

Vergaderjaar 2023–2024

36 441

Wijziging van de Gaswet en Mijnbouwwet in verband met de beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I Algemeen

1 Inleiding

1.1 Samenvatting/leeswijzer

De gaswinning uit het Groningenveld stopt definitief per 1 oktober 2024. Dit wetsvoorstel regelt dat met een wijziging van de Gaswet en de Mijnbouwwet.

De gaswinning uit het Groningenveld is de bron van veel ingrijpende, verstrekkende problemen in Groningen, zoals ook duidelijk blijkt uit het rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Aardgaswinning Groningen (hierna: PEGA).¹ Het commissierapport laat zien dat 60 jaar gaswinning in Groningen ons land weliswaar veel welvaart heeft gebracht, maar bovenal dat de mensen in het gaswinningsgebied hier onevenredig de lasten van hebben moeten dragen. De rijksoverheid en de oliemaatschappijen hebben structureel de belangen van omwonenden genegeerd. Daardoor heeft de overheid te laat gehandeld naar de signalen van bewoners, kritische wetenschappers en toezichthouders over de keerzijden en risico's van de gaswinning. Mensen in het gaswinningsgebied hebben hierdoor onnodig geleden onder aardbevingen, de trage afhandeling van schades en onzekerheid over hun veiligheid. Met dit wetsvoorstel komt er duidelijkheid over het definitieve einde van de gaswinning en zet het kabinet een fundamentele stap in het proces om de erteschuld aan de inwoners van het aardbevingsgebied in Groningen en Noord-Drenthe in te lossen.

Aanleiding, achtergrond en doel van het wetsvoorstel

Paragrafen 1.2 en 1.3 beschrijven de aanleiding voor en het doel van het wetsvoorstel. Hoofdstuk 2 beschrijft de huidige rol en inzet van het Groningenveld binnen het bredere Nederlandse gassysteem, waarna in

¹ Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Groningers boven gas. Rapport parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen*, blz. 21–27.

hoofdstuk 3 wordt beschreven welke maatregelen zijn genomen om het gasveld te sluiten.

Het wettelijk kader

In hoofdstuk 4 wordt het wettelijk kader toegelicht voor de fase nadat de gaswinning definitief is beëindigd. Zo houdt de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) als houder van de winningsvergunning Groningenveld na sluiting van het veld bepaalde verplichtingen, zoals de plicht om de seismiciteit te blijven monitoren. Dit wetsvoorstel schrapt daarnaast artikelen uit de Mijnbouwwet en de Gaswet. Dit zijn artikelen die zien op de jaarlijks besluitvorming over de hoogte en wijze van de gaswinning in het Groningenveld. Deze artikelen zijn overbodig na beëindiging van deze gaswinning. Hoofdstuk 5 beschrijft enkele wijzigingen die met het wetsvoorstel worden beoogd ten aanzien van de rol van GasTerra en de Technische commissie bodembeweging (hierna: Tcbb). Hoofdstuk 6 behandelt de verhouding van het wetsvoorstel tot Europese en nationale wet- en regelgeving. Hoofdstuk 9 belicht hoe door de jaren heen het wettelijk kader rondom de gaswinning is geëvalueerd, en hoe het voorliggende wetsvoorstel zich daar toe verhoudt. In hoofdstuk 12 wordt het moment van inwerkingtreding beschreven. In het tweede deel van de memorie van toelichting worden de wijzigingen van de Gas- en Mijnbouwwet artikelsgewijs toegelicht.

Toetsing en consultatie

Hoofdstuk 7 en paragraaf 10.3 kijken respectievelijk naar de gevolgen van het wetsvoorstel op het vlak van regeldruk, en de zienswijze van het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR) op het wetsvoorstel. De paragrafen 8.1 en 8.2 beschrijven enkele toetsingsbepalingen die door de wetswijziging wegvallen (van de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) en Inspecteur-generaal der mijnen (hierna: IGM), waarna de paragrafen 10.1 en 10.2 de rollen beschrijven van de ACM en het Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: SodM) ten aanzien van de handhaving- en uitvoeringstoetsen over de voorgestelde wetswijzigingen. In hoofdstuk 11 wordt gereageerd op de reacties die zijn ontvangen op het wetsvoorstel in het kader van de openbare consultatie, zoals van de Groningse gemeentes en provincie, NAM, GTS en GasTerra.

1.2 Aanleiding

Op 29 maart 2018 heeft het kabinet besloten de gaswinning uit het Groningenveld op zo kort mogelijke termijn volledig te beëindigen om daarmee de aardbevingsproblematiek in Groningen bij de bron aan te pakken en recht te doen aan het veiligheidsbelang van de inwoner van Groningen.² Voor dit doel heeft het kabinet in 2018 een wettelijk kader opgezet gericht op de minimalisering van de gaswinning («Niet meer dan nodig», hierna: de Wet minimalisering gaswinning).³ Het kabinet heeft sinds dit besluit voortdurend maatregelen genomen om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk naar nul te brengen. Daardoor is reeds nu, eerder dan in 2018 verwacht, het definitieve einde van de gaswinning uit het Groningenveld aanstaande. Het huidige wettelijke kader met betrekking tot winning uit het Groningenveld voldoet niet voor de periode nadat de winning gestopt is. Daarom past het kabinet door middel van dit wetsvoorstel opnieuw het wettelijk kader aan, ditmaal gericht op het verbod van gaswinning uit het Gronin-

² Kamerstukken II 2017/18, 33 529, nr. 457.

³ 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).

genveld en de periode na sluiting («wetsvoorstel sluiting Groningenveld»).

Met dit wetsvoorstel treedt bij aanvang van het gasjaar 2024–2025 een verbod op de gaswinning uit het Groningenveld in werking. Hiermee geeft het kabinet gestalte aan haar inzet om de gaswinning te beëindigen⁴ en wordt definitief duidelijkheid gegeven over het einde van de gaswinning. De PEGA onderstreept het belang van dit wetsvoorstel. Er is een ereschuld aan Groningen. Met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat de gaswinning definitief stopt. Het kabinet is zich ervan bewust dat de sluiting van het Groningenveld weliswaar een fundamentele maatregel is om de ereschuld aan de inwoners van het aardbevingsgebied in te lossen, maar daar zeker niet de enige maatregel toe is. Het kabinet zal zich daarom blijvend inzetten voor een toekomst waarin de inwoners van het aardbevingsgebied de last van de gaswinning achter zich kunnen laten en uitzicht hebben op een leefbare en bovenal veilige leefomgeving.

In 2021 is een eerdere versie van dit wetsvoorstel geconsulteerd en vervolgens aan de Afdeling advisering van de Raad van State aangeboden voor advies. Die versie bevatte twee fasen: bepalingen die zagen op de fase waarin het Groningenveld fungeert als reservemiddel en op het waakvlamniveau gewonnen wordt, en een fase die in werking zou treden na de definitieve beëindiging van de gaswinning. Echter, vanaf 1 oktober 2022 dient het Groningenveld reeds als reservemiddel. Hiertoe wordt een aantal productielocaties van het Groningenveld operationeel gehouden door op het waakvlamniveau te produceren. Daarmee is de waakvlamfase reeds een feit geworden. Regels voor de inzet van het Groningenveld als reservemiddel zijn vastgelegd in het vaststellingsbesluit Groningenveld 2022–2023.⁵ Het voorliggende wetsvoorstel voorziet daarom niet langer in bepalingen voor de waakvlamfase. Dit wetsvoorstel bevat enkel het verbod op de winning uit het Groningenveld en bepalingen die nodig zijn voor de periode na sluiting.

Bij het opstellen van het wetsvoorstel is rekening gehouden met de gevolgen van de invasie van Rusland in Oekraïne voor de leveringszekerheid van gas. Door de geopolitieke situatie is er onzekerheid over de aanvoer van voldoende hoogcalorisch gas. Er zijn zowel op nationaal niveau als op het niveau van de Europese Unie (hierna: EU) diverse maatregelen genomen om dit te ondervangen. Het gaat dan onder meer om al dan niet tijdelijke maatregelen gericht op het tijdig en adequaat vullen van de gasopslagen, de gezamenlijke inkoop van gas, het vergroten van de LNG-importcapaciteit en extra inspanningen gericht op gasbesparing. Met deze maatregelen worden leveringszekerheidsrisico's van de beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld beperkt. Voor een toelichting op deze maatregelen wordt verwezen naar hoofdstuk 3.

1.3 Noodzaak en doel van het wetsvoorstel

Met dit wetsvoorstel wordt de gaswinning definitief beëindigd. Er wordt duidelijkheid en zekerheid geboden door in de wet expliciet vast te leggen dat winning uit het Groningenveld in geen enkele vorm meer is toegestaan.

De huidige sturings- en besluitvormingsprocedure voor de inzet van het Groningenveld wordt aangepast. De bepalingen die zien op het proces voor de jaarlijkse besluitvorming over de inzet van het Groningenveld (op basis van een operationele strategie) worden geschrapt. In plaats daarvan wordt vastgelegd welke verplichtingen de vergunninghouder na sluiting

⁴ Kamerstukken II 2021/22, 33 529 nr. 948.

⁵ Kamerstukken II 2021/22, 33 529 nr. 902.

nog heeft ten aanzien van het Groningenveld, te weten een zorgplicht en verplichtingen op het gebied van monitoring van de seismiteit.

Met het definitieve einde van de inzet van het Groningenveld zijn zwaarwegende belangen gemoeid. In de eerste plaats het veiligheidsbelang van het aardbevingsgebied maar ook het belang om na de sluiting van het Groningenveld de goede werking van het gassysteem in Nederland zeker te stellen, zodat de leveringszekerheid van gas geborgd blijft. Verderop in deze toelichting wordt beschreven hoe die afweging is gemaakt.

2 Achtergrond: huidige inzet Groningenveld

2.1 Inleiding

Voordat in de volgende hoofdstukken wordt ingegaan op de wetswijzigingen die ten gevolge van de aanstaande sluiting van het Groningenveld noodzakelijk zijn, wordt in dit hoofdstuk toelichting hoe op dit moment het Nederlandse gassysteem en de kwaliteitsloze gasmarkt werken (paragraaf 2.2), hoe de zo minimaal mogelijke inzet van het Groningenveld de afgelopen periode wettelijk is geborgd en hoe de huidige besluitvormingsprocedure tot nu toe heeft gewerkt.

2.2 Het Nederlandse gassysteem en de kwaliteitsloze gasmarkt

Gasunie Transport Services (hierna: 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 waarmee hoogcalorisch gas naar laagcalorisch wordt omgezet zijn deze netten aan elkaar gekoppeld. Thans beschikt GTS over twee grote, zogenaamde baseload stikstofinstallaties (Ommen en Wieringermeer) die gedurende het gehele jaar kunnen worden ingezet. Hieraan wordt een derde installatie toegevoegd (Zuidbroek II). Deze wordt gefaseerd in oktober en november 2023 opgeleverd. Daarnaast beschikt GTS over drie veel kleinere stikstofinstallaties (Zuidbroek I, Heiligerlee en Pernis) die onder meer dienen als back-up. Door marktpartijen (shippers) wordt gas op de entrypunten ingevoerd en op de exitpunten weer aan het net onttrokken. GTS is verantwoordelijk voor de fysieke stromen van de entrypunten naar de exitpunten en de daaraan verbonden kwaliteitsaspecten (transportdienst).

Nederland kent een kwaliteitsloze gasmarkt. Dit houdt in dat *in de handel* geen onderscheid wordt gemaakt tussen hoog- en laagcalorisch gas. Marktpartijen kunnen de ene kwaliteit gas op het net invoeden en de andere kwaliteit gas daaraan onttrekken, mits de hoeveelheden naar energie-inhoud (uitgedrukt in megawattuur (hierna: 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 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 stikstofinstallaties.⁶ Hierbij geldt dat GTS niet kan bepalen hoeveel stikstof wordt ingezet, oftewel in welke mate de capaciteit van de stikstofinstallaties wordt benut: het gedrag van marktpartijen, namelijk de hoeveelheden hoog- of laagcalorisch gas die enerzijds worden ingevoerd en anderzijds worden onttrokken, bepalen de inzet 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 of de onttrekking direct te verkleinen om daarmee te voorkomen dat een dergelijk tekort ontstaat. Hiervoor moeten de fysieke laagcalorische gasmiddelen worden aangesproken.

GasTerra (een shipper) beschikt over verreweg de meeste van die laagcalorische gasmiddelen. GasTerra is opgericht als verkoopkantoor van het Groningengas en is een onderneming waarin de aandelen in bezit zijn van Shell en ExxonMobil (elk 25%) en de Staat (50%, waarvan 10% direct en 40% indirect via Energie Beheer Nederland (hierna: EBN)). Zij heeft als verkoopkantoor van het Groningengas exclusief de beschikking over het Groningenveld. Daarnaast heeft GasTerra de beschikking over de laagcalorische gasopslagen Norg, Alkmaar en Grijskerk. 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 neemt overigens het belang van deze rol van GasTerra steeds verder af (zie paragraaf 5.1).

