

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1977

Vragen van het lid **Van der Plas** (BBB) aan de Minister en Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat over *de brief van 6 januari 2022 «Mogelijke verhoging gaswinning Groningenveld gasjaar 2021–2022»* (ingezonden 12 januari 2022).

Antwoord van Staatssecretaris **Vijlbrief** (Economische Zaken en Klimaat) (ontvangen 8 maart 2022). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2021–2022, nr. 1473.

Vraag 1

Vind u ook dat extra gaswinning niet gestart kan worden op grond van late oplevering van genoemde stikstoffabriek zolang hiervoor geen nieuwe procedure gestart en afgerond is, welke betrokkenen de kans biedt om bezwaar en beroep in te dienen voorafgaande aan enige extra gaswinning, aangezien het onder de gegeven omstandigheden niet aanvaardbaar is om gas te winnen alvorens voorlopige voorzienings-, bezwaar- en beroepprocedures zijn afgerond?¹

Antwoord 1

De Mijnbouwwet (hoofdstuk 4a) voorziet in de systematiek waarbij ik jaarlijks voorafgaand aan ieder gasjaar een besluit neem over de winning uit het Groningenveld. Dit besluit moet ook tijdens het gasjaar kunnen worden bijgesteld als dat nodig is. Bij al deze besluiten worden de belangen van veiligheid en leveringszekerheid zorgvuldig betrokken en afgewogen. Bij de totstandkoming van deze systematiek is ook expliciet benoemd dat de bewindspersoon tussentijds moet kunnen ingrijpen.²

Indien ik vóór 1 april tot een ophoging van het winningsniveau besluit, kunnen belanghebbenden hiertegen in beroep gaan bij de bestuursrechter. Indien zij de uitvoering van het besluit willen voorkomen, kunnen zij verzoeken om een voorlopige voorziening bij de bestuursrechter.

¹ Kamerstuk 33 529, nr. 944

² Kamerstuk 34 957, nr. 3 en nr. 14

Vraag 2

Bent u het eens met de onderbouwing van het eerder genomen besluit tot stillegging van de gaswinning, dat verdere winning onverantwoorde risico's met zich mee brengt en dus niet mogelijk is, omdat de gaswinning nu juist stilgelegd werd in verband met onaanvaardbare maatschappelijke risico's?³

Antwoord 2

In het coalitieakkoord is benoemd dat het huidige kabinet, net als het vorige kabinet, de gaswinning uit het Groningenveld in het belang van de bewoners in Groningen zo snel mogelijk wil afbouwen. Het vorige kabinet heeft aangegeven dat dit de beste manier is om de veiligheid op korte termijn te verbeteren en op lange termijn te garanderen. Daarbij is door mijn voorgangers altijd duidelijk benoemd dat de winning weliswaar zo spoedig mogelijk wordt afgebouwd, maar niet per direct kan worden stilgelegd. Het kabinet heeft een groot aantal maatregelen getroffen om de winning zo spoedig mogelijk af te bouwen en zet zich maximaal in voor de zo spoedig mogelijke definitieve sluiting.

Vraag 3

Hoe verhoudt dit besluit zich tot het voorzorgsbeginsel, het beginsel van gelijkheid voor publieke lasten en de beginselen van behoorlijk bestuur, aangezien de stillegging van de gaswinning is aangekondigd als noodzakelijk terwijl er in de praktijk allerlei belemmeringen blijken te zijn, waarvan wordt gesteld dat ze zeer langdurig zijn?⁴

Antwoord 3

Zoals hiervoor in het antwoord op vraag 1 is benoemd, voorziet de Mijnbouwwet in een systeem voor besluitvorming over de gaswinning uit het Groningenveld voor ieder gasjaar. Besluitvorming vindt altijd plaats in overeenstemming met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Daarnaast worden, zoals wettelijk voorgeschreven, de belangen van veiligheid en leveringszekerheid zorgvuldig betrokken en afgewogen. Dat kan ertoe leiden dat er – hoe vervelend dat ook is – toch tijdelijk meer gas moet worden gewonnen dan eerder voorzien, omdat dit in het kader van de gasleveringszekerheid noodzakelijk is. Dit neemt niet weg, zoals is toegelicht in antwoord op vraag 2, dat het kabinet er alles aan doet om het Groningenveld zo snel mogelijk te sluiten. Het kabinet heeft in de besluiten over het winningsniveau altijd de onzekerheden en afhankelijkheden in de afbouw benoemd en bij de afweging betrokken. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in meerdere uitspraken geoordeeld dat de wijze waarop deze afweging tot nu toe in de besluiten is gemaakt, standhoudt.⁵

