorisch gas versneld kan worden.¹¹ Door GTS wordt op dit moment onderzocht welk effect dit heeft op de sluitingsdatum van het Groningenveld.

Op het moment dat het Groningenveld definitief dicht kan en fase 2 kan starten is het doel van het kabinet bereikt: het beëindigen van de gaswinning uit het Groningenveld.

⁷ Kamerstukken II 2020/21, 33 529, nr. 848.

⁸ Kamerstukken II 2019/21, 33 529, nr. 726; Kamerstukken II 2020/21, 33 529, nr. 803; Kamerstukken II 2020/21, 33 529, nr. 848 en Kamerstukken II 2020/21, 33 529, nr. 868.

⁹ Respectievelijk in februari over de wettelijk voorgeschreven jaarlijkse raming door netbeheerder GTS en uitvraag van de operationele strategie aan de vergunninghouder en in september bij de vaststelling van de operationele strategie voor het nieuwe gasjaar. Vgl. Kamerstukken II 2020/21, 33 529, nr. 803 en Kamerstukken II 2020/21, 33 529, nr. 848.

¹⁰ Kamerstukken II 2020/21, 33 529, nr. 848.

¹¹ Kamerstukken II 2020/21, 33 529, nr. 868.



1.4 Noodzaak en doel van het wetsvoorstel

De huidige sturings- en besluitvormingsprocedure voor de inzet van het Groningenveld is gericht op de minimalisering van de gaswinning. Centrale uitgangspunten daarbij zijn dat niet meer wordt gewonnen dan noodzakelijk voor de leveringszekerheid ('niet meer dan nodig') en dat het Groningenveld het sluitstuk is voor de inzet van laagcalorisch gas.

Het is noodzakelijk om de systematiek in de Gaswet en Mijnbouwwet aan te passen aan de situatie waarin de gaswinning uit het Groningenveld alleen in uitzonderlijke situaties noodzakelijk is en de periode daarna waarin het veld definitief wordt gesloten. Voor fase 1 geldt dat het huidige wettelijke kader moet worden aangepast aan het feit dat er niet langer op jaarbasis wordt gewonnen afhankelijk van de temperatuur. Ook moet worden geregeld in welke uitzonderlijke situaties inzet van het Groningenveld boven niveau van minimumflow wordt toegestaan. Dit om te verzekeren dat het Groningenveld als reservemiddel alleen in afgekaderde uitzonderlijke gevallen wordt ingezet waar dat noodzakelijk is voor de leveringszekerheid. Voor fase 2 geldt dat in de wet expliciet moet worden vastgelegd dat winning uit het Groningenveld in geen enkele vorm meer zal zijn toegestaan. Daarnaast geldt dat zonder wetswijziging het proces voor de jaarlijkse besluitvorming over de inzet van het Groningenveld (op basis van een operationele strategie) blijft doorlopen. Ten slotte voorzien de huidige wetten ook nog niet in de bepalingen die nodig zijn na sluiting.

Met het definitieve einde van de inzet van het Groningenveld zijn zwaarwegende belangen gemoeid. In de eerste plaats het veiligheidsbelang van de Groningers maar ook het belang om rondom de sluiting van het Groningenveld de goede werking van het gassysteem zeker te stellen zodat de leveringszekerheid van laagcalorisch gas geborgd blijft. Met dit wetsvoorstel voorziet het kabinet in de noodzakelijke wetswijzigingen om deze belangen te borgen.

2. Fase 1: Groningenveld als reservemiddel

2.1 Inleiding

In fase 1 wordt het Groningenveld operationeel gehouden als reservemiddel en alleen nog in twee typen uitzonderlijke gevallen opgeregeld boven het niveau van minimumflow indien dat noodzakelijk is voor de leveringszekerheid: ten behoeve van de wettelijke taken van GTS (de zogenoemde back-up voor GTS) en bij een hoge vraag naar laagcalorisch gas die fysiek alleen kan worden afgedekt met (beperkte) inzet van het Groningenveld. Dit is een wijziging ten opzichte van de huidige systematiek waarbij de Minister voor ieder gasjaar een volume vaststelt dat uit het Groningenveld moet worden gewonnen afhankelijk van de temperatuur.

Voor een belangrijk deel kan de huidige sturings- en besluitvormingsprocedure op grond van de Wet minimaliseren gaswinning (toegelicht in paragraaf 2.2) ook worden toegepast voor de inzet van het Groningenveld in fase 1. Deze systematiek heeft als basis voor de versnelde afbouw zijn succes bewezen en wordt in fase 1 daarom zo veel mogelijk behouden.

Op een aantal punten vergt de inzet van het Groningenveld als reservemiddel aanpassing van de wettelijke systematiek. Dit wetsvoorstel voorziet in die aanpassing. Dit wordt in paragraaf 2.3 toegelicht.

Verder wordt de gelegenheid van dit wetsvoorstel aangegrepen om procedure, werking en rolverdeling ten aanzien van de seismische dreigings- en risicoanalyse die vanaf 2021 in het publieke domein wordt gebracht te verduidelijken. Deze analyse wordt gebruikt bij de vaststelling van de operationele strategie voor de inzet van het Groningenveld. Deze wijzigingen worden in paragraaf 2.4 toegelicht.

Tot slot voorziet dit wetsvoorstel in beperkte aanpassingen in het proces rondom het vaststellen van de operationele strategie door de Minister. Dit wordt in paragraaf 2.5 toegelicht.

2.2 Huidige besluitvormings- en sturingssystematiek en rolverdeling

Door middel van de Wet minimaliseren gaswinning is voorzien in een gewijzigde besluitvormings- en sturingssystematiek voor de inzet van het Groningenveld. Binnen deze systematiek beslist de Minister hoeveel gas op jaarbasis wordt gewonnen uit het Groningenveld en de manier waarop die winning plaatsvindt. Dit doet de Minister door jaarlijks een operationele strategie vast te stellen. Gedurende het jaar kan de Minister in aanvulling of wijziging daarop maatregelen treffen indien dat nodig is. De vergunninghouder van het Groningenveld, NAM, is verplicht om de operationele strategie en maatregelen die de Minister vaststelt exact uit te voeren en heeft geen eigen sturingsmogelijkheden meer. Deze systematiek is gericht op de minimalisering van de gaswinning uit het Groningenveld.



De procedure voor de jaarlijks vast te stellen operationele strategie start met een raming door GTS, van de inzet van het Groningenveld (volume en daarvoor benodigde capaciteit) die nodig is voor de leveringszekerheid ten behoeve van de laagcalorische gasvraag (artikel 10a, eerste lid, onderdeel q, Gaswet). Deze raming stelt de netbeheerder op voor een aantal temperatuurscenario's op basis van een zogenoemde graaddagenformule. De graaddagensystematiek wordt in paragraaf 2.3.2 nader toegelicht.

De Minister zendt de raming door aan de vergunninghouder. Daarbij verzoekt de Minister de vergunninghouder om een of meer operationele strategieën voor te stellen voor de inzet van het Groningenveld, gelet op de raming van de netbeheerder (artikel 52c, eerste lid, Mijnbouwwet). In deze operationele strategie(ën) moet de verdeling van de winning over de verschillende productielocaties van het Groningenveld in volume en tijd worden beschreven. Ter onderbouwing van de operationele strategie(ën) verstrekt de vergunninghouder, onder andere, een dreigings- en risicoanalyse van de verwachte bodembeweging.

Na ontvangst van de operationele strategie(ën) betreft de Minister zijn wettelijk adviseurs, bestaande uit de regionale overheden, de inspecteur-generaal der mijnen, TNO en de Mijnraad. Gelet op de expertise van de adviseurs krijgt elke adviseur een specifieke adviesvraag. De ontvangen adviezen betreft de Minister bij het vaststellen van de operationele strategie.

De Minister stelt de operationele strategie vast middels een vaststellingsbesluit dat geldt voor één gasjaar, dat loopt van 1 oktober tot 1 oktober in het daaropvolgende jaar. De Minister betreft bij de vaststelling enerzijds het veiligheidsbelang en het maatschappelijk belang van het niet kunnen voorzien van de eindafnemers en anderzijds het belang van de veiligheidsrisico's voor omwonenden als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de gaswinning (artikel 52d, tweede lid). Op de voorbereiding van het besluit tot vaststelling van de operationele strategie is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (de uniforme voorbereidingsprocedure) van toepassing (artikel 52d, zevende lid). Daarbij geldt dat na publicatie van het ontwerp-vaststellingsbesluit gedurende zes weken zienswijzen door eenieder kunnen worden ingediend.

De Minister kan de operationele strategie tussentijds wijzigen (artikel 52d, vierde lid) of in een beperkt aantal gevallen in afwijking van of aanvulling op de operationele strategie een tijdelijke maatregel opleggen aan de vergunninghouder (artikel 52e). De vergunninghouder is verplicht de winning uit het Groningenveld uit te voeren overeenkomstig de vastgestelde operationele strategie en de eventueel opgelegde tijdelijke maatregel (artikel 52f). Dit is de zogeheten winningsplicht.

2.3 Inzet Groningenveld als reservemiddel

Dit wetsvoorstel voorziet in aanpassing van de inhoud van de jaarlijkse raming door de netbeheerder van het landelijk gastransportnet. Dit wetsvoorstel regelt ook dat de winning uit het Groningenveld in twee typen uitzonderlijke situaties mogelijk is. Deze wijzigingen moeten worden gezien in het relatie tot de werking van het Nederlandse gassysteem, de kwaliteitsloze gasmarkt en de huidige methode voor minimalisering van de gaswinning op basis van de zogenoemde graaddagensystematiek. Deze onderwerpen worden hierna eerst toegelicht in de paragrafen 2.3.1 en 2.3.2.

2.3.1 Nederlandse gassysteem en kwaliteitsloze gasmarkt

GTS is op grond van de Gaswet aangewezen als netbeheerder van het landelijk gastransportnet. Het landelijk gastransportnet bestaat uit een hoogcalorisch en een laagcalorisch gastransportnet met ieder entry- en exitpunten. Via de stikstofinstallaties van de netbeheerder zijn deze netten aan elkaar gekoppeld. Door marktpartijen (shippers) wordt gas op de entripunten ingevoerd en op de exitpunten weer aan het net onttrokken. GTS is verantwoordelijk voor de fysieke stromen van de entripunten naar de exitpunten (transportdienst).

Nederland kent een kwaliteitsloze gasmarkt. Dit houdt in dat in de handel geen onderscheid wordt gemaakt tussen hoog- en laagcalorisch gas. Marktpartijen kunnen beide soorten gas op het net invoeden en daaraan onttrekken, mits de hoeveelheden naar energie-inhoud (uitgedrukt in MWh) gelijk zijn.

De totale fysieke stromen op het net moeten op twee manieren in balans zijn. Ten eerste moeten de totale hoeveelheden ingevoerd en onttrokken gas in MWh gelijk zijn. GTS heeft in dit verband de wettelijke taak om het evenwicht (de balans) op haar gastransportnet te handhaven aan de hand van een marktgebaseerd balanceringsmechanisme. Dit houdt in dat marktpartijen, die de balans van het totale net kunnen volgen en daarnaast zelf inzicht hebben in hun eigen portfolio, een medeverantwoordelijkheid dragen voor de balans en er een marktgericht correctiemechanisme wordt toegepast. Ten tweede moeten ook de volumes hoog- en laagcalorisch gas ieder afzonderlijk in balans zijn, zodat



de gasmarkt kwaliteitsloos kan functioneren. GTS heeft in dit verband de wettelijke taak om kwaliteitsconversie toe te passen. Dat is het omzetten van hoogcalorisch gas naar laagcalorisch gas door het toevoegen van stikstof in haar daarvoor bestemde installaties.¹² Hierbij geldt dat GTS niet kan bepalen hoeveel stikstof wordt ingezet, oftewel in welke mate de stikstofcapaciteit van de installaties van de netbeheerder wordt benut: het gedrag van marktpartijen (de hoeveelheid hoog- of laagcalorisch gas die enerzijds wordt ingevoerd en anderzijds wordt onttrokken) bepaalt het gebruik van de stikstofinstallaties. Net als de balanssituatie op het totale net is de stikstofinzet voor marktpartijen te volgen op de website van de GTS. Marktpartijen kunnen naar deze informatie handelen.

Als GTS niet meer kan zorgen voor balans met de beschikbare stikstofcapaciteit (als deze in feite al meer dan volledig is aangesproken) waardoor er een tekort aan laagcalorisch gas dreigt te ontstaan, dan is het noodzakelijk om de invoeding van laagcalorisch gas op het net direct te vergroten om daarmee te voorkomen dat een dergelijk tekort ontstaat. Hiervoor moeten de fysieke laagcalorische gasmiddelen worden aangesproken.

GasTerra (shipper) beschikt over verreweg de meeste van die laagcalorische gasmiddelen. Zij heeft als verkoopkantoor van het Groningengas exclusief de beschikking over het Groningenveld. Daarnaast heeft GasTerra ook de beschikking over de laagcalorische gasopslagen Norg en Alkmaar. Indien er dus fysiek laagcalorisch gas op het net moet worden ingevoerd, is GasTerra in de huidige situatie de meest waarschijnlijke marktpartij die daarin kan voorzien. Er zijn weliswaar nog enkele andere marktpartijen die beschikken over laagcalorische middelen, maar die zijn beperkter van omvang in vergelijking tot de middelen waarover GasTerra beschikt. Door afbouw van de vraag naar laagcalorisch gas en het vergroten van de stikstofcapaciteit is deze rol van GasTerra steeds minder noodzakelijk (zie paragraaf 3.6 hierna).

Nederland is uniek in de balancering tussen twee gassystemen. De kwaliteitsloze gasmarkt, waarbij gas op transparante wijze virtueel wordt verhandeld, maakt het aantrekkelijk voor buitenlandse aanbieders om hun gas naar de Nederlandse markt te brengen. Dit aanbod van buitenlands hoogcalorisch gas is essentieel om – na kwaliteitsconversie – in te zetten ten behoeve van de Nederlandse en buitenlandse laagcalorische gasvraag, zodat voor die gasvraag geen gas uit het Groningenveld hoeft te worden ingezet. De instandhouding van de kwaliteitsloze gasmarkt is daarom een noodzakelijke voorwaarde om de leveringszekerheid te borgen terwijl de gaswinning in Groningen wordt afgebouwd.

Leveringszekerheid betekent dat eindafnemers van gas op het juiste moment en in de juiste kwaliteit (laag- of hoogcalorisch gas) met de benodigde hoeveelheid worden beleverd. Leveringszekerheid kent een volumematige en een capaciteitsmatige component. De volumematige component houdt in dat er over een bepaalde periode voldoende gas beschikbaar moet zijn om te voorzien in de vraag. De capaciteitsmatige component houdt in dat gas op ieder moment en ook op momenten van hoge vraag in de juiste hoeveelheid moet kunnen worden geleverd. Volume heeft dus betrekking op de jaarhoeveelheid en capaciteit heeft betrekking op de maximale uurvraag in de dag. Eindafnemers moeten ook de juiste kwaliteit van gas geleverd krijgen die geschikt is voor hun installaties. De leveringszekerheid kan in Nederland alleen worden geborgd indien het gassysteem en de kwaliteitsloze gasmarkt goed functioneren.

2.3.2 Huidige systematiek: minimalisering gaswinning en graaddagensystematiek

Het huidige systeem op basis van de Wet minimalisering gaswinning is gericht op het naar nul brengen van de inzet van het Groningenveld op basis van het uitgangspunt 'niet meer dan nodig'.

De benodigde inzet van het Groningenveld wordt onder dit uitgangspunt bepaald door de vraag naar laagcalorisch gas, waarbij de inzet van het Groningenveld gelet op de optimale inzet van alle middelen, waaronder de mogelijkheid om hoogcalorisch gas door stikstofinzet te converteren en de inzet van de gasopslagen, geminimaliseerd wordt.

GTS raamt jaarlijks hoeveel gas er conform dit uitgangspunt nodig is uit het Groningenveld om aan de vraag naar laagcalorisch gas te voldoen. Deze raming gebeurt op basis van de zogenoemde graaddagensystematiek. Op basis van temperatuurprofielen van de afgelopen 30 gasjaren stelt GTS de relatie tussen het temperatuurverloop en de benodigde hoeveelheid gas uit het Groningenveld vast. Deze relatie wordt uitgedrukt in een graaddagenformule die een verband aangeeft tussen de gerealiseerde effectieve temperatuur en de vraag naar gas op jaarbasis.

¹² De kwaliteitsconversietaak omvat tevens het administratief omzetten van laagcalorisch naar hoogcalorisch gas. GTS moet kwaliteitsconversie toepassen tenzij dat redelijkerwijs niet van haar kan worden gevergd.



Binnen de huidige wettelijke kaders wordt de vergunninghouder vervolgens door de Minister opgedragen om de gaswinning uit te voeren conform de graaddagenformule. Het uiteindelijke winningsvolume uit het Groningenveld wordt door middel van de graaddagenformule bepaald op basis van het daadwerkelijke temperatuurverloop gedurende het gasjaar.

De graaddagenformule bepaalt lopende het jaar echter niet welke hoeveelheid gas van dag tot dag of binnen een dag uit het Groningenveld gewonnen wordt. Die dagelijkse operaties worden bepaald door GasTerra bij de uitvoering van haar rol in het voorzien in de vraag naar laagcalorisch gas. Bij die dagelijkse operaties handelt GasTerra binnen de gestelde kaders, waaronder de graaddagenformule, zodat aan het eind van het gasjaar de hoeveelheid gewonnen gas uit het Groningenveld uitkomt op het uit de formule volgende jaarvolume.

De huidige graaddagenformule is gebaseerd op een verwachte stikstofinzet van 100% van de baseload stikstofinstallaties van GTS op alle dagen en het beschikbare werkgasvolume in de gasopslagen. Beperkte afwijkingen kunnen doorgaans binnen de bewegingsruimte voor de dagelijkse operaties worden opgevangen. Langdurige en substantiële afwijkingen moeten aan de Minister worden gemeld zodat de graaddagenformule in de operationele strategie eventueel kan worden bijgesteld.¹³

2.3.3 Resterende inzet Groningenveld in fase 1

In fase 1 wordt het Groningenveld uitsluitend nog gebruikt als reservemiddel. Om dit mogelijk te maken, wordt een beperkt aantal productielocaties operationeel gehouden. Daartoe produceren deze locaties op minimumflow.

Daarnaast kan de gaswinning in de dag worden opgeregeld boven het niveau van minimumflow – waardoor het Groningenveld dus daadwerkelijk als reservemiddel wordt aangesproken – indien dat noodzakelijk is voor de leveringszekerheid.

Voor dit doel wordt in fase 1 nog voor twee typen situaties inzet van het Groningenveld boven minimumflow noodzakelijk geacht en mogelijk gemaakt.

Ten eerste blijft het Groningenveld beschikbaar voor de zogenoemde back-up taak van GTS. Dit vergt vooral aanpassingen in de Gaswet die hierna in paragraaf 2.3.3.2 worden toegelicht.

Ten tweede kan de uitzonderlijke situatie zich voordoen dat er sprake is van een hoge vraag naar laagcalorisch gas die fysiek alleen kan worden afgedekt met (beperkte) inzet van het Groningenveld. Deze tweede mogelijkheid voor de inzet van het Groningenveld in uitzonderlijke situaties wordt verankerd in de Mijnbouwwet. Dit wordt in paragraaf 2.3.3.3 toegelicht.

Voor de inzet van het Groningenveld als reservemiddel zijn ten slotte ook aanpassingen ten aanzien van de jaarlijkse raming van GTS nodig, die hierna eerst worden toegelicht in paragraaf 2.3.3.1.

2.3.3.1 Toegespitste raming van de netbeheerder in fase 1

De ramingstaak van GTS blijft met dit wetsvoorstel als zodanig behouden. Ook in de laatste fase van de gaswinning is immers jaarlijks inzicht vereist in de mate waarin inzet van het Groningenveld nog nodig is. De inhoud van de raming wordt echter toegespitst op de inzet van het Groningenveld als reservemiddel.

Huidige raming

De Gaswet schrijft nu nog voor dat GTS een raming oplevert die twee delen omvat: een raming voor het komende gasjaar en een raming van de gasontwikkeling in de komende tien jaar (artikel 10a, eerste lid, aanhef en onderdeel q).

Wat betreft de raming voor het komende gasjaar schrijft de Gaswet op dit moment nog voor dat de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas (volume) en de daarvoor benodigde capaciteit uit het Groningenveld wordt geraamd die nodig is om eindafnemers van laagcalorisch gas te voorzien. Daarbij moet GTS alle beschikbare middelen en methoden betrekken om die hoeveelheid te minimaliseren (artikel 10a, eerste lid, aanhef en onderdeel q, sub 1). GTS moet uitgaan van verschillende temperatuurscenario's, een uitsplitsing geven naar verschillende afnemers en ingaan op de verwachte inzet van de middelen en methoden (artikel 10a, negende lid). In de Uitvoeringsregeling Gaswet is

¹³ Dit mechanisme is toegepast in de loop van het gasjaar 2019-2020. Zie de tijdelijke maatregel van 16 maart 2020, Kamerstukken II 2019/20, 33 529, nr. 738.



nader geregeld dat GTS de raming van de verwachte behoefte aan laagcalorisch gas en het daarvoor benodigde winningsvolume uit het Groningenveld baseert op de graaddagensystematiek.

Noodzaak voor aanpassing inhoud raming

Verwacht wordt dat vanaf gasjaar 2022-2023 in een jaar met een gemiddeld temperatuurverloop niet langer op jaarbasis een volume gewonnen hoeft te worden uit het Groningenveld om te voorzien in de vraag naar laagcalorisch gas. Daar komt bij dat de graaddagensystematiek niet langer toepasbaar is voor het bepalen van het eventueel nog benodigde winningsvolume uit het Groningenveld. De graaddagensystematiek gaat er namelijk vanuit dat er op alle dagen een baseload stikstofinzet van 100% nodig is, waarna er ook nog een deel Groningenvolume nodig is dat aan de hand van de graaddagenformule kan worden berekend. Door de ingebruikname van de nieuwe baseload stikstofinstallatie in Zuidbroek, naar verwachting in 2022, waarmee de stikstofcapaciteit significant wordt uitgebreid, in combinatie met de verwachte afgebouwde laagcalorische gasvraag, geldt dat de stikstofinzet niet langer op alle dagen 100% van de beschikbare stikstofcapaciteit hoeft te zijn. Op deze dagen zijn er dan genoeg middelen beschikbaar om te voorzien in de vraag naar laagcalorisch gas en is er geen gas uit het Groningenveld nodig. De situatie kan zich wel voordoen dat de vraag in een uitzonderlijk geval niet met de middelen kan worden afgedekt, bijvoorbeeld in geval van extreme kou, of bij uitval of beperkte beschikbaarheid van een stikstofinstallatie, waardoor ook 100% stikstofinzet samen met de overige middelen niet voldoende is. Voor het opvangen van een uitzonderlijk geval moet capaciteit op het Groningenveld in stand worden gehouden. De graaddagensystematiek – die gebruikt wordt voor het berekenen van een jaarvolume op basis van temperatuur – leent zich niet voor het bepalen van de capaciteit uit het Groningenveld die hiervoor nog nodig is. Dit komt onder meer doordat een dergelijke korte zeer koude periode zich ook kan voordoen in een warme winter.

Door deze ontwikkelingen wijzigt het doel van de raming en de benodigde inhoud daarvan. Niet langer ligt de nadruk op inzicht in het volume dat in een jaar moet worden gewonnen om te voorzien in de vraag en de daarbij behorende capaciteit. Er is primair inzicht nodig in de capaciteit die nog nodig is om de situatie op te vangen waarin met de overige middelen en methoden niet in de laagcalorische gasvraag kan worden voorzien. De geraamde capaciteitsbehoefte dient hierbij als vertrekpunt om in de operationele strategie te kunnen vaststellen hoeveel productielocaties nog operationeel dienen te worden gehouden.

Nieuwe elementen raming

Gelet hierop worden met dit wetsvoorstel de elementen die de raming moet bevatten gewijzigd (in artikel 10a, eerste lid, aanhef en onderdeel q).

