

Vergaderjaar 2017–2018

33 529

Gaswinning

Nr. 523

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 augustus 2018

Zoals ik uw Kamer op 29 maart jl. heb meegedeeld, heeft het kabinet besloten de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk volledig te beëindigen. Om dit te realiseren wordt met het wetsvoorstel «nooit meer dan nodig»¹ de huidige winningsplansystematiek gewijzigd. Het wetsvoorstel regelt dat voor besluiten over de winning uit het Groningenveld andere, specifiek op de veiligheid van de Groningers en de functie van dit veld voor de leveringszekerheid toegesneden bepalingen gelden. NAM wordt opgedragen te winnen wat nodig is voor de leveringszekerheid, niet meer en ook niet minder.

Het wetsvoorstel ligt nu voor bij de Eerste Kamer. Voor het gasjaar 2018–2019, dat loopt van oktober 2018 tot september 2019, dien ik nog conform artikel 34, derde lid van de vigerende Mijnbouwwet een instemmingsbesluit te nemen. Wel wordt in dit wetsvoorstel al voor het instemmingsbesluit dat nu voorligt mogelijk gemaakt veiligheid en leveringszekerheid beide in de afweging te betrekken, net zoals dat vanaf het gasjaar 2019–2020 zal gebeuren voor de operationele strategie. Ook wordt het met dit wetsvoorstel mogelijk om zo snel mogelijk te starten met de voorbereiding van de operationele strategie, zodat die gereed is voor het gasjaar 2019–2020. Daarom is totstandkoming van dit wetsvoorstel urgent.

U ontvangt hierbij het ontwerpinstemmingsbesluit², dat van vrijdag 24 augustus tot en met donderdag 4 oktober 2018 ter inzage ligt, zodat zienswijzen kenbaar kunnen worden gemaakt. In deze brief ga ik achtereenvolgens in op de aanleiding en het karakter van het ontwerpinstemmingsbesluit en de wijze waarop het ontwerp tot stand is gekomen, om vervolgens de hoofdpunten van het besluit te behandelen en af te sluiten met een schets van het proces tot het definitieve besluit.

¹ Kamerstuk 34 957, A

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Aanleiding en overgangperiode

De Afdeling bestuursrecht van de Raad van State (hierna: de Afdeling) heeft in haar uitspraak van 15 november 2017³ het instemmingsbesluit van 30 september 2016 en het wijzigingsbesluit van 24 mei 2017 vernietigd. De belangrijkste overwegingen van de Afdeling om beide besluiten te vernietigen waren:

- dat het risico voor inwoners niet voldoende is betrokken in de afweging, in het bijzonder of het risico aanvaardbaar is en welke mitigerende maatregelen getroffen kunnen worden;
- dat niet voldoende werd gemotiveerd waarom de leveringszekerheid als ondergrens voor de gaswinning is genomen, specifiek waarom zich geen omstandigheden voordoen om minder te winnen dan voor leveringszekerheid benodigd is; en
- dat niet voldoende werd aangegeven welke maatregelen er mogelijk zijn om de behoefte aan gas te beperken.

De Afdeling heeft daarbij bepaald dat ik vóór 15 november 2018 een nieuw besluit moet nemen.

In de tussenliggende periode zijn het beleid en de omstandigheden rond de winning van gas uit het Groningenveld en de bovengrondse gevolgen sterk gewijzigd. Zo vindt de afhandeling van mijnbouwschade vanaf 19 maart 2018 plaats door de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen. Zoals al genoemd heeft het kabinet op 29 maart 2018 besloten de gaswinning uit het Groningenveld op zo kort mogelijke termijn volledig te beëindigen. Met de regio blijf ik ondertussen in gesprek over herijking van de versterkingsopgave op basis van het advies van de Mijnraad, die ook publiek zal worden georganiseerd. Het ontwerpinstemmingsbesluit houdt rekening met deze ontwikkelingen, en geldt uitsluitend voor het gasjaar 2018–2019.

