

Vergaderjaar 2024–2025

33 529

Gaswinning

Nr. 1264

BRIEF VAN DE MINISTER VAN KLIMAAT EN GROENE GROEI

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 december 2024

Nederland gaat over op duurzame energie. Het gebruik van de diepe ondergrond levert hierin de komende decennia een belangrijke bijdrage. De winning van aardwarmte uit de ondergrond zal toenemen net als de opslag van stoffen zoals waterstofopslag en CO₂-opslag onder de Noordzee. Tijdens deze transitie speelt aardgas nog een belangrijke rol: ruim een derde van het primair energieverbruik van Nederland wordt ingevuld door aardgas. In een drukbevolkt land als Nederland is maatschappelijk draagvlak voor de gaswinning op land niet meer vanzelfsprekend. Het kabinet zet daarom in op gaswinning op de Noordzee. Echter, ook gaswinning op land is in de transitieperiode nog nodig. Zorgen over de impact hiervan op de omgeving en omwonenden trekt het kabinet zich zeker aan.

Hoewel de omvang en mogelijke gevolgen van gaswinning uit kleine velden op land veel kleiner zijn dan bij het Groningenveld, begrijpt het kabinet de zorgen van omwonenden en regionale bestuurders. Het kabinet heeft aandacht voor deze zorgen en wil hier invulling aan geven door duidelijkheid te bieden over de toekomst van gaswinning op land. Daarom wordt gewerkt aan een herziening van de Mijnbouwwet. Die wetswijziging kost tijd. Om op kortere termijn al duidelijkheid te kunnen bieden wil het kabinet vooruitlopend op de herziening van de Mijnbouwwet afspraken maken met de sector over gaswinning op land. Deze afspraken zullen ingaan op de verdere afbouw van gaswinning op land en op de voorwaarden waaronder deze gaswinning nog plaats zal vinden. Ook zullen de afspraken betrekking hebben op de regionale lusten en lasten verdeling. De afspraken moeten helderheid bieden over de rol en toekomst van gaswinning op land. In het bijzonder aan omwonenden, richting medeoverheden en de sector.

In deze brief wordt nader ingegaan op bovenstaande elementen en hoe het kabinet hiermee om wil gaan.

We werken aan een klimaatneutraal Nederland in 2050. Het kabinet spant zich in om ons energiesysteem naar de toekomst te verduurzamen. Er wordt gewerkt aan de groei van aardwarmte in de gebouwde omgeving en de inzet van waterstof als alternatief voor aardgas bij bijvoorbeeld de industrie. Er is op dit moment helaas nog niet voldoende duurzame energie beschikbaar en daarbij vormt ook het overvolle elektriciteitsnet een bottleneck om helemaal te stoppen met het gebruik van aardgas. We hebben in Nederland nu nog gas nodig om thuis te koken, douchen en huizen in de winter te verwarmen. Ook de Nederlandse industrie kan nog niet zonder. Door de sluiting van het Groningenveld vervullen de kleine velden een steeds belangrijkere rol in de gasvoorziening van ons land. In 2023 werd er in totaal ongeveer 32 miljard m³ aardgas in Nederland verbruikt, ongeveer 36% van het primaire energieverbruik. De totale gasproductie in Nederland bedroeg in 2023 10,2 miljard m³. Hiervan was ongeveer 28% afkomstig uit kleine velden op land (2,9 miljard m³), ongeveer 58% uit kleine velden op zee (5,9 miljard m³) en 15% uit het Groningenveld (1,5 miljard m³).

Op korte termijn stoppen met gaswinning uit kleine velden zonder dat er nog voldoende andere energiebronnen zijn, zou de afhankelijkheid van Nederland van de import van gas uit landen buiten Europa verder vergroten. De Russische aanvalsoorlog in Oekraïne maakt duidelijk dat we risicovolle strategische afhankelijkheden als gevolg van import van fossiele energiedragers zoveel mogelijk willen voorkomen. De gaswinning uit de kleine velden levert een belangrijke bijdrage aan het beperken van deze importafhankelijkheid. Het significante effect van deze bijdrage komt voort uit het cumulatieve effect van de winning uit meerdere kleine velden. Daarnaast is de CO₂-uitstoot van de winning en transport van gas dat wordt gewonnen uit Nederlandse kleine velden enkele malen lager dan de uitstoot van geïmporteerd aardgas. Tenslotte kan de infrastructuur voor gaswinning in de toekomst mogelijk hergebruikt worden voor opwek of opslag van duurzame energie zoals waterstof.

Ternaard

Een belangrijk dossier vraagt al een tijd om besluitvorming: de gaswinning onder de Waddenzee vanuit Ternaard. De Raad van State heeft het kabinet opgedragen om voor 1 januari de besluitvorming af te ronden. Dit betreft een moeilijk vraagstuk waarbij het maatschappelijke en politieke sentiment rondom de winning van gas onder een kwetsbaar natuurgebied met een Werelderfgoedstatus is veranderd, maar de wettelijke kaders niet. Het kabinet staat ook voor een betrouwbare overheid, wat betekent dat het zich dient te houden aan de wet. Het maatschappelijk en politiek draagvlak voor deze besluitvorming is echter niet breed aanwezig.

Vanwege bovenstaand dilemma heeft het kabinet met de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) en diens aandeelhouders Shell en Exxon-Mobil verkend hoe we deze aanvraag in breder verband kunnen beschouwen, met oog voor het Groningendossier en de andere activiteiten van de NAM op land. Het kabinet wil het komende half jaar in goed overleg proberen met de aandeelhouders van NAM tot een oplossing te komen waarbij de NAM mogelijkerwijs zal afzien van de winning bij Ternaard en het kabinet de principe-bereidheid heeft om de bredere onderhandelingen met de aandeelhouders van NAM te (her)openen. Als overeenstemming wordt bereikt over de condities van een dergelijk traject, zal om tot inhoudelijke overeenstemming te kunnen komen, vervolgens een onderhandelingsmandaat worden opgesteld. Zowel de

NAM, haar aandeelhouders als de staat zijn in beginsel bereid dit gesprek te voeren, onder voorbehoud van rechten over en weer mocht dit overleg niet tot de gewenste uitkomst leiden.

In het belang van een zorgvuldige besluitvorming – juist ook in het belang van die regio en de Waddenzee – kiest het kabinet deze route gericht op een uitkomst die recht doet aan de gevoelens in de samenleving en de politiek met inachtneming van de bestaande juridische kaders.

Warffum

Intussen heeft het kabinet op een ander dossier, de verlenging van de reeds lopende winning bij Warffum – besloten een positief ontwerpbesluit te nemen. Dit betreft een bestaande winning, waar geen nieuwe boring nodig is. De productieduur van de winning wordt tot en met 2032 verlengd. Mede door de gesprekken die ik onlangs met bewoners heb gevoerd begrijp ik de zorgen over deze gaswinning, zeker gezien het feit dat het gasveld vlak bij het Groningenveld ligt. Het kabinet gaat daarom niet over één nacht ijs, zorgvuldigheid staat voorop. De aanvraag van NAM is nauwkeurig bekeken en het besluit is genomen op basis van de adviezen van TNO, SodM en de Mijnraad. Uit de adviezen blijkt dat de winning veilig en verantwoord kan worden voortgezet. Daar komt bij dat het een veld betreft waarvan de monitoring en het monitoringsnetwerk goed op orde zijn. Het kabinet neemt nu een ontwerpbesluit. Op dit ontwerpbesluit kunnen zienswijzen worden ingediend, welke worden betrokken bij het opstellen van het definitieve besluit.

Naast een ontwerpbesluit over het gasveld Warffum, heb ik tevens positieve (ontwerp)besluiten genomen over het voortzetten van de winning uit het gasveld Pieterzijl-Oost en het gasveld Molenpolder. Deze kleine gasvelden liggen in de provincie Groningen. Ook hier geldt dat uit de adviezen van TNO, SodM en de Mijnraad blijkt dat de winning veilig en verantwoord voortgezet kan worden.