Sinds de liberalisering van de Europese gasmarkt rond de eeuwwisseling van de grond kwam heeft de Nederlandse gasmarkt zich ontwikkeld tot de grootste en best functionerende gasmarkt van de Europese Unie. Daaraan hebben verschillende factoren bijgedragen, zoals de creatie van de gashandelsplaats Title Transfer Facility met daaraan gekoppelde beurzen, stabiele wet- en regelgeving met gedegen toezicht en een zeer robuuste infrastructuur met onder meer gasopslagen, terminals voor de aanlanding van vloeibaar gas (LNG) en goede verbindingen met de buurlanden. Daarnaast heeft zeker in de beginjaren de aanwezigheid van gas in Nederland (Groningen en kleine velden) een rol van betekenis gespeeld. Een extra impuls gaf de introductie van de kwaliteitsloze gasmarkt. Dit alles 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 deze gasmarkt is dan ook een noodzakelijke voorwaarde om de leveringszekerheid te borgen terwijl de gaswinning uit het Groningenveld wordt afgebouwd en beëindigd.

⁶ 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.

Leveringszekerheid betekent dat eindafnemers van gas op het juiste moment en in de juiste kwaliteit (laag- of hoogcalorisch gas) met de benodigde hoeveelheid gas 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 (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 Minimaliseren gaswinning en besluitvormingssystematiek

In 2018 zijn de Gaswet en Mijnbouwwet gewijzigd met de Wet minimalisering gaswinning. Deze wet is gericht op het terugbrengen van de winning uit het Groningenveld op basis van het uitgangspunt «niet meer dan nodig». Voor het Groningenveld golden lange tijd dezelfde regels als voor de kleine velden. Op basis van de Mijnbouwwet zoals die op het moment van het voornoemd besluit van 29 maart 2018 van kracht was, mocht een vastgesteld winningsniveau volledig worden geproduceerd, los van de vraag of dit volume echt noodzakelijk was voor de leveringszekerheid. Dit sloot niet aan bij het voornemen om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel als mogelijk af te bouwen en te beëindigen. Om mogelijk te maken dat uit het Groningenveld niet meer gas zou worden geproduceerd dan nodig voor de leveringszekerheid is de Mijnbouwwet gewijzigd. Hiertoe is speciaal voor de winning uit het Groningenveld een besluitvormingssystematiek ontwikkeld, inclusief een winningsplicht voor de vergunninghouder om niet meer of minder te winnen dan vastgelegd in de jaarlijkse door de Minister van Economische Zaken en Klimaat (hierna: Minister van EZK) vastgestelde (en eventueel ook tussentijds gewijzigde) operationele strategie. Deze systematiek is opgenomen in de Gaswet en Mijnbouwwet, welke op basis van de voornoemde Wet «minimalisering gaswinning» tussen 30 oktober 2018 en 1 januari 2019 stapsgewijs in werking is getreden.

De Minister beslist binnen de huidige systematiek jaarlijks 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. NAM heeft aldus een winningsplicht.

2.3.1 Raming en graaddagenformule

De procedure voor de jaarlijks vast te stellen operationele strategie start met een raming van de benodigde inzet van het Groningenveld (volume en daarvoor benodigde capaciteit) door GTS. Deze inzet wordt onder dit uitgangspunt bepaald door de vraag naar laagcalorisch gas. De inzet van het Groningenveld wordt, uitgaande van de optimale inzet van alle middelen, waaronder de mogelijkheid om hoogcalorisch gas door stikstofinzet te converteren en de inzet van de laagcalorische gasopslagen, geminimaliseerd.

Het uiteindelijke winningsvolume uit het Groningenveld werd tot en met gasjaar 2021–2022 door middel van de graaddagenformule bepaald op basis van het daadwerkelijke temperatuurverloop gedurende het gasjaar. De graaddagenformule bepaalde lopende het jaar echter niet welke hoeveelheid gas van dag tot dag of binnen een dag uit het Groningenveld gewonnen wordt. Die dagelijkse operaties werden bepaald door GasTerra bij de uitvoering van haar rol in het voorzien in de vraag naar laagcalorisch gas. Bij die dagelijkse operaties handelde GasTerra binnen de gestelde kaders, waaronder de graaddagenformule, zodat aan het eind van het gasjaar de hoeveelheid gewonnen gas uit het Groningenveld uitkwam op het uit de formule volgende jaarvolume.

Bij het opstellen van de raming wordt uitgegaan van een verwachte stikstofinzet van 100% van de baseload stikstofinstallaties van GTS op alle dagen en het beschikbare werkgasvolume in de gasopslagen. Beperkte afwijkingen van de uitgangspunten kunnen doorgaans binnen de bewegingsruimte voor de dagelijkse operaties worden opgevangen. Langdurige en substantiële afwijkingen moeten aan de Minister worden gemeld zodat de operationele strategie eventueel kan worden bijgesteld.⁷

2.3.2 Operationele strategie

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. 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) vraagt de Minister zijn wettelijk adviseurs, bestaande uit de regionale overheden, de IGM, TNO en de Mijnraad, om te adviseren over de operationele strategie(ën). De adviezen betrekken de Minister bij het vaststellen van de operationele strategie.

De Minister stelt de operationele strategie vast met een vaststellingsbesluit dat geldt voor één gasjaar, dat loopt van 1 oktober tot en met 30 september in het daaropvolgende jaar. De Minister betreft bij de vaststelling zowel het veiligheidsbelang en het maatschappelijk belang van het niet kunnen voorzien van de eindafnemers van laagcalorisch gas, als het belang van de veiligheids-risico's voor omwonenden als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de gaswinning (zie paragraaf 3.2 voor een uitleg over wat onder het begrip «veiligheid» wordt verstaan).

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. Daarbij geldt dat na publicatie van het ontwerp vaststellingsbesluit eenieder gedurende zes weken zienswijzen kan indienen.

⁷ 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) en de wijzigingsbesluiten van 1 april 2022 (Kamerstukken II 2021/22, 33 529, nr. 996) en 13 juli 2022 (Kamerstuk II 2021/22, 33 529, nr. 1035).

3 Einde inzet van het Groningenveld

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt onder paragraaf 3.2 allereerst het begrip veiligheid, welke uit twee onderdelen bestaat. Vervolgens wordt in paragraaf 3.3 een beknopt overzicht gegeven van de afbouw van de gaswinning sinds het kabinetbesluit in 2018 om de gaswinning te beëindigen. Paragraaf 3.4 belicht de stand van zaken van de maatregelen die zijn getroffen om het Groningenveld te sluiten. Tot slot wordt in paragraaf 3.5 de afweging tot beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld per uiterlijk 1 oktober 2024 toegelicht.

3.2 Veiligheid in Groningen

De gaswinning leidt tot aardbevingen die van een dermate magnitude zouden kunnen zijn dat zij een risico vormen voor de veiligheid.

Voor de geïnduceerde aardbevingen in het Groningenveld wordt een veiligheidsnorm gehanteerd op basis van het advies van de commissie Meijdam uit 2015.⁸ 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 Meijdam en het advies van de Mijnraad.⁹ In het risicobeleid naar aanleiding van geïnduceerde aardbevingen in Groningen is bepaald dat:

- bij gebouwen met een Lokaal Persoonlijk Risico (hierna: LPR) groter dan 10^{-4} (per jaar) direct maatregelen nodig zijn om dat risico te verkleinen;
- gebouwen met een LPR groter dan 10^{-5} (per jaar) worden opgenomen in het versterkingsprogramma van de Nationaal Coördinator Groningen (hierna: NCG) en krijgen een individuele veiligheidsbeoordeling. Gebouwen die niet voldoen aan deze norm worden versterkt;
- ook gebouwen die in de verrijking zijn toegevoegd door NCG of gemeenten, en gebouwen met een licht verhoogd risico, worden beoordeeld op de veiligheidsnorm. Gebouwen die niet voldoen aan deze norm worden versterkt;
- gebouwen die in voorgaande jaren zijn aangemerkt als (licht) verhoogd risico (bovenstaande opsomming) worden altijd onderzocht. Het risicoprofiel van gebouwen wordt dus niet afgeschaald door een nieuwe seismische dreigings- en risicoanalyse (hierna: SDRA).

Ondanks het feit dat de gaswinning is afgebouwd is het nog niet veilig genoeg. De versterkingsoperatie bevat 27.318 adressen waarvan 9.566 adressen voldoen aan de veiligheidsnorm (al dan niet na versterking). 6.100 adressen nog moeten worden beoordeeld. Bij 8.873 adressen heeft een beoordeling plaatsgevonden en is gebleken dat ze niet op norm zijn. Bij 2.779 adressen is (de voorbereiding van) de bouw gestart.¹⁰

Zoals SodM de afgelopen jaren regelmatig heeft duidelijk gemaakt, valt onder het begrip veiligheid ook nadrukkelijk een tweede element: de gezondheid en het welbevinden van de inwoners van het aardbevingsgebied.¹¹ Het belang van het hanteren van dit brede veiligheidsbegrip

⁸ Kamerstukken II 2015/16, 33 529, nrs. 205 en 212.

⁹ Kamerstukken II 2018/19, 33 529, nr. 527.

¹⁰ Dit betreft de stand per 31 juli 2023. Recentere cijfers waren op het moment van schrijven nog niet beschikbaar. Bron: <https://dashboardgroningen.nl/versterken-en-veiligheid>

¹¹ Zie bijvoorbeeld: Staatstoezicht op de Mijnen, «Voortgang van de versterkingsopgave en de afbouw van de gaswinning ('21-'22)», 2022.

wordt geïllustreerd door de studies die het Gronings Perspectief sinds 2016 uitvoert naar de psychosociale impact van de gaswinning op de bewoners van Groningen. Het onderzoek wordt uitgevoerd door onderzoekers van de Rijksuniversiteit Groningen en onderzoeksinstituut Nivel in samenwerking met het Sociaal Planbureau Groningen. Het onderzoek van het Gronings Perspectief laat zeer indringend zien dat inwoners van Groningen zowel fysieke als geestelijke gezondheidsproblemen hebben door de gaswinning uit het Groningenveld.¹² Inwoners ervaren gezondheidsklachten door de aanwezigheid van schades en de spanning die dit met zich meebrengt. 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.

3.3 Afbouw van de gaswinning

In 2018 heeft het kabinet vanwege de veiligheid van de inwoners van Groningen besloten de gaswinning uit het Groningenveld af te bouwen. Er is een afbouwpad ingezet waarbij de besluitvorming per gasjaar volgens het principe uit de Wet minimalisering gaswinning plaatsvindt. Aanvankelijk werd beoogd de gaswinning in 2030 volledig te beëindigen, maar in 2019 is besloten de afbouw te versnellen. Dat heeft ertoe geleid dat de gaswinning in het gasjaar 2019–2020 kon worden vastgesteld op 11,8 miljard Nm³ in een qua temperatuur gemiddeld jaar.¹³ In de daaropvolgende jaren is de gaswinning steeds verder afgebouwd, waarna met de vaststelling van het «waakvlamniveau» van 2,8 miljard Nm³ voor het gasjaar 2022–2023 een nieuwe fase is begonnen.¹⁴ Daarmee is de laatste fase van de inzet van het Groningenveld in gang gezet.

Met de afbouw van de gaswinning zijn ook productielocaties die niet nodig zijn om in de leveringszekerheid te voorzien buiten gebruik genomen. Omwille van de veiligheid heeft SodM in 2018 geadviseerd om het cluster Loppersum te sluiten.¹⁵ De vijf productielocaties binnen dit cluster zijn sindsdien gesloten en worden niet meer gebruikt om gas te winnen. De ontmanteling van deze productielocaties is reeds in gang gezet. Bij aanvang van het gasjaar 2020–2021 bleken nog eens drie productielocaties (Bierum, Siddeburen en Eemskanaal) niet meer nodig te zijn en is besloten deze te sluiten.¹⁶ Dit werd gevolgd door de sluiting van productielocatie Tjuchem bij de start van het gasjaar 2021–2022.¹⁷

Bij de aanvang van het gasjaar 2022–2023 waren elf van de oorspronkelijk twintig productielocaties nog actief op de waakvlam. Per 1 april 2023 zijn zes van deze elf productielocaties gesloten. Vanwege de spanningen op de internationale gasmarkt als gevolg van de oorlog in Oekraïne is met NAM afgesproken dat NAM tot 1 oktober 2023 geen onomkeerbare stappen zet in het sluitingsproces van deze zes productielocaties.¹⁸ Vanaf 1 oktober 2023 geldt een nieuw vaststellingsbesluit waarin de (eventuele) inzet van de productielocaties is vastgelegd.

¹² Zie: Gronings Perspectief, *De psychosociale impact van de gaswinningsproblematiek op bewoners in 2021 en 2022. Eindrapport Gronings Perspectief fase 3*, Rijksuniversiteit Groningen 2023.

¹³ Kamerstukken II 2018/19, 33 529, nr. 678.

¹⁴ Kamerstukken II 2022/23, 33 529, nr. 1065.

¹⁵ Kamerstukken II 2017/18, 33 529, nr. 424.

¹⁶ Kamerstukken II 2020/21, 33 529, nr. 803.

¹⁷ Kamerstukken II 2021/22, 33 529, nr. 902.

¹⁸ Kamerstukken II 2022/23, 33 529, nr. 1139.

3.4 De maatregelen voor sluiting van het Groningenveld

De definitieve sluiting van het Groningenveld wordt mogelijk gemaakt door een aantal maatregelen die sinds 2018 in gang zijn gezet. Dit betreft de inzet en beschikbaarheid van stikstofinstallaties waarmee hoogcalorisch gas naar laagcalorisch gas wordt omgezet, de voortgang van de afbouw van de vraag naar laagcalorisch gas, de inzet van de gasopslagen (inclusief de omzetting van de gasopslag Grijskerk van een opslag voor hoogcalorisch gas naar laagcalorisch gas¹⁹) en de aanvoer van hoogcalorisch gas. Over de status van deze maatregelen rapporteert de Minister twee keer per jaar aan de Tweede Kamer.²⁰

3.4.1 De inzet van stikstof

Om voldoende stikstofcapaciteit voor de conversie van hoogcalorisch gas naar laagcalorisch gas te garanderen is besloten tot de bouw van een nieuwe stikstofinstallatie in Zuidbroek. De ingebruikname is meermaals vertraagd. Het is de verwachting dat de ingebruikname op 2 oktober 2023 stapsgewijs wordt gerealiseerd. Per 2 oktober komt 60.000 m³/u firm stikstofcapaciteit beschikbaar en 120.000 m³/u capaciteit op zogenaamde «interruptible» basis. «Firm» betekent dat de beschikbare stikstof zonder beperkingen kan worden ingezet en gegarandeerd beschikbaar is. «Interruptible» betekent dat de productie onderbroken kan worden i.v.m. eventuele kinderziektes waarmee de installatie te maken kan hebben. Op respectievelijk 20 oktober en 7 november 2023 volgt in stappen van 60.000 m³/u de resterende firm capaciteit van 120.000 m³/u.²¹

Een tweede maatregel die in dit kader is genomen, betreft de inkoop van extra stikstof. Voorzien werd dat met deze maatregel 2,25–2,5 miljard Nm³ Groningengas bespaard zou kunnen worden. Het mengstation Wieringermeer is uitgebreid om deze stikstof te kunnen mengen met hoogcalorisch gas. Sinds december 2019 wordt er 80.000 m³/uur stikstof ingezet op het mengstation.

3.4.2 Afbouw van de vraag naar laagcalorisch gas

In het buitenland is de afbouw van de vraag naar laagcalorisch gas voortvarend opgepakt. Duitsland, België en Frankrijk schakelen afnemers van laagcalorisch gas om naar hoogcalorisch gas en rapporteren hier twee keer per jaar over.²² Deze afbouw loopt voorspoedig: zowel Duitsland als België zien mogelijkheden om afnemers van laagcalorisch gas eerder dan aanvankelijk geraamd om te schakelen. Daardoor zal de ombouw in België reeds in 2024 worden voltooid. In Frankrijk en Duitsland schakelen de laatste gebruikers om in gasjaar 2029–2030.

Een maatregel die GTS in dit verband heeft genomen betreft het exporteren van pseudo-Groningengas via het exportpunt Oude Statenzijl. Op dit exportpunt kon voorheen alleen Groningengas worden geëxporteerd. Tevens is in dit verband besloten tot het verrijken van het geëxporteerde pseudo-Groningengas tot het maximum van de Duitse laagcalorisch gas Wobbe band. Dit wordt sinds het voorjaar van 2021 toegepast, waardoor de export van laagcalorisch gas verder kon worden beperkt.

¹⁹ Kamerstukken II 2020/21, 33 529, nr. 848.

²⁰ 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, Kamerstukken II 2022/23, 33 529, nr. 1083.

²¹ Kamerstukken II 2023/24, 33 529, nr. 1170.

²² Zie bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 29 023, nr. 397 voor het meest recente rapport.

Ook de ombouw van de grootste negen afnemers van laagcalorisch gas in Nederland draagt bij aan de reductie van de vraag naar laagcalorisch gas. Per 1 oktober 2022 geldt een verbod voor deze afnemers om laagcalorisch gas van het net te onttrekken.²³ Vijf van de negen afnemers zijn inmiddels omgebouwd. Voor de vertraagde afnemers zijn tijdelijke ontheffingen verleend van het verbod op het gebruik van laagcalorisch gas, deze grootverbruikers zullen op den duur ook worden omgeschakeld.

3.4.3 Inzet van de gasopslagen

Op 8 maart 2021 is het Norg Akkoord tot stand gekomen.²⁴ In dit akkoord is onder meer afgesproken dat de gasopslag 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 gasopslag Norg bestrijken de periode tot en met 30 september 2027. Deze afspraken zorgen er voor dat de stikstofinstallaties optimaal kunnen worden ingezet en dat gasopslag Norg (deels) wordt gevuld met hoogcalorisch gas dat met behulp van stikstof wordt geconverteerd tot laagcalorisch gas.

Op 1 april 2022 heeft de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat (hierna: Staatssecretaris van EZK) ingestemd met de inzet van de gasopslag Grijskerk als laagcalorisch gasopslag in plaats van als een hoogcalorische gasopslag. De omzetting van de gasopslag is voorspoedig verlopen. Tijdens de eerste opslagcyclus waarin laagcalorisch gas is geïnjecteerd in gasopslag Grijskerk en vervolgens is geproduceerd, is gebleken dat de gasopslag reeds per 1 oktober 2023 als laagcalorisch gasmiddel kan worden ingezet.²⁵

Naast de grote gasopslagen Norg en Grijskerk zijn er nog kleinere opslagen voor laagcalorisch gas. Dit zijn de piekgasinstallatie (PGI) Alkmaar en de zoutcavernes bij Zuidwending. De inzet van deze opslagen draagt ook bij aan de sluiting van het Groningenveld. De PGI Alkmaar zorgt ervoor dat pieken in de vraag naar laagcalorisch gas als gevolg van extreme kou kunnen worden opgevangen en de zoutcavernes bij Zuidwending worden ingezet in het geval van onbalanssituaties in het laagcalorische gassysteem. In dergelijke gevallen hoeft dus geen ook beroep (meer) te worden gedaan op het Groningenveld.

3.4.4 Aanvoer van hoogcalorisch gas

Om het Groningenveld te kunnen sluiten moet er ook voldoende aanbod zijn van hoogcalorisch gas. Hoogcalorisch gas is immers nodig voor de productie van laagcalorisch gas via de stikstofinstallaties. De oorlog in Oekraïne heeft tezamen met de sabotage van de NordStream-pijpleiding tot een grote afname in de gasleveringen vanuit Rusland aan Noordwest Europa geleid. Dit resulteert in het (blijvend) wegvallen van de aanvoer van hoogcalorisch gas uit Rusland. De beschikbaarheid van voldoende hoogcalorisch gas is daarmee onzekerder geworden. Om het wegvallen van Russisch gas op te vangen, zet het kabinet in op gasbesparing, versnelde verduurzaming, het vergroten van de LNG-importcapaciteit, een versnellingsaanpak van gaswinning op de Noordzee, de gezamenlijke inkoop van gas in EU-verband, het versterken van relaties met

²³ Stb. 2020, nr. 169.

²⁴ Zie voor de tekst van het Norg Akkoord en een uitgebreide toelichting Kamerstukken II 2020/21, 33 529, nr. 850.

²⁵ Zie Kamerstukken II 2021/22, 33 529, nr. 996 en Kamerstukken II 2022/23, 33 529, nr. 1088.

gas-producerende landen, en het gevuld hebben van de gasopslagen voor minimaal 90% bij aanvang van de winter 2023–2024.²⁶

3.4.5 Verduurzamen gebouwde omgeving en glastuinbouw

Bij het besluit tot het beëindigen van de gaswinning zijn verduurzaming in de gebouwde omgeving en de glastuinbouw gepositioneerd als maatregelen om de vraag naar Groningengas te verminderen. In de glastuinbouw wordt gewerkt aan het beperken van het energieverbruik en daarmee de gasvraag. In het kader van het Klimaatakkoord wordt gewerkt aan de overstap naar duurzame warmtebronnen in de gebouwde omgeving. Dit is beleid dat pas op de langere termijn effect zal hebben en zal op korte termijn dus geen concrete bijdrage leveren aan het terugbrengen van de Groningenproductie. In de Kamerbrieven van 14 maart, 22 april, 20 juni en 21 juli 2022 zijn aanvullende maatregelen aangekondigd ten behoeve van de vraagreductie in de gebouwde omgeving en bij bedrijven.²⁷ Het kabinet heeft in april 2023 aangegeven te blijven inzetten op versnelde verduurzaming.²⁸

3.5 Gasjaar 2022-2023: gaswinning op de waakvlam

Met het gasjaar 2022–2023 is een nieuwe fase aangebroken. De volumevraag op het Groningenveld was dusdanig laag dat de inzet anders werd dan in de voorgaande jaren. Het Groningenveld dient momenteel enkel nog als reservemiddel voor bepaalde uitzonderlijke situaties en kan aanvullend ingezet worden indien extra capaciteit benodigd is. Hiertoe is een aantal productielocaties operationeel door op het waakvlamniveau te produceren. De hoogte van de winning wordt niet langer bepaald door het temperatuurverloop gedurende het gasjaar en volgt dus evenmin een graaddagenformule. In plaats daarvan is de productie die gepaard gaat met het operationeel houden van productielocaties (de zogenoemde waakvlam) leidend voor de hoogte van de gaswinning. Daarnaast kan door incidentele aanvullende inzet van het Groningenveld de hoogte van de gaswinning beperkt verhoogd worden ten opzichte van deze waakvlam. Dit mag alleen in uitzonderlijke situaties die zijn vastgelegd in het vaststellingsbesluit.²⁹

De uitgangspunten voor de waakvlam zijn in gasjaar 2022–2023 als volgt. Productielocaties die nodig zijn voor de reservecapaciteit moeten het hele jaar door operationeel worden gehouden. In de maanden november tot en met maart moet een deel van de productielocaties direct opregelbaar zijn. Dat wil zeggen dat op korte termijn de productiecapaciteit kan worden verhoogd zonder dat dit negatieve gevolgen heeft voor de kwaliteit van het geproduceerde gas. Op dagen met vorstverwachting geldt dat alle productielocaties direct opregelbaar zijn. Dit betekent dat alle productielocaties in een producerende stand worden gehouden, waarmee schade door bevriezing van de installaties wordt voorkomen.

Het gasjaar 2022–2023 begon met 11 productielocaties die op waakvlamniveau produceerden. Na de winter is de productie op 6 van deze 11 locaties beëindigd. Voor deze locaties geldt dat zij niet produceren maar dat ook nog geen stappen worden gezet waardoor sluiting onomkeerbaar is.

²⁶ Kamerstukken II 2022/23, 29 023, nr. 417.

²⁷ Kamerstukken II 2021/22, 29 023, nr. 283; Kamerstukken II 2021/22, 29 023, nr. 302; Kamerstukken II 2021/22, 29 023, nr. 312; Kamerstukken II 2021/22, 29 023, nr. 337.

²⁸ Kamerstukken II 2022/23, 29 023, nr. 417.

²⁹ Kamerstukken II 2022/23, 33 529 nr. 1065

Deze inzet van het Groningenveld past binnen de huidige systematiek die is gericht op het minimaliseren van de gaswinning. Alleen de productielocaties die nodig zijn om de back-up capaciteit te leveren worden operationeel gehouden. Dit wordt gedaan op een manier waarbij de hoogte van de gaswinning wordt geminimaliseerd terwijl de betrouwbaarheid en integriteit van het systeem, en daarmee de leveringszekerheid, maximaal geborgd zijn.

Ook de winning op waakvlamniveau duurt niet langer dan strikt noodzakelijk. SodM heeft in haar advies voor het vaststellingsbesluit Groningenveld 2022–2023 al geconcludeerd dat het voor NAM niet mogelijk is om met de operationele strategie de bodembeweging en gevolgen voor omwonenden en gebouwen verder te beperken. De reden voor de bodembeweging is namelijk het proces van drukvereffening die in het veld plaatsvindt als gevolg van de gaswinning in het verleden, en niet de lage productieniveaus in het heden (c.q. minimumflow of waakvlam). SodM baseert zich daarbij op verschillende analyses, zoals de SDRA. De Mijnraad heeft in 2020 gewezen³⁰ op de mogelijkheid dat gaswinning op minimumflow behulpzaam zou kunnen zijn om de drukverschillen in het Groningenveld, die zijn ontstaan door de gaswinning in het verleden en die op dit moment bepalend zijn voor de seismische risico's, te vereffenen. Er is echter geen minimumflowstrategie denkbaar waarmee de seismische risico's verder beperkt kunnen worden, gelet op wat SodM hierover heeft gesteld (zoals hierboven beschreven). De suggestie van de Mijnraad kan dan ook niet worden overgenomen.

Het Groningenveld kan in uitzonderlijke situaties dienen als back-up. Dit betekent dat de gaswinning in bepaalde gevallen kan worden verhoogd boven het niveau dat de Minister heeft bepaald. Een incidentele verhoging is alleen toegestaan indien er sprake is van in het vaststellingsbesluit vastgelegde urgente en uitzonderlijke situaties. In deze situaties is extra winning nodig om het evenwicht in het gassysteem in de eerste uren en dagen te kunnen handhaven of bij zeer koude omstandigheden. Het doel van deze inzet is om op zeer korte termijn het goed functioneren van het gassysteem te kunnen garanderen, waarbij de situatie zich over meerdere aaneengesloten dagen kan voordoen. Hiermee wordt beoogd grote technische en veiligheidsrisico's te voorkomen. Bovendien wordt voorkomen dat kleinverbruikers in Nederland in de kou komen te staan. De hoogte van de back-up wordt jaarlijks door GTS geraamd en is tot dusver altijd vastgesteld op maximaal 1,5 miljard Nm³.

3.6 Gasjaar 2023-2024: de gaswinning op nul

In het gasjaar 2023–2024 wordt de gaswinning uit het Groningenveld op nul gezet. Er wordt geen gas geproduceerd en de productielocaties staan niet op de waakvlam. De productielocaties blijven beschikbaar voor de situatie dat er strenge kou is en gelijktijdig een verstoring in het gassysteem optreedt. Het Groningenveld wordt nog niet definitief gesloten, omdat er momenteel nog onvoldoende zekerheid is over de aanvoer van voldoende hoogcalorisch gas.

In het gasjaar 2023–2024 wordt de mogelijkheid behouden om met de elf nog bestaande productielocaties in beperkte mate gas te winnen in bepaalde zeer uitzonderlijke situaties. Het gaat dan om het tijdelijk opstarten vanuit de nul-stand naar het waakvlamniveau als strenge kou aanstaande is, zodat snel gereageerd kan worden als dan belangrijke productiemiddelen uitvallen. Als bijvoorbeeld gasopslag Norg uitvalt, is

³⁰ Mijnraadadvies sluiting productielocaties en minimum flow Groningenveld d.d. 16 juli 2020, p. 13, Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 33 529, nr. 803

de leveringszekerheid zonder inzet van het Groningenveld nog geborgd tot een gemiddelde effectieve etmaaltemperatuur van $-6,5\text{ }^{\circ}\text{C}$ (waarbij temperaturen net onder het vriespunt en windkracht 5 ook resulteren in een effectieve temperatuur van $-6,5\text{ }^{\circ}\text{C}$). Dit blijkt uit een aanvullende analyse van GTS bovenop de raming die ten behoeve van het vaststellingsbesluit voor het betreffende gasjaar is opgeleverd. Deze temperaturen komen statistisch gezien elke winter vier dagen voor, maar in de afgelopen tien jaar waren er slechts twee winters waarbij het daadwerkelijk $-6,5\text{ }^{\circ}\text{C}$ of kouder was. Op het moment dat een gemiddelde effectieve etmaaltemperatuur van $-6,5\text{ }^{\circ}\text{C}$ of lager verwacht wordt, wordt een aantal productielocaties alvast op het waakvlamniveau gezet. Daardoor is de leveringszekerheid ook geborgd als tijdens de koude periode bijvoorbeeld gasopslag Norg zou uitvallen. Dan kan in die situatie de productie verhoogd worden boven het waakvlamniveau. Op deze wijze wordt de gaswinning geminimaliseerd, maar is ook de leveringszekerheid voldoende geborgd.

3.7 De afweging tot sluiting per 1 oktober 2024

Zoals eens te meer duidelijk is gemaakt door het onderzoek van de parlementaire enquêtecommissie, trekt de aardgaswinning diepe sporen in de Groningse samenleving. Tegen deze achtergrond stelt de parlementaire enquêtecommissie dan ook terecht dat Nederland een ereschuld heeft aan Groningen. Om die ereschuld in te lossen wijst de enquêtecommissie om te beginnen vooral op het gestand houden van het streven van het kabinet om het Groningenveld per 2023 of uiterlijk 2024 te sluiten.³¹ Het kabinet is doordrongen van het belang van die ambitie, en neemt daarom de stap om het Groningenveld uiterlijk per 1 oktober 2024 definitief te sluiten. Hoewel na het sluiten van het Groningenveld de seismiciteit in Groningen niet direct zal stoppen, is het sluiten de enige manier om te zorgen dat de aardbevingen op termijn volledig zullen afnemen omdat de bron wordt weggenomen.

Het kabinet zet daarmee de veiligheid van de inwoners van het aardbevingsgebied voorop. De resultaten van de PEGA laten zien dat veiligheid niet enkel benaderd kan worden door het berekenen van fysieke risico's. Veiligheid moet nadrukkelijk bekeken worden vanuit een breder perspectief, inclusief de gezondheid en het welbevinden van de inwoners, iets waar SodM de afgelopen jaren frequent op heeft gewezen. Zoals blijkt uit de studies van het Gronings Perspectief en de PEGA, zijn de fysieke, geestelijke en sociale effecten die van de gaswinning en de schade- en versterkingsoperatie uitgaan op de inwoners van Groningen zeer ingrijpend en niet te onderschatten. Vanuit het oogpunt van de inwoners is er daarom alle reden om de gaswinning uit het Groningenveld uiterlijk per 1 oktober 2024 definitief te beëindigen.

Op het moment dat de sluiting van het Groningenveld wordt beoogd is naar verwachting een groot deel van de maatregelen ten behoeve van de leveringszekerheid gerealiseerd. Zo ligt de afbouw van de buitenlandse vraag op schema, is de ombouw van de grootverbruikers gaande, kan gasopslag Grijpskerk per 1 oktober 2023 worden ingezet als laagcalorische berging, en is stikstofinstallatie Zuidbroek II per 2 oktober 2023 gereed om hoogcalorisch gas om te zetten naar laagcalorisch gas.

Voor aankomend gasjaar is er echter onvoldoende zekerheid over voldoende aanvoer van hoogcalorisch gas door de wereldwijde spanningen op de gasmarkt als gevolg van de Russische invasie in

³¹ Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Groningers boven gas. Rapport parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen*, blz. 89.

Oekraïne. Ondanks het feit dat de beschikbaarheid van hoogcalorisch gas sterk is verminderd sinds de Russische invasie in Oekraïne, is er momenteel geen sprake van fysieke tekorten. Sinds de invasie is in hoog tempo gewerkt aan het vergroten van de LNG-importcapaciteit. Dit heeft ertoe geleid dat Nederland technisch gezien over voldoende importcapaciteit beschikt voor het verkrijgen van het benodigde volume voor het gasjaar 2023–2024. In de raming voor het gasjaar 2023–2024 schrijft GTS dat er mogelijk een tekort kan ontstaan zonder de inzet van het Groningenveld. Op momenten wanneer er sprake is van een hoge piek in de gasvraag door koude omstandigheden en gelijktijdig uitval van het dan grootste capaciteitsmiddel (gasopslag Norg) zouden mogelijk capaciteitstekorten kunnen ontstaan.³²

De kans dat deze omstandigheden zich gelijktijdig voordoen is klein. Als gevolg van dreigende tekorten kan de gasprijs oplopen en is het mogelijk dat bedrijven door de prijsstijgingen noodgedwongen raken hun gasconsumptie terug te brengen. Ook zijn er uitzonderlijke situaties denkbaar waarin de overheid bedrijven zal moeten dwingen om hun gasaanvoer af te schakelen ter bescherming van de leveringszekerheid van beschermde afnemers zoals huishoudens en ziekenhuizen. Als noodgedwongen over moet worden gegaan tot afschakeling van één of meerdere deelnetten om de rest van het gasnetwerk operationeel te houden, worden ook beschermde afnemers afgeschakeld. De gevolgen van acute tekorten zijn dus groot. Daarom wordt het Groningenveld nog niet definitief gesloten per 1 oktober 2023.

Wel sluit het Groningenveld definitief per 1 oktober 2024. De risico's voor de leveringszekerheid worden namelijk in de loop van de tijd kleiner en mogelijke mitigerende maatregelen zijn dan nog verder in kaart gebracht. Daarnaast zal de capaciteitsvraag verder zijn gedaald als gevolg van verminderde export en lopende energiebesparingstrajecten bij huishoudens en bedrijven. Na de winter van 2023–2024 is er ook meer duidelijkheid over hoe de nieuwe stikstofinstallatie Zuidbroek II functioneert. In 2022 is gebleken dat het gassysteem weerbaar is en zeer ingrijpende, onverwachte schokken en de effecten daarvan kan doorstaan. Dat maakt duidelijk dat een stap als het sluiten van het Groningenveld, die al in 2018 werd aangekondigd en wordt opgevangen met bovenstaande maatregelen, verantwoord is.

Door definitief met de gaswinning uit het Groningenveld te stoppen worden de hierboven beschreven negatieve effecten voor de inwoners van het aardbevingsgebied verder beperkt. Zo wordt een belangrijke stap gezet bij het vergroten van de veiligheid, het veiligheidsgevoel van inwoners, de terugkeer van de sociale cohesie en het verbeteren van de leefbaarheid in het gebied. Daarmee kan een begin worden gemaakt met het herstel van vertrouwen van de inwoners van het aardbevingsgebied.

4 Wettelijke bepalingen na einde inzet Groningenveld

4.1 Inleiding

Dit wetsvoorstel voorziet in bepalingen die het definitieve einde van de gaswinning uit het Groningenveld vastleggen. Er wordt expliciet bepaald dat er geen gaswinning uit het Groningenveld meer mag plaatsvinden. Daarnaast wordt erin voorzien dat de bijzondere bepalingen met

³² Zowel GTS (in haar raming voor gasjaar 2023–2024) als DNV (in de validatie van de GTS-raming) ontwaren dit risico. Wel schat DNV de grootte van de potentiële tekorten lager in dan GTS, omdat DNV onder andere een relatief lagere inschatting maakt van de export op een koude dag.

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. Deze onderdelen worden hierna toegelicht in paragraaf 4.2.

Tevens wordt voorzien in nieuwe bepalingen die nodig zijn voor 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 seismiciteit. Dit wordt toegelicht in paragrafen 4.3 en 4.4.

Wat betreft de taak van GTS om jaarlijks een raming op te stellen van de voor leveringszekerheid benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas en deze te voorzien van een prognose voor de vraagontwikkeling naar laagcalorisch gas in de komende tien jaar geldt dat deze taak wordt gewijzigd in het meer generieke rapporteren over de leveringszekerheid van gas in Nederland. Dit wordt toegelicht in paragraaf 4.5. Daarnaast zullen de resterende wettelijke taken van GasTerra uit de Gaswet met dit wetsvoorstel komen te vervallen. Dit wordt toegelicht in paragraaf 5.1.

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 reeds bij of krachtens de Mijnbouwwet vastgelegde regels.³³

4.2 Einde gaswinning

4.2.1 Einde inzet Groningenveld en operationele strategie

Dit wetsvoorstel regelt het definitieve einde van de gaswinning uit het Groningenveld. In een voorgestelde wijziging van het huidige artikel 52c van de Mijnbouwwet wordt expliciet bepaald dat uit het Groningenveld geen gas meer wordt gewonnen vanaf 1 oktober 2024. Het definitieve einde van de gaswinning brengt daarnaast met zich mee 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 op grond van de Wet minimalisering 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 kunnen daarom vervallen. In het verlengde daarvan wordt voorgesteld de verwijzingen naar deze bepalingen uit de Gaswet en de Mijnbouwwet te schrappen, 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 wordt in dat verband voorgesteld ook de bepalingen in de Gaswet en de Mijnbouwwet te schrappen die met de Wet minimalisering gaswinning zijn toegevoegd ten behoeve van de minimalisering van de gaswinning uit het Groningenveld.

³³ 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. Een deel van de bepalingen blijft behouden, of wordt gewijzigd om aan te sluiten bij de nieuwe situatie.

Ten eerste blijft artikel 52b gelden. Dit artikel expliciteert dat de systematiek die voor overige vergunninghouders geldt 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 minimalisering gaswinning in 2018 verlaten en vervangen door een besluitvormings- en sturingsystematiek 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 het veld in het geheel niet meer inzetbaar zal zijn en aan deze systematiek een einde komt 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 toepasselijkheid van 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 voor wat betreft het Groningenveld. In plaats daarvan blijft de specifiek op het Groningenveld toegesneden zorgplicht gelden die met de Wet minimalisering gaswinning in artikel 52g is opgenomen en wordt met dit wetsvoorstel voorgesteld om deze op een aantal punten aan te passen om aan te sluiten bij de situatie dat de gaswinning is beëindigd. Dit wordt in paragraaf 4.3 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 het gebied van de monitoring van de seismiciteit ten aanzien van het Groningenveld. Dit wordt in paragraaf 4.4 toegelicht.

4.2.2 Veiligheidsnorm

Thans wordt voor risico's gerelateerd aan aardbevingen veroorzaakt door de gaswinning uit het Groningenveld een veiligheidsnorm gehanteerd. De veiligheidsnorm is vastgelegd in artikel 52d van de Mijnbouwwet en ingevuld in artikel 1.3a.3 van de Mijnbouwregeling. De voor het Groningenveld relevante bepalingen uit de Mijnbouwwet komen met het voorliggende wetsvoorstel echter te vervallen, waaronder ook de omschrijving van de veiligheidsnorm. De veiligheidsnorm blijft echter óók na sluiting van het Groningenveld van belang als norm voor de versterkingsoperatie. Daarom wordt in dit wetsvoorstel voorzien in het verplaatsen van de veiligheidsnorm, en de invulling uit de Mijnbouwregeling daarvan, naar de Tijdelijke wet Groningen (hierna: TwG). In de TwG wordt beschreven welke verantwoordelijkheden de Minister en de gemeenten hebben ten aanzien van de versterkingsoperatie die als doel heeft onveilige gebouwen aan de veiligheidsnorm te laten voldoen.

4.2.3 Verwijdering productielocaties

Productielocaties waaruit geen gas meer wordt gewonnen, moeten op grond van artikel 44 van de 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) zijn de regels en procedures voor het verwijderen en hergebruiken van mijnbouwwerken verduidelijkt, geactualiseerd en aangevuld.³⁴ 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 en dus permanent afgesloten. 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.³⁵ Inmiddels is begonnen aan de ontmanteling van de vijf al in 2018 buiten gebruik gestelde productielocaties in het Loppersum cluster en de ontmanteling van productielocaties Bierum, Siddeburen en Eemskanaal. De komende jaren wordt dit proces voortgezet. Als ook de laatste productielocaties niet meer nodig zijn en gaswinning uit het Groningenveld als gevolg van dit wetsvoorstel in het geheel niet meer is toegestaan, zullen ook de laatste locaties worden ontmanteld en verwijderd. Dit maakt het einde van de gaswinning uit het Groningenveld onomkeerbaar.

4.3 Zorgplicht

4.3.1 Huidige systematiek

Binnen de huidige systematiek, die met de Wet minimalisering gaswinning is ingevoerd, beschikt uitsluitend de Minister over sturingsmogelijkheden ten aanzien van de inzet van het Groningenveld. De Minister bepaalt immers jaarlijks hoeveel gas 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 uit te voeren. De systematiek, die geldt voor vergunninghouders van andere velden dan het Groningenveld, op grond van de artikelen 34, 35 en 36 van de Mijnbouwwet is voor het Groningenveld buiten toepassing gesteld (artikel 52b van de Mijnbouwwet). Binnen deze systematiek stelt de vergunninghouder zelf een winningsplan op waarvoor vervolgens instemming van de Minister is vereist. Daarbij heeft de vergunninghouder dus 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 geldt. De algemene zorgplicht ziet op het nemen van alle maatregelen die in redelijkheid geveerd 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.³⁶ De vergunninghouder heeft daarbij geen mogelijkheden meer om – zoals artikel 33 verplicht –

³⁴ Wet van 27 januari 2021 tot wijziging van de Mijnbouwwet (het verwijderen of hergebruiken van mijnbouwwerken en investeringsaftrek) (Stb. 2021, 92).

³⁵ Artikel 1.3a.1 Mijnbouwregeling.

³⁶ Kamerstukken II 2017/18, 34 957, nr. 3 en Kamerstukken II 2017/18, 34 957, nr. 14, p. 11.

nadelige gevolgen van gaswinning te voorkomen. Door middel van de Wet minimalisering 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 minimalisering gaswinning is daarom in artikel 52g van de Mijnbouwwet een zorgplicht opgenomen die is toegesneden op de systematiek voor het Groningenveld. Deze zorgplicht houdt in dat de Minister met de Wet minimalisering gaswinning het deel van de algemene zorgplicht heeft 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.³⁷ Deze basis laat daarbij onverlet dat de verplichting om alle kosten voor schade en versterken te dragen bij de vergunninghouder blijft liggen.³⁸ Met het wetsvoorstel Versterken is de juridische basis voor de versterkingsoperatie verankerd in de Tijdelijke wet Groningen. Artikel 52g, derde lid van de Mijnbouwwet vervalt. Deze verantwoordelijkheid van de Minister is 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 de IGM.

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. 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 gevergd 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 op de economische delicten. Dit neemt niet weg dat het toezicht op de vergunninghouder en de mogelijkheid om de vergun-

³⁷ Kamerstukken II 2017/18, 34 957, nr. 3, p. 13.

³⁸ Kamerstukken II 2017/18, 34 957, nr. 14.

ninghouder strafrechtelijk te vervolgen door middel van de Wet minimalisering 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 IGM, 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 IGM kan een overtreding bij het Openbaar Ministerie melden en het is dan aan het Openbaar Ministerie om te besluiten over vervolging.³⁹

4.3.2 Zorgplicht van de vergunninghouder na beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld

Zoals reeds toegelicht komt met dit wetsvoorstel een einde 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 uit te voeren 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.

De algemene zorgplicht van artikel 33 komt niet terug voor de vergunninghouder van het Groningenveld. De naleving van artikel 33 voor de vergunninghouder is onmogelijk. 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. 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.

Dit neemt niet weg dat de vergunninghouder ook na sluiting een resterende zorgplicht behoudt. De zorgplicht zoals in 2018 is opgenomen in artikel 52g, vierde lid zal blijven gelden. Het betreft de verplichting om ook na beëindiging van de gaswinning alle maatregelen te treffen die redelijkerwijs van hem geveerd 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 zogenaamde 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 dat de activiteiten van de vergunninghouder niet anders zijn dan voor andere mijnbouwonderne-

³⁹ Kamerstukken I 2018/19, 34 957, nr. E.

mingen (zie ook paragraaf 4.2.3). 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 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 gevergd om te voorkomen dat als gevolg van een mijnbouwwerk dat buiten werking is nadelige gevolgen voor mens en milieu worden veroorzaakt.⁴⁰

De IGM houdt toezicht op de naleving van de zorgplicht van de vergunninghouder. Bij overtreding van de zorgplicht kan door de IGM jegens de vergunninghouder handhavend worden opgetreden, bijvoorbeeld door het opleggen van een last onder dwangsom.

De plicht om te voorkomen dat door een mijnbouwwerk dat buiten werking is nadelige gevolgen voor mens en milieu worden veroorzaakt, valt volledig binnen de invloedssfeer van de vergunninghouder. Een overtreding van de zorgplicht wordt toegevoegd aan de Wet op de economische delicten. De mogelijkheid om de vergunninghouder strafrechtelijk te vervolgen blijft dus 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. 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 aan de Minister. De Minister kan daarover bij ministeriële regeling nadere regels stellen. Dit wordt hierna in paragraaf 4.4 nader toegelicht.

4.4 Monitoring van de veiligheidssituatie als gevolg van de bodembeweging

Ook als de gaswinning beëindigd is en de productielocaties gesloten zijn, 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.

4.4.1 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.

⁴⁰ Het begrip «buiten werking» werd geïntroduceerd in de wijziging van de Mijnbouwwet welke in werking trad op 1 januari 2022 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.

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 IGM houdt toezicht op de uitvoering van het meetplan.

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 KNMI.⁴¹

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 ontwikkeling van 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 deze zich verhoudt tot de risicoanalyse verstrekt ter onderbouwing van de operationele strategie. Deze rapportage wordt opgesteld ten genoegen van de Minister en de IGM.

4.4.2 Monitoring na beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld

Zoals in paragraaf 4.3.1 is toegelicht, vervallen 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 het 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 Economische Zaken en Klimaat (hierna: Ministerie van EZK) de geïnduceerde seismiciteit blijft monitoren. Aardbevingen zullen dus

⁴¹ 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.

door het KNMI-meetnetwerk geregistreerd blijven worden en de bodemdaling zal conform het meetplan Noord-Nederland worden gemonitord.

Daarnaast acht het kabinet het van belang om aanvullend hierop specifiek inzicht te hebben in de verwachte bodembeweging ten aanzien van het Groningenveld. Het gaat hierbij onder meer om het inzicht of de drukvereffening en 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 IGM, te rapporteren. Dit wetsvoorstel voorziet erin dat de vergunninghouder 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. Doordat de seismiciteit periodiek wordt onderzocht, kan er op basis van deze analyse besloten worden door de Minister wanneer deze monitoring niet meer nodig is.

4.5 Overzicht leveringszekerheid gas

De jaarlijkse raming van GTS vervalt maar ten behoeve van inzichten in de leveringszekerheid van gas komt er een jaarlijks overzicht voor in de plaats. Artikel 10a van de Gaswet wordt derhalve gewijzigd om aan te sluiten bij de definitieve sluiting van het Groningenveld. In het jaarlijks overzicht zal GTS onder andere ingaan op:

- de hoeveelheid gas die in een gasjaar benodigd is om eindafnemers van de geraamde hoeveelheden hoog- en laagcalorisch gas te voorzien;

- de capaciteit die in een gasjaar benodigd is om eindafnemers van zowel hoog- als laagcalorisch gas te voorzien;
- de benodigde hoeveelheden hoog- en laagcalorisch gas die gedurende het gasjaar moet worden opgeslagen;
- de vraagontwikkeling voor de komende vijf jaar naar hoog- en laagcalorisch gas.

Met deze aanpassing wordt tevens invulling gegeven aan het voornemen uit de Kamerbrief van 9 februari 2021 van de Minister van Buitenlandse Zaken (hierna: Minister van BZ) en de Minister van EZK over strategische afhankelijkheden in het energie-domein, om de huidige rapportage gasvoorzieningszekerheid, die onderdeel vormt van het tweejaarlijkse Investeringsplan van GTS, uit te breiden en een eigenstandig karakter te geven.⁴² Dit om op regelmatige basis een helder inzicht te verkrijgen in de Nederlandse gasleveringszekerheid.

Daarnaast wordt met deze aanpassing voorzien in het voornemen uit de Kamerbrief van 23 juni 2023 van de Minister voor Klimaat en Energie (hierna: Minister voor K&E) en de Staatssecretaris van EZK, om GTS de taak te geven om jaarlijks te adviseren over het per 1 november gewenste vulniveau van met name de seizoensopslag (de vulgraad in de winter) en de benodigde piekcapaciteit⁴³, dat wil zeggen dat de capaciteit die de opslag maximaal kan leveren bij een piekvraag.

5 Overige

5.1 GasTerra

GasTerra is een besloten vennootschap met als aandeelhouders de Staat (10%), 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. De Gaswet en daarop gebaseerde regelingen bevatten een aantal bepalingen die zien op deze taak van GasTerra.

Met de beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld komt de genoemde kernactiviteit van GasTerra te vervallen. Dit vooruitzicht is de reden geweest dat in 2019 is besloten om de activiteiten van GasTerra geleidelijk af te bouwen. De eerste stappen in dit traject zijn reeds gezet. De wettelijke taken van GasTerra worden afgebouwd. Zo is 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. Het bestaan van GasTerra is echter niet volledig gekoppeld aan de sluiting van het Groningenveld; in juni 2023 heeft de Staatssecretaris van EZK de Kamer geïnformeerd dat de afbouw van GasTerra met twee jaar wordt verlengd tot 31 december 2026 om te voldoen aan nog lopende verplichtingen. Dit heeft geen invloed op de besluitvorming met betrekking tot het Groningenveld.⁴⁴

Dit wetsvoorstel voorziet erin dat ook de laatst resterende 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). Aansluitend zal door middel van een wijziging van het Besluit leveringszekerheid Gaswet de aanbiedingsplicht die

⁴² Kamerstukken II 2021/22, 21 501-33, nr. 845.

⁴³ Kamerstukken II 2022/23, 29 023, nr. 442.

⁴⁴ Kamerstukken II 2022/23, 33 529, nr. 1153

GasTerra heeft ten behoeve van de pieklevering komen te vervallen (artikel 2, zesde lid, Besluit leveringszekerheid Gaswet). Het moment waarop deze plichten van GasTerra komen te vervallen moet bezien 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.

5.2 Vervallen taken Technische commissie bodembeweging

De Technische commissie bodembeweging (hierna: Tcbb) heeft in het kader van de Mijnbouwwet thans een aantal adviestaken. Voorgesteld wordt om de taken van de Tcbb te schrappen en de Tcbb als zodanig als commissie op te heffen. Hierna wordt ingegaan op deze taken en de redenen waarom tot het schrappen van deze taken kan worden overgegaan.

5.2.1 Adviesrol instemmingsbesluit winnings- en opslagplan

In artikel 35, tweede lid, van de Mijnbouwwet is geregeld dat de Technische commissie bodembeweging om advies moet worden gevraagd bij de instemming met een winningsplan.

Dit advies heeft betrekking op de bodembeweging ten gevolge van de winning alsmede de daarmee verband houdende activiteiten en de maatregelen ter voorkoming van schade door bodembeweging. Deze adviesverplichting geldt ingevolge artikel 39 van de Mijnbouwwet ook voor opslagplannen en voorts eveneens daar waar dit betreft het permanent opslaan van CO².

Bij de instemming met die hierboven omschreven plannen zijn verschillende adviseurs betrokken. De adviesgroep Economische Zaken van TNO (hierna: TNO-AGE) verifieert de in het plan beschreven bodembeweging en het seismisch risico en de gekozen parameters in het licht van de bij TNO-AGE in beheer zijnde data en veldgegevens. SodM adviseert over de veiligheid en de risicobeheersing van de in het winningsplan beschreven winning en verwachte bodembeweging. De Tcbb adviseert als gezegd over de verwachte bodembeweging en de maatregelen ter voorkoming van schade aan gebouwen. Provincies, gemeenten en waterschappen kunnen met hun advies regionale en lokale kennis inbrengen ten aanzien van de gevolgen van de verwachte bodembeweging in het desbetreffende gebied op het milieu en de natuur en de veiligheid van omwonenden en de te verwachten effecten op aanwezige bebouwing of infrastructurele werken of de functionaliteit daarvan. De Mijnraad adviseert tot slot, alle eerder gegeven adviezen in aanmerking genomen, de Minister ten aanzien van het te nemen besluit op het winningsplan.

Door het aantal adviseurs en doordat de opeenvolgende adviseurs gebruik maken van de eerder afgegeven adviezen is er een langdurig proces ontstaan. In een brief aan de Tweede Kamer van 1 november 2021 (Kamerstukken II 2021/22, 29 023, nr. 276) heeft het kabinet aangekondigd te willen onderzoeken of de doorlooptijden kunnen worden verkort. Een manier om de doorlooptijden te verkorten is het aantal adviseurs terug te brengen. De adviezen van zowel TNO-AGE en SodM overlappen met het advies dat de Tcbb gevaagd wordt. De Tcbb maakt bij het opstellen van haar advies in praktijk gebruik van de adviezen van deze andere adviseurs. De rol die de Tcbb in dit kader speelt kan worden opgevangen via de bestaande advisering van TNO-AGE. Met het oog op verkorting van de procedures kan deze taak van de Tcbb komen te vervallen, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de zorgvuldigheid van de besluitvorming.

5.2.2 Overige taken Tcbb

In paragraaf 6.2 van de Mijnbouwwet worden de overige taken van de Tcbb beschreven. De taken van de Tcbb bestaan onder meer uit de Minister desgevraagd te adviseren over beschikkingen of over voorgenomen wetgeving. Daarnaast heeft de Tcbb een taak om desgevraagd diegene die meent zaakschade te hebben als gevolg van mijnbouwactiviteiten te adviseren over het verband tussen bodembeweging en mijnbouwactiviteiten en het verband tussen bodembeweging en schade die kan ontstaan als gevolg van die bodembeweging.

Het systeem werkt daarbij zo dat iemand die denkt schade te hebben geleden als gevolg van een mijnbouwactiviteit eerst naar de mijnbouwonderneming moet stappen en de mijnbouwonderneming aansprakelijk moet stellen. Indien de mijnbouwonderneming en degene die mijnbouw schade zegt te hebben geleden er onderling niet uitkomen, kan deze laatste om een advies van de Tcbb vragen. Aan dit advies zijn kosten verbonden. De schademelder krijgt dit bedrag terug als Tcbb een hogere schadevergoeding adviseert dan de schademelder van de mijnbouwonderneming aangeboden heeft gekregen.

Met de komst van de Commissie Mijnbouwschade die op 1 juli 2020 van start is gegaan, zal op termijn deze taak van de Tcbb overbodig worden. Op dit moment kan men schade melden bij de Commissie Mijnbouwschade als gevolg van zoutwinning en gas- en oliewinning uit kleine velden en gasopslag. Het Groningenveld en Norg vallen hier buiten en kennen een eigen schadeafhandeling door het Instituut Mijnbouwschade Groningen. Het Ministerie van EZK is voornemens om in 2024 de taken van de Commissie Mijnbouwschade uit te breiden naar de voormalige steenkoolwinning, geothermie en opslag in zoutcavernes.⁴⁵

Burgers en micro-ondernemingen kunnen hun schade rechtstreeks bij de Commissie Mijnbouwschade indienen en deze onderzoekt het causale verband. Indien de Commissie Mijnbouwschade tot de conclusie komt dat de schade is ontstaan als gevolg van een mijnbouwactiviteit adviseert zij de schademelder hierover en stelt ook de hoogte van het bedrag vast. De mijnbouwonderneming heeft zich door middel van een overeenkomst met de Staat gecommiteerd aan de adviezen van de Commissie Mijnbouwschade en zal overgaan tot betaling van het schadebedrag. Indien de indiener het niet eens is met het advies staat de mogelijkheid open om naar de civiele rechter te stappen. Mijnbouwondernemingen hebben zich door middel van een overeenkomst met de Staat gecommiteerd aan de adviezen van de Commissie Mijnbouwschade.

Hiermee zal uiteindelijk de rol van de Tcbb inzake advisering over schadeafhandeling overbodig worden. De Tcbb heeft dit ook eerder geadviseerd zoals ook aangegeven in de Kamerbrief van 8 juli 2019 (Kamerstukken II 2018/19 32 849, nr. 188). De Minister heeft met uitzondering van de instemming met de winningsplannen de afgelopen jaren nauwelijks gebruik gemaakt van de mogelijkheid de Tcbb om advies te vragen op andere beschikkingen of voorgenomen wet- en regelgeving. Ook deze adviestaak kan daarom komen te vervallen.

Bovenstaand voornemen is ook besproken met de leden van de Tcbb. De termijn van verschillende leden van de Tcbb is reeds een keer verlengd in afwachting van het overdragen van taken. De leden van de Tcbb hebben de wens uitgesproken hun taken uiterlijk eind 2023 te willen beëindigen. Vanaf 1 januari 2024 zullen de betreffende taken van de Tcbb derhalve komen te vervallen.

In artikel 114 Mijnbouwwet is tot slot geregeld dat de Tcbb bij een financiële zekerheidsstelling ten aanzien van schade de Minister adviseert.

⁴⁵ Kamerstukken II 2022/23, 32 849, nr. 232.

Zoals in de brief aan de Tweede Kamer van 20 januari 2023 (Kamerstukken II 2022/2023, 32 849, nr. 214) is aangegeven, acht het kabinet het van belang dat periodiek onderzocht moet worden of er nog voldoende financiële middelen aanwezig zijn om zo nodig tijdig in te kunnen grijpen. In een nieuw stelsel wil het kabinet hier verder uitvoering aan geven. Op dit moment adviseert RVO de Minister reeds over de financiële capaciteit van geothermisten. Onderzocht wordt of dit niet verder moet worden uitgebreid. Daarmee kan ook deze taak van de Tcbb worden ondervangen. Bij de uitwerking van de contourennota Mijnbouwwet zal dit aspect verder worden uitgewerkt.⁴⁶

6 Verhouding met Europese en nationale wet- en regelgeving

6.1 EVRM

6.1.1 Algemeen

Ten grondslag aan dit wetsvoorstel en de Wet minimalisering gaswinning ligt het kabinetsbesluit van 29 maart 2018⁴⁷ om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel als mogelijk te beëindigen. De gevolgen van de gaswinning uit het Groningenveld hebben een grote impact op het dagelijks leven van de bewoners van de regio. Het uiteindelijke kabinetsdoel is het volledig beëindigen van de gaswinning uit het Groningenveld. Dit wetsvoorstel voorziet in het formele sluitstuk hiervan.

6.1.2 Grondrechten van bewoners in het aardbevingsgebied

Omdat dit wetsvoorstel het sluitstuk vormt op de Wet minimalisering gaswinning wordt voor een uitgebreide beschrijving van de grondrechten van de bewoners van het aardbevingsgebied verwezen naar de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel.⁴⁸ Kortgezegd zijn van belang de artikelen 2 en 8 van het EVRM.

Op grond van artikel 2 EVRM rust op de Staat als verdragsstaat bij het EVRM de verplichting om passende maatregelen te treffen 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. Deze beoordelingsmarge leidt er toe dat door de Staat een einde wordt gemaakt aan de gaswinning uit het Groningenveld om de risico's voor de bewoners van het aardbevingsgebied zo snel mogelijk en zo veel mogelijk te beperken.

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. De positieve verplichting die op de Staat rust uit hoofde van artikel 8 EVRM leidt er eveneens toe dat de gaswinning uit het Groningenveld wordt beëindigd.

6.1.3 Eigendomsrecht

Op grond van artikel 1 van het Eerste Protocol EVRM heeft de Staat de positieve verplichting om eigendom te beschermen. Dit geldt zowel voor het eigendomsrecht van de bewoners van Groningen als voor het eigendomsrecht van de vergunninghouder, de eigenaar van het gas uit het Groningenveld.

⁴⁶ Kamerstukken II 2022/23, 32 849, 214.

⁴⁷ Kamerstukken II 2017/18, 33 529, nr. 457.

⁴⁸ Kamerstukken II 2017/18, 34 957, nr. 3, p. 16–18.

Ten aanzien van de bewoners van Groningen geldt dit wetsvoorstel als het sluitstuk van de afbouw van de gaswinning en garandeert het dat er nooit meer gewonnen zal worden. Daarmee doet het recht aan de eigendomsrecht van de bewoners op grond van artikel 1 van het Eerste Protocol EVRM.

Ten aanzien van de vergunninghouder geldt dat afspraken zijn gemaakt over de afbouw van de gaswinning uit het Groningenveld en de beëindiging van de winning in het Akkoord op Hoofdlijnen⁴⁹ (hierna: AoH) en het Interim Akkoord Afbouw Gaswinning Groningenveld.⁵⁰ Met de (aandeelhouders van de) vergunninghouder 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 minimalisering gaswinning. Het onderhavige wetsvoorstel is een verdere uitwerking van de afspraken die in het AoH zijn gemaakt. In het AoH is een gebalanceerd pakket van 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. In de overeenkomst bij de artikelen 6.7 en 6.11 van het AoH is opgenomen dat de vergunninghouder afstand doet van eventuele vorderingen op de Staat in verband met gasreserves in het Groningenveld die niet gewonnen zullen worden.⁵¹ Ter compensatie is onder andere het wettelijke regime voor financiële afdrachten op grond van hoofdstuk 5 van de Mijnbouwwet van toepassing geworden op de winningsvergunning Groningen zodat het winstaandeel voor de vergunninghouder jaarlijks hoger is. Ook is overeengekomen dat de Staat zich inspant een onafhankelijke publiekrechtelijke entiteit in te richten die op exclusieve basis wordt belast met de uitvoering van de schadeafhandeling en de versterkingsopgave.

Met dit wetsvoorstel is sprake van inmenging in een eigendomsrecht van de vergunninghouder. Het wetsvoorstel beëindigt immers de gaswinning uit het Groningenveld en de vergunninghouder kan daardoor niet meer beschikken over de gasreserves in het Groningenveld. Uit vaste jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) volgt dat inmenging in het eigendomsrecht gerechtvaardigd kan zijn als: i) de inmenging bij wettelijk voorschrift voorzien is, ii) met de inmenging een gerechtvaardigd algemeen belang gediend wordt, en iii) er een redelijke verhouding, een «fair balance» bestaat tussen de mate van inmenging en het daarmee gediende algemeen belang

Het vereiste van legaliteit brengt mee dat inmenging in het eigendomsrecht voorzien moet zijn bij wet. Daarnaast moet de wettelijke regeling precies, toegankelijk en voorzienbaar zijn. Dit wetsvoorstel voldoet aan deze voorwaarde. In het wetsvoorstel wordt duidelijk omschreven onder welke voorwaarden de gaswinning uit het Groningenveld zal worden beëindigd. Dit wetsvoorstel zal ook op de gebruikelijke wijze bekend worden gemaakt.

Een inmenging in het eigendomsrecht moet een algemeen belang dienen. Dit wetsvoorstel voldoet aan deze eis. Het EHRM geeft staten een ruime beoordelingsmarge bij het bepalen wat een legitieme doelstelling in het

⁴⁹ Kamerstukken II 2018/19, 33 529, nr. 493, bijlage.

⁵⁰ Kamerstukken II 2018/19, 33 529, nr. 678, bijlage.

⁵¹ Kamerstukken II 2018/19, 33 529, nr. 525, bijlage.

kader van het algemeen belang is. Het algemeen belang wordt met dit wetsvoorstel gediend ten behoeve van het vergroten van de veiligheid, het beschermen van de persoonlijke levenssfeer en het eigendomsrecht van de bewoners van Groningen. Dit belang weegt zeer zwaar en rechtvaardigt een inmenging in het eigendomsrecht van de vergunninghouder.

Artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM vereist een belangenafweging tussen de mate van inmenging in het eigendomsrecht en het met die inmenging gediende algemene belang. Er moet een «fair balance» worden gevonden tussen het eigendomsrecht en het algemeen belang. Ten aanzien van deze belangenafweging wordt het volgende opgemerkt. De risico's voor de veiligheid van de bewoners van Groningen verbonden aan de aardbevingen als gevolg van gaswinning in Groningen wegen zeer zwaar. Dit belang weegt naar het oordeel van de Minister zwaarder dan het eigendomsrecht van de vergunninghouder. Mede gelet op het feit dat vanaf 1 oktober 2024 naar verwachting een voldoende niveau van leveringszekerheid kan worden gehaald zonder inzet van het Groningenveld en dat met beëindiging van de gaswinning eveneens recht wordt gedaan aan het veiligheidsbelang, het eigendomsrecht en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de bewoners van Groningen.

Een belangrijk punt bij de evenredigheidstoets, een «fair balance», is of de overheidsmaatregel voorzienbaar was. In dit kader houdt het EHRM rekening met het risico dat inherent is aan commerciële bedrijfsvoering, wanneer het gaat om een onderneming wiens eigendomsrecht wordt gereguleerd.⁵² Ten algemene moeten ondernemingen er rekening mee houden dat overheidsbeleid kan wijzigen en dat dit gevolgen kan hebben voor hun bedrijfsvoering. In dit concrete geval komt daar nog bij dat er sinds de krachtige aardbeving bij Huizinge op 16 augustus 2012 een brede maatschappelijke en politieke discussie gaande is over de gaswinning in Groningen. Ook zijn er sindsdien tal van maatregelen getroffen ten aanzien van de gaswinning uit het Groningenveld. Zo is de hoeveelheid gas die gewonnen inmiddels geminimaliseerd⁵³ en zijn er tal van maatregelen genomen op het gebied van de schadeafhandeling en de versterking van gebouwen. In de discussie over de gaswinning in Groningen zijn de veiligheid van de bewoners van Groningen en de leveringszekerheid steeds de kernelementen geweest. Tevens zijn over de afbouw van de gaswinning uit het Groningenveld en de beëindiging van de winning eerdergenoemde afspraken in het AoH gemaakt met de vergunninghouder en diens aandeelhouders. De vergunninghouder had aldus kunnen voorzien dat de overheid op enig moment zou overgaan tot beëindiging van de gaswinning⁵⁴ en heeft dit bovendien zelf ook ondersteund en zodoende hier willens en wetens mee ingestemd.⁵⁵ Bovendien is dit wetsvoorstel een logisch gevolg van het besluit en de privaatrechtelijke afspraak om de winning uit het Groningenveld zo snel als mogelijk te beëindigen en vormt het de uiteindelijke afhechting hiervan. Met de Wet minimalisering 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 kunnen stoppen met de winning van Gronin-

⁵² EHRM 29 november 1991, nr. 12742/87, ECLI:CE:ECHR:1991:1129JUD001274287 (*Pine Valley Developments a.o. v. Ierland*).

⁵³ Kamerstukken II 2022/23, 33 529, nr. 1065.

⁵⁴ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2020/21, 33 529, nr. 873.

⁵⁵ Openbaar verhoor van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen met Marjan van Loon, President-directeur, Shell Nederland, 6 oktober 2022, p. 64–65.

gengas, zonder dat de leveringszekerheid in gevaar komt. De voorgestelde bepaling in de Mijnbouwwet dat 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 in 2018 genomen besluit en de daarmee verbonden afspraken om de winning van gas uit het Groningenveld te beëindigen. Tot slot is zo snel mogelijke beëindiging van de winning ook de wens van de vergunninghouder en diens aandeelhouders.

Het wetsvoorstel vormt hiermee een «fair balance» tussen het algemeen belang en het individuele belang van de vergunninghouder en is daarmee een gerechtvaardigde inmenging op het eigendomsrecht van de vergunninghouder.

6.2 *Verhouding met Europees recht*

6.2.1 *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.

6.2.2 *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 om onderling samen te werken en voorziet de verordening in een solidariteitsbepaling op grond waarvan aanpalende lidstaten elkaar dienen bij te staan bij een dusdanig tekort aan gas dat niet meer kan voorzien in de vraag van door solidariteit beschermde afnemers zoals huishoudens.

Daarnaast moeten risico-evaluaties, preventieve plannen en noodplannen worden opgesteld die om de vier jaar moeten worden bijgewerkt.

Aan de verordening leveringszekerheid en diens rechtsvoorganger Verordening nr. 994/2010/EU is reeds grotendeels 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. Hoewel de oorlog in Oekraïne nieuwe onzekerheden met zich mee heeft gebracht, kan in de komende jaren ook zonder de inzet van het Groningenveld in de vraag naar gas van laagcalorische (Groningen)kwaliteit worden voorzien terwijl de leveringszekerheid gehandhaafd blijft. Dit in eerste instantie door het hoge afbouwtempo van de buitenlandse vraag naar laagcalorisch gas, maar ook door de inspanningen die zijn gericht op de verhoging van de import van hoogcalorisch gas, de succesvolle ombouw van gasopslag Grijskerk naar een laagcalorische opslag, en de grotere stikstofcapaciteit die per 2 oktober 2023 beschikbaar 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.⁵⁶

6.2.3 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

⁵⁶ Eveneens doet het wetsvoorstel geen afbreuk aan lid 2 van artikel 194 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Dit lid stelt dat de maatregelen die worden genomen om invulling te geven aan het energiebeleid van de Europese Unie niet van invloed zijn op het recht van een lidstaat om de voorwaarden voor de exploitatie van zijn energiebronnen te bepalen, op zijn keuze tussen verschillende energiebronnen of op de algemene structuur van zijn energievoorziening.

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, aangezien deze geen verschillende gaskwaliteiten kent. 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.

Dit wetsvoorstel verandert als zodanig niets aan de taken van GTS in het kader van deze richtlijn, met dien verstande dat na inwerkingtreding van dit voorstel de inzet van het Groningenveld niet langer een relevant kader is voor deze taken.

Bij het uitoefenen van de taken van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet speelt het belang van het minimaliseren van de winning uit dat veld dan ook niet langer een rol.

6.2.4 Notificatie

Als gevolg van het wetsvoorstel zal de houder van de winningsvergunning Groningenveld 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 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). Gelijktijdig met het aanbieden aan de Afdeling advisering van de Raad van State voor advies is het wetsvoorstel inclusief de memorie van toelichting genotificeerd bij de Europese Commissie onder nummer 2021/0478/NL. De notificatie heeft niet geleid tot opmerkingen.

6.3 Nationale wet- en regelgeving

6.3.1 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 minimalisering 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 4.5.⁵⁷

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.

6.3.2 Wet op de economische delicten

In aanvulling op wat in paragraaf 4.4.1 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 toegelicht wordt wel voorzien in strafbaarstelling voor 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.

7 Regeldruk en andere bedrijfseffecten

Dit wetsvoorstel heeft administratieve gevolgen voor de netbeheerder van het landelijk gastransportnet, GasTerra en de vergunninghouder.

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.⁵⁸ De tarieven voor de rechtspersoon bedoeld in artikel 10a, vijftiende lid, Gaswet zijn afgeleid uit het Handboek Meting Regeldrukkosten.

In paragraaf 10.3 zal worden ingegaan op de beoordeling van het onderstaande door het Adviescollege toetsing regeldruk.

7.1 Regeldrukeffecten

7.1.1 Netbeheerder van het landelijk gastransportnet

Er 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.

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

⁵⁷ 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.

⁵⁸ Kamerstukken II 2017/18, 34 957, nr. 3.

wijziging van de Gaswet en de Mijnbouw betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld.⁵⁹ 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. Wel komt daar de verplichting voor een overzicht gaswinning (wijziging artikel 10a) voor terug.

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). 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 rapportageplicht (artikel 10a, dertiende 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.⁶⁰ 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.

7.1.2 GasTerra

Er komen twee verplichtingen voor de rechtspersoon, bedoeld in artikel 10a, vijftiende lid, Gaswet (zijnde GasTerra), 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.

7.1.3 Vergunninghouder

Het verbod op gaswinning uit het Groningenveld 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.

Zo 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 Wet minimalisering gaswinning⁶¹ 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.

⁵⁹ Kamerstukken II 2017/18, 34 957 nr. 3.

⁶⁰ Kamerstukken II 2017/18, 34 957 nr. 3.

⁶¹ Kamerstukken II 2017/18, 34 957 nr. 3.

Ten tweede vervalt de meldplicht bij een optreden van een afwijking van de operationele strategie (artikel 52e, eerste lid). Bij schrijven van de regeldruktoets was hier nog geen sprake van geweest. Het effect is daarom niet in kaart gebracht.

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 Groningenveld⁶². 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 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 Mijnbouwwet betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld⁶³ 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.

8 Toezicht en handhaving

8.1 ACM

In beginsel is de ACM belast met het toezicht op de naleving van de Gaswet. De bepalingen in de Gaswet die zien op de inzet van het Groningenveld vervallen. Daarmee zullen ook de daarmee samenhangende boetegrondslagen in artikel 60ad Gaswet vervallen.

8.2 IGM

De IGM houdt toezicht op de uitvoering van de operationele strategie door de vergunninghouder. De bepalingen die zien op de vaststelling en uitvoering van de operationele strategie vervallen. De IGM zal daar dan ook geen toezicht meer op hoeven houden.

Wel blijft de IGM 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 worden vastgelegd. Afgezien van de adviesrol in het kader van de

⁶² Kamerstukken II 2017/18, 34 957 nr. 3.

⁶³ Kamerstukken II 2017/18, 34 957 nr. 3.

operationele strategie, die vervalt, blijft de adviesrol van de IGM, in het bijzonder met betrekking tot risicoanalyses, ongewijzigd.

9 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.⁶⁴ 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.⁶⁵ 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.⁶⁶ 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. Bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is de gaswinning definitief beëindigd. Om deze redenen is niet voorzien in een aanvullende evaluatiebepaling van dit wetsvoorstel.

10 Adviezen

10.1 Uitvoerings- en handhavingstoets ACM

De ACM is gevraagd een uitvoerings- en handhavingstoets uit te voeren over de voorgestelde wijziging van de Gaswet⁶⁷.

De ACM komt tot de conclusie dat het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is. De ACM heeft enkele punten aangedragen. Deze punten zagen op onderdelen van dit wetsvoorstel die in de huidige vorm niet meer van toepassing zijn.

10.2 Uitvoerings- en handhavingstoets SodM

De IGM is gevraagd een uitvoerings- en handhavingstoets uit te voeren over de voorgestelde wijziging van de Mijnbouwwet⁶⁸.

⁶⁴ Kamerstukken II 2017/18, 34 957, nr. 3.

⁶⁵ Handelingen I 2018/19, nr. 3, item 7, p. 27.

⁶⁶ Kamerstukken I 2019/20, 33 529, nr. 726.

⁶⁷ Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

⁶⁸ Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

De IGM komt in zijn advies tot de conclusie dat het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is. Daarnaast geeft de IGM in overweging om het wetsvoorstel op een viertal onderwerpen aan te passen. Een aantal van deze onderwerpen zien op de fase van de waakvlam zoals die was opgenomen in de versie van het wetsvoorstel die geconsulteerd is en aan de Afdeling Advisering van de Raad van State is voorgelegd. Deze zijn dus niet meer relevant.

Voorliggend wetsvoorstel ziet niet langer op de uitvoering van de SDRA aangezien deze wordt benut voor de besluitvorming over de winning uit het Groningenveld en derhalve niet langer nodig is na beëindiging van de gaswinning. Desondanks is het relevant om een tweetal opmerkingen van SodM over de taakverdeling met betrekking tot de SDRA te benoemen.

Ten eerste verzoekt de IGM 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 IGM 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 IGM 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 ontwikkelen van de typologieaanpak. De IGM 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 afgebakend. Dit artikel wordt geschrapt omdat dit niet meer nodig is na beëindigen van de gaswinning en de inwerking-treding van dit wetsvoorstel. Daarmee blijft voor TNO nog maar één taak over.

De IGM geeft in overweging om de zorgplicht die 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 IGM 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 IGM 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 aanname 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 4.3 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.

De IGM merkt echter terecht op dat de activiteiten van de vergunninghouder die samenhangen met het onderhouden en ontmantelen van productielocaties die buiten gebruik zijn niet anders zijn dan voor andere mijnbouwondernemingen. 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 gevergd 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 IGM.

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

Op grond van dit wetsvoorstel vervallen 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

IGM, 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 invloedssfeer 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 om metingen en analyses te verrichten conform een door de IGM 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 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 IGM houdt op deze verplichtingen toezicht. Uit de praktijk in de afgelopen jaren, waarin door de IGM 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.

10.3 Adviescollege toetsing regeldruk

Het wetsvoorstel is voorgelegd aan het ATR.

ATR heeft geadviseerd om het voorstel in te dienen nadat met haar adviespunt rekening is gehouden, waar hieronder op wordt gereageerd. ATR concludeert dat de regeldruk conform het Handboek regeldrukkosten in kaart is gebracht. Wel ziet ATR dat enkele elementen ontbreken. ATR vraagt verduidelijking bij de effecten voor de netbeheerder 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 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.

11 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 geconsulteerde partijen hebben gereageerd op de versie waarin er sprake was van twee fasen. De voorliggende versie bevat enkel nog bepalingen over «fase 2». De onderwerpen waarover in de reacties veel opmerkingen zijn gemaakt met betrekking tot beëindiging gaswinning en «fase 2» worden hieronder besproken. Voor overige reacties wordt verwezen naar het consultatieverslag.

11.1 Einde gaswinning uit het Groningenveld (algemeen)

Een deel van de reacties ziet 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 besloten⁶⁹ de gaswinning uit de kleine velden gestaag 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. Hierbij dient te worden aangemerkt dat de afbouw van de gaswinning uit de kleine velden op de Noordzee wordt afgeremd om zorg te dragen voor de

⁶⁹ Kamerstukken II 2017/18, 33 529, nr. 469.

leveringszekerheid (als gevolg van de Russische inval in Oekraïne).⁷⁰ 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 inwoners van het aardbevingsgebied. 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.

11.2 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 had 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 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. 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.

Deze raming vervalt. Artikel 10a wordt om die reden gewijzigd. GTS krijgt de opdracht om jaarlijks een generiek overzicht op te leveren over de leveringszekerheid van gas.

11.3 Groningenveld als reservemiddel

GasTerra en een maatschappelijke organisatie vragen in hun reacties aandacht voor de specifieke situaties waarin het Groningenveld nog mag worden ingezet. Dit wetsvoorstel voorziet niet langer in situaties waarin het veld opgeregeld kan worden. In het vaststellingsbesluit 2022–2023 is besloten tot minimumflow over te gaan. De uitzonderlijke situaties waarin de gaswinning boven minimumflow kan worden verhoogd zijn vastgelegd in het vaststellingsbesluit.

De maatschappelijke organisatie heeft ook gevraagd hoe de hoogte van de minimumflow wordt vastgesteld. Dit is voor het eerst besloten in het vaststellingsbesluit 2022–2023 en wordt niet geregeld in dit wetsvoorstel. Aan het vaststellingsbesluit is een proces vooraf gegaan. De Minister heeft, op basis van de geraamde capaciteitsbehoefte en de gewenste mate van betrouwbaarheid van het Groningensysteem, uitgangspunten

⁷⁰ Kamerstukken II 2021/22, 33 529, nr. 1058

en randvoorwaarden (bijvoorbeeld hoeveel productielocaties nog operationeel moeten worden gehouden en in welke mate zij opregelbaar moeten zijn) vastgesteld. De vergunninghouder heeft in zijn voorstel voor de operationele strategie aan deze uitgangspunten concreet invulling geven, zodat op basis daarvan een definitieve besluit is genomen over de hoogte van de minimumflow.

11.4 Einde gaswinning

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 aan een aantal maatregelen wordt voldaan. Dit betreft de inzet en beschikbaarheid van stikstofinstallaties waarmee hoogcalorisch gas naar laagcalorisch gas wordt omgezet, de voortgang van de afbouw van de vraag naar laagcalorisch gas, de inzet van de gasopslagen (inclusief de omzetting van de gasopslag Grijskerk van een opslag voor hoogcalorisch gas naar laagcalorisch gas) en de aanvoer van hoogcalorisch gas. Hoewel aan een groot deel van deze maatregelen (in voldoende mate) wordt voldaan per oktober 2023, is er een nieuwe onzekerheid in de gasmarkt ontstaan door grote afnames in de aanvoer van hoogcalorisch gas als gevolg van de Russische inval in Oekraïne. Het kabinet heeft ondanks deze onzekerheid besloten om het Groningenveld te sluiten per 1 oktober 2024, zoals nader toegelicht in paragraaf 3.7.

Een maatschappelijke organisatie vraagt om verduidelijking over wat er gerealiseerd moet zijn om het Groningenveld definitief te sluiten. Zoals hiervoor is toegelicht en in paragraaf 3.4, kan het Groningenveld gesloten worden als de veiligheid in termen van leveringszekerheid geborgd is.

Dezelfde maatschappelijke organisatie stelt voor om een uiterste termijn te verbinden aan het inwerking laten treden van fase 2, oftewel de sluiting van het veld. De achterliggende gedachte is dat mocht de Minister niet overgaan tot het nemen van het besluit deze bepalingen in werking te laten treden via een koninklijk besluit, de sluiting door de voorgestelde einddatum wordt zeker gesteld. Zoals is toegelicht onder paragraaf 3.7, zal het kabinet met het voorliggende wetsvoorstel uiterlijk per 1 oktober 2024 overgaan tot sluiting van het Groningenveld.

11.5 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 4.3 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 gevegd 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 als het verbod op gaswinning in werking treedt, dus ook nadat de overige bepalingen die gaan over de inzet van het veld hun functie hebben verloren en kunnen vervallen. Zoals toegelicht, wordt ter verduidelijking toegevoegd dat de vergunninghouder 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 4.3.1. is toegelicht dat deze zorgplicht voor de veiligheid door middel van het wetsvoorstel tot wijziging van de Tijdelijke wet Groningen is verplaatst van de Mijnbouwwet naar de Tijdelijke wet Groningen. Daarbij blijft de zorgplicht voor de veiligheid inhoudelijk gelijk.

Dit wetsvoorstel heeft 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.

11.6 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 maatschappelijke organisatie maakt het wetsvoorstel niet duidelijk welke eisen aan monitoring worden gesteld.

In paragraaf 4.4 is toegelicht dat met dit wetsvoorstel in aanvulling op de algemene monitoringsplicht 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 Groningenveld specifieke monitoringsplicht wordt per ministeriële regeling vastgelegd, omdat het op dit moment niet duidelijk is hoe lang monitoring noodzakelijk zal zijn.

11.7 Leveringszekerheid na sluiting

Door de netbeheerder van het landelijk gastransportnet is in de consultatie opgemerkt dat de Minister 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 eerder 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 met de 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 om op grond van Richtlijn 2009/73/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas, in het algemeen belang aan gasbedrijven een openbare dienstverplichting op te leggen die betrekking heeft op leveringszekerheid. Met het Norg Akkoord zijn 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.⁷¹ 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 nadat GasTerra is afgebouwd.

12 Overgangsrecht, inwerkingtreding en vaste verandermomenten

Dit wetsvoorstel voorziet in een verbod op het winnen van gas uit het Groningenveld met ingang van 1 oktober 2024, de ingangsdatum van gasjaar 2024–2025. In verband met de zwaarwegende belangen die gemoeid zijn met een zo spoedig mogelijke sluiting van het Groningenveld, worden hierbij afgeweken van het beleid inzake de vaste verandermomenten.

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1, wijziging Gaswet

Onderdelen A en B (wijziging artikelen 2b en 10a)

Door middel van deze onderdelen worden een aantal wijzigingen in artikel 10a van de Gaswet doorgevoerd om aan te sluiten bij de definitieve sluiting van het Groningenveld.

In onderdeel q wordt de raming die GTS thans jaarlijks dient op te leveren ten behoeve van de uiteindelijke vaststelling van de hoeveelheid gas die uit het Groningenveld mag worden gewonnen vervangen door een eveneens jaarlijks op te leveren generiek overzicht leveringszekerheid gas. In het achtste en negende lid wordt nader uitgewerkt welke elementen in het overzicht in ieder geval aan de orde dienen te komen.

Met deze aanpassing wordt tevens invulling gegeven aan het voornemen uit de Kamerbrief van 9 februari 2021 van de Minister van BZ en de Minister van EZK over strategische afhankelijkheden in het energiedomein, om de huidige rapportage gasvoorzieningszekerheid, die onderdeel vormt van het tweejaarlijkse Investeringsplan van GTS, uit te breiden en een eigenstandig karakter te geven.⁷² Dit om op regelmatige basis een helder inzicht te verkrijgen de Nederlandse gasleveringszekerheid.

Daarnaast wordt met deze aanpassing voorzien in het voornemen uit de Kamerbrief van 23 juni 2023 van de Minister voor K&E en de Staatssecretaris van EZK over de visie opslagen, om GTS de taak te geven om

⁷¹ Kamerstukken II 2020/21, 33 529, nr. 850.

⁷² Kamerstukken II 2021/22, 21 501-33, nr. 845.

jaarlijks te adviseren over het per 1 november gewenste vulniveau van met name de seizoensopslag en de benodigde piekcapaciteit.⁷³

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 geschrapt. Het schrappen van deze verplichting hangt samen met het beëindigen van de onderneming GasTerra. Ook het huidige veertiende en vijftiende lid worden om deze reden geschrapt.

Tot slot worden een aantal redactionele wijzigingen doorgevoerd, om aan te sluiten bij de hierboven omschreven inhoudelijke wijzigingen van deze artikelen.

Onderdeel C (wijziging artikel 10n)

Vanwege het schrappen van artikel 10a, dertiende lid, wordt het jaarlijks overzicht na afloop van het gasjaar toegevoegd aan dit artikel.

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 de situatie waarin het Groningenveld niet langer wordt ingezet.

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, is ook een dergelijke beleidsregel niet meer nodig.

Artikel II, wijziging Mijnbouwwet

Onderdelen (A en D) (wijziging artikelen 21, 44, 44c en 47)

In de artikelen 44, 44c en 47 van de Mijnbouwwet zijn verplichtingen opgenomen die rusten op de houder van een opsporingsvergunning en een winningsvergunning (vergunningen als bedoeld in artikel 6 van de Mijnbouwwet) en op de houder van een opslagvergunning en vergunning voor het opsporen van CO₂-opslagcomplexen (vergunningen als bedoeld in artikel 25 van de Mijnbouwwet). Op 1 juli 2023 is de Wet van 13 oktober 2022 tot wijziging van de Mijnbouwwet (aanpassing van het vergunningsstelsel voor opsporen en winnen van aardwarmte) (Stb. 2022, 438) in werking getreden. Op grond daarvan is voor het opsporen en winnen van aardwarmte geen vergunning als bedoeld in artikel 6 vereist, maar een startvergunning aardwarmte of een vervolgv vergunning aardwarmte. Abusievelijk konden de bepalingen in de artikelen VI en VII van die wet over de samenloop tussen die wet en de Wet van 27 januari 2021 tot wijziging van de Mijnbouwwet (het verwijderen of hergebruiken van mijnbouwwerken en investeringsaftrek) (Stb. 2021, 92) niet correct worden doorgevoerd en zijn de verwijzingen in de artikelen 44, 44c en 47 naar de startvergunning aardwarmte en de vervolgv vergunning aardwarmte thans niet opgenomen in de Mijnbouwwet. Met de voorge-

⁷³ Kamerstukken II 2022/23, 29 023, nr. 442.

stelde wijziging van de artikelen 44, 44c en 47 van de Mijnbouwwet wordt dit hersteld. Ook de voorgestelde wijziging van artikel 21, eerste lid, onderdeel n, van de Mijnbouwwet heeft betrekking op de inmiddels onjuiste verwijzing naar artikel 6 van die wet.

Onderdeel B (wijziging artikel 24aj)

Met de voorgestelde wijziging van artikel 24j, eerste lid, onderdeel b, wordt een omissie hersteld zoals abusievelijk ontstaan bij de wijziging van de Mijnbouwwet.⁷⁴ Artikel 24j, eerste lid, onderdeel b, sluit met onderhavige wijziging weer aan bij de artikelen 24o, 24t, 24w, 24ab, 24af, 24aj, 24al en 24ao van de Mijnbouwwet.

Onderdeel C (wijziging artikel 35)

Vanwege het opheffen van de Technische commissie bodembeweging en het schrappen van de bijbehorende taken vervalt het tweede lid van dit artikel.

Onderdeel E (wijziging artikel 52a)

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

Onderdeel F (vervanging artikel 52c)

Voorgesteld wordt om in artikel 52c te regelen dat het vanaf 1 oktober 2024 verboden is om gas te winnen uit het Groningenveld. 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.

Onderdeel G (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.

Onderdeel H (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 4.3.2 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 productie-locatie is aangesloten bij het begrip «buiten werking», zoals dit werd

⁷⁴ Wet van 13 oktober 2022 tot wijziging van de Mijnbouwwet (aanpassing van het vergunningsstelsel voor opsporen en winnen van aardwarmte) (Stb. 2022, 438)

geïntroduceerd in de wijziging van de Mijnbouwwet die met ingang van 1 januari 2022 in werking is getreden.⁷⁵ Dit is nader toegelicht in paragraaf 4.3.2.

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 seismiteit, 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.

Onderdelen I, L, M, N (wijziging artikelen 105, 122a, 125 en 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. Na inwerkingtreding van het wetsvoorstel 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.

Onderdelen L, O, P, Q, R, S, T, V (wijziging artikelen 113–122, 132, 134, 138, 139, 140, 141, 141a en 167o)

In deze onderdelen zijn de voorgestelde wijzigingen opgenomen die verband houden met het schrappen van de taken van de Tcbb en het opheffen van die commissie. Voor een inhoudelijke uitleg wordt verwezen naar paragraaf 5.2.

Onderdeel U (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 2018–2019 rekening kon worden gehouden met de speciale positie van het Groningenveld. Op deze 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 het veiligheidsbelang en maatschappelijk belang zoals die in het wetsvoorstel zijn opgenomen, vooruitlopend op inwerkingtreding van het nieuwe kader toch alvast worden gemaakt.

⁷⁵ Wet van 27 januari 2021 tot wijziging van de Mijnbouwwet (het verwijderen of hergebruiken van mijnbouwwerken en investeringsaftrek) (Stb. 2021, 92).

Artikelen III en IV, wijziging overige wetten (Algemene wet bestuursrecht respectievelijk 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 inwerkingtreding van dit wetsvoorstel 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 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 V, wijziging Tijdelijke wet Groningen

Met het schrappen van artikel 52d verdwijnt de begripsbepaling van het begrip veiligheidsnorm. Om dit te voorkomen wordt de begripsbepaling in artikel 1 van de Tijdelijke wet Groningen geplaatst.

Artikel VI, samenloop Energiewet

Dit artikel regelt de samenloop van het wetsvoorstel Energiewet. Wanneer het wetsvoorstel Energiewet tot wet is verheven, worden de huidige wijzigingen in de Gaswet op dezelfde wijze doorgevoerd in de Energiewet.

Artikel VII, bepaling over de inwerkingtreding

In dit artikel is opgenomen dat de inwerkingtreding van de voorgestelde wijzigingen bij koninklijk besluit zal geschieden.

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