Totstandkoming

Voor het ontwerpinstemmingsbesluit heb ik mij gebaseerd op het Winningsplan Groningengasveld 2016, dat NAM mij op 19 april 2016 stuurde. Gezien alle ontwikkelingen sindsdien heb ik NAM per brief op 2 mei 2018 gevraagd de benodigde aanvullingen op dit Winningsplan aan te leveren, specifiek een «hazard and risk assessment» en aanvullende informatie voor het gasjaar 2018–2019. Deze stukken heb ik 15 juni jl. ontvangen.

Van de Tcbb (10 juli), SodM (12 juli) en de Mijnraad (30 juli) heb ik adviezen op het Winningsplan en de aanvullingen van NAM gekregen. Ook het integrerend Mijnraadadvies over de veiligheidsrisico's en versterkingsopgave Groningen (d.d. 29 juni 2018) en de onderliggende adviezen van SodM, KNMI, TNO, NEN en het panel van hoogleraren heb ik meegewogen bij dit ontwerpinstemmingsbesluit.

Alle aangeschreven gemeenten, provincies, waterschappen en veiligheidsregio's in Groningen en Noord-Drenthe, hebben vóór 24 juli 2018 geadviseerd over het Winningsplan en de aanvullingen van NAM, alsmede op de (integrerende) adviezen van Mijnraad en Tcbb. Ook deze adviezen heb ik meegewogen.

³ Nr. 201608211/1/A1

Inhoud van het ontwerpinstemmingsbesluit

Winning en fluctuaties

Ik wil maximaal inzetten op een niet hoger winningsniveau dan 19,4 miljard Nm³. Dit is een winningsniveau conform het basispad voor de afbouw van de gaswinning zoals beschreven in mijn brief op 29 maart 2018.⁴ Hierbij wil ik rekening houden met minimale vereisten rondom leveringszekerheid. Het uiteindelijk te winnen volume zal afhankelijk zijn van de afname van de vraag, de ontwikkeling van de temperatuur en de inzet van de stikstofcapaciteit om hoogcalorisch gas om te zetten in Groningengas. Mogelijk zijn er maatregelen om de behoefte aan laagcalorisch gas zo snel mogelijk te doen afnemen, die meegenomen zijn in het basispad na het aankomende gasjaar, maar al versneld gerealiseerd kunnen worden. In dat geval wil ik dat de winning ook al tijdens het aankomende gasjaar navent daalt. In het ontwerpinstemmingsbesluit leg ik NAM dan ook op om te winnen wat nodig is voor de leveringszekerheid.

De clusters in de Loppersumregio zullen geen gas meer produceren. Naast een zoveel mogelijk constante inzet van het Bierumcluster wordt het overige gasvolume evenredig verdeeld tussen de clusters in de zuidelijke regio's. Deze inzet leidt in vergelijking met andere opties tot de grootste vermindering van de seismiciteit in Groningen.

NAM beperkt productief fluctuaties al conform het advies van SodM van 1 februari⁵. Als een keuze gemaakt moet worden tussen het reduceren van volumes en het loslaten van de fluctuatiedebreedte, prevaleert volumebeperking.

Veiligheid voorop

Op 2 juli jl. heeft de Mijnraad advies uitgebracht over de ontwikkeling van het veiligheidsrisico in Groningen en de betekenis daarvan voor de versterkingsopgave, op basis van adviesrapporten van het SodM, KNMI, TNO, NEN en een panel van hoogleraren. De adviezen laten zien dat het versneld en volledig afbouwen van de gaswinning een sterk positief effect heeft op het veiligheidsrisico voor de inwoners van het aardbevingsgebied. Daarnaast is door toegenomen kennis over de sterkte van gebouwen nauwkeurig te bepalen waar versterking noodzakelijk is. Beide aspecten resulteren in een afname van het aantal woningen dat versterkt moet worden. De Mijnraad stelt daarbij dat circa 1.500 gebouwen op dit moment niet aan de geldende veiligheidsnorm voldoen en adviseert om deze met prioriteit te versterken, te beginnen bij de meest kwetsbare woningen.