Duidelijkheid bieden voor eenieder over gaswinning op land

Het vorige kabinet heeft met de contourennota een eerste stap gezet naar nieuw beleid over het gebruik van de diepe ondergrond, het huidige kabinet wil hierop voortbouwen. Daarom werkt het kabinet aan een herziening van de mijnbouwwet. Het kabinet ziet dat het maatschappelijk draagvlak voor verschillende vormen van mijnbouw niet vanzelfsprekend is. Met de herziening van de Mijnbouwwet wil het kabinet rekenschap geven van dit sentiment. In de Mijnbouwwet wil het kabinet meer regie nemen op activiteiten in de ondergrond en ruimte bieden aan vormen van mijnbouw die bijdragen aan een duurzaam energiesysteem, zoals de winning van aardwarmte en de opslag van stoffen zoals waterstof. Met betrekking tot nieuwe opsporingsvergunningen voor gas uit kleine velden op land is in de contourennota ook onderstreept dat er geen nieuwe opsporingsvergunningen op land meer zullen worden verleend en dat een opsporingsvergunning alleen wordt verlengd als er de afgelopen jaren stappen zijn gezet om tot een proefboring te komen. Daarnaast zullen geen nieuwe winningsvergunningen worden afgegeven voor na 2045, de bestaande winningsvergunningen met oneindige doorlooptijd of lange looptijd zullen worden beperkt in de tijd waarbij de kaders van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens betreffende bescherming van eigendom in acht worden genomen.

Zoals hierboven aangegeven streeft het kabinet naar een verantwoorde afbouw van de gaswinning op land. Het aanpassen van de wet kost echter tijd. Om op kortere termijn al duidelijkheid te kunnen bieden wil het

kabinet vooruitlopend op de herziening van de Mijnbouwwet afspraken maken met de sector over de afbouw van gaswinning uit de kleine velden op land. Zo wil het kabinet recht doen aan de zorgen van omwonenden en de wens om duidelijkheid en perspectief bij zowel de samenleving als bedrijven. Het kabinet wil afspraken maken die rekening houden met de lokale zorgen en belangen bij de winning van aardgas, de belangrijke rol van aardgas in ons energiesysteem en de huidige wettelijke kaders. Uit eerste gesprekken met de sector ziet het kabinet bereidheid om stappen te zetten die recht doen aan het huidige tijdsgewricht en waarmee de license to operate, binnen heldere kaders en op die plekken waar dat veilig en verantwoord kan, voor de komende jaren wordt versterkt. Daarbij wordt ernaar gestreefd om deze afspraken te toetsen bij medeoverheden en in een afwegingskader terecht te laten komen. Op deze manier wil het kabinet duidelijkheid bieden over de toekomst van gaswinning op land voor bewoners en bedrijven en streeft het naar afspraken op onderstaande thema's:

De afbouw van de winning in de tijd

Het kabinet wil recht doen aan de lokale zorgen en belangen door duidelijkheid te bieden over de toekomst van gaswinning. Deze duidelijkheid wil het kabinet realiseren door samen met de gaswinningsbedrijven te komen tot een set van afspraken over de verantwoorde afbouw van gaswinning uit kleine velden op land. Het gaat dan bijvoorbeeld over de periode waarvoor vergunningen worden afgegeven.

Voorwaarden waaronder gaswinning tot die tijd wel en niet mogelijk is

Met het «Programma Duurzaam Gebruik Diepe Ondergrond» (DGDO) werkt het kabinet verder aan de uitwerking van beleid over het gebruik van de diepe ondergrond, waarin inzichtelijk wordt welke activiteiten in de diepe ondergrond waar kunnen plaatsvinden en onder welke voorwaarden. Vanwege het belang van maatschappelijk draagvlak bij de realisatie van energieprojecten heeft de maatschappelijke dialoog met de prioritaire stakeholders, waaronder medeoverheden, een belangrijke rol in de vormgeving van het programma.

Vooruitlopend hierop wil het kabinet voor de zomer met de sector afspraken maken over een set randvoorwaarden bij gaswinning op land. Belangrijke punten bij deze afspraken zijn het bieden van duidelijkheid en wederkerigheid, zo waarborgt het kabinet ook een betrouwbaar investeringsklimaat voor de sector. Deze afspraken krijgen vervolgens een plek in het programma DGDO en de daarbij behorende maatschappelijke dialoog.

Afspraken over de lusten en lasten

Momenteel wordt verkend of het mogelijk is om de baten uit activiteiten in de diepe ondergrond deels terug te laten vloeien naar de regio waar de activiteiten plaatsvinden. In lijn daarmee is het streven om bij deze set afspraken ook tot een gebiedsgerichte verdeling van lusten en lasten te komen.

Veiligheid staat voorop

In de toekomst wordt de ondergrond een bron van warmte (aardwarmte), levert de ondergrond ruimte voor opslag van energie (zoals waterstof) en voor het halen van de de klimaatdoelen (bijvoorbeeld CO₂-opslag). De diepe ondergrond is daarmee essentieel voor het realiseren van de doelen voor de energietransitie van dit kabinet. Het is mijn verantwoordelijkheid

als Minister dat dit veilig en verantwoord gebeurt. Daarbij worden de lessen uit Groningen toegepast. Hierbij benadrukt het kabinet dat veiligheid voor mens, natuur en milieu een absolute voorwaarde is voor mijnbouw en daarmee ook voor gaswinning op land. Dit is geborgd in de verschillende wettelijke kaders, waaronder de Mijnbouwwet en de Omgevingswet, en de daarbij horende besluitvormingsprocessen waarbij onder meer de Mijnraad, SodM en TNO en regionale overheden een adviserende rol vervullen. Op basis van die adviezen wordt beoordeeld of de betreffende mijnbouwactiviteit veilig en verantwoord kan plaatsvinden. Daarnaast is – mede door de uitvoering van de maatregelen uit Nij Begun – de capaciteit van ambtenaren en de kennis op het gebied van de ondergrond uitgebreid. Ook dit draagt bij aan de kwaliteit en zorgvuldigheid van de besluiten. Tenslotte ziet SodM als onafhankelijke toezichthouder toe op de naleving van wet- en regelgeving bij mijnbouwactiviteiten in Nederland. Met de natuurvergunning vanuit het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur worden de significante negatieve effecten op het Natura 2000-gebied beoordeeld. Gaswinning op land zal dus enkel plaatsvinden als deze veilig en verantwoord is.

Ook tijdens de winning wordt de veiligheid in de gaten gehouden door het monitoren van effecten. Daarbij wordt gebruik gemaakt van metingen van bodemdaling en seismiciteit. SodM houdt hier toezicht op en kan handhavend optreden indien nodig. Het seismisch meetnetwerk wordt de komende jaren verder uitgebreid als onderdeel van de maatregelen van de parlementaire enquête Groningen. Het kabinet zal de Kamer hier in meer detail over informeren in 2025, onder andere over hoe, waar en wanneer dit netwerk wordt uitgebreid.

Ondanks dat het kabinet er alles aan doet om de veiligheid rondom mijnbouw te waarborgen, kan het voorkomen dat omwonenden ervaren dat er schade aan hun huis is ontstaan door gaswinning uit de kleine velden. Dit is erg ingrijpend. Een rechtvaardige en snelle afhandeling van schade is in dat geval van het grootste belang. Omwonenden die vermoeden dat er schade aan hun huis is ontstaan kunnen zich melden bij de Commissie Mijnbouwschade; het landelijke loket voor mijnbouwschade. Het uitgangspunt van de schadeafhandeling bij de Commissie Mijnbouwschade is dat deze laagdrempelig, transparant, deskundig en onafhankelijk is. Om het makkelijker te maken voor de schademelder, neemt de commissie in de praktijk de bewijslast van de melder over. Op deze manier wordt de overlast voor de bewoners bij eventuele schade beperkt. Als de Commissie Mijnbouwschade beoordeelt dat de schade door mijnbouw komt, dan is de mijnbouwonderneming – die zich gecommitteerd heeft aan de schadeafhandeling door de Commissie Mijnbouwschade – verplicht om deze schade te vergoeden. Recent heb ik de Commissie Mijnbouwschade op het hart gedrukt goed te blijven kijken naar de wijze van communiceren richting bewoners zodat dit echt zo helder mogelijk is.

Schade in het effectgebied van het Groningenveld wordt door het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) behandeld. De bewoner kan bij het IMG nu kiezen voor daadwerkelijk herstel of de verhoogde vaste vergoeding, waarbij er niet meer naar de oorzaak van de schade wordt gekeken bij schade die naar zijn aard mijnbouwschade kan zijn. Alleen als de bewoner kiest voor een maatwerkbeoordeling kan het zo zijn dat het IMG op basis van een onderzoek naar de schadeoorzaak bewoners moet doorverwijzen naar de Commissie Mijnbouwschade. Dit gebeurt wanneer schade mogelijk is veroorzaakt door andere mijnbouw dan de gaswinning uit het Groningenveld of de gasopslagen Norg en Gripskerk. Om ook in die situaties de schadeafhandeling milder, menselijker en makkelijker te

maken willen het IMG en de Commissie Mijnbouwschade bewoners niet meer naar elkaar doorverwijzen. Zij hebben daarom, mede naar aanleiding van de motie van het lid Segers c.s.¹, na een gezamenlijke verkenning besloten de samenwerking verder te intensiveren en te gaan werken met een één-loket-werkwijze. Het uitgangspunt hierbij is dat bewoners niet meer te maken krijgen met verschillende procedures bij twee instanties, maar na één procedure uitsluitel krijgen over alle schade. Beide organisaties behouden hierbij hun bestaande bevoegdheden. De organisaties werken deze één-loket-werkwijze momenteel uit en bereiden de implementatie voor. Naar verwachting is deze werkwijze in het eerste kwartaal van 2025 geïmplementeerd.

Juridische kaders gaswinning

Bij de afbouw van gaswinning op land is het van belang om te melden dat deze plaatsvindt binnen de bestaande wettelijke kaders. Het kabinet is gebonden aan deze juridische kaders bij de beoordeling van individuele aanvragen om gas te winnen. Het kabinet kan aanvragen voor vergunningen niet zomaar weigeren. Op grond van de Mijnbouwwet kan gaswinning slechts op een aantal weigeringsgronden worden afgewezen. Het kabinet kan niet zomaar nieuwe weigeringsgronden toevoegen aan de Mijnbouwwet voor reeds lopende projecten. Het eigendomsrecht van gaswinningsbedrijven met een opsporings- of winningsvergunning wordt namelijk beschermd op grond van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor Rechten van de Mens. Regulering van dit eigendomsrecht kan slechts onder strikte voorwaarden en vergt daarom zorgvuldige onderbouwing. Vervolgens kan het aanvullend nodig zijn om gederfde inkomsten van gaswinningsbedrijven te compenseren. Ook loopt de staat dan zelf aardgasbaten mis. Tegelijkertijd heeft het kabinet veel begrip voor zorgen die er zijn. Door duidelijkheid te bieden over de gaswinning op land, wil het kabinet gehoor geven aan die zorgen met inachtneming van de bestaande juridische kaders.

Vervolgproces

Kortom, mijnbouw in Nederland is nú en in de toekomst belangrijk voor hoe we energie opwekken en opslaan. Het kabinet wil helderheid bieden over de rol en toekomst van gaswinning op land aan omwonenden, medeoverheden en de sector. Vooruitlopend op een wetswijziging zet het kabinet zich daarom in om afspraken te maken met de sector over gaswinning op land. Deze afspraken gaan in op de afbouw van gaswinning op land, de voorwaarden waaronder deze gaswinning nog plaats zal vinden en de regionale lusten en lasten verdeling. Dat akkoord zal vervolgens verdere uitwerking krijgen in het programma duurzaam gebruik diepe ondergrond, waarin ook op de andere vormen van mijnbouw in Nederland (waaronder zoutwinning, geothermie en energieopslag in de diepe ondergrond) richting zal worden gegeven. Hierbij worden decentrale overheden en maatschappelijke organisaties betrokken.

Het ontwerpbesluit voor Warffum en het voornemen om in goed overleg met de aandeelhouders van NAM tot een oplossing te komen over Ternaard, waarbij mogelijkerwijs zal worden afgezien van winning, laten zien dat er geen eenvoudige keuzes zijn. Maar het kabinet wil en zal meer duidelijkheid bieden over gaswinning in de toekomst. De komende maanden worden benut om de lijnen van een sectorakkoord te verkennen. In het voorjaar van 2025 zal het kabinet de Kamer verder berichten over de

¹ Kamerstuk 33 529, nr. 1018

totstandkoming van het sectorakkoord gaswinning op land en de voortgang in het proces om te komen tot een breder programma duurzaam gebruik diepe ondergrond dat op dat akkoord zal volgen.

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