Ten eerste moet de netbeheerder de capaciteit uit het Groningenveld ramen die nodig is om gedurende een dag met een uitzonderlijk hoge vraag naar laagcalorisch gas (door kou) eindafnemers van laagcalorisch gas te voorzien.¹⁴ Om deze capaciteit beschikbaar te houden moet een beperkt aantal productielocaties op een minimaal niveau produceren (minimumflow). Het volume dat deze productie met zich brengt is van invloed op de raming. Immers, dit volume zal uiteraard ook worden ingezet ten behoeve van de vraag naar laagcalorisch gas en beïnvloedt dus het totale samenstel van inzet van middelen en methoden dat GTS in de raming betreft. Dit wetsvoorstel voorziet er daarom ook in dat GTS in de raming de minimumflow meeneemt die samenhangt met het op betrouwbare wijze beschikbaar houden van de benodigde capaciteit,

Hierbij blijft onverkort, net als nu al het geval is, gelden dat de Minister de uitgangspunten voor berekening van de minimumflow bepaalt en beslist welke minimumflow zal worden toegestaan. Dit doet de Minister doordat hij bij de vaststelling van de operationele strategie ook een principebesluit neemt over het afbouwscenario voor de volgende gasjaren dat voldoende betrouwbaarheid biedt en tegelijkertijd recht doet aan de maatschappelijke impact van de gaswinning. Dit leidt tot uitgangspunten voor de berekening van de verwachte minimumflow. Op basis van deze uitgangspunten kan GTS de verwachte minimumflow meenemen in de raming.¹⁵ Deze uitgangspunten zijn ook leidend bij het verzoek van de Minister aan de vergunninghouder om een operationele strategie op te stellen. In deze operationele strategie moet aan de uitgangspunten concreet invulling worden gegeven. In het vaststellingsbesluit beslist de Minister ten slotte definitief over de minimumflow (zie ook paragraaf 2.3.3.3 hierna).

Ten tweede moet de netbeheerder ramen welk volume nodig is ten behoeve van de back-up taak van

¹⁴ Dit criterium is gebaseerd op de Verordening leveringszekerheid aardgas (Verordening (EU) 2017/1938). Zie over deze verordening tevens paragraaf 4.2.2.

¹⁵ Dit principe is al toegepast voor de raming voor het gasjaar 2021-2022. Zie Kamerstukken II 2020/21, 33 529, nr. 848.



GTS. Dit ziet op een aantal specifieke gevallen waarin winning uit het Groningenveld (tot een gemaximeerd volume) nodig is ten behoeve van de uitvoering door GTS van haar wettelijke taken. Dit wordt in paragraaf 2.3.3.2 hierna nader toegelicht.

Ten derde wordt voor de volledigheid in de raming nog steeds het uit het Groningenveld benodigde volume opgenomen dat op jaarbasis nodig is om in de laagcalorische gasvraag te voorzien. Dit heeft als doel inzicht te geven in en te bevestigen dat volume naar verwachting niet langer nodig is. Dit inzicht is onder meer van belang voor de beoordeling of het veld definitief dicht kan en fase 2 in werking kan treden. Voor dit deel van de raming kan niet langer de graaddagensystematiek worden toegepast. De Uitvoeringsregeling Gaswet zal hierop worden aangepast.

Bij de raming van de hiervoor genoemde capaciteits- en volumebehoeften betreft de netbeheerder alle beschikbare middelen en methoden die de benodigde capaciteit en het benodigde volume uit het Groningenveld minimaliseren.

Ten slotte omvat de raming ook nog steeds de ontwikkeling van de gasvraag in de komende jaren.

Aanvullende informatie

Met dit wetsvoorstel wordt ook geregeld dat de beschrijving die de raming ten minste moet bevatten wordt aangevuld met informatie ten behoeve van de hiervoor omschreven nieuwe ramingselementen (artikel 10a, negende lid). Ten eerste wordt toegevoegd dat de raming van de capaciteit die nodig is uit het Groningenveld een beschrijving bevat van de benodigde totale capaciteit die nodig is om gedurende een dag met een uitzonderlijk hoge vraag naar laagcalorisch gas eindafnemers van laagcalorisch gas te voorzien. Ten tweede moet de raming ook een beschrijving bevatten van het verwachte planmatig onderhoud aan de installaties van GTS, de daaruit volgende transportbeperkingen, en de verwachte ontwikkeling in de samenstelling van het hoogcalorisch gas. Het gaat hierbij uiteraard om de onderhoudsplanning die GTS op het moment van de raming heeft. Deze planning kan later nog veranderen.¹⁶ Ten slotte wordt geregeld dat GTS bij de beschrijving van de optimale inzet van middelen en methoden tevens een beschrijving opneemt van de inzet van de reserve stikstofinstallaties.

2.3.3.2 Back-up taak GTS

Op basis van onderzoeken door GTS in 2013¹⁷ en 2015¹⁸ is vanaf 2016 de mogelijkheid van gasproductie uit het Groningenveld als back-up in geval van verstoringen in het gassysteem ten behoeve van de wettelijke taken van GTS opgenomen in de instemmingsbesluiten respectievelijk vaststellingsbesluiten voor het Groningenveld. Tot nu toe is in alle besluiten het maximale volume voor back-up vastgesteld op maximaal 1,5 miljard Nm³ per gasjaar.

De back-up functie, zoals die opgenomen is geweest in de besluiten voor de winning, is op basis van de onderzoeken van GTS, in die besluiten beperkt tot drie situaties. Ten eerste in geval van technische mankementen aan de (baseload en reserve stikstof)installaties van GTS. Ten tweede bij transportbeperkingen, zoals de fysieke locatie waarop het hoogcalorische gas wordt aangeboden ten opzichte van de locaties waar kwaliteitsconversie kan plaatsvinden, waardoor de mogelijkheid om kwaliteitsconversie in te zetten wordt beperkt. Ten derde in geval van onverwachte wijzigingen in de samenstelling van het hoogcalorisch gas waardoor er meer stikstof nodig is uit de stikstofinstallaties om hoogcalorisch gas te converteren en waardoor terugval op andere middelen (het Groningenveld) noodzakelijk is om te voorzien in de vraag naar laagcalorisch gas. Binnen de bestaande systematiek gebeurt de verhoging van de gasproductie uit het Groningenveld als back-up op verzoek of aanwijzing van GTS aan GasTerra. In de op de Gaswet gebaseerde technische codes is de mogelijkheid van een dergelijk verzoek of een aanwijzing nader uitgewerkt.¹⁹ Dit is een generieke bevoegdheid, niet gericht op een specifiek middel. Afhankelijk van de vraag of GTS aangeeft dat sprake is van een van de redenen is waarvoor verhoging van de gaswinning uit het Groningenveld in het vaststellingsbesluit is toegestaan, kan het Groningenveld extra worden ingezet.

In fase 1 blijft de noodzaak bestaan om het Groningenveld als back-up bij de genoemde verstoringen in het gassysteem te kunnen inzetten en de gaswinning voor dat doel te verhogen boven het niveau van minimumflow. Deze mogelijkheid wordt daarom in fase 1 behouden.

¹⁶ Vgl. Transportcode Gas LNB, artikel 4.4.1.

¹⁷ Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 33 529, nr. 28.

¹⁸ Zie <https://www.internetconsultatie.nl/gaswinning>.

¹⁹ Vgl. Transportcode Gas LNB, artikel 4.4.5 en artikel 4.4.6.



Dit wetsvoorstel voorziet er evenwel in dat deze inzet van het Groningenveld als back-up in het belang van de wettelijke taken van GTS in en op grond van de Gaswet wordt geregeld. Hierdoor worden aan de voorkant duidelijke wettelijke kaders gesteld voor de inzet van het Groningenveld als reservemiddel en is daarop ook beter toezicht mogelijk. Tot nu toe was de inzet van het Groningenveld als back-up voor GTS alleen geregeld in besluiten met betrekking tot de productie uit het Groningenveld die zich richten tot de vergunninghouder, niet tot GTS. In fase 1, waarin de gaswinning zich in principe beperkt tot de minimumflow als gevolg van het operationeel houden van de productielocaties, en waarin het opregelen van de winning boven het volume van minimumflow alleen in uitzonderlijke situaties (waaronder ten behoeve van de back-up taak van GTS) kan plaatsvinden, is nodig dat deze situaties en de randvoorwaarden die daarbij gelden, wettelijk worden vastgelegd.

Concreet wordt met dit wetsvoorstel in artikel 10a Gaswet bepaald dat GTS een aanwijzing geeft aan een daartoe aangewezen rechtspersoon – de shipper voor het Groningenveld, GasTerra – gericht op het aanspreken van het Groningenveld indien dat noodzakelijk is voor de goede uitvoering van haar wettelijke taken. Hierbij gaat het om taken die betrekking hebben op het bewaken van de systeemintegriteit, waaronder het beheer van het landelijk gastransportnet, de balanshandhaving en kwaliteitsconversie. GasTerra is verplicht om de aanwijzing van GTS uit te voeren.

Bij ministeriële regeling wordt vastgelegd in het kader van welke wettelijke taken in welke specifieke situaties GTS een aanwijzing mag en kan geven die leidt tot de inzet van het Groningenveld voor back-up. Daarbij zal ook worden meegenomen hoe deze bevoegdheid zich verhoudt tot de reeds bestaande reguliere bevoegdheid van GTS tot het doen van een verzoek of aanwijzing die niet gericht is op een specifiek middel – en die dus onder meer kan leiden tot de inzet andere middelen, zoals de gasopslagen. Vervolgens zal beoordeeld moeten worden in hoeverre de op de Gaswet gebaseerde technische codes, waarin de bestaande reguliere bevoegdheid van GTS is geregeld, in lijn hiermee aangepast of verduidelijkt moeten worden. Bij ministeriële regeling wordt ook een maximum gesteld aan de omvang van de ten behoeve van die aanwijzing in te zetten extra gaswinning (waaronder een maximum volume). Hierbij wordt de raming door GTS van de voor de back-up taak benodigde capaciteit en het daarvoor benodigde volume betrokken (zie paragraaf 2.3.3.1), zodat de back-up mogelijkheid zich tot het noodzakelijke beperkt. Ten slotte wordt vastgelegd welke gegevens de aanwijzing bevat. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de reden voor de aanwijzing.

Ten behoeve van toezicht wordt bepaald dat GTS het invoeren van de back-up aan de Minister en aan de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) moet melden. Bij ministeriële regeling zullen ook ten aanzien van deze melding regels worden gesteld, waaronder de inhoud van de melding en de termijn waarbinnen de melding moet worden gedaan. Ook wordt bepaald dat GTS in haar jaarlijkse rapportage die zij na afloop van ieder gasjaar moet doen tevens rapporteert over het invoeren van het Groningenveld als back-up. Bij overtreding van de bepalingen waarin de back-up taak is geregeld kan de ACM een boete opleggen. Ten slotte moet GTS ook de vergunninghouder over de aanwijzing informeren.

2.3.3.3 Operationele strategie in fase 1

Met dit wetsvoorstel wordt ook de Mijnbouwwet aangepast aan de specifieke laatste inzet van het Groningenveld als reservemiddel in fase 1: productie op minimumflow met de gelimiteerde mogelijkheid tot opregelen van de gaswinning ten behoeve van de leveringszekerheid in twee situaties – ten behoeve van de back-up taak van GTS of indien dat nodig is om te voorzien in een uitzonderlijke hoge fysieke vraag naar laagcalorisch gas.

Deze inzet moet worden vertaald naar een operationele strategie die het kader moet bieden waarbinnen de vergunninghouder mag en moet opereren. De bepalingen in hoofdstuk 4a van de Mijnbouwwet die zien op de inhoud en uitvoering van de operationele strategie worden hierop aangepast.

Minimumflow

In de Mijnbouwwet is al bepaald dat de vergunninghouder op basis van de raming van GTS op verzoek van de Minister een operationele strategie opstelt die de verdeling van de winning over de clusters in volume en tijd omvat (artikel 52c). Daarbij moeten het minimaliseren van de inzet van het Groningenveld en het minimaliseren van de verwachte bodembeweging als uitgangspunt worden genomen. Onder winning wordt in dit verband zowel de capaciteitsmatige als de volumematige inzet van het Groningenveld verstaan. Op basis van de door GTS geraamde capaciteitsbehoefte kan in de operationele strategie worden uitgewerkt welke productielocaties operationeel dienen te worden gehouden. Als uitwerking van de verdeling van de winning over de clusters in volume en tijd wordt in de operationele strategie tevens opgenomen welk niveau van minimumflow (als minimaal niveau van winning) nodig is om de betreffende productielocaties met een voldoende mate van betrouwbaarheid operationeel te houden.



Naast de geraamde capaciteitsbehoefte hangt de hoogte van de minimumflow af van de gewenste mate van betrouwbaarheid van het Groningensysteem. De Minister bepaalt de gewenste betrouwbaarheid en geeft op basis hiervan uitgangspunten mee aan de vergunninghouder. Zoals hiervoor is toegelicht (paragraaf 2.3.3.1), is op basis van dezelfde uitgangspunten de minimumflow ook door GTS meegenomen in de raming. De vergunninghouder moet in zijn voorstel voor de operationele strategie aan deze uitgangspunten concreet invulling geven, zodat de Minister op basis daarvan een definitieve beslissing kan nemen over de inzet van het Groningenveld inclusief de resulterende minimumflow.

Inzet voor de back-up taak van GTS

Doordat met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat GTS in de raming tevens opneemt welk volume uit het Groningenveld nodig is ten behoeve van de nieuwe back-up taak, en de operationele strategie wordt opgesteld met inachtneming van die raming (artikel 52c van de Mijnbouwwet), wordt erin voorzien dat de inzet van het Groningenveld voor dit doel wordt meegenomen in de operationele strategie. Hierbij geldt dat voor dit doel geen aanvullende capaciteit operationeel wordt gehouden ten opzichte van de capaciteit die, zoals hiervoor beschreven, operationeel wordt gehouden om gedurende een dag met een uitzonderlijk hoge vraag naar laagcalorisch gas (door kou) eindafnemers van laagcalorisch gas te kunnen voorzien.

Inzet in belang leveringszekerheid (anders dan voor back-up taak GTS)

De Mijnbouwwet biedt nog geen kader voor het opnemen en inkaderen in de operationele strategie van de situaties waarin de gaswinning wordt opgeregeld boven de minimumflow in de situatie dat sprake is van een hoge vraag naar laagcalorisch gas (door kou) die fysiek alleen kan worden afgedekt met (beperkte) inzet van het Groningenveld. De gaswinning uit het Groningenveld moet daarvoor beperkt en op zeer korte termijn, zoals binnen de dag, kunnen worden aangepast. Het gaat hierbij niet om de specifieke technische situaties die effect hebben op het netbeheer waarvoor de back-up taak van GTS bedoeld is, maar om situaties ingegeven door een fysiek hoge vraag waarvoor GasTerra de meest aangewezen partij is om daarin te voorzien (en waarin GTS als onafhankelijk netbeheerder niet kan en mag voorzien). Het gaat dus om situaties waarbij er geen sprake is van een aanwijzing door GTS, maar er toch beperkt laagcalorisch gas uit het Groningenveld boven op de minimumflow nodig is. Hierbij speelt dat een zekere reservestelling van de gasopslagen nodig is als randvoorwaarde voor de operationele strategie.²⁰ Het is bijvoorbeeld mogelijk dat zich al in het najaar of begin van de winter een zeer koude periode voordoet, en de vraag piekt buiten de grenzen van de reservestelling van de gasopslagen die nodig is voor de rest van de winter. Ook een samenloop van omstandigheden is denkbaar. Om dit soort situaties op te vangen en/of te voorkomen kan het nodig zijn om de gaswinning uit het Groningenveld op te regelen boven het niveau van minimumflow.

Binnen de huidige systematiek op grond van de Wet minimaliseren gaswinning heeft GasTerra de ruimte om dit soort situaties in haar dagelijkse operaties op te vangen, en voor dat doel de gaswinning uit het Groningenveld binnen de dag te laten op- of afregelen, zo lang de gaswinning op jaarbasis voldoet aan de graaddagenformule. In fase 1 is deze graaddagenformule als kader echter niet meer toepasbaar (zie de toelichting in paragraaf 2.3.2 en 2.3.3). In het belang van de instandhouding van de kwaliteitsloze gasmarkt, goede marktwerking en het voorkomen van marktmanipulatie is het noodzakelijk dat GasTerra in fase 1 nog voldoende ruimte houdt om deze situaties te kunnen opvangen.²¹

In artikel 52c wordt daarom opgenomen dat in de operationele strategie tevens de mogelijkheid wordt meegenomen tot verhoging van de winning in de dag ten opzichte van de minimumflow in verband met het belang van het kunnen voorzien van afnemers van de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas (de leveringszekerheid). Bij ministeriële regeling worden regels gesteld ten aanzien van de mate waarin en de omstandigheden waaronder de winning voor dit doel kan worden aangepast. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan regels ten aanzien van het maximale volume voor het opregelen van de gaswinning. Hierbij geldt overigens dat het volume al in absolute zin wordt begrensd door de capaciteit van de productielocaties die nog operationeel worden gehouden. Ook kan worden gedacht aan een uitwerking van hoe zich de mogelijkheid tot opregelen verhoudt tot de reservestelling van de gasopslagen

Op die manier wordt de noodzakelijke ruimte voor de operaties van GasTerra behouden terwijl

²⁰ Gasopslagen kennen een injectieperiode en een productieperiode. Dit beperkt beschikbaarheid van productie tot de winter en zolang er werkvolume is. De uitgangspunten die worden aangeduid als 'reservestelling' beogen te borgen dat er voldoende werkvolume beschikbaar is om het productieperiode door te komen. NB. dit geldt niet voor de zogenoemde gascavernes, die een andere cyclus hebben.

²¹ Kamerstukken II 2018/19, 33 529, nr. 666.



daarvoor tegelijkertijd, ter vervanging van de graaddagenformule, een duidelijk kader wordt gesteld waarbinnen moet worden geopereerd en waarmee duidelijke grenzen worden gesteld aan de inzet van het Groningenveld.

Omdat de aanpassing van de winning in deze situaties in beginsel geschiedt op initiatief van GasTerra wordt in de Gaswet voor GasTerra eveneens een meldplicht opgenomen. GasTerra moet aan de Minister melden dat inzet van het Groningenveld boven niveau van minimumflow nodig is. Bij ministeriële regeling worden ook ten aanzien van deze melding regels gesteld, waaronder de inhoud van de melding en de termijn waarbinnen de melding moet worden gedaan. Tevens informeert GasTerra de vergunninghouder over de benodigde inzet.

Operationele strategie en verplichtingen vergunninghouder

Uiteindelijk neemt de Minister jaarlijks een besluit aangaande de operationele strategie, waarin de voorgaande operationele strategie wordt verlengd dan wel een nieuwe operationele strategie wordt vastgesteld (zie ook paragraaf 2.5). Binnen de hiervoor omschreven kaders stelt de Minister daarmee vast welke invulling wordt gegeven aan het operationeel houden van de productielocaties op minimumflow en de mate waarin het opregelen boven minimumflow in dat gasjaar wordt toegestaan voor de twee typen toegestane uitzonderlijke gevallen (back-up GTS en fysiek hoge vraag).

De vergunninghouder is en blijft verplicht om de operationele strategie uit te voeren (winningsplicht). Met dit wetsvoorstel wordt in artikel 52d Mijnbouwwet expliciet opgenomen dat de Minister als onderdeel van de operationele strategie ook de verplichtingen van de vergunninghouder vastlegt ten aanzien van het opregelen van de winning boven de minimumflow.

Op die manier wordt verzekerd dat het Groningenveld als reservemiddel operationeel wordt gehouden en dat het opregelen boven minimumflow kan en moet plaatsvinden binnen de kaders die daarvoor op basis van dit wetsvoorstel worden gesteld. Hiermee blijft het uitgangspunt uit de Wet minimaliseren gaswinning behouden dat Minister de wijze van inzet van het Groningenveld dwingend voorschrijft en de vergunninghouder hierin geen eigen sturingsmogelijkheden heeft.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat in de Mijnbouwwet reeds is voorzien de mogelijkheid om de operationele strategie gedurende het gasjaar te wijzigen indien dat gerechtvaardigd wordt door het belang van de leveringszekerheid. Ook is voorzien in de mogelijkheid om door middel van een tijdelijke maatregel de operationele strategie aan te vullen of daarvan af te wijken omwille van de veiligheid een onverwachte gebeurtenis of een substantiële wijziging. Deze bepalingen blijven ongewijzigd.

Ten slotte wordt met dit wetsvoorstel bepaald dat de vergunninghouder in de rapportage die zij aan het einde van het gasjaar over de gaswinning moet doen, tevens rapporteert over de inzet van het Groningenveld boven het niveau van minimumflow ten behoeve van de back-up taak van GTS en/of binnen de hiervoor genoemde ruimte voor GasTerra. In combinatie met de jaarlijkse rapportage van GTS en de eventuele meldingen die gedurende het gasjaar van GTS en/of GasTerra zijn ontvangen over de noodzaak tot inzet van het veld boven minimumflow levert dit voor de Minister inzicht ten behoeve van de beoordeling of het toegestane kader voor inzet van het Groningenveld verder kan worden teruggeschoefd of zelfs fase 2 al in werking kan treden.

2.4 Publieke seismische dreigings- en risicoanalyse (SDRA)

Ten behoeve van de afweging van de veiligheidsbelangen die de Minister maakt bij de vaststelling van de operationele strategie, wordt binnen het huidige systeem de operationele strategie onderbouwd aan de hand van een dreigings- en risicoanalyse. Dit is een analyse van de dreiging en het risico gemoeid met de winning uitgevoerd op basis van de operationele strategie (artikel 52c, vierde lid, onderdelen b en c, Mijnbouwwet).

Deze analyse is een modelmatige inschatting van de groundbeweging en het effect op de gebouwen en infrastructurele werken. De uitkomsten hiervan vormen binnen de huidige systematiek tevens de basis voor de versterkingsopgave.²² Tot aan 2020 is de dreigings- en risicoanalyse uitgevoerd door de vergunninghouder. De analyse door de vergunninghouder wordt aangeduid als de *Hazard and Risk Assessment*, afgekort 'HRA', van de vergunninghouder. De Minister heeft in november 2018 besloten

²² Deze functie van de analyse is op dit moment vastgelegd in het Besluit versterking gebouwen Groningen. Op 10 maart 2021 is het wetsvoorstel tot wijziging van de Tijdelijke wet Groningen in verband met de versterking van gebouwen in de provincie Groningen aangenomen door de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2020/21, 35 603). Door middel van dat wetsvoorstel wordt dezelfde functie geborgd in de Tijdelijke wet Groningen.



om de dreigings- en risicoanalyse in publiek beheer te nemen. Dat wil zeggen dat deze analyse door een onafhankelijke publieke partij zonder belangen in de gaswinning, en niet langer door de vergunninghouder, wordt uitgevoerd.²³ De opdracht om een publieke variant voor de HRA te ontwikkelen is verstrekt aan TNO.²⁴ Dit heeft geresulteerd in de publieke seismische dreigings- en risicoanalyse (hierna: SDRA) van TNO. Het onderliggende model kan, net als het voorgaande HRA-model, de seismische dreiging en risico berekenen ten gevolge van de gaswinning. Dit model is echter volledig in publieke handen en wordt openbaar gemaakt, waardoor modelverbeteringen ook door andere partijen in opdracht van de Minister kunnen worden uitgevoerd en geïmplementeerd.

In opdracht van de Minister ontwikkelt en beheert TNO de publieke SDRA en gebruikt TNO het model om de seismische dreiging en risico in Groningen te berekenen. Dit doet TNO binnen de kaders die gesteld worden door een panel van onafhankelijke experts van het Kennisprogramma Effecten Mijnbouw (KEM) en SodM. De ontwikkeling en het beheer van de publieke SDRA staat los van de zogenoemde typologiebenadering voor het beoordelen of gebouwen aan de veiligheidsnorm voldoen die TNO in opdracht van de Minister ontwikkelt.²⁵

De Minister blijft verantwoordelijk voor het besluit omtrent de operationele strategie (zie paragraaf 2.5). Vanaf 2021 is de Minister ook systeemverantwoordelijk voor de uitvoering van de publieke SDRA. De Minister heeft TNO de opdracht gegeven om de SDRA te beheren en de publieke risicoanalyse uit te voeren. Vanaf het gasjaar 2021-2022 wordt de operationele strategie verstrekt samen met de resultaten van de publieke SDRA, welke de Minister betreft bij de besluitvorming. Voor dit doel heeft de Minister, tegelijk met het verzoek in de zogenoemde verwachtingenbrief om een operationele strategie voor te stellen (op basis van artikel 52c, tweede lid, van de Mijnbouwwet), aangegeven dat de operationele strategie dient te worden verstrekt samen met de resultaten van de in opdracht van de Minister door TNO opgestelde publieke SDRA.

Dit wetsvoorstel voorziet in een aanpassing van artikel 52c van de Mijnbouwwet in verband met het gebruik van de publieke SDRA. Het huidige artikel 52c, vierde lid, specificeert dat de dreigings- en risicoanalyse ter onderbouwing van de operationele strategie door de vergunninghouder aan de Minister wordt verstrekt. Dit artikel laat in zijn huidige vorm ruimte voor de toepassing van de publieke SDRA. TNO voert de analyse uit en de resultaten van de analyse van TNO worden verstrekt samen met de operationele strategie.

Dit wetsvoorstel wordt evenwel aangegrepen om de bovengenoemde procedure en werking van de publieke SDRA en verantwoordelijkheden van partijen in de Mijnbouwwet te verduidelijken.

In een nieuw onderdeel wordt verduidelijkt dat de Minister de op grond van de Mijnbouwwet aangewezen instelling de opdracht kan geven om de analyses, bedoeld in artikel 52c, vierde lid, geheel of gedeeltelijk te verrichten. De Minister kan dus TNO, of eventueel een andere partij, de opdracht geven de analyses te verrichten. Het kan daarbij ook gaan om een gedeelte van de analyses. Wanneer er analyses in opdracht van de Minister door een andere partij dan de vergunninghouder worden verricht, is de vergunninghouder verplicht tot het verstrekken van de benodigde gegevens aan deze aangewezen partij. Ook wordt verduidelijkt dat wanneer er analyses in opdracht van de Minister door een andere partij dan de vergunninghouder worden verricht, deze analyses door deze partij rechtstreeks aan de Minister worden verstrekt. De vergunninghouder hoeft die analyses niet zelf te verstrekken.

In de afgelopen jaren is het karakter van de dreigings- en risicoanalyse veranderd. In voorgaande jaren werd de vergunninghouder gevraagd meerdere operationele strategieën voor te stellen en elk van die strategieën met een risicoanalyse te onderbouwen. Op die manier had de Minister de relevante informatie om de strategie met de laagste veiligheidsrisico's te kunnen vaststellen. In de aanstaande fase zal de wijze van winnen nauwelijks meer van invloed zijn op de veiligheidsrisico's. Het resterende risico wordt bepaald door de gaswinning uit het verleden. Vanzelfsprekend blijft het van belang om met de analyse inzicht te behouden in dit risico. De risicoanalyse wordt dus niet langer ter onderbouwing, maar samen met de operationele strategie, verstrekt. Dit zal niet alleen in de Mijnbouwwet maar ook in de Mijnbouwregeling worden aangepast.

2.5 Aanpassingen in de procedure voor de vaststelling van de operationele strategie

Volgens het huidige 'niet meer dan nodig' principe maakt de Minister bij de vaststelling van de

²³ Kamerstukken II 2018/19, 34 657, nr. 47.

²⁴ Kamerstukken II 2020/21, 33 529, nr. 815.

²⁵ Deze aanpak wordt door het Adviescollege Veiligheid Groningen gevalideerd en, na validatie, door Nationaal Coördinator Groningen toegepast.



operationele strategie een afweging tussen enerzijds het veiligheidsbelang en het maatschappelijk belang van het niet kunnen voorzien van de eindafnemers van laagcalorisch gas en anderzijds het belang van de veiligheidsrisico's voor omwonenden als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de gaswinning. Met de voorgestelde wetswijziging worden mechanismen gecreëerd waarmee de leveringszekerheid in uitzonderlijke situaties kan worden gewaarborgd door middel van inzet van het Groningenveld. Dit betekent echter niet dat het veiligheidsbelang van omwonenden ondergeschikt is geworden. De inzet van het Groningenveld in fase 1 leidt tot de productie van een minimale hoeveelheid gas, die naar verwachting niet bepalend is voor de resterende veiligheidsrisico's, daar deze met name het gevolg zijn van de historische gaswinning. De manier waarop het gas uit het Groningenveld wordt gewonnen (de operationele strategie) zal daarom een geringe invloed hebben op het seismisch risico. Om beter aan te sluiten bij deze realiteit zal in de nieuwe procedure voor de vaststelling van de operationele strategie de Minister de mogelijkheid hebben om, na consultatie van de wettelijke adviseurs, de huidige operationele strategie middels een besluit te verlengen. Daarnaast blijft het mogelijk om een nieuwe operationele strategie vast te stellen conform de huidige procedure.

De beoogde systematiek blijft grotendeels hetzelfde als de huidige systematiek waarin de Minister beslist hoeveel en op welke wijze gas wordt gewonnen uit het Groningenveld (zie ook paragraaf 2.2.1). Het proces start met de raming van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet over de benodigde inzet van het Groningenveld (artikel 10a, eerste lid, onderdeel q, Gaswet). De opbouw en inhoud van deze raming is hiervoor toegelicht in paragraaf 2.3.3. De netbeheerder levert de raming op vóór 1 februari.

Vervolgens zendt de Minister de raming aan de vergunninghouder (artikel 52c, eerste lid, Mijnbouwwet) met het verzoek om te bevestigen of door middel van de bestaande operationele strategie kan worden voldaan aan hetgeen volgens de raming is benodigd (artikel 52c, tweede lid). Indien de vergunninghouder concludeert dat dit niet het geval is, stelt de vergunninghouder één of meerdere nieuwe operationele strategie(ën) voor (artikel 52c, derde lid).

Ongeacht of de operationele strategie een voortzetting van de bestaande of een nieuwe operationele strategie betreft, bevat deze de verdeling van de winning over de clusters in volume en tijd (artikel 52c, vierde lid). Het volume volgt uit de capaciteitsbehoefte waarin het Groningenveld als reservemiddel moet kunnen voorzien. Ook verstrekt de vergunninghouder een dreigings- en risicoanalyse van de verwachte bodembeweging ten behoeve van inzicht in het seismisch risico (artikel 52c, vijfde lid). In opdracht van de Minister kan deze analyse door een andere partij worden uitgevoerd en verstrekt (artikel 52c, zesde lid; zie ook paragraaf 2.4). Verder beschrijft de vergunninghouder de optimale inzet van de gasopslag Norg (artikel 52c, vijfde lid, van de Mijnbouwwet). Op grond van artikel 52c, tiende lid wordt in de Mijnbouwregeling nader geregeld welke elementen de operationele strategie moeten bevatten en welke onderbouwing moet worden opgenomen.

Aansluitend betreft de Minister de wettelijke adviseurs voor advies over de ontvangen operationele strategie(ën). Dit geldt voor zowel een verlengde als een nieuwe operationele strategie. De Minister stelt de regionale overheden in de gelegenheid om te adviseren over de operationele strategie (artikel 52d, zesde lid). Dit advies richt zich op de inzet van de clusters en eventuele verwachte bovengrondse effecten hiervan. De inspecteur-generaal der mijnen wordt gevraagd te adviseren over de ondergrondse aspecten van de operationele strategie, zoals de inschatting van de vergunninghouder over het aantal aardbevingen en de magnitude daarvan, en de bovengrondse risico's met betrekking tot leveringszekerheid en veiligheid (artikel 127, eerste lid, onderdeel l). Daarnaast wordt TNO gevraagd de Minister te adviseren over de bovengrondse risico's in samenhang met maatregelen van versterking (artikel 122a). Deze adviesrol van TNO is duidelijk afgebakend in artikel 122a en staat geheel los van de uitvoerende rol die TNO vervult in het kader van de publieke SDRA als omschreven in paragraaf 2.4 hiervoor. TNO voert de publieke SDRA uit in opdracht van de Minister en wordt hierbij geacht binnen de kaders blijven die door het expert panel van KEM en SodM worden gesteld. Anders dan in de uitvoerende rol bij de publieke SDRA, maakt TNO in de adviserende rol ten aanzien van operationele strategie eigen afwegingen. Het verschil tussen de uitvoerende rol en adviserende rol wordt ook in paragraaf 8.2 hierna nader toegelicht. Ten slotte wordt ook de Mijnraad om advies gevraagd aangaande de operationele strategie (artikel 105, derde lid, onderdeel d).

Uiteindelijk verlengt de Minister de bestaande operationele strategie of stelt de Minister een nieuwe operationele strategie vast middels een besluit dat geldt voor één gasjaar. Bij besluit tot verlenging van de bestaande operationele strategie hanteert de Minister hetzelfde toetsingskader als bij vaststelling van een nieuwe operationele strategie. Dit toetsingskader ziet op zes criteria, zijnde a) in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm van 10^{-5} ; b) in hoeverre de leveringszekerheid van de verschillende categorieën eindafnemers wordt geborgd; c) het tempo van de afbouw van de vraag; d) het tempo van versterken van gebouwen; e) maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de winning van het gas uit het Groningenveld; en f) maatschappelijke ontwrichting als gevolg van het afsluiten van verschillende categorieën eindafnemers (artikel 52d, tweede lid).



Bij verlenging van de operationele strategie maakt de Minister deze afweging niet opnieuw, maar motiveert de Minister in hoeverre de afweging ongewijzigd blijft dan wel is aangevuld ten opzichte van de afweging gemaakt bij de voorgaande vaststelling van de operationele strategie (artikel 52d, vijfde lid). Gelet op de lage volumes die in fase 1 gewonnen worden, is er naar verwachting een beperkte invloed van de operationele strategie op de resterende veiligheidsrisico's en daarmee een beperkte verandering in de afwegingscriteria die hierop zien. Bij vaststelling van een nieuwe operationele strategie maakt de Minister de afweging omtrent leveringszekerheid en seismische veiligheid wel integraal opnieuw.

Op de voorbereiding van het besluit tot verlenging of vaststelling van de operationele strategie is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (de uniforme voorbereidingsprocedure) van toepassing (artikel 52d, zevende lid). Daarbij geldt dat na publicatie van het ontwerp-vaststellingsbesluit zienswijzen door eenieder kunnen worden ingediend.

3. Fase 2: Einde inzet Groningenveld

3.1 Inleiding

Vanaf het moment dat ook de inzet van het Groningenveld als reservemiddel niet langer nodig is, kan het veld definitief worden gesloten (fase 2). Dat betekent dat er in het geheel geen gaswinning uit het Groningenveld meer mogelijk zal zijn. Er zal dan ook geen operationele strategie meer worden vastgesteld voor de inzet van het veld.

Dit wetsvoorstel voorziet in bepalingen ten behoeve van fase 2. Ten eerste wordt expliciet bepaald dat er geen gaswinning uit het Groningenveld meer plaatsvindt. Ten tweede wordt erin voorzien dat de bijzondere bepalingen met betrekking tot het Groningenveld en bepalingen die uitgaan van de inzet van het Groningenveld vervallen. Hierbij gaat het met name om de artikelen in de Gaswet en Mijnbouwwet die zien op de voorbereiding, vaststelling en uitvoering van de operationele strategie en de minimalisering van de gaswinning. Ten derde wordt voorzien in nieuwe bepalingen die nodig zijn in de situatie na sluiting. In de Mijnbouwwet wordt vastgelegd welke verplichtingen de vergunninghouder na sluiting nog heeft ten aanzien van het Groningenveld, te weten een zorgplicht en verplichtingen op het gebied van monitoring van de seismische veiligheid.

In fase 2 zullen ook de resterende wettelijke taken van GasTerra in en op grond van de Gaswet vervallen. Door de sluiting van het Groningenveld hebben deze taken hun functie verloren.

Nadat de gaswinning definitief is beëindigd kan ook voor de resterende productielocaties de procedure voor sluiting en verwijdering van de installaties in gang gezet worden. Dit wetsvoorstel heeft geen betrekking op dat proces. Verwijdering vindt plaats op basis van het proces dat reeds in en op grond van de Mijnbouwwet is en wordt geregeld. Op grond van de Wet tot wijziging van de Mijnbouwwet (in verband met het verwijderen of hergebruiken van mijnbouwwerken en investeringsaftrek) worden de regels en procedures voor het verwijderen en hergebruiken van mijnbouwwerken verduidelijkt, aangevuld en geactualiseerd.²⁶

3.2 Einde gaswinning

3.2.1 Einde inzet Groningenveld en operationele strategie

Met dit wetsvoorstel komt er een definitief einde aan de gaswinning uit het Groningenveld. In een nieuw artikel 52c wordt expliciet bepaald dat uit het Groningenveld geen gas meer wordt gewonnen.

Tevens komt er met dit wetsvoorstel een einde aan de systematiek voor de vaststelling en uitvoering van de operationele strategie voor de inzet van het Groningenveld zoals die op grond van de Wet minimaliseren gaswinning in de Gaswet en de Mijnbouwwet is opgenomen. De relevante onderdelen van artikel 10a van de Gaswet en de huidige artikelen 52c, 52d, 52e, 52f, en 52h van de Mijnbouwwet vervallen. Tevens worden verwijzingen naar deze bepalingen uit de Gaswet en de Mijnbouwwet verwijderd evenals de overige bepalingen die met de vaststelling en uitvoering van de operationele strategie samenhangen. Het betreft hier onder meer de taken van de wettelijke adviseurs ten aanzien van de vaststelling van de operationele strategie. Ten slotte vervallen ook de bepalingen in de Gaswet en de Mijnbouwwet die met de Wet minimaliseren gaswinning zijn toegevoegd met als doel om de minimalisering van de gaswinning te faciliteren.

²⁶ Wet van 27 januari 2021 tot wijziging van de Mijnbouwwet (het verwijderen of hergebruiken van mijnbouwwerken en investeringsaftrek) (Stb. 2021, 92).



Het einde van de inzet van het Groningenveld betekent niet dat heel hoofdstuk 4a van de Mijnbouwwet – dat bijzondere bepalingen voor het Groningenveld bevat – kan vervallen. Om fase 2 in goede banen te leiden blijft een deel van de bepalingen in dit hoofdstuk staan en wordt een aantal bepalingen gewijzigd.

Ten eerste blijft artikel 52b gelden. Dit artikel expliciteert dat de systematiek die voor overige vergunninghouders geldt op grond van de artikelen 34, 35 en 36 van de Mijnbouwwet niet van toepassing is op het Groningenveld. Binnen die reguliere systematiek voor andere gasvelden dan het Groningenveld stelt de vergunninghouder een winningsplan op waarmee de Minister moet instemmen. Deze reguliere systematiek is voor het Groningenveld met de Wet minimaliseren gaswinning verlaten en vervangen door een nieuwe besluitvormings- en sturingssystematiek waarbij de Minister een operationele strategie voor het Groningenveld vaststelt en de vergunninghouder verplicht is om die uit te voeren. Nu met het voorliggende wetsvoorstel in fase 2 ook aan deze laatst geldende systematiek een einde komt, waardoor het veld in het geheel niet meer inzetbaar zal zijn, is het vanzelfsprekend niet de bedoeling dat de oorspronkelijke reguliere systematiek op basis van de artikelen 34, 35 en 36 van de Mijnbouwwet voor het Groningenveld herleeft. Dit wordt met de instandhouding van artikel 52b van de Mijnbouwwet voorkomen.

Ten tweede heeft de instandhouding van artikel 52b als consequentie dat ook de algemene zorgplicht in artikel 33, die hoort bij de reguliere systematiek op basis van de artikelen 34, 35 en 36 van de Mijnbouwwet, niet herleeft. In plaats daarvan blijft de specifiek op het Groningenveld toegesneden zorgplicht, die met de Wet minimaliseren gaswinning in artikel 52g is opgenomen, in een bij fase 2 passende vorm gelden. Dit wordt hierna in paragraaf 3.3 nader toegelicht.

Naast deze zorgplicht wordt bovendien in artikel 52g een grondslag opgenomen voor de Minister om bij ministeriële regeling vast te leggen welke resterende verplichtingen de vergunninghouder na sluiting nog heeft op gebied van de monitoring van de seismiciteit ten aanzien van het Groningenveld. Dit wordt hierna in paragraaf 3.4 toegelicht.

Ten slotte blijven de definities in artikel 52a van de Mijnbouwwet gelden die nog steeds zullen worden toegepast.

3.2.2 Verwijdering productielocaties

Productielocaties waaruit geen gas meer wordt gewonnen, moeten op grond van artikel 44 Mijnbouwwet worden verwijderd. Dit betekent dat een productielocatie, nadat die uit gebruik is genomen, moet worden ontmanteld. Deze verplichting is nader geregeld in het Mijnbouwbesluit.

Door middel van de Wet tot wijziging van de Mijnbouwwet (in verband met het verwijderen of hergebruiken van mijnbouwwerken en investeringsaftrek) worden de regels en procedures voor het verwijderen en hergebruiken van mijnbouwwerken verduidelijkt, geactualiseerd en aangevuld.²⁷ Uitgangspunt daarbij is dat de vergunninghouder binnen een jaar nadat een mijnbouwwerk niet meer in werking is, een verwijderingsplan aan de Minister overlegt, tenzij daarvoor in verband met mogelijk hergebruik van (een deel van) het mijnbouwwerk een ontheffing wordt verleend. In het verwijderingsplan wordt opgenomen hoe de installaties worden verwijderd en de boorgaten buiten gebruik worden gesteld, dus permanent afgesloten worden. Het verwijderingsplan behoeft de instemming van de Minister. De vergunninghouder is verplicht om zich aan het verwijderingsplan te houden en daarover aan de Minister te rapporteren.

Deze verplichtingen gelden ook voor het Groningenveld. Het Groningenveld bestaat uit twintig productielocaties die zijn ingedeeld in zes verschillende clusters.²⁸ Inmiddels is al begonnen aan de ontmanteling van de vijf al in 2018 buiten gebruik gestelde productielocaties in het Loppersum cluster. Ook de productielocaties Bierum, Siddeburen en Eemskanaal worden definitief niet meer ingezet zodat de ontmanteling in gang kan worden gezet. De komende jaren wordt dit proces voortgezet. Naar verwachting worden vanaf gasjaar 2022-2023 nog slechts zes van de oorspronkelijke twintig productielocaties operationeel gehouden. Met ingang van fase 2, als ook deze laatste productielocaties niet meer nodig zijn en gaswinning uit het Groningenveld in het geheel niet meer is toegestaan, zullen ook deze locaties worden ontmanteld en verwijderd. Dit maakt het einde van de gaswinning uit het Groningenveld onomkeerbaar.

²⁷ Wet van 27 januari 2021 tot wijziging van de Mijnbouwwet (het verwijderen of hergebruiken van mijnbouwwerken en investeringsaftrek) (Stb. 2021, 92).

²⁸ Artikel 1.3a.1 Mijnbouwregeling.



3.3 Zorgplicht

3.3.1 Huidige systematiek

Binnen de huidige systematiek, die met de Wet minimaliseren gaswinning is ingevoerd, beschikt uitsluitend de Minister over de sturingsmogelijkheden ten aanzien van de inzet van het Groningenveld. De Minister bepaalt immers jaarlijks hoeveel en op welke wijze er wordt gewonnen uit het Groningenveld. De vergunninghouder heeft een winningsplicht, wat inhoudt dat de vergunninghouder verplicht is om de operationele strategie en maatregelen die de Minister vaststelt exact uit te voeren. De vergunninghouder heeft geen eigen sturingsmogelijkheden meer. Tegelijkertijd is de systematiek die voor vergunninghouders geldt voor andere velden dan het Groningenveld op grond van de artikelen 34, 35 en 36 van de Mijnbouwwet voor het Groningenveld buiten toepassing gesteld (artikel 52b van de Mijnbouwwet). Binnen die reguliere systematiek stelt de vergunninghouder zelf een winningsplan op waarmee de Minister moet instemmen. Daarbij heeft de vergunninghouder zelf invloed op de te winnen hoeveelheid gas en heeft de Minister minder sturingsmogelijkheden.

In artikel 33 van de Mijnbouwwet wordt de algemene zorgplicht geregeld voor uitvoerders van mijnbouwactiviteiten voor wie de reguliere systematiek op grond van de artikelen 34, 35 en 36 van de Mijnbouwwet geldt. In lijn met het uitgangspunt dat vergunninghouders binnen de reguliere systematiek eigen sturingsmogelijkheden hebben, ziet de algemene zorgplicht op het nemen van alle maatregelen die in redelijkheid gevegd kunnen worden om te voorkomen dat door de winning schade of nadelige gevolgen worden veroorzaakt.

Deze brede zorgplicht in artikel 33 van de Mijnbouwwet past niet bij de systematiek voor het Groningenveld waarbij de vergunninghouder een winningsplicht heeft en moet handelen overeenkomstig de door de Minister vastgestelde operationele strategie.²⁹ De vergunninghouder heeft daarbij geen mogelijkheden meer om – zoals artikel 33 verplicht – nadelige gevolgen van gaswinning te voorkomen. Door middel van de Wet minimaliseren gaswinning is daarom geregeld dat artikel 33 niet geldt voor het Groningenveld (artikel 52b van de Mijnbouwwet).

Dit neemt uiteraard niet weg dat ook voor het Groningenveld geldt dat de vergunninghouder zo zorgvuldig en professioneel mogelijk moet handelen. Met de Wet minimaliseren gaswinning is daarom in artikel 52g van de Mijnbouwwet een zorgplicht opgenomen die is toegesneden op de systematiek voor het Groningenveld. Deze zorgplicht is als volgt opgebouwd.

De Minister heeft met de Wet minimaliseren gaswinning het deel van de algemene zorgplicht aan zich getrokken dat ziet op het voorkomen dat de veiligheid als gevolg van de gaswinning wordt geschaad (artikel 52g, derde lid). Daarmee heeft de overheid de verantwoordelijkheid voor de versterking op zich genomen en is een juridische basis voor de publieke aansturing en uitvoering van de versterkingsoperatie gecreëerd.³⁰ Deze basis laat daarbij onverlet dat de verplichting om alle kosten voor schade en versterken te dragen bij de vergunninghouder blijft liggen.³¹ Op 10 maart 2021 is het wetsvoorstel tot wijziging van de Tijdelijke wet Groningen in verband met de versterking van gebouwen in de provincie Groningen aangenomen door de Tweede Kamer.³² Op grond van dat wetsvoorstel wordt de juridische basis voor de versterkingsoperatie verankerd in de Tijdelijke wet Groningen. Daarbij vervalt artikel 52g, derde lid, van de Mijnbouwwet en wordt dezelfde inhoudelijke verantwoordelijkheid van de Minister – die blijft bestaan – opgenomen en nader uitgewerkt in de Tijdelijke wet Groningen.

Aan de vergunninghouder zijn in artikel 52g, eerste, tweede en vierde lid, van de Mijnbouwwet specifieke zorgplichten ten aanzien van het Groningenveld opgelegd.

Op grond van artikel 52g, eerste lid moet de vergunninghouder de operationele strategie en een eventueel opgelegde tijdelijke maatregel op zo'n manier uitvoeren dat de nadelige gevolgen van de gaswinning zoveel mogelijk worden beperkt. In de Mijnbouwregeling zijn, ter uitvoering van artikel 52g, vijfde lid, van de Mijnbouwwet, nadere regels vastgelegd over de uitvoering van de operationele strategie. Meer specifiek voorziet de Mijnbouwregeling in verplichtingen voor de vergunninghouder om tijdens de uitvoering van de operationele strategie doorlopend bepaalde gegevens ten aanzien van de seismiciteit te monitoren, analyseren en rapporteren aan de Minister en SodM.

Artikel 52g, tweede lid, verplicht de vergunninghouder om als een zwaar ongeval zich voordoet, alle noodzakelijke maatregelen te nemen om de gevolgen daarvan voor mens en milieu te beperken.

²⁹ Kamerstukken II 2017/18, 34 957, nr. 3 en Kamerstukken II 2017/18, 34 957, nr. 14, p. 11.

³⁰ Kamerstukken II 2017/18, 34 957, nr. 3, p. 13.

³¹ Kamerstukken II 2017/18, 34 957, nr. 14.

³² Kamerstukken II 2020/21, 35 603.



Hierbij kan niet alleen worden gedacht aan de werknemers die het mijnbouwwerk opereren, maar ook aan de bewoners in de omgeving van het mijnbouwwerk. De zorg voor de externe veiligheid rondom installaties is een verantwoordelijkheid van de vergunninghouder.

Artikel 52g, vierde lid, bevat de zorgplicht voor de vergunninghouder om ook na beëindiging van de gaswinning alle maatregelen te treffen die redelijkerwijs van hem gevegd kunnen worden om nadelige gevolgen van de gaswinning uit het Groningenveld zoveel mogelijk te beperken. In dit kader rust op de vergunninghouder na beëindiging van de gaswinning in ieder geval de verplichting om een verwijderingsplan voor de resterende productielocaties op te stellen en de verantwoordelijkheid om de locaties op een verantwoorde en veilige wijze te af te sluiten.

Door de buitentoepassingstelling van artikel 33 kan de vergunninghouder niet langer strafrechtelijk worden vervolgd voor overtreding van dit artikel op grond van de Wet economische delicten. Dit neemt niet weg dat het toezicht op de vergunninghouder en de mogelijkheid om de vergunninghouder strafrechtelijk te vervolgen door middel van de Wet minimaliseren gaswinning is behouden in een op de systematiek voor het Groningenveld aangepaste vorm. Bij overtreding van de specifieke zorgplicht op grond van artikel 52g kan jegens de vergunninghouder handhavend worden opgetreden langs bestuursrechtelijke weg door de inspecteur-generaal der mijnen, bijvoorbeeld door het opleggen van een last onder dwangsom. Daarnaast is overtreding van de verplichting om de operationele strategie uit te voeren strafbaar gesteld in de Wet op de economische delicten. De inspecteur-generaal der mijnen kan een overtreding bij het Openbaar Ministerie melden en het is dan aan het Openbaar Ministerie om te besluiten over vervolging.³³

3.3.2 Zorgplicht van de vergunninghouder na beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld (in fase 2)

Zoals in paragraaf 3.2 is toegelicht, komt met dit wetsvoorstel in fase 2 een einde aan de gaswinning en aan de systematiek voor de voorbereiding, vaststelling en uitvoering van de operationele strategie voor de inzet van het Groningenveld. Daarmee komt er ook een einde aan de verplichting voor de vergunninghouder om de operationele strategie en een eventueel opgelegde tijdelijke maatregel uit te voeren (de winningsplicht). In het verlengde daarvan vervalt ook de specifieke zorgplicht in artikel 52g, eerste lid, om de operationele strategie en een eventueel opgelegde tijdelijke maatregel op zo'n manier uitvoeren dat de nadelige gevolgen van de gaswinning zoveel mogelijk worden beperkt. Ook vervalt de verplichting om de operationele strategie uit te voeren conform de op grond van artikel 52g, vijfde lid, in de Mijnbouwregeling opgenomen regels.

Tegelijkertijd zal de algemene zorgplicht van artikel 33 Mijnbouwwet niet herleven. De algemene zorgplicht van artikel 33 geldt immers in samenhang met de reguliere systematiek van de artikelen 34, 35 en 36 van de Mijnbouwwet die eveneens niet herleeft. Bovendien zou ook inhoudelijk de naleving van artikel 33 voor de vergunninghouder op voorhand voor een belangrijk deel onmogelijk zijn. Ten eerste omdat artikel 33 uitgaat van de voorzorgmaatregelen die een vergunninghouder treft bij de winning en de aanname dat de vergunninghouder sturingsmiddelen heeft om nadelige gevolgen van gaswinning te voorkomen. Dat past nu al niet meer bij de systematiek voor het Groningenveld en zal te meer in fase 2, wanneer de winning geheel is gestopt, niet meer passend zijn. Bovendien geldt dat het deel van artikel 33 van de Mijnbouwwet dat ziet op de verantwoordelijkheid voor de veiligheid als basis voor de versterkingsoperatie voor wat betreft het Groningenveld inmiddels bij de overheid is belegd. Ook in dit opzicht past de toepassing van artikel 33 voor het Groningenveld niet bij fase 2.

Dit neemt niet weg dat de vergunninghouder ook in fase 2 een resterende zorgplicht behoudt. De zorgplicht zoals in 2018 is opgenomen in artikel 52g, vierde lid, zal in fase 2 blijven gelden. Het betreft de verplichting om ook na beëindiging van de gaswinning alle maatregelen te treffen die redelijkerwijs van hem gevegd kunnen worden om nadelige gevolgen van de gaswinning uit het Groningenveld zoveel mogelijk te beperken.

Deze resterende zorgplicht ziet in ieder geval op het nemen van alle concrete redelijkerwijs mogelijke maatregelen om de gaswinning op een veilige wijze af te sluiten. Hieronder valt in de eerste plaats het opstellen en uitvoeren van een verwijderingsplan. De zogenoemde abandonneringsactiviteiten moeten op zorgvuldige wijze worden uitgevoerd zonder dat daardoor schade ontstaat. Daarnaast ziet de resterende zorgplicht ook op het adequaat en zorgvuldig handelen in situaties met (mogelijke) nadelige consequenties, zoals bij lekkage of bodemverontreiniging bij productielocaties.

Anders dan voor activiteiten die samenhangen met de gaswinning uit het Groningenveld, geldt voor de activiteiten die samenhangen met het onderhouden en ontmantelen van productielocaties die

³³ Kamerstukken I 2018/19, 34 957, nr. E.



vanaf fase 2 buiten gebruik zijn dat de activiteiten van de vergunninghouder niet anders zijn dan voor andere mijnbouwondernemingen (zie ook paragraaf 3.2.2). Bij het uitvoeren van deze activiteiten heeft de vergunninghouder, net als andere mijnbouwondernemingen, de plicht om te voorkomen dat bijvoorbeeld lekkage of bodemverontreiniging optreedt. Hoewel dit element gelet op het bovenstaande ook besloten ligt in de resterende zorgplicht in fase 2 om adequaat en zorgvuldig te handelen, wordt ter verduidelijking – zoveel mogelijk naar analogie met artikel 33, eerste lid, onderdeel a, Mijnbouwwet – in artikel 52g toegevoegd dat de vergunninghouder alle maatregelen neemt die redelijkerwijs van hem kunnen worden geveerd om te voorkomen dat als gevolg van een mijnbouwwerk dat buiten werking is nadelige gevolgen voor mens en milieu worden veroorzaakt.³⁴

De inspecteur-generaal der mijnen houdt toezicht op de naleving van de zorgplicht van de vergunninghouder. Bij overtreding van de zorgplicht kan door de inspecteur-generaal jegens de vergunninghouder handhavend worden opgetreden langs bestuursrechtelijke weg, bijvoorbeeld door het opleggen van een last onder dwangsom. Dit is mogelijk op basis van de bestaande bevoegdheden in de Mijnbouwwet. Daarnaast geldt ten aanzien van de mogelijkheid voor strafrechtelijke vervolging het volgende. Net als de voor de huidige zorgplicht op grond van de Wet minimaliseren gaswinning, geldt ook voor de resterende zorgplicht waarin dit wetsvoorstel voorziet dat de niet-nakoming daarvan geen overtreding is in de zin van Wet economische delicten. Voor het onderdeel dat met dit wetsvoorstel ter verduidelijking aan de zorgplicht wordt toegevoegd, namelijk de plicht om te voorkomen dat door een mijnbouwwerk dat buiten werking is nadelige gevolgen voor mens en milieu worden veroorzaakt, geldt dat het hier gaat om werkzaamheden die wel volledig binnen de invloedssfeer van de vergunninghouder liggen en die gelijk zijn aan de werkzaamheden die andere mijnbouwonderneming moeten verrichten. In lijn met het feit dat overtreding van de bepalingen die zien op het verwijderen van mijnbouwwerken reeds strafbaar is gesteld wordt ook de overtreding van dit onderdeel toegevoegd aan de Wet op de economische delicten. De mogelijkheid om de vergunninghouder strafrechtelijk te vervolgen blijft in fase 2 dus voor dat gedeelte bestaan.

Ten slotte is het wenselijk dat de informatie en kennis die de vergunninghouder heeft opgebouwd ten aanzien van het Groningenveld behouden en beschikbaar blijft voor de monitoring van seismiciteit na beëindiging van de gaswinning. Dit valt niet onder de resterende zorgplicht ex artikel 52g, vierde lid, als hiervoor omschreven. Het beschikbaar stellen, borgen en toepassen van deze informatie en kennis is immers niet een maatregel waarmee de vergunninghouder de gevolgen van gaswinning eigenstandig kan beperken. In artikel 52g wordt daarom in een nieuw apart onderdeel geregeld dat de vergunninghouder ten behoeve van het verkrijgen van inzicht in de ontwikkeling van de seismiciteit, de reservoirdruk en de bodemdaling met betrekking tot het Groningenveld, metingen en daarbij behorende analyses verricht en gegevens hierover verstrekt. De Minister kan daarover bij ministeriële regeling nadere regels stellen. Dit wordt hierna in paragraaf 3.4 nader toegelicht.

3.4 Monitoring van de veiligheidssituatie als gevolg van bodembeweging

In fase 2 is het Groningenveld definitief dicht en wordt geen van de productielocaties meer gebruikt voor gaswinning. Desondanks wordt verwacht dat nog gedurende een langere tijd veranderingen in de reservoirdruk zullen plaatsvinden als gevolg van de gaswinning in het verleden (drukvereffening). Hierdoor zullen ook nog enige tijd na sluiting aardbevingen plaatsvinden – zij het met een naar verwachting afnemende magnitude en frequentie. Deze lange na-ijleffecten zijn specifiek voor het Groningenveld en voor het kabinet de aanleiding om de monitoring van deze effecten ook specifiek te regelen.

3.4.1 Huidige systematiek

Op grond van de Mijnbouwwet wordt de bodembeweging door gaswinning uit het Groningenveld (seismiciteit veroorzaakt door gaswinning, ook wel geïnduceerde seismiciteit genoemd, en bodemdaling) op dit moment op verschillende manieren nauwkeurig, zorgvuldig en onafhankelijk gemonitord.

Er is een algemene verplichting voor het meten van bodembeweging bij de winning van delfstoffen. Artikel 41 van de Mijnbouwwet bepaalt dat met het oog op de kans op beweging van de aardbodem metingen worden verricht voor aanvang van de winning, tijdens de winning en tot dertig jaar na beëindiging van de winning. Deze algemene verplichting, die ook geldt voor het Groningenveld, is uitgewerkt in de artikelen 30 en 31 van het Mijnbouwbesluit. De metingen worden conform een meetplan uitgevoerd en betreffen zowel metingen van seismiciteit als bodemdaling. De inspecteur-generaal der mijnen houdt toezicht op de uitvoering van het meetplan.

³⁴ Het begrip 'buiten werking' wordt geïntroduceerd in de wijziging van de Mijnbouwwet waarvan inwerkingtreding is voorzien per 1 juli 2021 op grond van de Wet van 27 januari 2021 tot wijziging van de Mijnbouwwet (het verwijderen of hergebruiken van mijnbouwwerken en investeringsaftrek), Stb. 2021, 92.



Voor de uitvoering van de meetverplichting ten aanzien van seismiciteit maakt de vergunninghouder op basis van een publiek-private samenwerking gebruik van het seismisch meetnetwerk van het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (hierna: KNMI).³⁵

Naast de algemene verplichting voorziet de Mijnbouwwet op dit moment tevens in specifieke aanvullende vormen van monitoring ten aanzien van het Groningenveld. Deze zijn gekoppeld aan de onderbouwing en uitvoering van de operationele strategie. Ter onderbouwing van de operationele strategie wordt een seismische dreigings- en risicoanalyse verstrekt (artikel 52c, vierde lid, van de Mijnbouwwet). De seismiciteit wordt tijdens de uitvoering van de operationele strategie gemonitord op basis van verplichtingen vastgelegd in de Mijnbouwregeling, op grond van artikel 52g, vijfde lid, van de Mijnbouwwet. Ook voorziet de Mijnbouwregeling in een analyse- en rapportageplicht gericht op de ontwikkeling van de seismiciteit en hoe dit vergelijkt met de risicoanalyse verstrekt ter onderbouwing van de operationele strategie. Deze rapportage wordt opgesteld ten genoegen van de Minister en de inspecteur-generaal der mijnen.

3.4.2 Monitoring na beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld

Zoals in paragraaf 3.2.1 is toegelicht, vervallen in fase 2 de bepalingen die zien op de vaststelling en uitvoering van de operationele strategie. Hiermee vervallen ook de bepalingen die zien op specifieke monitoring van het Groningenveld, gekoppeld aan de operationele strategie. Er zal niet langer een dreigings- en risicoanalyse nodig zijn ten behoeve van de vaststelling van de operationele strategie. Ook de verplichting om de operationele strategie uit te voeren conform de op grond van artikel 52g, vijfde lid, in de Mijnbouwregeling opgenomen regels vervalt.

Dit neemt niet weg dat ook na beëindiging van de gaswinning de monitoring van de bodembeweging voor het Groningenveld van belang blijft en geborgd wordt. Gelet op de historische seismiciteit en het gegeven dat ook na de definitieve sluiting van het Groningenveld er nog enige tijd aardbevingen zullen optreden, acht het kabinet van belang om inzicht te hebben in het veiligheidsrisico voor omwonenden.

Dit inzicht wordt ten eerste geborgd doordat de vergunninghouder op grond van artikel 41 van de Mijnbouwwet, dat ongewijzigd blijft en ook geldt voor het Groningenveld, tot dertig jaar na beëindiging van de winning metingen moet blijven verrichten ten aanzien van de seismiciteit en bodemdaling. In aanvulling daarop geldt dat KNMI in opdracht van het ministerie van EZK de geïnduceerde seismiciteit blijft monitoren. Aardbevingen zullen dus door het KNMI-meetnetwerk geregistreerd blijven worden en de bodemdaling zal conform het meetplan Noord-Nederland worden gemonitord.

Daarnaast acht het kabinet van belang om aanvullend specifiek inzicht te hebben in de verwachte bodembeweging ten aanzien van het Groningenveld. Het gaat hierbij onder meer om het inzicht op de drukvereffening en daarmee ook de seismiciteit verloopt conform de verwachtingen. Dit inzicht is nodig om het resterende risico voor omwonenden goed in beeld te houden. Voor dat doel zijn periodieke analyses van de waargenomen seismiciteit nodig. Het kabinet acht het passend dat de vergunninghouder daarbij ook een verantwoordelijkheid houdt.

Met dit wetsvoorstel wordt in artikel 52g, tweede lid, van de Mijnbouwwet bepaald dat de vergunninghouder na beëindiging van de gaswinning ten behoeve van het verkrijgen van inzicht in de ontwikkeling van de reservoirdruk, de seismiciteit en de bodemdaling met betrekking tot het Groningenveld, metingen en daarbij behorende analyses verricht en hierover rapporteert. Met name in de situaties dat de drukontwikkeling dan wel de ontwikkeling van seismiciteit afwijkt van de verwachtingen, is het noodzakelijk dat er analyses worden uitgevoerd. Bij ministeriële regeling worden eisen gesteld ten aanzien van de inhoud en frequentie van deze metingen en analyses, evenals de termijn waarin dit noodzakelijk is.

Dit wetsvoorstel bepaalt ook dat de vergunninghouder alle gegevens moet verstrekken die benodigd zijn voor het verrichten van de analyses in opdracht van de Minister (artikel 52g, derde lid, van de Mijnbouwwet). De Minister kan, ook na het vervallen van de grondslag en noodzaak om een dreigings- en risicoanalyse op te laten stellen ten behoeve van de operationele strategie, nog steeds een partij (zoals TNO) de opdracht geven om een dreigings- en risicoanalyse uit te laten voeren. Hiervoor zijn actuele gegevens over het Groningenveld nodig. Naast gegevens over de bodembeweging zijn dit gegevens over de ontwikkeling van de reservoirdruk. De vergunninghouder is op grond van de Mijnbouwwet reeds verplicht om gegevens conform het meetplan, dat is goedgekeurd door de inspecteur-generaal der mijnen, te rapporteren. Dit wetsvoorstel voorziet erin dat de vergunninghou-

³⁵ De rollen en verantwoordelijken binnen deze samenwerking, waarin ook het ministerie van EZK en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat zijn betrokken als opdrachtgevers, zijn nader toegelicht in Kamerstukken II 2020/21, 33 529, nr. 849.



der deze gegevens beschikbaar dient te stellen aan de partij die in opdracht van de Minister een analyse uitvoert. Bij ministeriële regeling worden ook ten aanzien van deze verplichting voor de vergunninghouder om gegevens te verstrekken nadere regels gesteld.

Aan de verplichtingen ten aanzien van monitoring na beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld is in artikel 52g bewust geen termijn verbonden. In dit stadium is immers nog niet te zeggen hoelang het nodig zal zijn om de specifieke situatie rondom de bodembeweging ten aanzien van het Groningenveld te blijven monitoren.

3.5 GasTerra

GasTerra is een besloten vennootschap met als aandeelhouders de Staat 10%, , Energie Beheer Nederland (EBN) 40%, Shell 25% en ExxonMobil 25%, waardoor de Staat indirect een belang heeft van 50%. De kern van deze publiek-private samenwerking is de verkoop van Groningengas door GasTerra in samenhang met de inkoop van gas uit de Nederlandse kleine velden als de kleine veldenproducent daarom vraagt. De Gaswet en daarop gebaseerde regelingen bevatten een aantal bepalingen die zien op de taken van GasTerra.

Met de beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld komt de kernactiviteit van GasTerra, het zijn van verkoopkantoor van het Groningengas, te vervallen. Dit vooruitzicht is de reden om de activiteiten van GasTerra geleidelijk af te bouwen en de onderneming op termijn te beëindigen.³⁶ Het is een complex, meerjarig traject dat mogelijk niet synchroon zal lopen met de afbouw en definitieve stop van de gaswinning uit Groningen. De eerste stappen in dit traject zijn reeds gezet. Zo wordt met ingang van 1 juli 2021 een aantal artikelen uit de Gaswet geschrapt dat verband houdt met de verplichting voor GasTerra om gas af te nemen van de producenten van kleine veldengas als die daarom vragen, de zogeheten kleine veldentaak van GasTerra.³⁷

Dit wetsvoorstel voorziet erin dat ook de overige taak van GasTerra zoals opgenomen in de Gaswet komt te vervallen. Het gaat dan om de aanbiedingsplicht die GasTerra heeft ten behoeve van de wettelijke taken van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet (artikel 10a, derde lid, van de Gaswet). Wat ook komt te vervallen is de aanbiedingsplicht die GasTerra heeft ten behoeve van de pieklevering (artikel 2, zesde lid, Besluit leveringszekerheid Gaswet).³⁸ Het moment waarop deze plichten van GasTerra komen te vervallen moet gezien worden in relatie met het moment dat de gaswinning uit Groningen definitief wordt beëindigd, en wordt daarnaast beïnvloed door de borging van de leveringszekerheid in aanloop naar en na sluiting van het Groningenveld (zie ook paragraaf 3.6 hierna).

3.6 Leveringszekerheid na sluiting

In de afgelopen jaren is Nederland met het terugdringen van de gaswinning uit Groningen meer en meer een land geworden dat voor zijn gas afhankelijk is van import, iets dat van oudsher al geldt voor vrijwel alle andere EU-lidstaten. Met de definitieve beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld wordt deze situatie bestendigd.

Dit, gecombineerd met het wegvallen aanbiedingsplicht van GasTerra (zie paragraaf 3.5), roept mogelijk de vraag op wat dit betekent voor de leveringszekerheid. In de afgelopen jaren is het steeds verder wegvallen van de gaswinning uit Groningen zonder problemen opgevangen door de markt. De Nederlandse gasmarkt heeft zich in ontwikkeld tot de best functionerende en meest liquide gasmarkt van de EU zoals blijkt uit rapportages van ACER, het Europese agentschap voor de samenwerking tussen energieregulators.³⁹ Uit diverse bronnen wordt gas naar Nederland aangevoerd, zowel via pijpleidingen als in de vorm van LNG. Het verhandeld volume is vele malen groter dan het verbruikt volume en ook het fysiek geleverd volume is groter dan het verbruikt volume. Daarnaast is in de afgelopen jaren gebleken dat de markt en marktpartijen de sterk teruggelopen Nederlandse gaswinning als gevolg van de diverse Groningenbesluiten en het teruglopende aanbod van kleine veldengas zonder problemen hebben opgevangen. Er is geen reden om aan te nemen dat deze situatie op afzienbare termijn zal wijzigen. De overgang van decennialange netto-exporteur van gas naar netto-importeur is rimpelloos verlopen.

Dat geldt ook meer specifiek voor laagcalorisch gas, het gas dat door vrijwel alle Nederlandse

³⁶ Kamerstukken II 2019/20, 33 529, nr. 691.

³⁷ Artikel IIIA van de Wet van 27 januari 2021 tot wijziging van de Mijnbouwwet (het verwijderen of hergebruiken van mijnbouwwerken en investeringsaftrek), Stb. 2021, 92.

³⁸ De aanpassing van het Besluit leveringszekerheid Gaswet betreft een separaat traject.

³⁹ ACER Market Monitoring Report 2019 – Gas Wholesale Market Volume, 23 september 2020 (zie: <https://www.acer.europa.eu/>).



huishoudens wordt gebruikt. Tussen nu en 2030 wordt de export van laagcalorisch gas volledig afgebouwd en zal het aantal gebruikers van laagcalorisch gas in Nederland in die periode en in de jaren daarna afnemen als gevolg van de energietransitie naar andere, duurzame vormen van energie. Dit gebeurt naast de reeds ingang gezette ombouw van de negen grootste verbruikers van laagcalorisch gas. Deze afbouw van de vraag naar laagcalorisch wordt versneld indien reeds eind 2024 alle Belgische afnemers van laagcalorisch gas zullen zijn overgeschakeld op hoogcalorisch gas, zoals recent is aangekondigd.⁴⁰ Tegelijkertijd nemen de mogelijkheden om met hoogcalorisch gas waaraan stikstof is toegevoegd te voorzien in de vraag naar laagcalorisch gas sterk toe met de voorziene ingebruikname van de nieuw stikstofinstallatie in Zuidbroek aan het einde van het eerste kwartaal van 2022. Door deze ontwikkelingen zijn de stikstofinstallaties en de nog beschikbare opslagen voor laagcalorisch gas in staat om te voorzien in de, afnemende, vraag naar laagcalorisch gas zonder dat extra maatregelen nodig zijn. Dat geldt eens te meer als de aangekondigde ombouw van de gasopslag Grijpskerk van hoog- naar laagcalorisch gas wordt gerealiseerd.⁴¹

Dit alles is in lijn met de EU-wetgeving voor de interne markt voor gas en meer in het bijzonder de EU-verordening leveringszekerheid aardgas die stelt dat een goed functionerende interne gasmarkt de beste waarborg is voor leveringszekerheid en dat het in de eerste plaats aardgasbedrijven zijn die verantwoordelijk zijn voor leveringszekerheid.⁴²

In maart 2021 is verder het Norg Akkoord tot stand gekomen.⁴³ In dit akkoord is onder meer afgesproken dat de gasberging Norg zodanig wordt ingezet dat het Groningenveld zo snel mogelijk definitief gesloten kan worden rekening houdend met de leveringszekerheid. De afspraken over de inzet van de gasberging Norg bestrijken de periode tot en met 30 september 2027.

Dit geheel overziend zijn aanvullende maatregelen op het gebied van leveringszekerheid thans niet nodig. Wel zal op dit punt de vinger aan de pols worden gehouden. Zoals aangekondigd in de Kamerbrief van 9 februari 2021 over strategische afhankelijkheden in het energie-domein⁴⁴, is het voornemen om in samenwerking met GTS de huidige rapportage gasvoorzieningszekerheid, die onderdeel vormt van het tweejaarlijkse investeringsplan van GTS, uit te breiden en een eigenstandig karakter te geven, zodat op regelmatige basis een helder inzicht kan worden verkregen in de Nederlandse leveringszekerheid.

4. Verhouding met Europese en nationale wet- en regelgeving

4.1 EVRM

4.1.1 Algemeen

Ten grondslag aan de Wet minimaliseren gaswinning lag het eerder genoemde kabinetsbesluit van 29 maart 2018 om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel als mogelijk te beëindigen. Dit wetsvoorstel vormt het sluitstuk op de weg die is ingeslagen met die wet. Zoals de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel beschrijft, hebben de gevolgen van de gaswinning uit het Groningenveld een grote impact op het dagelijks leven van de inwoners van de regio. Het uiteindelijke kabinetsdoel was het volledig beëindigen van de gaswinning uit het Groningenveld. Het voorliggende wetsvoorstel brengt dit doel, eerder dan verwacht, dichterbij. De verhouding van dit wetsvoorstel met het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) komt zeer overeen met de verhouding zoals deze is beschreven in de memorie van toelichting bij de Wet minimaliseren gaswinning. De belangenafweging is ook voor een groot deel hetzelfde. Daarom zal in deze toelichting gebruik worden gemaakt van en verwezen worden naar de memorie van toelichting bij eerdergenoemde wet. Ook in dit wetsvoorstel kunnen er twee categorieën grondrechten worden onderscheiden: de grondrechten van de bewoners van het aardbevingsgebied en het eigendomsrecht van de vergunninghouder als vergunninghouder en eigenaar van het gas in het Groningenveld. Hieronder zullen deze grondrechten verder worden uitgewerkt.

4.1.2 Grondrechten van de bewoners van het aardbevingsgebied

Omdat dit wetsvoorstel het sluitstuk vormt op de Wet minimaliseren gaswinning wordt voor een uitgebreide beschrijving van de grondrechten van de bewoners van het aardbevingsgebied verwezen

⁴⁰ Kamerstukken II 2020/21, 33 529, nr. 868.

⁴¹ Kamerstukken II 2020/21, 33 529, nrs. 850 en 868.

⁴² Verordening (EU) 2017/1938 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid.

⁴³ Zie voor de tekst van het Norg Akkoord en een uitgebreide toelichting Kamerstukken II 2020/21, 33 529, nr. 850.

⁴⁴ Zie https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2021Z02711&did=2021D05919.



naar de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel.⁴⁵ Kortgezegd zijn van belang de artikelen 2 en 8 van het EVRM en artikel 1 van het Eerste Protocol EVRM. Op grond van artikel 2 EVRM rust op de staat als verdragsstaat bij het EVRM de verplichting om passende maatregelen te nemen om de levens van degenen binnen zijn rechtsmacht te beschermen. Voor de toepassing van artikel 2 EVRM geldt dat de staat een ruime beoordelingsmarge heeft. In de Wet minimaliseren gaswinning leverde deze beoordelingsmarge het besluit om niet meer gas te winnen dan nodig was om te voldoen aan de leveringszekerheid.

Groningengas is steeds minder nodig om te kunnen voldoen aan de leveringszekerheid. Dit wetsvoorstel regelt bovendien de situatie dat gas uit het Groningenveld niet meer nodig is voor de leveringszekerheid. Op dat moment is er geen zwaarwegende reden meer om door te gaan met de winning uit het Groningenveld. De beoordelingsmarge die de staat heeft onder artikel 2 EVRM leidt er dan toe dat er een eind wordt gemaakt aan de gaswinning uit het Groningenveld.

Ook onder artikel 8 EVRM heeft de staat een ruime beoordelingsmarge. Artikel 8 EVRM beschermt het recht op een privé- en gezinsleven, woning en correspondentie, gezamenlijk ook wel aangeduid als de persoonlijke levenssfeer. Zoals hierboven bij de bespreking van de grondrechten op grond van artikel 2 EVRM aan de orde is gekomen, is er binnenkort geen gas uit het Groningenveld meer nodig om de leveringszekerheid te waarborgen. Daarom leidt de positieve verplichting die op de staat rust uit hoofde van artikel 8, net als artikel 2 EVRM, ertoe dat de gaswinning uit het Groningenveld wordt beëindigd.

Hetzelfde geldt ook voor de positieve verplichting van de staat op grond van artikel 1 van het Eerste Protocol EVRM. Op grond van dit artikel heeft de staat de verplichting eigendom te beschermen. Concreet betekent dit dat het de vraag is of Nederland voldoende maatregelen heeft getroffen ten aanzien van de gevolgen van gaswinning door de vergunninghouder voor eigendommen van anderen. Met de Wet minimaliseren gaswinning heeft de staat alle mogelijke maatregelen genomen om de winning zo snel mogelijk te stoppen en tegelijkertijd de leveringszekerheid te waarborgen. Dit wetsvoorstel regelt de situatie dat er geen volume uit het Groningenveld meer nodig is (fase 1) en daarna de situatie dat het Groningenveld gesloten wordt (fase 2). Dit wetsvoorstel is het sluitstuk van de afbouw van de gaswinning en garandeert dat er nooit meer gewonnen zal worden. Daarmee doet het recht aan de rechten van de bewoners op grond van artikel 1 van het Eerste Protocol EVRM, evenals de rechten op grond van artikelen 2 en 8 EVRM.

4.1.3 Eigendomsrecht van de vergunninghouder

Waar de Wet minimaliseren gaswinning beperkingen stelde aan de vrijheid van de vergunninghouder om te beschikken over het gas waarvan de vergunninghouder eigenaar is, is het sluitstuk van dit traject de in dit wetsvoorstel opgenomen fase 2. Vanaf het moment dat fase 2 van kracht wordt, zal geen winning uit het Groningenveld meer kunnen plaatsvinden. Over de afbouw van de gaswinning uit het Groningenveld en de beëindiging van de winning zijn destijds afspraken gemaakt in het Akkoord op Hoofdlijnen (hierna: AoH). Met de vergunninghouder en eigenaar van het gas uit het Groningenveld is afgesproken dat de gaswinning uit het Groningenveld op zo kort mogelijke termijn volledig wordt beëindigd en dat de Staat voortaan het winningsniveau en de voorwaarden die van invloed zijn op de seismische activiteit zal vaststellen en dat dit wettelijk verankerd wordt. De wettelijke verankering heeft plaatsgevonden met de Wet minimaliseren gaswinning. Dit wetsvoorstel is een verdere uitwerking van de afspraken die in het AoH zijn gemaakt. In het AoH zijn meerdere afspraken gemaakt over de (gevolgen van de) afbouw en beëindiging van de winning, waarbij rekening is gehouden met de belangen van de vergunninghouder en waarmee de vergunninghouder (middels zijn aandeelhouders) heeft ingestemd. Met de voorgestelde bepalingen is derhalve niet opnieuw sprake van een inmenging in het eigendomsrecht. Aan de voorwaarden van artikel 1 Eerste Protocol EVRM, welke het eigendomsrecht beschermt, is reeds voldaan.

Met het voorgestelde verbod om nog gas uit het Groningenveld te halen waardoor de vergunninghouder en eigenaar van het gas niet meer kan beschikken over dit gas, wordt reeds rekening gehouden in het AoH. In de afspraken die hierover in het AoH zijn gemaakt, worden de belangen van de vergunninghouder en eigenaar van het gas geborgd.

Dit wetsvoorstel is een logisch gevolg van het besluit en de afspraak om de winning uit het Groningenveld zo snel als mogelijk te beëindigen en vormt de uiteindelijke afhechting hiervan. Met de Wet minimaliseren gaswinning werd verankerd dat er niet meer Groningengas mocht worden gewonnen dan om te voldoen aan de belangen van leveringszekerheid. Tegelijkertijd is een traject ingezet om de vraag naar Groningengas naar beneden te krijgen, met als uiteindelijk doel om te stoppen met de

⁴⁵ Kamerstukken II 2017/18, 34 957, nr. 3, p. 16–18.



winning van Groningengas uiterlijk in 2030. De bepaling in de Mijnbouwwet dat in de zogenaamde fase 2 uit het Groningenveld geen gas meer mag worden gewonnen stelt zeker dat het Groningenveld nooit meer kan worden ingezet en is een logische aanvulling op het besluit en de afspraak om de winning van gas uit het Groningenveld te beëindigen.

4.2 Verhouding Europees recht

4.2.1 Mijnbouwregelgeving

De Europese Unie kent een interne energiemarkt, die hoofdzakelijk gericht is op elektriciteit en gas. Over mijnbouw zijn weinig richtlijnen en verordeningen vastgesteld. De belangrijkste richtlijnen betreffen afvang en opslag van kooldioxide (Richtlijn 2009/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 betreffende de geologische opslag van kooldioxide en tot wijziging van Richtlijn 85/337/EEG van de Raad, de Richtlijnen 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG en 2008/1/EG en Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad (PbEU 2009, L 140)) en de veiligheid van offshore mijnbouwinstallaties (Richtlijn 2013/30/EU van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 2013 betreffende de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten en tot wijziging van richtlijn 2004/35/EG (PbEU 2013, L 178)).

Daarnaast vallen mijnbouwactiviteiten onder de reikwijdte van Richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade (PbEU 2004, L 143). Voor het overige is de regulering van mijnbouwactiviteiten een aangelegenheid van de lidstaten.

4.2.2 Verordening leveringszekerheid

De Verordening (EU) 2017/1938 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2017 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid en houdende intrekking van Verordening (EU) nr. 994/2010 (PbEU 2017, L 280) (hierna: verordening leveringszekerheid) schrijft voor dat iedere lidstaat gepaste maatregelen neemt om de gevolgen te beheersen van een eventueel tekort aan aardgas. Dit tekort kan veroorzaakt worden door zowel een onderbreking in de gaslevering als een uitzonderlijk hoge vraag. Het borgen van de leveringszekerheid is volgens de verordening een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de aardgasbedrijven, lidstaten en de Europese Commissie. De primaire verantwoordelijkheid ligt bij de aardgasbedrijven. Indien de markt zijn rol niet meer kan vervullen met als gevolg dat er onvoldoende gas in een land is om te voldoen aan de vraag, mogen lidstaten maatregelen nemen om in ieder geval de gaslevering aan beschermde afnemers zoals huishoudens zeker te stellen.

In dat kader verplicht de verordening leveringszekerheid lidstaten en de netbeheerders van de landelijk gastransportnetten samen te werken en voorziet de verordening in een solidariteitsregime op grond waarvan aanpalende lidstaten elkaar bijstaan bij een dussdanig tekort aan gas dat niet meer kan voorzien in de vraag van door solidariteit beschermde afnemers zoals huishoudens. Daarnaast moeten preventieve plannen en noodplannen worden opgesteld.

Aan de verordening leveringszekerheid en diens rechtsvoorganger Verordening nr. 994/2010/EU is reeds uitvoering gegeven in de Gaswet. De Minister is in artikel 52ab van de Gaswet aangewezen als bevoegde instantie in het kader van de verordening leveringszekerheid en heeft voorts de taak als bedoeld in artikel 5, eerste lid, van die verordening gekregen. Dit betekent dat de Minister de zogenaamde infrastructuurnorm moet waarborgen. Deze norm komt er kort gezegd op neer dat de gasinfrastructuur van een lidstaat in staat moet zijn om het wegvallen van de grootste afzonderlijke gasinfrastructuur van die lidstaat op te vangen. De verplichting van de Minister laat onverlet de eigen verantwoordelijkheid van de transmissiesysteembeheerder om de overeenkomstige investeringen te verrichten. Daarnaast is in artikel 10a, eerste lid onder h, van de Gaswet vastgelegd dat de transmissiesysteembeheerder, indien de Minister hem daartoe opdracht geeft, werkzaamheden dient te verrichten ter uitvoering van de verordening leveringszekerheid.

Het wetsvoorstel zoals dat thans voorligt past binnen de verordening leveringszekerheid. Uitgangspunt is immers dat de winning van gas uit het Groningenveld niet langer nodig zal zijn om te kunnen voorzien in de vraag naar laagcalorisch gas. Die vraag kan op andere manieren worden afgedekt zonder dat de leveringszekerheid in gevaar komt. Het Groningenveld hoeft daarom niet meer te worden ingezet om te voldoen aan de leveringszekerheid. Dit wetsvoorstel stemt tevens overeen met de uitgangspunten van de verordening leveringszekerheid, in de zin dat deze verordening de lidstaten vrij laat om op een voor hen passende wijze invulling te geven aan het voorzien in de behoefte aan gas.



4.2.3 Derde gasrichtlijn

Richtlijn 2009/73/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en tot intrekking van Richtlijn 2003/55/EG (PbEU 2009, L 211) (hierna: derde gasrichtlijn) stelt onder meer voorwaarden en beperkingen aan de taken van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet. Implementatie van de eisen uit deze richtlijn heeft reeds plaatsgevonden.

De netbeheerder van het landelijk gastransportnet heeft op basis van de Gaswet tot taak ervoor te zorgen dat het ingevoede gas voldoet aan de wettelijke kwaliteitseisen die aan de samenstelling van gas worden gesteld en zo nodig de samenstelling van in te voeden gas te wijzigen door middel van behandelen of mengen. Tevens heeft de netbeheerder van het landelijk gastransportnet tot taak om de calorische waarde van gas om te zetten teneinde de verhouding tussen vraag en aanbod van laagcalorisch en hoogcalorisch gas te handhaven. Dit omzetten kan administratief maar ook fysiek door hoogcalorisch gas met stikstof om te zetten naar laagcalorisch gas. Beide taken zijn uniek voor de Nederlandse gasmarkt en zijn geen implementatie van de derde gasrichtlijn. Bij het toekennen van deze taken is vanzelfsprekend wel rekening gehouden met deze richtlijn en de taken zijn zodanig toegewezen dat zij niet in strijd zijn met de richtlijn. Binnen de doelstellingen van de Wet minimalisering gaswinning, namelijk het minimaliseren van de winning uit het Groningenveld is de uitoefening van deze taken nog belangrijker geworden.

Zoals in paragraaf 2.3 is omschreven, is thans een volgende fase richting het einde van de inzet van Groningenveld in zicht. In deze fase 1 wordt het Groningenveld operationeel gehouden als reserve-middel en mag alleen nog in twee typen uitzonderlijke gevallen worden opgeschaald boven het niveau van minimumflow, indien dit noodzakelijk is voor de leveringszekerheid. Dit opregelen kan enerzijds ten behoeve van de wettelijke taken van GTS (de zogenoemde back-up voor GTS) plaatsvinden en anderzijds bij een hoge vraag naar laagcalorisch gas die fysiek alleen kan worden afgedekt met (beperkte) inzet van het Groningenveld.

Deze situaties worden met dit wetsvoorstel beide voorzien van een wettelijk kader. Hierdoor wordt enerzijds geborgd dat de leveringszekerheid niet in het gedrang komt en anderzijds wordt voorkomen dat de inzet van het Groningenveld onnodig en onevenredig vaak plaatsvindt. Door deze mogelijkheden te voorzien van een duidelijk wettelijk kader en daarmee verband houdende voorwaarden die worden uitgewerkt in een ministeriële regeling, wordt aangesloten bij de uitgangspunten van de derde gasrichtlijn.

4.2.4 Notificatie

Als gevolg van het wetsvoorstel zal de houder van de winningsvergunning Groningenveld in fase 2 geen gebruik meer kunnen maken van zijn winningsvergunning. Dit valt onder de reikwijdte van Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PbEU 2006, L 376). Daarnaast levert de bepaling dat in fase 2 geen gas meer uit Groningenveld mag worden gewonnen een technisch voorschrift op in de zin van Richtlijn 2015/1535 /EU van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (codificatie (PbEU 2015, L 241). Gelijkijdig met het aanbieden aan de Afdeling advisering van de Raad van State voor advies zal het wetsvoorstel inclusief de memorie van toelichting worden genotificeerd bij de Europese Commissie.

4.3 Nationale wet- en regelgeving

4.3.1 Burgerlijk Wetboek

In artikel 6:177 van het Burgerlijk Wetboek is voor mijnbouwactiviteiten bepaald dat de exploitant risicoaansprakelijk is voor de schade die een gevolg is van bodembewegingen door mijnbouwactiviteiten. In de Wet minimaliseren gaswinning is ten behoeve van de rechtszekerheid opgenomen dat artikel 6:178, onderdeel c, van het Burgerlijk Wetboek niet van toepassing is (destijds artikel 52f, tweede lid, van de Mijnbouwwet). In artikel 6:178, onderdeel c, van het Burgerlijk Wetboek is opgenomen dat er geen risicoaansprakelijkheid bestaat indien de schade is veroorzaakt uitsluitend door voldoening aan een bevel of dwingend voorschrift van de overheid.

Deze uitsluiting is destijds opgenomen in afwachting van een meer definitieve voorziening voor de publieke afhandeling van schade als gevolg van bodembeweging door gaswinning uit het Groningenveld en de gasopslag Norg. Inmiddels is via de Tijdelijke wet Groningen voorzien in een dergelijke grondslag. Het tweede lid van artikel 52f van de Mijnbouwwet is langs die weg mitsdien ook komen te vervallen. Voor meer informatie over de verhouding met het Burgerlijk Wetboek wordt verwezen naar



de toelichting op het wetsvoorstel van de Tijdelijke wet Groningen, in het bijzonder paragraaf 3.4.⁴⁶

Met het wegvallen van de winning blijft de huidige en enige houder van de winningsvergunning aansprakelijk voor schade door beweging van de bodem. Artikel 6:177, vierde lid, van het Burgerlijk Wetboek bepaalt dat ook na het sluiten van het mijnbouwwerk de laatste exploitant aansprakelijk is voor de schade die ontstaat na het sluiten van het mijnbouwwerk. Dit wetsvoorstel verandert daar niets aan; de relevante bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek blijven onverkort op de vergunninghouder van toepassing.

4.3.2 Wet op de economische delicten

In aanvulling op wat in paragraaf 3.3.1 reeds is opgemerkt, wordt nog het volgende vermeld over de verhouding met de Wet op de economische delicten. Met de invoering van de nieuwe systematiek rondom de winning uit het Groningenveld is ook de overtreding van een aantal van de nieuwe wetsartikelen in de Mijnbouwwet strafbaar gesteld in de Wet op de economische delicten. Met het wegvallen van de strafbaar gestelde artikelen dient ook die strafbaarstelling te vervallen. Dat gebeurt met dit wetsvoorstel. Zoals ook in paragraaf 3.3.2 is toegelicht, wordt op een onderdeel voor fase 2 wel voorzien in strafbaarstelling namelijk de overtreding van de zorgplicht met betrekking tot het voorkomen van nadelige gevolgen voor mens en milieu in de situatie dat een mijnbouwwerk buiten werking is en zal worden verwijderd. Daarbij wordt aansluiting gezocht bij hetgeen voor overige vergunninghouders het geval is.

5. Regeldruk en andere bedrijfseffecten

Dit wetsvoorstel heeft administratieve gevolgen voor de netbeheerder van het landelijk gastransportnet, de rechtspersoon bedoeld in artikel 54, eerste lid, Gaswet, en de vergunninghouder. De wijzigingen die ingaan in respectievelijk fase 1 en fase 2 hebben andere gevolgen voor de regeldruk en worden daarom separaat behandeld.

De hiernavolgende tarieven voor de netbeheerder van het landelijk gastransportnet en de vergunninghouder komen voort uit de beschrijving van de regeldrukeffecten van de wet van 17 oktober 2018 tot wijziging van de Gaswet en van de Mijnbouwwet betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld.⁴⁷ De tarieven voor de rechtspersoon bedoeld in artikel 54, eerste lid, Gaswet zijn afgeleid uit het Handboek Meting Regeldrukkosten. In paragraaf 8.3 zal worden ingegaan op de beoordeling van het onderstaande door het Adviescollege toetsing regeldruk.

5.1 Regeldrukeffecten in fase 1

Netbeheerder van het landelijk gastransportnet

In fase 1 wijzigen enkele artikelen van de Gaswet, waarvan één wijziging zal leiden tot regeldrukeffecten voor de netbeheerder van het landelijk gastransportnet. In totaal wordt een periodieke regeldruk van 368 euro per jaar verwacht.

De onderhavige wijziging legt in de Gaswet de zogenoemde back-up taak van GTS vast. Deze taak houdt in dat de netbeheerder van het landelijk gastransportnet een aanwijzing geeft aan de rechtspersoon, bedoeld in artikel 10a, achtste lid van de Gaswet, tot het nemen van maatregelen met betrekking tot de inzet van het Groningenveld (artikel 10a, twaalfde lid). De mogelijkheid tot het geven van een dergelijke aanwijzing bestaat al, maar is vooralsnog alleen geregeld op niveau van de technische gascodes op grond van de Gaswet.⁴⁸ Het vastleggen van deze mogelijkheid in de Gaswet geeft daarom geen nieuwe regeldrukeffecten. In lagere wet- en regelgeving wordt vastgelegd in welke situaties GTS een aanwijzing mag geven.

Nieuw is de meldplicht die de netbeheerder van het landelijk gastransportnet heeft bij het geven van een aanwijzing aan de rechtspersoon, bedoeld in het achttiende lid van de Gaswet. Om inzicht over de inzet van het Groningenveld te waarborgen en handhaving te verscherpen, heeft de netbeheerder van het landelijk gastransportnet een meldplicht aan ACM, de vergunninghouder en de Minister bij het geven van een aanwijzing aangaande de inzet van het Groningenveld (artikel 10a, dertiende lid). In de huidige situatie is het reeds mogelijk dergelijke aanwijzingen te geven conform de regels vastgesteld

⁴⁶ Tijdelijke maatregelen inzake een publiekrechtelijke aanpak van de gevolgen van bodembeweging door gaswinning uit het Groningenveld en de gasopslag bij Norg (Tijdelijke wet Groningen), Kamerstukken II 2018/19, 35 250, nr. 3.

⁴⁷ Kamerstukken II 2017/18, 34 957, nr. 3.

⁴⁸ Transportcode Gas-LNB.



in technische gascodes op grond van de Gaswet⁴⁹, maar is er geen meldplicht aan gekoppeld. In voorgaande jaren is er enkele keren per jaar een aanwijzing gegeven, namelijk vier keer in het gasjaar 2018-2019 en twee keer in het gasjaar 2019-2020. Uitgaande van uiterste scenario van hooguit vier meldingen per jaar, gemaakt door een hoger opgeleide senior medewerker (uurtarief 138 euro) die daarvoor gegevens verzamelt (30 minuten) en verstuurt (10 minuten), leidt deze nieuwe verplichting naar schatting tot een periodieke last van 368 euro per jaar voor de netbeheerder van het landelijk gastransportnet.

De overige wijzigingen voor de netbeheerder van het landelijk gastransportnet betreffen het aanscherpen van taken die reeds in de wet zijn vastgelegd, namelijk de wettelijk taak van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet (artikel 10a, eerste lid, onderdeel q), de ramingstaak (10a, negende en tiende lid) en de rapportageplicht over het afgelopen gasjaar (artikel 10a, zestiende lid). Voor het uitvoeren van deze taken heeft de netbeheerder van het landelijk gastransportnet reeds processen ingericht. De aanscherping en beperkte uitbreiding van die taken kan worden opgevangen binnen de bestaande processen. De wijziging van deze artikelen heeft daarom geen regeldrukeffecten.

De rechtspersoon bedoeld in artikel 10a, achttiende lid, Gaswet

In fase 1 ontstaat er een nieuwe verplichting voor de rechtspersoon bedoeld in artikel 10a, achttiende lid, Gaswet. Naar verwachting leidt dit tot een periodiek regeldrukeffect van 3.200 euro per jaar.

De voorgenomen wetswijziging voorziet in een meldplicht voor de rechtspersoon bedoeld in artikel 10a, achttiende lid bij het op de korte termijn (binnen de dag) opregelen van de gaswinning uit het Groningenveld wanneer er een fysieke hoge vraag is naar laagcalorisch gas (artikel 10a, eenentwintigste lid). De rechtspersoon maakt de melding aan de Minister en stuurt een afschrift van de melding naar de vergunninghouder. Door de veranderde inzet van het Groningenveld kan er op basis van het verleden geen inschatting worden gemaakt hoe vaak deze situatie zich zal voordoen. Indien deze situatie zich zal voordoen, dan zal dit het meest waarschijnlijk zijn in de periodes van koude, zoals de maanden januari en februari, en de start van de periode dat de gasopslagen worden gevuld, de maand april. Het is zeer onwaarschijnlijk dat op alle dagen van deze maanden de gaswinning moet worden opgeregeld, maar dit extreme uitgangspunt wordt gehanteerd om tot een berekening van de regeldruk te komen. Uitgaande van dit scenario maakt een hoog opgeleide medewerker (uurtarief 54 euro) 89 meldingen per jaar. Hiervoor verzamelt de medewerker gegevens (30 minuten) en worden deze verstuurd (10 minuten). Dit leidt tot een periodieke administratieve last van circa 3200 euro per jaar.

De vergunninghouder

In fase 1 wijzigen twee artikelen die betrekking hebben op de vergunninghouder. Naar schatting zullen deze wijzigingen geen regeldrukeffecten tot gevolg hebben.

De eerste wijziging ziet op de mogelijkheid tot verlenging van de huidige operationele strategie (artikel 52c, tweede lid en derde lid, Mijnbouwwet). Dit houdt in dat de Minister de vergunninghouder kan verzoeken om te bezien of de huidige operationele strategie verlengd kan worden. Indien dit niet het geval is, wordt de vergunninghouder gevraagd een nieuwe operationele strategie op te stellen (artikel 52c, tweede lid en derde lid). In de huidige situatie bestaat reeds de mogelijkheid om meerdere operationele strategieën uit te vragen. Hieruit volgt dat deze wijziging niet tot een verandering in regeldruk voor de vergunninghouder.

De tweede wijziging ziet op een verduidelijking van de reeds bestaande en al toegepaste rolverdeling omtrent het opstellen van de seismische dreigings- en risicoanalyse (artikel 52c, zesde lid, zevende lid en negende lid). Het expliciteren van de rolverdeling past binnen de huidige systematiek en bestaande processen die zijn ingericht ten behoeve van het opstellen van de seismische dreigings- en risicoanalyse. De wijziging van dit artikel heeft daarom geen regeldrukeffecten.

5.2 Regeldrukeffecten in fase 2

Netbeheerder van het landelijk gastransportnet

In fase 2 komen meerdere verplichtingen voor de netbeheerder van het landelijk gastransportnet te vervallen. Dit heeft regeldrukeffecten tot gevolg. Naar schatting zal de onderhavige wetswijziging leiden tot een vermindering van de administratieve regeldruk van in totaal 104.460 euro per jaar.

⁴⁹ Transportcode Gas-LNB.



Ten eerste komt de ramingstaak te vervallen (artikel 10a, eerste lid, onderdeel q, en negende en tiende lid, Gaswet). De regeldruk ten gevolge van de ramingstaak is beschreven in de memorie van toelichting bij de wijziging van de Gaswet en de Mijnbouw betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld.⁵⁰ Daarin worden de kosten voor het opstellen van de raming geschat op circa 80.000 euro. Het vervallen van deze verplichting leidt daarmee tot een periodieke vermindering van regeldruk van 80.000 euro per jaar.

Ten tweede komt de meldplicht aan de Minister bij het optreden van een langdurige en substantiële afwijking van de inzet van de middelen en methoden of de vraag naar laagcalorisch gas ten opzichte van de raming te vervallen (artikel 10a, elfde lid). In het gasjaar 2018-2019 heeft deze situatie zich niet voorgedaan en in het gasjaar 2020-2021 is het één keer voorgekomen. Uitgaande van één melding per jaar, gemaakt door een hoger opgeleide senior medewerker (uurtarief 138 euro) die daarvoor gegevens verzamelt (30 minuten) en verstuurt (10 minuten), heeft deze verplichting een regeldrukeffect van 92 euro per jaar. Daarmee leidt het vervallen van deze verplichting tot een periodieke vermindering van de regeldruk van 92 euro per jaar.

Ten derde vervalt de zogenoemde back-taak van GTS (artikel 10a, twaalfde lid). Zoals hierboven beschreven in paragraaf 5.1 is deze wettelijke taak afgeleid van de technische gascodes op grond van de Gaswet.⁵¹ Op basis van deze gascodes heeft GTS een algemene taak om aanwijzingen te geven dan wel verzoeken te doen aan partijen in de gasmarkt om middelen in te zetten ten behoeve van het in stand houden van de kwaliteitsloze gasmarkt. In fase 2 is het Groningenveld niet langer beschikbaar als middel en het kader dat regels stand aan de inzet van het Groningenveld is daarmee overbodig. Dit geeft neutrale regeldrukeffecten.

Ten vierde vervalt de meldplicht aan ACM, de vergunninghouder en de Minister (artikel 10a, dertiende lid). De regeldruk ten gevolge van de meldplicht aan ACM, de vergunninghouder en de Minister is hierboven in paragraaf 5.1 beschreven en is geschat op 368 euro per jaar. Het vervallen van deze verplichting leidt daarmee tot een periodieke vermindering regeldruk van 368 euro per jaar.

Ten vijfde vervalt de rapportageplicht (artikel 10a, zestiende lid). De regeldruk ten gevolge van rapportageplicht is beschreven in de memorie van toelichting bij de wijziging van de Gaswet en de Mijnbouw betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld.⁵² Daarin worden de kosten voor het opstellen van de rapportage geschat op circa 24.000 euro. Het vervallen van deze verplichting leidt daarmee tot een periodieke vermindering van regeldruk van 24.000 euro per jaar.

De rechtspersoon bedoeld in artikel 10a, achttiende lid, Gaswet

In fase 2 komen twee verplichtingen voor de rechtspersoon, bedoeld in artikel 10a, achttiende lid, Gaswet, te vervallen. Dit heeft regeldrukeffecten tot gevolg. Naar schatting zal de onderhavige wetswijziging leiden tot een vermindering van de administratieve regeldruk van in totaal minstens 3.200 euro per jaar.

Ten eerste vervalt de verplichting om de netbeheerder van het landelijk gastransportnet een aanbod met redelijke tarieven en voorwaarden te doen tot levering aan de door de netbeheerder van het landelijk gastransportnet ter uitvoering van zijn wettelijk taken benodigde hoeveelheden gas in de door hem gevraagde hoeveelheden en op de door hem gewenste tijdstippen (artikel 10a, derde lid). Het schrappen van deze verplichting leidt tot een vermindering van de regeldruk.

Ten tweede vervalt de meldplicht bij het op de korte termijn (binnen de dag) opregelen van de gaswinning uit het Groningenveld wanneer er een fysieke hoge vraag is naar laagcalorisch gas (artikel 10a, eenentwintigste lid). De regeldruk ten gevolge van deze meldplicht is hierboven in paragraaf 5.1 beschreven en is geschat op 3.200 euro per jaar. Het vervallen van deze verplichting leidt daarmee tot een periodieke vermindering regeldruk van 3.200 euro per jaar.

De vergunninghouder

In fase 2 mag er geen gas meer gewonnen worden uit het Groningenveld. Dit zal leiden tot een verlies van werkgelegenheid en inkomsten voor de vergunninghouder. Daarnaast komen meerdere verplichtingen te vervallen, wat gevolgen heeft voor de regeldruk. Naar schatting leidt de onderhavige wijziging tot een vermindering van de administratieve regeldruk van in totaal minstens 1,4 miljoen euro per jaar.

⁵⁰ Kamerstukken II 2017/18, 34 957 nr. 3.

⁵¹ Transportcode Gas LNB.

⁵² Kamerstukken II 2017/18, 34 957 nr. 3.



Ten eerste vervalt de verplichting tot het opstellen van een operationele strategie (artikel 52c, Mijnbouwwet), waar het grootste deel van de kosten bestaat uit de kosten voor het maken van een dreigings- en risicoanalyse. In de memorie van toelichting bij de wijziging van de Gaswet en de Mijnbouw betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld⁵³ zijn deze kosten geschat op ongeveer 1,3 miljoen euro. Het vervallen van deze verplichting leidt tot een periodieke lastenvermindering van ongeveer 1,3 miljoen euro per jaar.

Ten tweede vervalt de meldplicht bij een optreden van een afwijking van de operationele strategie (artikel 52e, eerste lid). In het gasjaren 2018-2019 en 2019-2020 zijn er geen meldingen gedaan van een afwijking. Het vervallen van de meldplicht heeft dus geen effecten voor de administratieve regeldruk.

Ten derde vervalt de plicht tot uitvoering van de operationele strategie (artikel 52f). Bij het introduceren van deze verplichting zijn de regeldrukeffecten niet in kaart gebracht, zie de memorie van toelichting bij de wijziging van de Gaswet en de Mijnbouw betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld⁵⁴. Het is daarom onbekend met welke regeldrukeffecten deze verplichting gepaard gaan. Wel kan vastgesteld worden dat het vervallen van deze verplichting zal leiden tot een vermindering van de regeldruk.

Ten vierde wijzigt het artikel dat ziet op de zorgplicht van de vergunninghouder (artikel 52g). Enkele bepalingen van de zorgplicht houden verband met het uitvoeren van de operationele strategie, welke komt te vervallen. De resterende zorgplicht in fase 2zorgplicht borgt dat enkele verplichtingen van de vergunninghouder, zijnde het verzamelen van gegevens en het doen van analyses, worden voortgezet na beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld. Ook krijgt de vergunninghouder de verplichting om op verzoek van de Minister gegevens aan een aangewezen partij te verstrekken. Doordat enkele verplichtingen komen te vervallen en er een nieuwe verplichting is gecreëerd wordt het regeldrukeffect ingeschat op neutraal.

Tot slot vervalt de plicht voor de vergunninghouder om jaarlijks achteraf te rapporteren over het gasjaar (artikel 52h). In de memorie van toelichting bij de wijziging van de Gaswet en de Mijnbouw betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld⁵⁵ zijn de kosten hiervoor geschat op ongeveer 124.000 euro. Het vervallen van de rapportageverplichting leidt daarmee tot een periodieke vermindering van de regeldruk van ongeveer 124.000 euro per jaar.

6. Toezicht en handhaving

6.1 ACM

In beginsel is de ACM belast met het toezicht op de naleving van de Gaswet. Dit wetsvoorstel brengt daar geen verandering in. De ACM zal daarom in fase 1 ook toezien op de uitvoering door GTS van de met dit wetsvoorstel uitgebreide ramingstaak, de back-up taak, de meldplicht bij inzet van de back-up taak en de gewijzigde rapportageplicht. ACM zal ook toezien op de uitvoering door GasTerra van haar verplichtingen op grond van dit wetsvoorstel, te weten de verplichting om een aanwijzing van GTS in het kader van de back-up taak uit te voeren en de eigen meldplicht van GasTerra ten aanzien van de inzet van het Groningenveld.

In geval van overtreding heeft de ACM met artikel 60ac Gaswet reeds de bevoegdheid om een last onder dwangsom op te leggen. Daarnaast beschikt de ACM op grond van artikel 60ad Gaswet over de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen ten aanzien van de overtreding van specifieke bepalingen. Met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat de mogelijkheid om een boete op te leggen ook bestaat bij overtreding door van de bepalingen die zien op de back-up taak en de meldplichten die met dit wetsvoorstel in de Gaswet worden opgenomen.

In fase 2 vervallen de bepalingen in de Gaswet die zien op de inzet van het Groningenveld. Alsdan zullen ook de daarmee samenhangende boetegrondslagen in artikel 60ad Gaswet vervallen.

6.2 Inspecteur-generaal der mijnen

De rol van inspecteur-generaal als adviseur en toezichthouder verandert niet door dit wetsvoorstel.

Op basis van de huidige Mijnbouwwet adviseert de inspecteur-generaal de Minister ten aanzien van

⁵³ Kamerstukken II 2017/18, 34 957 nr. 3.

⁵⁴ Kamerstukken II 2017/18, 34 957 nr. 3.

⁵⁵ Kamerstukken II 2017/18, 34 957 nr. 3.



risicoanalyses en in het kader van de vaststelling van de operationele strategie. Deze rol blijft in fase 1 ongewijzigd.

De inspecteur-generaal blijft in fase 1 ook toezicht houden op de juiste uitvoering van de vastgestelde operationele strategie en de eventuele voorschriften en beperkingen die de Minister daaraan meegegeven heeft.

In fase 2 wordt er geen gas meer gewonnen uit het Groningenveld en vervallen de bepalingen die zien op de vaststelling en uitvoering van de operationele strategie. De inspecteur-generaal zal daar dan ook geen toezicht meer op hoeven houden.

Wel blijft de inspecteur-generaal toezicht houden op de verplichtingen die de vergunninghouder houdt na sluiting. Het betreft verplichtingen die reeds volgen uit bestaande bepalingen in de Mijnbouwwet en uit artikel 52g Mijnbouwwet, waarin de resterende verplichtingen voor monitoring ten aanzien van het Groningenveld en de zorgplicht van de vergunninghouder na einde winning in fase 2 worden vastgelegd. Afgezien van de adviesrol in het kader van de operationele strategie, die vervalt, blijft de adviesrol van de inspecteur-generaal, in het bijzonder met betrekking tot risicoanalyses, ongewijzigd.

7. Evaluatie

Het wettelijk kader rondom de gaswinning is regelmatig geëvalueerd en aangepast. Zo kent de Mijnbouwwet de bepaling dat er binnen vijf jaar na inwerkingtreding verslag wordt gedaan van de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk (artikel 191). Deze evaluatie is in februari 2008 uitgevoerd.⁵⁶ Ook na het besluit in 2018 om de gaswinning uit het Groningenveld naar nul af te bouwen is het wettelijk stelsel grondig herzien, resulterend in de Wet minimaliseren gaswinning die per 1 oktober 2018 in werking is getreden.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel voor de Wet minimaliseren gaswinning is toegezegd om binnen drie jaar na inwerkingtreding een omvattende en integrale evaluatie van de werking van de nieuwe bepalingen en de procedure voor het vaststellen van de operationele strategie daarin uit te voeren.⁵⁷ Hieraan is op twee manieren invulling gegeven.

Ten eerste heeft de Mijraad in december 2019 het proces voor de vaststelling van de operationele strategie geëvalueerd en daarover een advies uitgebracht.⁵⁸ Dit advies heeft geleid tot een reeks praktische aanbevelingen die zijn meegenomen in het proces. Er zijn daarbij geen aanbevelingen gedaan voor wetswijzigingen.

Ten tweede vormt het voorliggende wetsvoorstel een nieuwe herziening van het wettelijk stelsel, ditmaal gericht op het definitieve einde van de gaswinning uit het Groningenveld. De Gaswet en Mijnbouwwet zijn in dit verband, mede op basis van de lopende jaarlijkse praktijk van vaststelling en uitvoering van de operationele strategie op basis van de Wet minimaliseren gaswinning, grondig geëvalueerd en getoetst aan de praktijk, feitelijke ontwikkelingen en het doel van de beëindiging van de gaswinning. Als resultaat daarvan wordt met dit wetsvoorstel het wettelijk stelsel aangepast.

Met dit wetsvoorstel blijft in de basis de jaarlijkse procedure voor de besluitvorming rondom de inzet van het Groningenveld in fase 1 in stand. Inherent aan deze procedure zijn meerdere momenten, waaronder de raming door GTS, de uitvraag door de Minister van een operationele strategie inclusief de uitgangspunten daarvoor, de adviezen van wettelijk adviseurs, de openbare voorbereidingsprocedure, het definitieve vaststellingsbesluit en de vaste momenten waarop de Tweede Kamer hierover wordt geïnformeerd (in ieder geval in februari en september), waarop evaluatie van het beleid en de stand van zaken rondom de afbouw van de gaswinning plaatsvindt.

Deze evaluatiemomenten bieden ook de basis en het vereiste inzicht om te bezien wanneer fase 2 kan starten en de meeste bepalingen met betrekking tot de gaswinning uit het Groningenveld kunnen vervallen.

Om deze redenen is niet voorzien in een aanvullende evaluatiebepaling van dit wetsvoorstel.

⁵⁶ Kamerstukken II 2017/18, 34 957, nr. 3.

⁵⁷ Handelingen I 2018/19, nr. 3, item 7, p. 27.

⁵⁸ Kamerstukken I 2019/20, 33 529, nr. 726.



8. Adviezen

8.1 Uitvoerings- en handhavingstoets ACM

De ACM is gevraagd een uitvoerings- en handhavingstoets uit te voeren over de voorgestelde wijziging van de Gaswet.

De ACM komt tot de conclusie dat het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is. De ACM verzoekt twee punten te verduidelijken.

Ten eerste gaat de ACM in op de meldplicht die GasTerra krijgt op grond van het nieuwe artikel 10a, eenentwintigste lid, Gaswet. Ten behoeve van handhaving verzoekt de ACM om in het wetsvoorstel op te nemen dat bij ministeriële regeling wordt verduidelijkt welke regels ten aanzien van deze melding gelden, waaronder de inhoud en de termijn waarbinnen de melding moet worden gedaan. Het wetsvoorstel voorziet hier reeds in (in artikel 10a, tweeëntwintigste lid, Gaswet) zodat aanvulling niet nodig is.

Ten tweede gaat de ACM in op de nieuwe taak voor de netbeheerder van het landelijk gastransportnet in artikel 10a, twaalfde lid, om een aanwijzing te geven aan GasTerra indien dat noodzakelijk is met het oog op de goede uitvoering van de wettelijke taken van de netbeheerder. In de toelichting is reeds aangegeven dat het gaat om taken in het kader van het bewaken van de systeemintegriteit. De ACM verzoekt om ook in het wetsvoorstel in te kaderen voor ten behoeve van welke taken de aanwijzing kan worden gegeven. Dit verzoek wordt overgenomen. In artikel 10a, vijftiende lid, Gaswet, waarin reeds was opgenomen dat en in welk opzicht de aanwijzingsbevoegdheid bij ministeriële regeling nader wordt geregeld, wordt tevens opgenomen dat in de ministeriële regeling ook wordt geregeld in het kader van welke wettelijke taken GTS van de aanwijzingsbevoegdheid gebruik mag maken. De toelichting in paragraaf 2.3.3.2 en hoofdstuk II zijn hier ook op aangepast.

8.2 Uitvoerings- en handhavingstoets SodM

De inspecteur-generaal is gevraagd een uitvoerings- en handhavingstoets uit te voeren over de voorgestelde wijziging van de Mijnbouwwet.

De inspecteur-generaal komt in zijn advies tot de conclusie dat het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is. Daarnaast geeft de inspecteur-generaal in overweging om het wetsvoorstel op een viertal onderwerpen aan te passen.

Ten eerste verzoekt de inspecteur-generaal om de taken die SodM uitvoert met betrekking tot de publieke SDRA en rol die SodM heeft bij de advisering over (door)ontwikkeling van de publieke SDRA vast te leggen in de Mijnbouwwet of in een ministeriële regeling. Hierin is in de Mijnbouwwet reeds voorzien. In artikel 127, eerste lid, Mijnbouwwet is immers vastgelegd dat de inspecteur-generaal tot taak heeft risicobeoordelingen te toetsen voor advisering aan de Minister (onderdeel c), onderzoek te doen verrichten indien dat nodig is voor het toetsen van een risicobeoordeling (onderdeel d) en gevraagd en ongevraagd adviezen te verstrekken naar aanleiding van, onder meer, de risicobeoordelingen en het onderzoek (onderdeel e). Deze bepalingen bieden een ruime grondslag voor de werkzaamheden die SodM ten behoeve van de publieke SDRA reeds heeft verricht en in de toekomst nog zal verrichten. Aanvulling door middel van dit wetsvoorstel is daarom niet nodig.

Ten tweede constateert de inspecteur-generaal dat de rol van TNO in het gaswinningsdossier is veranderd. Naast haar bestaande adviestaak op grond van artikel 122a Mijnbouwwet ten aanzien van de bovengrondse aspecten van de operationele strategie, wordt TNO nu ook ingezet als uitvoerende partij voor het maken van de risicoanalyse (SDRA) en het doorontwikkelen van de typologieaanpak. De inspecteur-generaal geeft daarom in overweging om de rollen van TNO duidelijker te scheiden.

De wettelijke adviesrol van TNO is in artikel 122a van de Mijnbouwwet in het kader van de vaststelling van de operationele strategie is reeds duidelijk afgebakend: TNO adviseert aan de Minister of de voorgestelde operationele strategie, gelet op hoeveelheid van de voor de leveringszekerheid benodigde hoeveelheid gas, de gevolgen van de winning uit het Groningenveld voor omwonenden, gebouwen of de functionaliteit daarvan zoveel mogelijk beperkt. Anders gezegd: TNO adviseert uitsluitend over de vraag of de bovengrondse gevolgen voldoende beperkt worden door de operationele strategie. TNO adviseert niet over de publieke SDRA. De adviestaak van TNO staat ook geheel los van de rollen die TNO vervult ten behoeve van de publieke SDRA en de typologieaanpak. Door de bestaande wettelijke afbakening in artikel 122a Mijnbouwwet wordt (schijn van) het vermengen van rollen voorkomen. Dit aspect is in de toelichting (paragrafen 2.4 en 2.5) verduidelijkt.

Ten derde geeft de inspecteur-generaal in overweging om de zorgplicht die in fase 2, na beëindiging



van de gaswinning, op de vergunninghouder blijft rusten aan te vullen met de verplichting voor de vergunninghouder om alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs gevegd kunnen worden om nadelige gevolgen te *voorkomen*. De inspecteur-generaal acht het hierbij van belang om de zorgplicht voor de vergunninghouder zo veel mogelijk in overeenstemming te brengen met de zorgplicht van artikel 33 van de Mijnbouwwet zoals die geldt voor mijnbouwondernemingen die elders in Nederland gas winnen. De inspecteur-generaal geeft hierbij aan dat de activiteiten van de vergunninghouder na beëindiging van de gaswinning niet langer verschillen van de activiteiten van andere mijnbouwondernemingen.

De algemene zorgplicht van artikel 33 Mijnbouwwet gaat uit van de voorzorgmaatregelen die een vergunninghouder treft bij de winning en de aanneming dat de vergunninghouder sturingsmiddelen heeft om nadelige gevolgen van gaswinning te *voorkomen*. Sinds de invoering van de systematiek voor het Groningenveld op basis van de Wet minimaliseren gaswinning, waarbij de winning dwingend door de Minister aan de vergunninghouder wordt voorgeschreven, is van deze uitgangspunten voor het Groningenveld niet langer sprake. Daarom is artikel 33 niet langer van toepassing op het Groningenveld en is in artikel 52g een op het Groningenveld toegespitste zorgplicht opgenomen gestoeld op het uitgangspunt dat de vergunninghouder de nadelige gevolgen van gaswinning zo veel mogelijk moet *beperken*. Deze zorgplicht blijft ook na beëindiging van de winning gelden. Zoals bij de totstandkoming van de Wet minimaliseren gaswinning en ook hiervoor in paragraaf 3.3 is toegelicht, omvat deze resterende zorgplicht na einde winning reeds de verplichting om de gaswinning op een veilige, adequate en zorgvuldige wijze af te sluiten zonder dat daarbij schade ontstaat. Daarnaast is het deel van de algemene zorgplicht dat ziet op de veiligheid inmiddels belegd bij de overheid. Bij elkaar genomen biedt de specifieke zorgplicht voor het Groningenveld daarom inhoudelijk niet minder bescherming dan artikel 33 Mijnbouwwet.

De inspecteur-generaal merkt echter terecht op dat de activiteiten van de vergunninghouder in fase 2 die samenhangen met het onderhouden en ontmantelen van productielocaties die buiten gebruik zijn niet anders zijn dan voor andere mijnbouwondernemingen (zie ook paragraaf 3.2.2). Bij het uitvoeren van deze activiteiten heeft de vergunninghouder, net als andere mijnbouwondernemingen, de plicht om te voorkomen dat bijvoorbeeld lekkage of bodemverontreiniging optreedt. Hoewel dit element gelet op het bovenstaande ook besloten ligt in de zorgplicht om adequaat en zorgvuldig te handelen, wordt ter verduidelijking – zoveel mogelijk naar analogie met artikel 33, eerste lid, onderdeel a, Mijnbouwwet – in artikel 52g toegevoegd dat de vergunninghouder alle maatregelen neemt die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevegd om te *voorkomen* dat als gevolg van een mijnbouwwerk dat buiten werking is nadelige gevolgen voor mens en milieu worden veroorzaakt. Op deze manier wordt invulling gegeven aan de aanbeveling van de inspecteur-generaal.

Ten vierde constateert de inspecteur-generaal dat als gevolg van het wetsvoorstel een aantal verplichtingen van de vergunninghouder niet langer als een economisch delict in de zin van de Wet economische delicten kwalificeert. Daarmee vervalt naar mening van de inspecteur-generaal een belangrijke nalevingsprikkel richting de vergunninghouder. Daarom geeft de inspecteur in overweging om overtreding van de resterende zorgplicht en monitoringsplicht voor de vergunninghouder in fase 2 strafbaar te stellen in de Wet op de economische delicten. Daar zou volgens de inspecteur-generaal een belangrijke prikkel vanuit gaan voor de vergunninghouder om op een zorgvuldige manier te handelen. Wat betreft de zorgplicht verwijst de inspecteur-generaal naar de algemene zorgplicht in artikel 33, waarvan de overtreding kwalificeert als een economisch delict.

Op grond van dit wetsvoorstel vervallen in fase 2, wanneer er geen gas meer mag worden gewonnen uit het Groningenveld, de bepalingen die zien op de uitvoering van de operationele strategie door de vergunninghouder, waaronder de winningsplicht. Tegelijkertijd vervalt inderdaad ook de strafbaarstelling van deze bepalingen in de Wet op de economische delicten. Aangezien de verplichtingen zelf vervallen gaat er door middel van de wijziging van de Wet op de economische delicten geen nalevingsprikkel verloren. Dit wetsvoorstel voorziet niet in het schrappen van andere overtredingen als economisch delict.

Wat betreft de resterende zorgplicht van de vergunninghouder om de nadelige gevolgen van gaswinning zo veel mogelijk moet beperken is reeds met de Wet minimaliseren gaswinning, om de reden dat de vergunninghouder ten aanzien van de gaswinning geen eigen sturingsmogelijkheden meer heeft, aan de overtreding van deze zorgplicht geen strafbaarstelling verbonden. Wel kan jegens de vergunninghouder handhavend worden opgetreden langs bestuursrechtelijke weg door de inspecteur-generaal der mijnen, bijvoorbeeld door het opleggen van een last onder dwangsom. Er is geen aanleiding om deze systematiek met dit wetsvoorstel, waarmee de voortzetting van deze zorgplicht wordt geborgd, aan te passen. Voor het onderdeel dat met dit wetsvoorstel ter verduidelijking aan de zorgplicht wordt toegevoegd, namelijk de plicht om te voorkomen dat door een mijnbouwwerk dat buiten werking is nadelige gevolgen voor mens en milieu worden veroorzaakt, geldt dat het hier gaat om werkzaamheden die wel volledig binnen de invloedsfeer van de vergunninghouder



liggen en die gelijk zijn aan de werkzaamheden die andere mijnbouwondernemingen moeten verrichten. In lijn met het feit dat overtreding van de bepalingen die zien op het verwijderen van mijnbouwwerken strafbaar is gesteld, wordt ook de overtreding van dit onderdeel toegevoegd aan de Wet op de economische delicten.

Voor wat betreft monitoring geldt dat de kernverplichting die de vergunninghouder hierin op grond van de Mijnbouwwet heeft, namelijk op grond van artikel 41 Mijnbouwwet om metingen en analyses te verrichten conform een door de inspecteur-generaal goedgekeurd meetplan, reeds is opgenomen in de Wet op de economische delicten. Voor wat betreft de specifieke monitoring die aanvullend ten aanzien van het Groningenveld plaatsvindt in fase 2 geldt dat een belangrijk deel daarvan, in ieder geval de dreigings- en risicoanalyse, in opdracht van de Minister door een andere partij dan de vergunninghouder wordt uitgevoerd. Met dit wetsvoorstel wordt geborgd dat de vergunninghouder aanvullend een resterende verplichting houdt, bijvoorbeeld ten aanzien van het doen van aanvullende analyses en het verstrekken van gegevens. De inspecteur-generaal houdt op deze verplichtingen toezicht. Uit de praktijk in de afgelopen jaren, waarin door de inspecteur-generaal op verschillende vergelijkbare vormen van monitoring nauwlettend toezicht is gehouden en de benodigde analyses en gegevens door de vergunninghouder zijn aangeleverd, blijkt dat van dit toezicht een duidelijke en voldoende nalevingsprikkel uitgaat.

8.3 Adviescollege toetsing regeldruk

Het wetsvoorstel is voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR).

ATR heeft geadviseerd om het voorstel in te dienen nadat met het adviespunt rekening is gehouden. ATR concludeert dat de regeldruk conform het Handboek regeldrukkosten in kaart is gebracht. Wel ziet ATR dat enkele elementen ontbreken. Deze elementen houden verband met fase 2. ATR vraagt verduidelijking bij de effecten voor de netbeheerder in fase 2 ten aanzien van de taak om aanwijzingen te geven. Deze staan beschreven als neutraal. Dit houdt in dat de effecten voor de netbeheerder opgevangen kunnen worden binnen de bestaande activiteiten.

ATR concludeert daarnaast terecht dat de regeldruk voor de vergunninghouder fors afneemt in fase 2, aangezien er geen operationele strategie uitgevoerd hoeft te worden, en dat deze effecten niet in kaart zijn gebracht. De effecten van het wegvallen van de winning zijn voor de vergunninghouder dermate groot dat eventuele regeldrukeffecten daarbij in het niet vallen. Daarbij is het uitvoeren van een operationele strategie complex en verweven in vele processen waardoor dit niet separaat inzichtelijk te maken is.

De regeldrukvermindering in verband met het vervallen van de plicht van GasTerra om een aanbod te doen aan de netbeheerder is niet in kaart gebracht, omdat dit tevens te complex is om te kwantificeren.

Tot slot merkt ATR op dat onderdelen van de zorgplicht vervallen. Er komen tegelijkertijd ook verplichtingen bij waardoor het effect neutraal is. Dit is in de regeldrukparagraaf bijgewerkt.

9. Consultatie

Het wetsvoorstel is geconsulteerd via de website www.internetconsultatie.nl. In de periode van 8 maart tot en met 6 april 2021 konden via deze website reacties worden ingediend op het wetsvoorstel. De mogelijkheid tot reageren is tevens aangekondigd door middel van een nieuwsbericht op rijksoverheid.nl en expliciet gecommuniceerd aan de netbeheerder van het landelijk gastransportnet, de vergunninghouder, GasTerra, de betrokken regionale overheden, de wettelijke adviseurs en de betrokken maatschappelijke organisaties. Er zijn binnen de gestelde termijn in totaal 17 reacties ontvangen van de provincie Groningen (mede namens de overige regionale overheden), een maatschappelijke organisatie, burgers, de vergunninghouder, de netbeheerder van het landelijk gastransportnet en GasTerra. De onderwerpen waarover in de reacties veel opmerkingen zijn gemaakt worden hieronder besproken. Voor overige reacties wordt verwezen naar het consultatieverslag.

Einde gaswinning uit het Groningenveld (algemeen)

Enkele reacties zien op het nut en de noodzaak van het beëindigen van de gaswinning uit het Groningenveld. Het wordt enerzijds als goede ontwikkeling ervaren en er wordt opgeroepen tot spoed, anderzijds wordt in reacties ook gewezen op de afhankelijkheid van buitenlands gas. Bij de besluiten om de gaswinning af te bouwen en het Groningenveld te sluiten is een afweging gemaakt tussen de veiligheid in Groningen en andere belangen. Door het stoppen van de gaswinning wordt de bron van de onveiligheid en de oorzaak van schades weggenomen. Een gevolg is dat Nederland meer gas zal moeten importeren uit het buitenland. Alleen zo kan het Groningenveld versneld gesloten worden. Er



is een zorgvuldige afweging gemaakt bij het besluit om gaswinning uit het Groningenveld af te bouwen en te beëindigen. Daarbij is de veiligheid van de inwoners van Groningen centraal gesteld.

Ook wordt er in enkele reacties de suggestie gedaan om de gaswinning uit de kleine velden ook te stoppen vanwege nadelige gevolgen voor klimaat, milieu en mens. De gaswinning uit de kleine velden kent ook bepaalde risico's. Deze risico's zijn qua omvang en impact echter niet vergelijkbaar met die van de gaswinning in Groningen. Dit betekent dat het passend is om voor gaswinning uit de kleine velden ander beleid te voeren dan voor het Groningenveld. Het kabinet heeft besloten⁵⁹ de gaswinning uit de kleine velden gestaagd af te bouwen, waarbij gas uit de kleine velden wordt gewonnen zolang en in zoverre gas nog nodig is, en waar dit veilig kan. In de afbouwfase heeft voor het kabinet gaswinning uit de kleine velden, waar dit veilig kan, de voorkeur boven gasimport. Gaswinning in eigen land heeft immers klimaatvoordelen ten opzichte van gasimport, en is beter voor de economie en de leveringszekerheid. Overigens ziet dit wetsvoorstel niet op de gaswinning uit de kleine velden.

Sommige reacties gaan in op de schadeafhandeling en de versterkingsoperatie in Groningen. Er wordt gesteld dat beide trajecten sterk verbeterd moeten worden. Het kabinet heeft zich het doel gesteld om veiligheid te bieden voor alle Groningers. Dat betekent dat de schadeafhandeling en de versterkingsoperatie onverminderd worden voortgezet en verbeterd waar mogelijk. De nabije sluiting van het Groningenveld is geen reden om hiervan af te zien. Overigens ziet dit wetsvoorstel slechts op de sluiting van het Groningenveld en niet op schade en versterken.

Raming GTS

De netbeheerder van het landelijk gastransportnet heeft in zijn reactie voorgesteld om in artikel 10a Gaswet, in het onderdeel dat ziet op de capaciteitsraming die de netbeheerder jaarlijks maakt, op te nemen dat in deze raming rekening wordt gehouden met uitval van de grootste bron conform de zogenoemde infrastructuurnorm (ofwel het N-1 principe) uit artikel 5 van de verordening leveringszekerheid. Ook GasTerra heeft in haar reactie opgemerkt dat niet duidelijk is hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot de verordening leveringszekerheid.

De jaarlijkse raming van de netbeheerder heeft als specifiek doel om inzicht te verschaffen in de mate waarin het Groningenveld nog nodig is om te voorzien in de binnen- en buitenlandse vraag naar laagcalorisch gas met als uitgangspunt dat het Groningenveld minimaal wordt ingezet en zo spoedig mogelijk wordt gesloten. De infrastructuurnorm uit de Verordening leveringszekerheid ziet daarentegen op de capaciteit die benodigd is om te voorzien in de binnenlandse vraag naar zowel hoog- als laagcalorisch gas. Dit is een ander principe dat niet past bij de capaciteitsraming die de netbeheerder maakt voor het Groningenveld. Bovendien geldt dat de Gaswet reeds aan de Verordening leveringszekerheid is aangepast.⁶⁰ Artikel 52ab, tweede lid, Gaswet bepaalt dat de Minister tot taak heeft te waarborgen dat aan de infrastructuurnorm uit de verordening leveringszekerheid wordt voldaan. Daarnaast kan de Minister uit hoofde van de verordening leveringszekerheid op grond van artikel 10a, eerste lid van de Gaswet de netbeheerder opdragen om bepaalde taken te verrichten. Om voornoemde redenen wordt het voorstel van de netbeheerder niet overgenomen. Wel is de toelichting in paragraaf 4.2.2 verduidelijkt. Op de verordening leveringszekerheid wordt hierna ook onder het onderwerp 'leveringszekerheid na sluiting'.

De netbeheerder heeft ten aanzien van de raming verder voorgesteld dat het onderdeel van de raming dat een doorkijk geeft op de ontwikkeling van de benodigde laagcalorische gasvraag in de komende jaren beperkt zou moeten worden tot 2030. Dit voorstel wordt niet overgenomen. Een raming die een doorkijk geeft van tien jaar vooruit is voor meerdere doelen belangrijk. De raming geeft niet alleen inzicht in het moment dat het Groningenveld definitief gesloten kan worden, maar ook hoe de gasmarkt functioneert na sluiting van het veld. Met een tienjaardoorkijk wordt de robuustheid van het gassysteem en de afbouw van de vraag naar laagcalorisch gas ook op de lange termijn gemonitord. Dit biedt handvaten voor, onder meer, de benodigde inzet van de gasopslagen en stikstofinstallaties en afspraken die hierover gemaakt worden.

Ten slotte heeft GasTerra ten aanzien van de raming opgemerkt dat deze een beschrijving bevat van de wijze van de inzet van de bergingen. GasTerra merkt op dat deze beschrijving tot stand moet komen op basis van een transparant en verifieerbaar proces dat voorkomt dat er onnodig beslag wordt gelegd op de bergingen Alkmaar en Norg. In dit verband geldt dat de raming als doel heeft om jaarlijks in kaart te brengen hoeveel laagcalorisch gas er nog nodig is uit het Groningenveld, waarbij alle beschikbare middelen en methoden die deze hoeveelheid minimaliseren worden betrokken. In de raming moet daarom juist rekening worden gehouden met de optimale inzet van onder andere de

⁵⁹ Kamerstukken II 2017/18, 33 529, nr. 469.

⁶⁰ Stb. 2020, 236.



gasbergingen. De uitgangspunten van de raming worden eerst geconsulteerd. Op die manier is sprake van een transparant en verifieerbaar proces en wordt ook rekening gehouden met de inbreng van marktpartijen.

Groningenveld als reservemiddel in fase 1

GasTerra en een maatschappelijke organisatie vragen in hun reacties aandacht voor de specifieke situaties waarin het Groningenveld in fase 1 nog mag worden ingezet. Dit wetsvoorstel voorziet erin dat het Groningenveld in fase 1 alleen nog in twee typen uitzonderlijke gevallen mag worden opgeregeld boven het niveau van minimumflow indien dat noodzakelijk is voor de leveringszekerheid: ten behoeve van de wettelijke taken van GTS (de zogenoemde back-up voor GTS) en bij een hoge vraag naar laagcalorisch gas die fysiek alleen kan worden afgedekt met (beperkte) inzet van het Groningenveld (noodzakelijke operationele ruimte voor GasTerra). Dit wetsvoorstel voorziet er tevens in dat deze twee mogelijkheden, en de specifieke situaties waar het om gaat, nader worden vastgelegd bij ministeriële regeling. In de ministeriële regeling zal ook de maximering van de toegestane inzet worden geregeld. Bij de uitwerking van de ministeriële regeling zullen belanghebbenden, waaronder GTS en GasTerra, worden betrokken. De specifieke voorbeelden en knelpunten waar GasTerra op wijst, zullen daar ook bij worden betrokken.

De maatschappelijke organisatie heeft ook gevraagd hoe de hoogte van de minimumflow wordt vastgesteld. In de toelichting in paragraaf 2.3.3.3 is verduidelijkt dat de Minister jaarlijks beslist over het operationeel houden van productielocaties inclusief de daaruit volgende minimumflow. Aan deze beslissing gaat een proces vooraf. De Minister bepaalt eerst, op basis van de geraamde capaciteitsbehoefte en de gewenste mate van betrouwbaarheid van het Groningensysteem, de uitgangspunten en randvoorwaarden (bijvoorbeeld hoeveel productielocaties nog operationeel moeten worden gehouden en in welke mate zij opregelbaar moeten zijn). De vergunninghouder moet in zijn voorstel voor de operationele strategie aan deze uitgangspunten concreet invulling geven, zodat de Minister op basis daarvan een definitieve beslissing kan nemen over de resulterende minimumflow.

De vergunninghouder gaat in zijn reactie in op de rapportageplicht over de inzet van het Groningenveld die de vergunninghouder heeft in fase 1. De vergunninghouder doet de suggestie om de rapportageverplichting uitsluitend bij GTS en GasTerra te leggen, omdat deze partijen zijn aangewezen om in specifieke situaties aan te geven dat het Groningenveld boven minimumflow moet worden ingezet. Daar voegt de vergunninghouder aan toe dat indien de rapportageplicht voor de vergunninghouder blijft gelden, dat dan wordt vastgelegd hoe de vergunninghouder de benodigde informatie ontvangt, omdat dat op dit moment niet sluitend is geregeld.

In de huidige Gaswet en Mijnbouwwet zijn er reeds rapportageplichten aangaande de inzet van het Groningenveld voor de netbeheerder en de vergunninghouder. In dit wetsvoorstel wordt de bestaande rapportageplicht van de netbeheerder (artikel 17, Gaswet) uitgebreid om ook specifiek te rapporteren over de aanwijzingen/verzoeken die de netbeheerder heeft gegeven/gedaan aan GasTerra met betrekking tot de inzet van het Groningenveld boven minimumflow. Dit is toegelicht in paragraaf 2.3.3.2. Ook voor de vergunninghouder wordt de bestaande rapportageplicht (artikel 52h, Mijnbouwwet) aangevuld met het voorschrift om te rapporteren over de gevallen waarin het Groningenveld boven minimumflow is ingezet (zie paragraaf 2.3.3.3). In het wettelijke kader, waarin de vergunninghouder een winningsplicht heeft en de door de Minister vastgestelde operationele strategie moet uitvoeren, is het passend dat de vergunninghouder na afloop van het gasjaar rapporteert aan de Minister over hoe er uitvoering is gegeven aan de winningsplicht.

De oorspronkelijke meldplicht aan de Minister en ACM die voor GasTerra was voorzien, is naar aanleiding van de consultatiereacties gewijzigd. In het wetsvoorstel is nu opgenomen dat zowel de netbeheerder als GasTerra een afschrift sturen aan de vergunninghouder van de melding die zij maken bij de Minister in geval dat er gebruik wordt gemaakt van de situaties waarin het Groningenveld mag worden ingezet boven minimumflow. Hiermee beschikt de vergunninghouder over de juiste informatie om aan de eigen rapportageplicht te voldoen.

Einde gaswinning en start fase 2

De vergunninghouder heeft in zijn reactie opgemerkt dat op de kortst mogelijke termijn duidelijkheid gewenst is rondom de beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld. De vergunninghouder is van oordeel dat dit reeds haalbaar is vanaf oktober 2022. Het Groningenveld kan sluiten vanaf het moment dat de laagcalorische gasvraag verder is afgebouwd en de laagcalorische gasmiddelen (anders dan het Groningenveld), met name de stikstofinstallaties en de gasopslagen, op elk moment in het jaar aan de vraag kunnen voldoen. Zoals in hoofdstuk 1 is toegelicht, blijkt de meest recente raming van GTS dat het Groningenveld naar verwachting tussen 2023 en 2026 gesloten kan worden indien de gasopslag Grijpskerk wordt omgebouwd van een opslag van hoogcalorisch gas naar



laagcalorisch gas. Ook is recentelijk gebleken dat de afbouw van de vraag in België sneller gaat dan oorspronkelijk gedacht. De impact hiervan op de sluitingsdatum van het Groningenveld wordt op dit moment onderzocht. Aangezien de exacte datum dus nog van meerdere randvoorwaarden afhankelijk is, is dit iets wat zal moeten blijken bij de jaarlijkse procedure voor de vaststelling van de operationele strategie. Daarin wordt de nog benodigde inzet van het Groningenveld, op basis van input van onder meer GTS, de vergunninghouder en de wettelijk adviseurs (waaronder de regionale overheden en de toezichthouder SodM), door de Minister beoordeeld. Het is het streven van dit kabinet om fase 1 zo kort mogelijk te houden.

Een maatschappelijke organisatie (Groninger Gasberaad) vraagt om verduidelijking over wat er gerealiseerd moet zijn om het Groningenveld definitief te sluiten. Zoals hiervoor en in paragraaf 1.3 is toegelicht, kan het Groningenveld gesloten worden als de vraag naar laagcalorisch gas kan worden afgedekt met andere laagcalorische gasmiddelen dan het Groningenveld.

Dezelfde maatschappelijke organisatie stelt voor om een uiterste termijn te verbinden aan het inwerking laten treden van fase 2. De achterliggende gedachte is dat mocht de Minister niet overgaan tot het nemen van het besluit om fase 2 in werking te laten treden via een Koninklijk Besluit, de start van fase 2 door de voorgestelde einddatum wordt zeker gesteld. Voorop staat dat de Minister fase 1 niet langer zal laten duren dan noodzakelijk. Zodra dat kan, zal de Minister besluiten om de wetwijzigingen die zien op fase 2 in werking te laten treden. Het is op dit moment echter niet duidelijk wat een realistische sluitingsdatum is. Het vastleggen van het jaar 2030 (conform het kabinetsbesluit van 2018) als uiterste inwerkingtredingsdatum doet geen recht aan het feit dat Groningenveld hoogstwaarschijnlijk al (veel) eerder kan worden gesloten. Zolang fase 2 nog niet in werking is getreden, moet de Minister jaarlijks een besluit nemen aangaande de inzet van het Groningenveld. Dit besluit kan door de bestuursrechter worden getoetst. Oneigenlijke inzet van het Groningenveld zal dus niet mogelijk zijn.

Zorgplicht vergunninghouder

De provincie Groningen en de regionale overheden constateren dat het wetsvoorstel tegemoet komt aan hun wens dat de vergunninghouder de zorgplicht behoudt om nadelige gevolgen van gaswinning zoveel mogelijk te beperken. Een burger en een maatschappelijke organisatie hebben gevraagd naar de reikwijdte van de zorgplicht en de relatie met de verantwoordelijkheden die de Staat op zich heeft genomen en met de aansprakelijkheid voor schade.

In paragraaf 3.3 is toegelicht dat dit wetsvoorstel inhoudelijk niets wijzigt aan de bestaande zorgplicht die de vergunninghouder op grond van artikel 52g van de Mijnbouwwet heeft. Samengevat komt die zorgplicht erop neer dat de vergunninghouder de door de Minister opgedragen strategie voor inzet van het Groningenveld zo moet uitvoeren dat nadelige gevolgen van gaswinning zo veel mogelijk worden beperkt. Na beëindiging van de gaswinning neemt de vergunninghouder alle maatregelen die redelijkerwijs geveerd kunnen worden om de nadelige gevolgen van de gaswinning zoveel mogelijk te beperken. Dit wetsvoorstel voorziet erin dat het deel van de zorgplicht dat betrekking heeft op de situatie na beëindiging van de gaswinning in de wet blijft staan in fase 2, dus ook nadat de overige bepalingen die gaan over de inzet van het veld hun functie hebben verloren en kunnen vervallen. Zoals hiervoor in paragraaf 8.2 is toegelicht, wordt ter verduidelijking toegevoegd dat de vergunninghouder in fase 2 redelijke maatregelen moet treffen om voorkomen dat als gevolg van mijnbouwwerken die buiten gebruik zijn nadelige gevolgen ontstaan voor mens en milieu.

De zorgplicht voor de veiligheid, die de basis vormt voor de versterkingsoperatie, is al in 2018 van de vergunninghouder overgeheveld naar de Staat. Daar wijzigt dit wetsvoorstel niets aan. In paragraaf 3.3.1 is toegelicht dat deze zorgplicht voor de veiligheid door middel van het wetsvoorstel tot wijziging van de Tijdelijke wet Groningen zal worden verplaatst van de Mijnbouwwet naar de Tijdelijke wet Groningen. Daarbij blijft de zorgplicht voor de veiligheid inhoudelijk gelijk.