Op 3 juli jl. heb ik uw Kamer geïnformeerd over de afspraken op hoofdlijnen die de regiobestuurders, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en ik naar aanleiding hiervan hebben gemaakt over de versterkingsoperatie⁶ en die op dit moment verder worden uitgewerkt. Ik zal uw Kamer hierover in september nader informeren.

De veiligheidsnorm blijft ongewijzigd. De veiligheidsnorm voor het risico van geïnduceerde aardbevingen blijft het individueel risico van 10⁻⁵ per jaar. Daarbij gaat het om de verwachtingswaarde. Risico's tussen 10⁻⁴ en 10⁻⁵ beschouw ik als tijdelijk aanvaardbaar, mits alle gebouwen tijdig op

⁴ Kamerstuk 33 529, nr. 457

⁵ Kamerstuk 33 529, nr. 424

⁶ Kamerstuk 33 529, nr. 502

de norm worden gebracht. Als het individueel risico groter is dan de verwachtingswaarde van 10^{-4} (interventiedrempel) zijn er snellere maatregelen nodig. Er zijn overigens geen gebouwen meer bekend waar dit het geval is.

Leveringszekerheid geen autonoom gegeven

Een belangrijke verandering bij het bepalen van het winningsniveau is dat de vraag naar Groningengas en daarmee de leveringszekerheid niet meer een autonoom gegeven zijn, maar dat actief gestuurd wordt op het verminderen van die vraag en het daarmee samenhangende niveau van winning voor de leveringszekerheid. De afweging in het ontwerpinstemmingsbesluit gaat dus over de tijdelijke situatie dat het voor de leveringszekerheid benodigde niveau van winning nog ligt boven het voor de veiligheid in Groningen gewenste niveau.

In de korte termijn waarvoor ik dit besluit neem, valt niet te verwachten dat door omschakeling de vraag substantieel zal afnemen, noch dat op een andere wijze laagcalorisch gas kan worden geproduceerd. De enige optie om minder te winnen dan op dit moment benodigd is voor leveringszekerheid, is het afsluiten van (groepen van) gebruikers. Ik heb onderzoek laten doen naar de gevolgen hiervan.

De drie opties die op korte termijn effect hebben op de vraag zijn het afsluiten van grootverbruikers, van verbruikers op het regionale net of van buitenlandse gebruikers. Bij al deze opties valt niet uit te sluiten dat kwetsbare groepen worden getroffen (particulieren of zorgbehoevenden), komen werkgelegenheid, volksgezondheid en voedselzekerheid in het geding (bij afgesloten bedrijven) of ontstaan veiligheidsrisico's bij gebruik van alternatieve energiebronnen (bijvoorbeeld bij verbranding van hout of de uitval van elektriciteitsvoorziening). Daar komt nog bij dat het op de regionale en buitenlandse netten niet mogelijk is om op afstand individuele gebruikers af te sluiten. Door de decennialange hoge betrouwbaarheid van het gasnet is het snel inzetten van alternatieven nooit nodig geweest. Er zijn daarmee geen ervaringen met de daadwerkelijke gevolgen van het abrupt afsluiten van groepen gebruikers en de daarmee verbonden risico's.

Verder proces

De consultatieperiode voor het ontwerpinstemmingsbesluit loopt tot en met donderdag 4 oktober a.s. Op vijf locaties in Noord-Drenthe en Groningen liggen het besluit en alle onderliggende plannen en adviezen ter inzage. De stukken kunnen ook online worden ingezien. In de week van 3 september 2018 zullen mijn ambtenaren op diverse locaties in de regio aanwezig zijn om inloopspreekuren te houden, waar bewoners heen kunnen gaan om meer informatie te krijgen over het ontwerpbesluit of om hun zienswijze kenbaar te maken.

Tot en met 4 oktober a.s. kunnen zienswijzen digitaal of per post – of mondeling tijdens de spreekuren – worden ingediend. Met een publicatie in de Staatscourant en diverse huis-aan-huisbladen zijn de bewoners van Noord-Drenthe en Groningen op al deze mogelijkheden gewezen.

Uiterlijk 14 november a.s. zal ik dan een definitief besluit nemen. Tegen dit besluit staat een beroepsmogelijkheid bij de Raad van State open.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes