Voorstel van wet van het lid Van den Berg tot wijziging van de Mijnbouwwet en enige andere wetten inzake een gasnoodreserve Groningen

Nr. 3 **MEMORIE VAN TOELICHTING**

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

De Nederlandse energievoorziening is de afgelopen jaren kwetsbaarder geworden voor internationale verstoringen. Door de afbouw van binnenlandse gaswinning, grotere afhankelijkheid van import via pijpleidingen en vloeibaar gemaakt aardgas (LNG), geopolitieke spanningen, sabotage van energie-infrastructuur en de rol van gas als back-up voor warmte, industrie en elektriciteit is leveringszekerheid opnieuw een publiek veiligheidsbelang van eerste orde.

Nederland kent voor aardolie een strategische voorraad[1], maar voor aardgas is deze niet aanwezig. Voor aardgas worden aanvullende leveringszekerheidsvoorzieningen getroffen. Zo beschrijft de Kamerbrief van 2 april 2026 het realiseren van een noodvoorraad van 5 TWh in de gasopslag Alkmaar.[2] De gascrisis na de Russische inval in Oekraïne heeft laten zien dat marktwerking, importcontracten, LNG en gasopslagen van groot belang zijn, maar niet in ieder denkbaar scenario voldoende zekerheid bieden. Juist in periodes van lage opslagvulling kan een extra verstoring, zoals uitval van Noorse pijpleidingaanvoer, LNG-import, stikstofcapaciteit of grensoverschrijdende transportcapaciteit, snel uitgroeien tot een fysieke leveringscrisis.

Een fysiek gastekort is wezenlijk iets anders dan een hoge gasprijs. Het gaat om een situatie waarin feitelijk onvoldoende gas beschikbaar is om beschermde afnemers, vitale processen, warmtevoorziening, zorg, elektriciteitsproductie of andere maatschappelijke basisvoorzieningen te bedienen. De gevolgen daarvan kunnen maatschappelijk ontwrichtend zijn. Niet alleen industrie, maar ook huishoudens, ziekenhuizen, warmtenetten, publieke voorzieningen en delen van de elektriciteitsvoorziening kunnen daardoor worden geraakt.

Tegen deze achtergrond beoogt dit wetsvoorstel te voorkomen dat de laatste binnenlandse noodoptie voor laagcalorisch gas onomkeerbaar verdwijnt voordat objectief is vastgesteld dat Nederland ook zonder die optie voldoende is beschermd tegen uitzonderlijke gascrises. Dit wetsvoorstel wil uitsluitend regelen dat aangewezen onderdelen van het Groningenveld gedurende hun aanwijzing beschikbaar kunnen blijven als strikt begrensde gasnoodreserve, onder harde voorwaarden voor veiligheid, schadebeperking, monitoring, compensatie en parlementaire controle.

De regeling ziet niet op commercieel gebruik, niet op prijsbeïnvloeding en niet op gewone strategische voorraadpolitiek. Het gaat om een ultimum remedium: een noodregime voor uitzonderlijke situaties waarin minder ingrijpende middelen, waaronder besparing, marktmaatregelen, gasopslagen, import, LNG, conversiecapaciteit en Europese

[1] Stichting Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten (COVA), ‘Onze opdracht’, https://cova.nl/onze-opdracht/.
[2] Kamerstukken II 2025/26, 29 023, nr. 641, ‘Gasopslagen Norg en Grijpskerk’, brief van de Minister van Klimaat en Groene Groei van 2 april 2026, https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29023-641.html.

samenwerking, aantoonbaar tekortschieten, waardoor Nederland onvoldoende aardgas tot zijn beschikking heeft om te voorzien in de minimale Nederlandse aardgasbehoefte.

Het Groningenveld bevat laagcalorisch aardgas. Laagcalorisch gas (L-gas) is aardgas met een relatief lage calorische waarde. Hoogcalorisch gas (H-gas) heeft een relatief hoge calorische waarde en levert bij verbranding per kubieke meter meer energie dan L-gas, vergeleken bij gelijke temperatuur en druk. Gas van Groningenkwaliteit (G-gas) is laagcalorisch gas dat voldoet aan de kwaliteitseisen voor het Nederlandse G-gasnet. In deze toelichting wordt L-gas gebruikt als overkoepelende aanduiding voor laagcalorisch gas, waaronder G-gas. De aanduiding G-gas betreft de gaskwaliteit en betekent niet noodzakelijk dat het gas uit het Groningenveld afkomstig is. Ook H-gas kan door bijmenging van stikstof op Groningenkwaliteit worden gebracht; dit wordt aangeduid als pseudo-G-gas. Met Gronings gas wordt in deze toelichting uitsluitend gas bedoeld dat daadwerkelijk uit het Groningenveld afkomstig is.

Het Nederlandse gassysteem kent afzonderlijke toepassingen en infrastructuur voor H-gas en G-gas. De transportnetten voor deze gaskwaliteiten zijn via menginstallaties met elkaar verbonden. Daardoor hangt de bijdrage van de gasnoodreserve aan de leveringszekerheid mede af van de benodigde gaskwaliteit, de beschikbare conversiecapaciteit en de netinpassing. Het Groningenveld is niet zonder meer een oplossing voor elk tekort aan H-gas. Wel kan inzet van Gronings gas in een fysieke systeemcrisis de behoefte aan conversie van H-gas naar G-gas verminderen, waardoor meer H-gas voor andere afnemers beschikbaar kan blijven. Of en in welke mate dit mogelijk is, moet worden beoordeeld aan de hand van de actuele omstandigheden in het gassysteem.

Daarom vereist het wetsvoorstel voorafgaande schriftelijke advisering door Gasunie Transport Services B.V. (GTS), de transmissiesysteembeheerder voor gas en beheerder van het landelijke gastransportnet. Daarbij wordt beoordeeld of de voorgenomen inzet noodzakelijk is en systeemtechnisch kan bijdragen aan de gasleveringszekerheid, met aandacht voor gaskwaliteit, de balans tussen H-gas en G-gas, conversiecapaciteit, netinpassing, gasopslagen, LNG, internationale pijpleidingen en de relatie met elektriciteits- en warmteproductie. Deze advisering laat de overige wettelijke voorwaarden en veiligheidswaarborgen voor aanwijzing, gereedheidswinning en noodwinning onverlet.[3,4]

Bij dit wetsvoorstel zijn de beschikbare publieke bronnen, de bestaande besluitvorming over het Groningenveld, de waakvlamsystematiek uit het gasjaar 2023-2024, de rol van GTS, Staatstoezicht op de Mijnen (SodM), Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (TNO), de Geologische Dienst Nederland (GDN) en de bespreking van technische vragen over waakvlammodus, ontmanteling en noodinzet betrokken. Het initiatiefwetsvoorstel over een gasnoodreserve in Groningen wil ervoor zorgen dat Nederland in een uiterste noodsituatie niet met lege handen staat, zonder afbreuk te doen aan de eerder gemaakte afspraken met Groningers rondom herstel en veiligheid.

Wat deze wet wel en niet doet

Deze wet doet drie dingen wel. Zij voorkomt dat onderdelen van het Groningenveld die nog nodig kunnen zijn voor een uiterste noodreserve onomkeerbaar verdwijnen. Zij maakt een

[3] Gasunie Transport Services (GTS), ‘Gaskwaliteit en meetzaken’, https://www.gasunietransportservices.nl/aangeslotenen/gaskwaliteit-en-meetzaken.

[4] Compendium voor de Leefomgeving/CBS, ‘Opgesteld warmtekrachtvermogen, 1998–2024’, https://www.clo.nl/indicatoren/nl038727-opgesteld-warmtekrachtvermogen-1998-2024.

technisch minimale gereedheidsfunctie mogelijk indien dat noodzakelijk is voor veilige en tijdige inzetbaarheid. En zij maakt noodwinning uitsluitend mogelijk bij een gascrisis of dreigende gascrisis, nadat minder ingrijpende maatregelen tekortschieten en veiligheid, monitoring, schadebeperking en parlementaire controle wettelijk zijn geborgd.

Deze wet doet vier dingen niet. Zij opent het Groningenveld niet voor reguliere winning. Zij maakt van Groningen geen prijsinstrument. Zij gebruikt het veld niet als commercieel verdienmodel. En zij verandert niets aan bestaande aanspraken van Groningers op schadeafhandeling, versterking, vergoeding, nazorg en herstel.

Deze afbakening is politiek en juridisch van belang. Voor maatschappelijke partijen die leveringszekerheid en strategische weerbaarheid centraal stellen, borgt zij dat Nederland niet zonder uiterste noodoptie komt te zitten. Voor partijen die de compensatie aan Groningen en veiligheid centraal stellen, borgt zij dat inzet alleen denkbaar is als laatste redmiddel en onder strikte voorwaarden.

2. Achtergrond

Het Groningenveld werd in 1959 ontdekt bij Slochteren. De Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) vermeldt dat op 9 december 1963 het eerste gas uit het Groningenveld werd geproduceerd. Het veld ontwikkelde zich vervolgens tot de spil van de Nederlandse gasvoorziening. De vondst leidde tot de grootschalige omschakeling van huishoudens, bedrijven en publieke voorzieningen op aardgas. Het Groningenveld was daarmee niet slechts een regionale mijnbouwactiviteit, maar een nationaal energieproject van uitzonderlijke omvang.[5]

De winning uit het Groningenveld leverde Nederland decennialang strategische voordelen op. Het veld droeg bij aan een betrouwbare binnenlandse energievoorziening, maakte Nederland tot een belangrijke speler op de Noordwest-Europese gasmarkt en genereerde aanzienlijke publieke inkomsten. In de institutionele vormgeving van de gaswinning ontstond het zogenoemde gasgebouw, waarin publieke en private belangen nauw met elkaar waren verweven. De Staat was niet alleen vergunningverlener en beleidsbepaler, maar had ook financieel belang bij de opbrengsten uit de gaswinning. De NAM was als vergunninghouder en exploitant verantwoordelijk voor de feitelijke winning.

Deze geschiedenis kent echter ook een andere kant. De baten van de gaswinning kwamen in belangrijke mate nationaal terecht, terwijl de lasten zich in hoge mate regionaal concentreerden. Naarmate de gevolgen van de gaswinning duidelijker werden, bleek dat Groningen niet alleen leverancier was geweest van energie en publieke inkomsten, maar ook de provincie waar de veiligheidsrisico’s, schade en maatschappelijke onrust zich manifesteerden.

De gaswinning uit het Groningenveld heeft geleid tot drukdaling in het reservoir. Daardoor klinkt het gesteente in en ontstaan spanningen langs breuken in de ondergrond. Wanneer die spanning plotseling vrijkomt, kan een geïnduceerde aardbeving ontstaan. Het KNMI beschrijft dat gaswinning verantwoordelijk is voor nagenoeg alle aardbevingen in het noordelijk deel van Nederland en dat de eerste aardbeving in dat gebied plaatsvond nabij Assen op 26 december 1986.[6]

---

[5] Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM), ‘Groningen gasveld’, https://www.nam.nl/gas-en-olie/groningen-gasveld.html.

[6] KNMI, ‘Aardbevingen door gaswinning’, https://www.knmi.nl/kennis-en-datacentrum/uitleg/aardbevingen-door-gaswinning.

Voor veel bewoners ontstond een langdurige situatie van onzekerheid over de veiligheid en de toekomst van hun woning. Het ging daarbij onder meer om de vraag of hun woning bouwkundig moest worden versterkt om aan de veiligheidsnorm voor aardbevingen te voldoen. Ook bestond onzekerheid over welke versterkingsmaatregelen nodig waren, wanneer deze zouden worden uitgevoerd en of bewoners daarvoor tijdelijk hun woning moesten verlaten. Lange wachttijden en wijzigingen in de versterkingsaanpak droegen aan deze onzekerheid bij. Daarnaast bestonden zorgen over de verkoopbaarheid en waarde van hun woning, over de beoordeling, vergoeding en het herstel van aardbevingsschade en over de vraag of de overheid haar verantwoordelijkheid voor veiligheid, versterking en schadeafhandeling daadwerkelijk zou nemen.[7]

De parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen heeft in het rapport *Groningers boven gas* geconcludeerd dat de belangen van Groningers structureel zijn genegeerd. De commissie benoemde onder meer dat de ernst van de problemen structureel is onderschat, dat geld dominant was bij besluiten over gaswinning, dat de schadeafhandeling tekort is geschoten en dat de versterkingsaanpak onvoldoende heeft gefunctioneerd.[8]

In 2018 heeft de regering besloten de gaswinning uit het Groningenveld op zo kort mogelijke termijn volledig te beëindigen. Dit besluit volgde mede op de aardbevingen in Groningen en had tot doel de aardbevingsproblematiek bij de bron aan te pakken en recht te doen aan het veiligheidsbelang van Groningers. De Wet minimalisering gaswinning Groningen verankerde vervolgens het uitgangspunt dat uit het Groningenveld niet meer mocht worden gewonnen dan noodzakelijk was voor de leveringszekerheid.

Het afbouwbesluit hield in dat de reguliere afhankelijkheid van het Groningenveld stapsgewijs moest worden beëindigd. Daartoe werd ingezet op vermindering van de vraag naar laagcalorisch gas, vergroting van het aanbod van alternatieven, inzet van stikstofconversie, gasopslag en import. Daarmee veranderde het Groningenveld van een regulier productiemiddel in een veld waarvan de productie zo snel mogelijk naar nul moest worden gebracht.

In de jaren daarna is de winning verder verlaagd. In de memorie van toelichting bij de Wet beëindiging gaswinning Groningenveld is beschreven dat de afbouw aanvankelijk was gericht op volledige beëindiging in 2030, maar dat in 2019 is besloten de afbouw te versnellen. Voor het gasjaar 2022-2023 werd nog een zogenoemd waakvlamniveau vastgesteld, waarmee de laatste fase van de inzet van het Groningenveld werd ingeluid. Ook zijn productielocaties die niet langer nodig waren buiten gebruik genomen, waaronder de Loppersumclusters naar aanleiding van een advies van SodM.[9,10]

Met de Wet beëindiging gaswinning Groningenveld (Stb. 2024, 95) is vervolgens wettelijk vastgelegd dat de gaswinning uit het Groningenveld definitief wordt beëindigd. De regering heeft in september 2023 gemeld dat de sluiting van het Groningenveld definitief werd, ook al

---

[7] Kamerstukken II 2023/24, 36 441, nr. 3, Memorie van toelichting bij de wijziging van de Gaswet en Mijnbouwwet in verband met de beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld, https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-36441-3.html.

[8] Tweede Kamer der Staten-Generaal, Parlementaire enquête aardgaswinning Groningen, Groningers boven gas, https://www.tweedekamer.nl/groningen/rapport.

[9] Rijksoverheid, ‘Gaswinning Groningen stopt definitief’, nieuwsbericht 22 september 2023, https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/09/22/gaswinning-groningen-stopt-definitief.

[10] Kamerstukken II 2023/24, 36 441, nr. 3, Memorie van toelichting bij de wijziging van de Gaswet en Mijnbouwwet in verband met de beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld, https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-36441-3.html.

zijn de gevolgen daarmee niet onmiddellijk opgelost. Per 1 oktober 2023 is de gaswinning uit het Groningenveld feitelijk gestopt, behoudens een beperkte voorziening vanwege een bijzondere situatie in de winter van 2023-2024, zeer strenge kou in combinatie met een energieleveringscrisis vanwege de oorlog in Oekraïne.[11]

Achtergrond van de wet

Dit wetsvoorstel staat dus nadrukkelijk in een andere verhouding tot het Groningenveld dan het vroegere winningsregime. Het beoogt geen voortzetting van de jaarlijkse productiebesluitvorming en geen heropening van het Groningenveld als reguliere bron van gas. Het voorstel beoogt een afzonderlijk, wettelijk begrensd noodregime voor uitzonderlijke situaties waarin andere middelen ontoereikend zijn.

De parlementaire enquêtecommissie heeft geoordeeld dat Nederland een ereschuld aan Groningen heeft. Die ereschuld ziet niet alleen op schadeherstel en versterking, maar ook op erkenning, toekomstperspectief, herstel van vertrouwen en een andere wijze van publieke besluitvorming. De commissie heeft aanbevolen dat de belangen van Groningers niet langer ondergeschikt mogen zijn aan het belang van gaswinning.

Een wetsvoorstel dat het Groningenveld als gasnoodreserve wil aanhouden, raakt daarom aan een gevoelige en zwaarwegende verantwoordelijkheid. Middels dit wetsvoorstel is inzet slechts denkbaar in een strikt omschreven noodsituatie waarin sprake is van een ernstige bedreiging van de nationale leveringszekerheid, waarbij andere maatregelen aantoonbaar ontoereikend zijn.

Tegelijkertijd is leveringszekerheid zelf eveneens een publiek belang. Een ernstig en langdurig gastekort kan maatschappelijke ontwrichting veroorzaken. Het kan huishoudens, ziekenhuizen, bedrijven, publieke voorzieningen en vitale infrastructuur treffen.[12] Ook Groningers hebben belang bij een robuuste energievoorziening en bij het voorkomen van noodsituaties waarin warmtevoorziening, economie of vitale processen in gevaar komen. Juist daarom moet het debat niet worden gevoerd als een tegenstelling tussen Groningen en de rest van Nederland, maar als een afweging waarin de veiligheid en belangen van Groningen voorop blijven staan en waarin een eventuele noodvoorziening alleen onder uitzonderlijke waarborgen kan bestaan. Deze waarborgen dienen in ieder geval te voorzien in een uitputtende wettelijke omschrijving van de activeringsvoorwaarden, een toereikende schadeafhandeling en koppeling aan voortgang bij het schadeherstel en de versterkingsoperatie.

De NAM is de Nederlandse Aardolie Maatschappij en is voor 50% in handen van Shell en voor 50% in handen van ExxonMobil. De NAM was de exploitant van het Groningenveld en vergunninghouder van de relevante mijnbouwvergunningen. Zij verrichtte de feitelijke winning, stelde winningsplannen op en was binnen het gasgebouw een centrale private partij. De Staat bepaalde de wettelijke kaders, verleende vergunningen, stelde instemmings- en winningsbesluiten vast, was verantwoordelijk voor toezicht en borging van publieke belangen en profiteerde financieel van de gasopbrengsten. Binnen het gasgebouw speelde ook de Maatschap Groningen een centrale rol in de samenwerking tussen publieke en private partijen.

[11] Rijksoverheid, ‘Wet sluiting Groningenveld gaat per 19 april 2024 in’, nieuwsbericht 18 april 2024, https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/04/18/wet-sluiting-groningenveld-gaat-per-19-april-in.
[12] Topsector Energie, Autonoom en veilig: hoe Nederland zijn energiepositie kan versterken, maart 2026, https://www.energy-innovation.nl/documents/1767/Autonoom_en_veilig.pdf.

Voor de voorgestelde noodreserve is deze rolverdeling van bijzonder belang. Een noodreserve dient geen commercieel doel. NAM heeft in 2026 publiek verklaard dat zij, indien de overheid putten of gasbehandelingsinstallaties open zou willen houden voor een strategische voorraad, voor zichzelf geen rol als operator ziet en dat beheer van strategische productiefaciliteiten een taak voor de Staat is.[13] De wet moet daarom publieke regie verzekeren. Zolang de bestaande mijnbouwrechtelijke positie van de vergunninghouder of laatste vergunninghouder bepalend is, blijft die partij operationeel betrokken voor zover dat juridisch en technisch noodzakelijk is.

Artikel 52l, tweede lid, biedt de minister de mogelijkheid een rechtspersoon aan te wijzen voor de coördinatie van beheer, voorbereiding, monitoring, rapportage, onderhoud en overige niet-winningshandelingen die noodzakelijk zijn voor de gasnoodreserve Groningenveld. Bij de invulling van deze coördinerende rol kan Energie Beheer Nederland (EBN) worden betrokken. Het wetsvoorstel legt niet vooraf vast welke rechtspersoon wordt aangewezen.

Een mogelijke rol voor EBN kan worden bezien tegen de achtergrond van haar bestaande positie en werkzaamheden. EBN is een staatsdeelneming waarvan de Nederlandse Staat de enige aandeelhouder is. Zij neemt namens de Staat deel aan de opsporing en winning van aardgas en aardolie en is betrokken bij gasinfrastructuur en ondergrondse gasopslag. De organisatie beschikt over specialistische kennis van de Nederlandse ondergrond en ervaring met de technische, financiële en contractuele aspecten van langjarige samenwerking met mijnbouwondernemingen. Binnen deze samenwerkingsverbanden worden afspraken gemaakt over onder meer financiering, besluitvorming, aansprakelijkheid en de uitvoering van werkzaamheden.[14],[15]

Daarnaast verricht EBN concrete werkzaamheden ter ondersteuning van de gasleveringszekerheid. Sinds 2022 draagt zij in opdracht van de overheid bij aan het vullen van gasopslagen wanneer marktpartijen daarin onvoldoende voorzien. Voor het opslagjaar 2026-2027 omvat deze betrokkenheid ook het contracteren en benutten van opslagcapaciteit in Norg en Grijpskerk. Daarmee heeft EBN ervaring met het organiseren van publieke leveringszekerheidsopdrachten in samenwerking met private partijen, zonder dat het gebruik van opslagcapaciteit op zichzelf betekent dat EBN de technische exploitatie van de betrokken installatie overneemt.[16]

Deze bestaande werkzaamheden bieden aanknopingspunten voor een coördinerende rol bij de gasnoodreserve. Daarbij kan worden gedacht aan het afstemmen van onderhouds- en beschikbaarheidsafspraken, het bijeenbrengen van technische gegevens, het organiseren van kennisoverdracht en het rapporteren over gereedheid, voortgang en kosten. Of en in welke omvang EBN deze werkzaamheden kan verrichten, vergt een afzonderlijke beoordeling van de uitvoerbaarheid, de beschikbare personele capaciteit, de toegang tot installaties en gegevens, de financiering en de aansluiting bij haar wettelijke en statutaire taken.

Een eventuele aanwijzing van EBN voor deze coördinatie verleent op zichzelf geen bevoegdheid tot gereedheidswinning of noodwinning. Feitelijke winning blijft voorbehouden aan een daartoe bevoegde partij. Ook blijven de besluitvorming door de minister, de wettelijk

[13] Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM), ‘Geen rol NAM strategische gasvoorraad Groningenveld’, 5 maart 2026, https://www.nam.nl/nieuws/2026/geen-rol-nam-strategische-gasvoorraad-groningenveld.html.
[14] Energie Beheer Nederland (EBN), ‘Bestuur en governance’, https://www.ebn.nl/over-ebn/bestuur-en-governance/.
[15] Energie Beheer Nederland (EBN), ‘Samenwerkingen koolwaterstoffen’, https://www.ebn.nl/projecten/samenwerkingen-koolwaterstoffen/.
[16] Kamerstukken II 2025/26, 29 023, nr. 641, ‘Gasopslagen Norg en Grijpskerk’, brief van de Minister van Klimaat en Groene Groei van 2 april 2026, https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29023-641.html.

voorgeschreven advisering door de transmissiesysteembeheerder voor gas en de inspecteur-generaal der mijnen, en de onafhankelijke technische beoordeling daarvan onderscheiden. De toepasselijke regels over aansprakelijkheid, financiële zekerheid en de rechten van benadeelden blijven onverkort gelden.

Nederland beschikt over meerdere ondergrondse gasopslagen, waaronder Norg, Grijpskerk, Bergermeer en Alkmaar. Deze opslagen bestaan in hoofdzaak uit werkgas en kussengas. Het werkgas is het deel dat cyclisch kan worden geïnjecteerd en onttrokken. Het kussengas is nodig om de druk in de opslag op peil te houden en het werkgas technisch onttrekbaar te maken. Zonder voldoende kussengas kan een gasopslag niet of minder goed functioneren. Daarbij is de gaskwaliteit van belang. Norg en Grijpskerk zijn vooral relevant voor laagcalorisch gas, Bergermeer is hoogcalorisch en marktgedreven, en Alkmaar heeft een piekfunctie.