Zoals in paragraaf 4.3.1 is toegelicht, heeft dit wetsvoorstel geen invloed op de civiele aansprakelijkheid voor schade. De grondslag daarvoor en ook de eventuele verjaringstermijnen die gelden volgen uit het Burgerlijk Wetboek. Daar verandert dit wetsvoorstel niets aan.

Monitoring

Enkele burgers (twee) beschrijven de noodzaak van monitoring na sluiting van het Groningenveld en hechten er belang aan dat de termijn waarover monitoring wordt uitgevoerd voldoende is om ook langdurige veranderingen in het veld op te merken. Ook een maatschappelijke organisatie benadrukt het belang van transparante metingen en analyses na sluiting van het Groningenveld. Volgens de maatschappelijk organisatie maakt het wetsvoorstel niet duidelijk welke eisen aan monitoring worden gesteld.



In paragraaf 3.4.2 is toegelicht dat met dit wetsvoorstel in aanvulling op de algemene monitoringsplicht (zie paragraaf 3.4.1) een specifieke monitoringsplicht voor de vergunninghouder is geborgd. De vergunninghouder, of een door de Minister aangewezen rechtspersoon, moet na sluiting van het Groningenveld specifieke metingen en analyses verrichten om zo inzicht te verkrijgen in de ontwikkeling van de seismiciteit, de verwachte bodembeweging en de risico's van de verwachte bodembeweging. De exacte invulling van deze verplichting wordt nader geregeld per ministeriële regeling, waarbij eisen worden gesteld aan de inhoud en frequentie van de metingen en analyses. Ook de termijn voor de Groningen specifieke monitoringsplicht wordt per ministeriële regeling vastgelegd, omdat het op dit moment niet duidelijk is hoe lang monitoring noodzakelijk zal zijn.

Leveringszekerheid na sluiting

Door de netbeheerder van het landelijk gastransportnet is in de consultatie opgemerkt dat de Minister in fase 2 de wettelijke mogelijkheid zou moeten krijgen om één of meer rechtspersonen aan te wijzen die verantwoordelijkheid zullen dragen voor de onderlinge balanshandhaving van hoogcalorisch en laagcalorisch gas in het landelijk gastransportnet. Gelet op de in paragraaf 3.6 geschetste ontwikkelingen op het gebied van laagcalorisch gas (afbouw export; ombouw negen grootste verbruikers; nieuwe stikstofinstallatie; etc.) valt echter te verwachten dat de voornoemde balanshandhaving de komende jaren steeds minder problematisch zal zijn. Gezien deze ontwikkelingen en de daarnaast in het Norg Akkoord gemaakte afspraken over leveringszekerheid en het functioneren van de kwaliteitsloze gasmarkt, is er geen reden om de voorgestelde mogelijkheid over te nemen.

Verder is door GasTerra opgemerkt dat het wetsvoorstel niet duidelijk maakt hoe wordt omgegaan vereisten die volgen uit de verordening leveringszekerheid, met name de vereisten ten aanzien van motivering van de gevolgen voor de markt en de marktwerking. Aanvullend wijst GasTerra op de mogelijkheid op grond van Richtlijn 2009/73/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas om in het algemeen belang aan gasbedrijven een openbare dienstverplichting op te leggen die betrekking heeft op leveringszekerheid. Zoals aangegeven in paragraaf 3.6 kent Nederland een uitstekend functionerende gasmarkt en is geen reden om aan te nemen dat deze situatie op afzienbare termijn zal wijzigen. Daarnaast zijn met het Norg Akkoord reeds afspraken gemaakt die het eventueel opleggen van openbare dienstverplichtingen overbodig maken, dit doet het wetsvoorstel dan ook niet. In het Norg Akkoord is afgesproken dat de gasberging Norg zo zal worden ingezet dat het Groningenveld definitief gesloten kan worden rekening houdend met de leveringszekerheid. Dus ook na sluiting van het veld wordt de gasberging Norg zodanig ingezet dat voldaan aan is aan de leveringszekerheid.⁶¹ Daarbij is tevens vastgelegd dat de partijen bij het Norg Akkoord zich naar beste vermogen zullen inspannen om hierover tot een passende oplossing te komen voor de periode tussen het moment dat GasTerra is afgebouwd.

10. Overgangsrecht, inwerkingtreding en vaste verandermomenten

Gelet op de belangen die met dit wetsvoorstel zijn gemoeid, is het gewenst dat de onderdelen die zien op fase 1 zo snel mogelijk na bekrachtiging, althans tijdig in verband met de wettelijk voorgeschreven procedure voor de vaststelling van de operationele strategie voor het gasjaar 2022-2023, in werking treden. Hierbij zal waarschijnlijk, met een beroep op het spoedeisend karakter van het wetsvoorstel, worden afgeweken van inwerkingtreding op de vaste verandermomenten. Ook voor de onderdelen die zien op fase 2 – het definitieve einde van de gaswinning uit het Groningenveld – geldt dat gewenst is dat deze onderdelen zo spoedig als de Minister mogelijk acht in werking treden. Indien dat aan de orde is zal daarbij ook worden afgeweken van de vaste verandermomenten.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat dit wetsvoorstel parallel loopt aan de voorbereiding van het wetsvoorstel voor de Energiewet, waarmee onder meer de Gaswet wordt vervangen. Vooral nog gaat dit wetsvoorstel uit van wijziging van de huidige Gaswet. In later stadium worden beide trajecten nader op elkaar afgestemd.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Wijziging Gaswet fase I

Artikel I, onderdeel A (wijziging artikel 10a)

Door middel van dit onderdeel wordt een aantal wijzigingen in artikel 10a van de Gaswet doorgevoerd om aan te sluiten bij fase 1 met betrekking tot de winning uit het Groningenveld, waarbij het Groningenveld fungeert als reservemiddel en uitsluitend zal worden ingezet als het noodzakelijk is.

⁶¹ Kamerstukken II 2020/21, 33 529, nr. 850.



In onderdeel q van het eerste lid worden de elementen die de raming die GTS dient te bevatten aangepast, zodat ze beter zijn toegesneden op de fase dat het Groningenveld als reservemiddel zal fungeren. Zoals eerder toegelicht in paragraaf 2.3.3.1 gaat het in fase 1 vooral om inzicht in de benodigde capaciteit om te kunnen voorzien in situaties waarin alle overige middelen en methoden niet aan de vraag naar laagcalorisch gas kunnen voldoen. In het negende lid wordt nader uitgewerkt waaruit de elementen uit de vernieuwde raming in ieder geval moeten bestaan.

In het voorgestelde nieuwe twaalfde lid wordt de bevoegdheid van GTS geregeld om, indien dat noodzakelijk is ten behoeve van de goede uitvoering van haar wettelijke taken, GasTerra een aanwijzing te geven tot het laten inzetten van het Groningenveld. In het nieuwe dertiende lid is de verplichting voor GTS tot melding door middel van een afschrift van de aanwijzing aan de Minister en aan ACM geregeld in het geval deze aanwijzingsbevoegdheid wordt ingezet. Daarnaast wordt voorzien in de verplichting voor GTS een afschrift te verstrekken aan de houder van de winningsvergunning Groningenveld, met het oog op de rapportageverplichting die in de Mijnbouwwet aan die vergunninghouder is opgelegd. In het veertiende lid wordt geregeld dat GasTerra verplicht is om de aanwijzing van GTS op te volgen. In het vijftiende lid wordt een grondslag opgenomen om bij ministeriële regeling vast te leggen in het kader van welke wettelijke taken en in welke situaties GTS van de aanwijzingsbevoegdheid gebruik mag maken en welk maximum daaraan verbonden is. Ook wordt in die regels vastgelegd wat in de aanwijzing van GTS moet worden opgenomen. Tot slot worden bij ministeriële regeling eisen gesteld aan de melding aan de hand van het afschrift van de aanwijzing die GTS ingeval van het doen van een dergelijke aanwijzing, waaronder de termijn waarbinnen het gebruik van de bevoegdheid moet worden gemeld.

In het nieuwe zeventiende lid wordt voorzien in de rapportageplicht na afloop van het gasjaar door GTS, die tot op heden is geregeld in het huidige dertiende lid van artikel 10a, waarbij een aanpassing is beoogd met het oog op de nieuwe regels voor fase 1. Zo is daarbij bepaald dat de rapportage tevens moet ingaan op de eventueel in dat gasjaar gegeven aanwijzingen op grond van het nieuwe twaalfde lid. In het nieuwe twintigste lid wordt bepaald dat bij ministeriële regeling regels kunnen worden gesteld over deze rapportage.

Door middel van het voorgestelde nieuwe eenentwintigste lid wordt voorzien in een meldplicht voor GasTerra in het geval aanpassing van de winning uit het Groningenveld heeft plaatsgevonden ten opzichte van het minimaal benodigde niveau. Deze mogelijkheid tot aanpassing is neergelegd in artikel 52c, tweede en derde lid, van de Mijnbouwwet. Als deze situatie zich voordoet, dient GasTerra dit te melden aan de Minister en aan NAM, als vergunninghouder van het Groningenveld. Aan deze melding kunnen bij ministeriële regeling regels worden gesteld.

Tot slot wordt in artikel 10a een aantal redactionele wijzigingen doorgevoerd, om aan te sluiten bij de hierboven omschreven inhoudelijke wijzigingen van dit artikel.

Artikel I, onderdeel B (wijziging artikel 10n)

In artikel 10n wordt een verwijzing naar artikel 10a redactioneel aangepast aan de vernummering van leden zoals die bij onderdeel A wordt doorgevoerd.

Artikel I, onderdeel C (wijziging artikel 60ad)

Met dit onderdeel wordt het artikel op grond waarvan ACM een bestuurlijke boete kan opleggen uitgebreid voor artikel 10a. De uitbreiding ziet op de bevoegdheid van GTS tot het doen van een aanwijzing op grond van het twaalfde lid en de daarbij behorende meldplicht. Daarnaast wordt het veertiende lid van artikel 10a, waarin de verplichting voor GasTerra is opgenomen om genoemde aanwijzing van GTS op te volgen, bestuurlijk beboetbaar gemaakt. Daarnaast kan ACM sanctionerend optreden indien de regels over de rapportage na afloop van het gasjaar worden overtreden. Tot slot kan een boete worden opgelegd wegens overtreding van de meldplicht voor GasTerra in het geval de winning uit het Groningenveld wordt verhoogd zoals bedoeld in artikel 52c van de Mijnbouwwet.

Wijziging Gaswet fase 2

Artikel II, onderdeel B (wijziging artikel 10a)

Door middel van dit onderdeel wordt voorgesteld in artikel 10a van Gaswet opgenomen aanpassingen met het oog op het minimaliseren van de inzet van het Groningenveld (voor zover nog nodig als reservemiddel, fase 1) te schrappen. Het derde lid, waarin de plicht voor GasTerra is geregeld, om te voorzien in de benodigde hoeveelheid gas voor GTS ter uitvoering van diens wettelijke taken, wordt eveneens geschrapt. Het schrappen van deze verplichting hangt samen met het beëindigen van de onderneming GasTerra.



Artikel II, onderdeel D (wijziging artikel 60ad)

Het artikel waarin de mogelijkheid voor ACM is vastgelegd om een bestuurlijke boete op te leggen wordt aangepast aan de situatie waarin artikel 10a van de Gaswet is aangepast aan fase 2, de fase waarin het Groningenveld niet langer wordt ingezet.

Artikel II, onderdeel E (wijziging artikel 82)

Door middel van de voorgestelde wijziging van artikel 82, vierde lid, van de Gaswet wordt de bij de Wet minimaliseren gaswinning geïntroduceerde mogelijkheid voor ACM om een beleidsregel op te stellen met daarin een kader over de wijze waarop ACM de doelmatigheid van de kosten van de eventueel benodigde investeringen door GTS ten behoeve van het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld beoordeelt. Nu het Groningenveld niet langer wordt ingezet bij het bereiken van fase 2 is ook een dergelijke beleidsregel niet meer nodig.

Wijziging Mijnbouwwet fase I

Artikel III, onderdeel A (wijziging artikel 52a)

Voorgesteld wordt om in artikel 52a de definitie van netbeheerder te laten vervallen. In de praktijk is gebleken dat dit begrip in de Mijnbouwregeling niet als zodanig is gebruikt en daarmee overbodig is.

Artikel III, onderdeel B (vervanging artikel 52c)

Met dit onderdeel wordt beoogd artikel 52c van de Mijnbouwwet te vervangen door een nieuw artikel 52c. Het nieuwe artikel 52c heeft een tweeledig doel. Enerzijds wordt daarmee uitdrukking gegeven aan het eerste deel van de vernieuwde procedure voor (besluitvorming over) de operationele strategie. Voor fase 1 zal de Minister de vergunninghouder in eerste instantie verzoeken te bezien of voor het komend gasjaar de bestaande operationele strategie nog voldoet. Daarbij kijkt de vergunninghouder naar de raming van GTS alsmede naar de eventuele verhoging van de productie uit het Groningenveld als gevolg van een aanwijzing, bedoeld in het twaalfde lid, van artikel 10a van de Gaswet en de mogelijkheid dat de gaswinning moet worden opgeregeld als op geen enkele andere wijze kan worden voorzien in de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas. Uiteraard gelden daarbij ook in fase 1 nog steeds onverkort het belang van het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld en het belang van het minimaliseren van de bodembeweging als leidende principes. Mocht de vergunninghouder tot de conclusie komen dat de bestaande operationele strategie niet voldoet voor het komende gasjaar, dan stelt hij, uiteraard onverkort met inachtneming van de bovengenoemde belangen, een of meerdere nieuwe operationele strategieën voor.

Anderzijds wordt de mogelijkheid om een andere partij opdracht te kunnen geven voor het verrichten van de dreigings- en risicoanalyse expliciet vermeld in artikel 52c. Daarmee wordt aangesloten bij de mogelijkheid die ook onder het bestaande artikel 52c al bestond en die voor het gasjaar 2021–2022 voor het eerst is toegepast: het doen verrichten van de dreigings- en risicoanalyse door een andere partij dan de vergunninghouder. Deze SDRA is vervolgens gebruikt bij de besluitvorming over de operationele strategie. In het onderhavige wetsvoorstel is deze optie omwille van de duidelijkheid benoemd en is daarnaast geregeld dat de vergunninghouder in dat geval gehouden is alle voor de SDRA benodigde gegevens te verstrekken. De partij die de SDRA verricht, verstrekt deze zelf aan de Minister.

In het voorgestelde achtste lid wordt tot slot de grondslag tot het stellen van regels bij ministeriële regeling aangepast aan hetgeen hierboven is besproken. Zo kan worden bepaald welke gegevens de vergunninghouder moet verstrekken aan de partij die de dreigings- en risicoanalyse verricht en kunnen voorts regels worden gesteld over de mate waarin de winning boven het ingeschatte minimumniveau mag worden verhoogd en in welke gevallen dat aan de orde kan zijn.

Artikel III, onderdeel C (wijziging artikel 52d)

Artikel 52d, waarin de besluitvormingsprocedure voor het vaststellen van de operationele strategie is neergelegd, wordt aangepast aan de nieuwe procedure voor fase 1. Het voorgestelde nieuwe eerste lid verankert het uitgangspunt voor fase 1: verlenging van de bestaande operationele strategie. Alleen indien deze niet voldoet voor het komende gasjaar, dan stelt de Minister een nieuwe operationele strategie vast.

In het voorgestelde nieuwe vierde lid wordt duidelijk gemaakt dat de Minister in het besluit tot vaststelling de verplichtingen voor de vergunninghouder opneemt in de operationele strategie die zien op de mogelijke noodzaak tot het ophogen van de winning ten opzichte van het minimaal



benodigde winningsniveau. De winningsplicht die is opgenomen in artikel 52f ziet ook op deze verplichtingen.

Het nieuw in te voegen vijfde lid laat zien dat de Minister ingeval de bestaande operationele strategie wordt verlengd, moet motiveren of de afweging zoals hij deze heeft gemaakt toen de operationele strategie voor het eerst werd vastgesteld nog steeds opgaat, dan wel deze voor de situatie van de verlenging moet worden aangevuld.

In de rest van artikel 52d worden aanpassingen voorgesteld die nodig zijn vanwege de nieuwe mogelijkheid van verlenging van de bestaande operationele strategie.

Artikel III, onderdeel D (wijziging artikelen 52f en 52g)

Dit onderdeel voorziet in de benodigde wijzigingen in de artikelen 52f en 52g vanwege de introductie van mogelijkheid tot verlenging van de operationele strategie.

Artikel III, onderdeel E (wijziging artikel 52h)

Langs deze weg wordt de rapportageplicht van de vergunninghouder na afloop van het gasjaar uitgebreid met de voor fase 1 relevante informatie. Het is van belang om inzicht te hebben in de momenten waarop bij het uitvoeren van de operationele strategie is gehandeld in reactie op de aanwijzing van GTS op grond van artikel 10a, twaalfde lid, van de Gaswet alsmede de gevallen waarin de winning is aangepast om te kunnen voorzien in de benodigde hoeveelheid gas.

Artikel III, onderdelen F, G, H en I (wijziging artikelen 105, 122a, 125 en 127)

De artikelen 122a, 125 en 127 worden redactioneel aangepast met het oog op de nieuwe mogelijkheid tot verlenging van de operationele strategie. In artikel 105 is de adviestaak van de Mijnraad ten aanzien van de besluitvorming over de operationele strategie opgenomen. Artikel 122a betreft de adviestaak van TNO ten aanzien van de bovengrondse effecten van de operationele strategie. Artikel 125 van de Mijnbouwwet ziet op de tweejaarlijkse overzichten met betrekking tot mijnbouwactiviteiten die de Minister aan de Staten-Generaal moet zenden. Artikel 127 betreft de adviestaak van de inspecteur-generaal der mijnen.

Wijziging Mijnbouwwet fase II

Artikel V, onderdeel A (wijziging artikel 52a)

In artikel 52a waren de voor Hoofdstuk 4a relevante begripsbepalingen opgenomen. Met het ingaan van fase 2, is enkel nog de definitie van winningsvergunning Groningenveld relevant. De rest van de begrippen kan daarom vervallen.

Artikel V, onderdeel B (vervanging artikel 52c)

Voorgesteld wordt om in artikel 52c te expliciet verankeren dat er geen gas meer uit het Groningenveld zal worden gewonnen. Hiermee wordt de definitieve sluiting van het Groningenveld in de wet benoemd en wordt eveneens uitgesloten dat in de toekomst ooit weer winning uit het Groningenveld zal plaatsvinden.

Artikel V, onderdeel C (vervallen artikelen 52d, 52e, 52f, 52h en 52i)

Door middel van dit onderdeel wordt beoogd alle artikelen te laten vervallen die zien op de fase dat er nog gas uit het Groningenveld wordt gewonnen. Deze artikelen zijn immers niet meer nodig als het Groningenveld wordt gesloten.

Artikel V, onderdeel D (wijziging artikel 52g)

In artikel 52g is tot op heden een op de winning uit het Groningenveld toegespitste set aan zorgplichten opgenomen. Met het definitief einde van de gaswinning, dient ook deze bepaling te worden aangepast. Artikel 52g wordt opnieuw vastgesteld.

De zorgplicht na beëindiging van de winning, die thans is opgenomen in het derde lid van artikel 52g, blijft uiteraard behouden en wordt opgenomen in het voorgestelde eerste lid. Zoals in paragraaf 3.3.2 reeds is toegelicht wordt voorts verduidelijkt dat op de vergunninghouder van het Groningenveld dezelfde plicht rust als op andere houders van een winningsvergunning tot het voorkomen van nadelige gevolgen aan mens en milieu in de situatie dat een mijnbouwwerk buiten werking is. Voor



deze omschrijving van het niet meer in gebruik hebben van een productielocatie is aangesloten bij het begrip 'buiten werking', zoals dit wordt geïntroduceerd in de wijziging van de Mijnbouwwet waarvan inwerkingtreding is voorzien per 1 juli 2021.⁶²

Daarnaast wordt voorzien in een verplichting om na beëindiging van de winning metingen te verrichten met daarbij behorende analyses. Deze metingen dienen om inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de seismiciteit, de verwachte bodembeweging en risico's die daarmee gepaard gaan. Deze verplichting komen voor het Groningenveld boven op de algemene meetverplichtingen bij of krachtens artikel 41 van de Mijnbouwwet.

In het voorgestelde derde lid is voorzien in de mogelijkheid dat een andere partij dan de (laatste) houder van de winningsvergunning Groningenveld in opdracht van de Minister de hiervoor bedoelde analyses verricht. De (laatste) vergunninghouder is in dat geval gehouden alle voor die analyses benodigde gegevens te verstrekken aan de partij die de analyses verricht.

In het voorgestelde vierde lid is voorzien in een grondslag om bij ministeriële regeling eisen te stellen aan de metingen en de analyses, alsmede over de frequenties daarvan. Daarnaast worden regels gesteld over de te verstrekken gegevens door de (laatste) vergunninghouder, ingeval een andere partij de analyses in opdracht van de Minister verricht.

Artikel V, onderdelen E, F, G, H (wijziging artikelen 105, 122a, 125, 127)

In deze onderdelen worden de adviestaken van respectievelijk de Mijnraad, TNO en SodM met betrekking tot besluitvorming over te verlengen dan wel nieuw vast te stellen operationele strategie geschrapt. In fase II wordt er geen gas meer gewonnen uit het Groningenveld en komt dus ook de besluitvormingsprocedure met bijbehorende adviestaken te vervallen.

In onderdeel G vervalt voorts de verwijzing naar de (verlengde of vastgestelde) operationele strategie ten behoeve van het overzicht dat de Minister tweejaarlijks aan de Staten-Generaal zendt.

Artikel V, onderdeel I (vervallen artikel 167c)

Dit onderdeel schrapt artikel 167c uit de Mijnbouwwet. Ten tijde van de Wet minimaliseren gaswinning Groningenveld is dit artikel ingevoegd als een overgangsvoorziening. Dit artikel bepaalde dat voor de besluitvorming voor het gasjaar 2019-2019 rekening kon worden gehouden met de speciale positie van het Groningenveld. Op dit manier kon bij het instemmingsbesluit met het winningsplan van de vergunninghouder de afweging tussen de benodigde hoeveelheid gas die nodig is uit het Groningenveld en de het veiligheidsbelang en maatschappelijk belang zoals die in het wetsvoorstel zijn opgenomen, vooruitlopend op inwerkingtreding van het nieuwe kader toch alvast worden gemaakt.

Wijziging overige wetten fase II

Artikel VI (wijziging Algemene wet bestuursrecht) en Artikel VII (wijziging Wet op de economische delicten)

Via deze artikelen worden de verwijzingen naar de specifieke artikelen uit de Mijnbouwwet die refereren aan de gaswinning uit het Groningenveld geschrapt uit de Algemene wet bestuursrecht en de Wet op de economische delicten. Met het ingaan van fase II vervallen immers de betreffende artikelen van de Mijnbouwwet. Tot slot wordt in de Wet op de economische delicten, overeenkomstig hetgeen geldt voor de andere houders van een winningsvergunning, het onderdeel van de het overtreden van de zorgplicht voor de houder van de winningsvergunning Groningenveld dat ziet op het voorkomen van nadelige gevolgen van mens en milieu ingeval een mijnbouwwerk buiten werking is strafbaar gesteld.

Artikel VIII (bepaling over de inwerkingtreding)

In dit artikel is opgenomen dat de inwerkingtreding van de voorgestelde wijzigingen bij koninklijk besluit zal geschieden. Dit moment kan voor verschillende onderdelen verschillend worden vastgesteld. Op deze manier is het mogelijk om fase 1 en fase 2 na elkaar van kracht te laten worden.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,

⁶² Wet van 27 januari 2021 tot wijziging van de Mijnbouwwet (het verwijderen of hergebruiken van mijnbouwwerken en investeringsaftrek) (Stb. 2021, 92).