Vraag 4

Hoe verhoudt het onder de derde vraag gestelde zich met de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens nu de staat reeds besloten heeft dat de gaswinning dient te worden stilgelegd terwijl er nu belemmeringen blijken te zijn?

Antwoord 4

De hiervoor in het antwoord op vraag 3 bedoelde belangenafweging raakt aan de grondrechten van burgers, onder meer op grond van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en het Eerste Protocol van het EVRM (EP EVRM). De door deze grondrechten beschermde belangen van burgers in Groningen worden in de afweging in ieder besluit betrokken. De veiligheidsrisico's worden aan de hand van een concrete wettelijke veiligheidsnorm op aanvaardbaarheid beoordeeld en er wordt op zo kort mogelijke termijn toegewerkt naar een volledige beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld. Tot die tijd – en ook daarna – worden door het kabinet

³ Kamerstuk 34 957

⁴ Het Financieele Dagblad, 7 januari 2022 (<https://fd.nl/bedrijfsleven/1426447/buitenland-kan-nog-jaren-aanspraak-maken-op-nederlands-gas#:~:text=Nederland%20heeft%20nog%20zeker%20tot,ontbinden%20is%20onmogelijk%2C%20zeggen%20experts.>)

⁵ Uitspraken van 15 juli 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:1665) en 21 juli 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1609).

(voorzorgs)maatregelen genomen om de omstandigheden en toekomst van bewoners op alle mogelijke manieren te verbeteren. De belangen van overige burgers in Nederland zijn betrokken doordat het winningsniveau tot op heden niet is verlaagd onder het niveau van de leveringszekerheid. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft herhaaldelijk bevestigd dat deze manier om de grondrechten gemotiveerd mee te wegen standhoudt.⁶

Vraag 5

Welke middelen staan de staat ten dienste om met een beroep op noodtoestand of andere daaraan verwante maatregelen de gasleverantie aan buitenlandse partijen te beëindigen?

Antwoord 5

Pas als sprake is van een noodsituatie in de zin van de Europese Verordening leveringszekerheid (Verordening (EU) 2017/1938 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid), kunnen maatregelen worden genomen uit het Bescherm en Herstelplan Gas. Het gaat om een zeer uitzonderlijke situatie waarin de gasmarkt op ingrijpende wijze is verstoord. Een dergelijke situatie in de zin van deze verordening is nog niet eerder voorgekomen en is ook nu niet aan de orde. In het geval een noodsituatie zich wel voordoet en ik die moet afroepen, moet ik dat melden aan de Europese Commissie. Die beoordeelt of dit gerechtvaardigd is. De Commissie kan mij vervolgens, op verzoek van een andere lidstaat, van aardgasbedrijven dan wel op eigen initiatief, verzoeken de maatregelen te wijzigen als zij tot de conclusie komt dat die in strijd zijn met EU-regelgeving.

Wel ben ik met mijn Duitse ambtgenoot in gesprek gegaan over mogelijke manieren om de vraag te verlagen. Conform de motie van het lid Paternotte c.s. (Kamerstuk 35 788, nr. 127) informeer ik uw Kamer zo spoedig mogelijk over de gaswinning en de mogelijke scenario's om de extra winning te minimaliseren.

Vraag 6

Wilt u de adviezen overleggen die, gezien de ernst van deze situatie ongetwijfeld in de afgelopen jaren gevraagd zijn aan de juridische afdeling van uw ministerie, aan de landsadvocaat en/of een andere gerenommeerde advocaat?

Antwoord 6

Ik verwijs naar de brief aan uw Kamer over dit onderwerp van 17 januari 2014 (Kamerstuk 33 529, nr. 28) en de bijlage daarbij (het document «Nadere toelichting onderzoeksresultaten, adviezen en kabinetsbesluit»). Deze analyse is nog altijd relevant, want het gaat om dezelfde langjarige contracten.

Vraag 7

Deelt u de mening dat uit niets blijkt en dat ook van de kant van uw ministerie tot op heden niet beweerd is dat de onvoorziene omstandigheden, zoals genoemd in artikel 4 van het Vaststellingsbesluit onder lid a (transportbeperkingen), b (technische mankementen aan de installaties van Gasunie Transport Services B.V.) dan wel c (onvoorziene ontwikkelingen in de samenstelling van het hoogcalorisch gas) van het Vaststellingsbesluit, van toepassing zijn, zodat dit artikel ook geen grond is waarop extra gewonnen mag worden?⁷

Antwoord 7

Artikel 4 van het vaststellingsbesluit regelt de inzet van het Groningenveld als zogenoemde back-up voor de uitvoering van wettelijke taken die GTS heeft op het gebied van systeemintegriteit, waaronder het beheer van het landelijk gastransportnet, de balanshandhaving en kwaliteitsconversie. In drie specifiek benoemde situaties kan GTS, tot een genoemd maximum, een aanwijzing geven aan GasTerra die ertoe leidt dat de gaswinning voor dit back-up doel wordt verhoogd.

⁶ Uitspraken van 3 juli 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:2217), 15 juli 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:1665) en 21 juli 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1609).

⁷ Kamerstuk 33 529, nr. 902

Deze mogelijkheid staat los van de bevoegdheden die ik heb op grond van de Mijnbouwwet, om gedurende het gasjaar in te grijpen als dat nodig is. Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik tevens naar het antwoord op vraag 1. Conform de motie van het lid Paternotte c.s. over alternatieven om het winnen van extra gas uit het Groningenveld te voorkomen (Kamerstuk 35 788, nr. 127), zal ik uw Kamer informeren in hoeverre een verhoging van het winningsniveau noodzakelijk is en welke mogelijkheden hiervoor bestaan,

Vraag 8

Bent u het met ons eens dat, nu het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI) spreekt van een warme winter⁸, dat u alleen al op basis hiervan de minimale door u genoemde hoeveelheid van 3,9 miljard kuub niet mag winnen, omdat deze hoeveelheid gebaseerd is op een normale winter?

Antwoord 8

Inderdaad is er geen absoluut of minimaal winningsniveau vastgesteld, maar een formule – de zogenaamde graaddagenformule – die de relatie geeft tussen het temperatuurverloop en het winningsniveau. Het klopt dat er tot op heden sprake is van een relatief warme winter, waardoor op basis van het huidige vaststellingsbesluit de verwachting is dat de gaswinning lager uitkomt.

Vraag 9

Kunt u ons voorrekenen, op basis van de formule, genoemd in artikel 2 van het Vaststellingsbesluit, die tot op heden leidt tot een veel lagere toegestane gaswinning dan 3,9 miljard kuub, welke gaswinning is toegestaan gezien het aantal graaddagen tot op heden?

Antwoord 9

Voor het winningsniveau in het lopende gasjaar wordt rekening gehouden met het aantal graaddagen in de periode van 1 oktober 2021 tot en met 31 maart 2022. Het aantal graaddagen is het aantal graden dat de daggemiddelde temperatuur in De Bilt, gecorrigeerd voor de windsnelheid, onder de 14 graden Celsius uitkomt, opgeteld voor alle dagen in de genoemde periode. Tot en met 31 januari 2022 waren er 1076 graaddagen, bijna 50 minder dan in het referentiejaar voor een gemiddeld temperatuurverloop 2011–2012. Zie ook <https://dashboardgroningen.nl>.

Vraag 10

Volgt uit het in vraag zeven en acht gestelde niet noodzakelijkerwijs dat extra gaswinning juridisch niet mogelijk is?

Antwoord 10

Nee. Voor het antwoord verwijs ik u tevens naar het antwoord op vraag 1 en 7.

Vraag 11

Hoe is het mogelijk dat de afspraken over export/levering aan het buitenland in conflict zijn met uw besluit tot beëindiging van de gaswinning en hierin het vaststellingsbesluit ook niet in is voorzien en deze afspraken slechts in randopmerkingen zijn vermeld?

Antwoord 11

Het besluit uit 2018 om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel als mogelijk te beëindigen is niet in strijd met de export van laagcalorisch gas naar België, Duitsland en Frankrijk. Er zijn afspraken gemaakt met de netbeheerders van deze landen over de afbouw van de gaslevering vanuit Nederland. Tussen nu en gasjaar 2028–2029 vindt een volledige afbouw plaats van de export van laagcalorisch gas door afnemers van laagcalorisch gas om te bouwen.

Gezien het belang van de reductie van de laagcalorische gasvraag in het buitenland is door mijn ministerie en de betrokken collega's van de Duitse,

⁸ Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut, 6 januari 2022 (<https://www.knmi.nl/over-het-knmi/nieuws/warme-winterweken>)

Belgische en Franse overheden een Task Force opgericht om de activiteiten op het gebied van de ombouw te monitoren. Uw Kamer wordt tot en met september 2022 elk halfjaar geïnformeerd over de monitoringsrapportage van de Task Force.

De operationele strategie voor de inzet van het Groningenveld wordt in het vaststellingsbesluit vastgesteld aan de hand van de in artikel 52d, tweede lid van de Mijnbouwwet voorgeschreven afweging van belangen. Het tempo van de afbouw van de vraag naar laagcalorisch gas is een van die belangen (in het vaststellingsbesluit criterium c genoemd) en komt uitgebreid aan bod. In de brieven van 19 juni en 21 september 2020 en van 11 februari, 25 juni en 24 september 2021 is uw Kamer ook geïnformeerd over de randvoorwaarden voor de beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld (Kamerstuk 33 529, nr. 788, nr. 803, nr. 848, nr. 873 en nr. 902).

Vraag 12

Deelt u de mening dat alle adviezen die ten grondslag liggen aan het vaststellingsbesluit niet meer relevant zijn, omdat die uitgingen van een geheel ander uitgangspunt (namelijk stillegging van de gaswinning) en gaat u daarom nieuwe adviezen aanvragen?

Antwoord 12

Zoals aangegeven in de brief van 6 januari jl. van mijn voorganger over de mogelijke verhoging van de gaswinning uit het Groningenveld (Kamerstuk 33 529, nr. 944) is aan NAM gevraagd om voor de verschillende varianten in de rapportage van GTS de operationele strategie van het huidige gasjaar te herzien en te berekenen hoe in de verschillende varianten de druk zich in het gasveld ontwikkelt. TNO heb ik gevraagd op basis hiervan een aanvulling te maken op de seismische dreigings- en risicoanalyse van 2021. Deze analyse is voorgelegd aan Staatstoezicht op de Mijnen (SodM), zodat SodM kan adviseren over de veiligheidsrisico's van een verhoging van de gaswinning in dit gasjaar.

GTS maakt op mijn verzoek een actualisatie van de gasvraag en kijkt daarbij op welke manier de gevolgen voor het winningsniveau en de sluitingsdatum kunnen worden geminimaliseerd.

Voor 1 april 2022 zal ik een definitief besluit nemen over het winningsniveau.

Vraag 13

Heeft u na het besluit tot beëindiging van de gaswinning de contracten met de hierbij relevante afnemende landen/klanten beëindigd en, zo nee, waarom niet?

Antwoord 13

De exacte hoeveelheid gas die wordt afgenomen wordt eerst en vooral bepaald door de fysieke vraag naar laagcalorisch gas bij eindgebruikers. Het is ook die fysieke vraag die, tezamen met de Nederlandse behoefte, leidend is bij de bepaling van het jaarlijks uit het Groningenveld te winnen volume. Dit op basis van de raming die jaarlijks wordt opgesteld door GTS op grond van informatie van de netbeheerders uit de voornoemde landen. De bestaande leveringscontracten spelen daarbij geen rol, de netbeheerders hebben ook geen zicht op deze contracten. Bovendien wordt niet alleen met gas dat is gekocht onder langetermijncontracten invulling gegeven aan de fysieke behoefte, dat gebeurt ook met gas dat wordt gekocht op de gashandelsplaats. Daarbij gaat het onder meer om gas dat de volgende dag of de volgende maand moet worden geleverd.

Voor de nog aanwezige langetermijncontracten geldt dat GasTerra, de verkoper van het Groningengas, deze jaren geleden heeft afgesloten met buitenlandse afnemers. Deze contracten bevatten een maximum en minimum volume dat per jaar wordt afgenomen. Binnen die bandbreedte wordt de exacte hoeveelheid gas die wordt afgenomen bepaald door de fysieke vraag naar gas van eindgebruikers. Deze eindgebruikers hebben geen alternatief voor laagcalorisch gas.

In 2013 heeft het kabinet al onderzoek gedaan naar deze langetermijncontracten. Uw Kamer is daarover per brief van 17 januari 2014 geïnformeerd (Kamerstuk 33 529, nr. 28). De conclusie was toen dat minder levering aan buitenlandse afnemers alleen onder zeer exceptionele omstandigheden mogelijk is en ook alleen in combinatie met gelijktijdige reductie van

gaslevering aan alle andere afnemers (zowel in Nederland als in de andere landen die laagcalorisch gas gebruiken, waaronder Duitsland). Wat betreft de nu door Duitsland gevraagde extra leveringen is mijn aandacht er op gericht geweest om in gesprek met mijn Duitse ambtgenoot tot alternatieve oplossingen te komen. Conform de motie Paternotte, informeer ik uw Kamer binnenkort over de laatste inzichten voor de gaswinning en alle mogelijke scenario's om de extra winning te minimaliseren. Er wordt op dit moment reeds gewerkt aan de fysieke ombouw van afnemers in het buitenland zoals ook aangegeven in het antwoord op vraag 11.

Vraag 14

Hoe ziet u de beëindiging van deze contracten? Tegen welke compensatie heeft u de leverafspraken met de afnemers beëindigd en wilt u de bijbehorende documenten allen per ommegaande aan de Tweede Kamer doen toekomen?

Antwoord 14

Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 13 is er geen sprake van contracten die de Staat is aangegaan. Het is aan de partijen die contracten hebben afgesloten om te overwegen of contracten moeten worden aangepast naar aanleiding van de afbouw van de export.

Vraag 15

Wilt u ons ook alle correspondentie met afnemers over beëindiging van de leveranties toesturen, ook in gevallen waar de correspondentie tot op heden niet tot daadwerkelijke beëindiging heeft geleid?

Antwoord 15

Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 13 en 14 is er geen sprake van contracten die de Staat is aangegaan.

Vraag 16

Waarom komen deze met uw beleid conflicterende export-/leveringsafspraken nu pas als concreet probleem op tafel en hoe gaat u dit oplossen?

Antwoord 16

Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 11 betreft de huidige situatie, behalve een vraag van contracten tussen spelers op de gasmarkt, eerst en vooral een fysiek vraagstuk. Er vindt een volledige afbouw plaats van de export van laagcalorisch gas door een grootschalig en complex ombouwprogramma waarin afnemers van laagcalorisch gas in België, Duitsland en Frankrijk naar hoogcalorisch gas worden omgeschakeld. Jaarlijks worden honderdduizenden afnemers per jaar omgezet. Bij brief van 24 juni 2016 (Kamerstuk 33 529, nr. 278) is uw Kamer geïnformeerd welke stappen België, Frankrijk en Duitsland zetten om het gebruik van laagcalorisch gas uit te faseren. Uw Kamer wordt sinds februari 2020 elk half jaar geïnformeerd over de voortgang van dit programma. De ombouw loopt tot op heden voorspoedig en loopt ondanks de corona-maatregelen nog steeds op schema. De ombouw vertaalt zich niet 1-op-1 door in een afname van de vraag, omdat de vraag van resterende afnemers van laagcalorisch gas van jaar tot jaar verschilt.

Dit jaar speelt, voor het eerst, dat de prognose van de vraag naar Nederlands laagcalorisch gas door nog niet omgebouwde Duitse afnemers minder is afgenomen dan verwacht. Ik ben met mijn Duitse ambtgenoot in gesprek gegaan over mogelijke manieren om de vraag te verlagen.