De actuele status van deze gasopslagen is in beweging. In de Kamerbrief van 2 april 2026 over Norg en Grijpskerk is beschreven dat de NAM van plan was de opslagfunctie van Norg te beëindigen en het kussengas te winnen, terwijl Grijpskerk bij een afnemende gasvraag mogelijk beter in het gassysteem past.[17]

Indien voldoende kussengasreserves beschikbaar zijn, kunnen gasopslagen beter functioneren als seizoensbuffer en flexibiliteitsvoorziening. Dat vermindert de kans dat in crisissituaties een beroep moet worden gedaan op het Groningenveld. Wanneer kussengasreserves daarentegen onvoldoende beschikbaar zijn of niet juridisch en technisch als strategische reserve kunnen worden ingezet, kan de flexibiliteit van het gassysteem afnemen. De kwetsbaarheid bij langdurige verstoringen of extreme kou kan dan toenemen.

Gasunie Transport Services (GTS), een volledige dochteronderneming van Gasunie, heeft in zijn weerbaarheidsanalyse van maart 2026 gewezen op het strategische belang van het operationeel houden van de bestaande Nederlandse gasopslagen. Nederland beschikt over vier grote ondergrondse gasopslagen in voormalige gasvelden: Alkmaar, Bergermeer, Grijpskerk en Norg. Deze vier opslagen hebben volgens GTS gezamenlijk een werkgasvolume van circa 137 TWh en bevatten daarnaast ongeveer 300 TWh kussengas.[18]

Kussengas is het gas dat in een opslag aanwezig blijft om voldoende druk in het reservoir te behouden en daarmee het technisch functioneren van de opslag en de onttrekking van werkgas mogelijk te maken. Het heeft daarmee in de eerste plaats een technische functie binnen de reguliere gasopslag en draagt eraan bij dat opgeslagen werkgas beschikbaar kan worden gemaakt voor de reguliere leveringszekerheid. GTS ziet daarnaast mogelijkheden om in uitzonderlijke omstandigheden, naast beschikbaar werkgas, een deel van het kussengas in te zetten om ernstige tekorten tijdelijk op te vangen. GTS adviseert daarom nader te onderzoeken welk deel van het kussengas technisch en veilig kan worden vrijgemaakt en als onderdeel van een strategische reserve kan worden ingezet.

Kussengasreserves als mogelijke strategische gasreserve en het Groningenveld als gasnoodreserve vervullen daarmee verschillende functies. Kussengas is primair verbonden aan het technisch functioneren van bestaande gasopslagen. Het ondersteunt de reguliere leveringszekerheid doordat het de opslag en onttrekking van werkgas mogelijk maakt. In

[17] Kamerstukken II 2025/26, 29 023, nr. 641, ‘Gasopslagen Norg en Grijpskerk’, brief van de Minister van Klimaat en Groene Groei van 2 april 2026, https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29023-641.html.
[18] Gasunie Transport Services (GTS), GTS visie op een robuuste Europese aardgasvoorziening, 11 maart 2026, gepubliceerd bij ‘GTS publiceert weerbaarheidsanalyse’, https://www.gasunietransportservices.nl/nieuws/gts-publiceert-weerbaarheidsanalyse.

uitzonderlijke omstandigheden kan een technisch winbaar deel van het kussengas daarnaast een strategische functie krijgen. De regering kan daarmee, naast het aanhouden van regulier werkgas, beschikken over een aanvullende strategische buffer in bestaande opslagen. GTS heeft in 2026 expliciet geadviseerd een strategische reserve in de bestaande gasopslagen op te bouwen en daarbij te onderzoeken in hoeverre kussengas hiervoor kan worden ingezet.

Het Groningenveld als gasnoodreserve heeft een andere aard. Het betreft niet de ondersteuning van reguliere opslag of het beschikbaar houden van gas voor reguliere markt- en leveringszekerheidssituaties, maar het behouden van een uiterste vangnet voor situaties waarin besparing, marktwerking, import, LNG, Europese solidariteit, beschikbare gasopslagen, conversiecapaciteit en eventuele strategische reserves in bestaande gasopslagen tekortschieten. Het Groningenveld mag in die systematiek niet worden beschouwd als een gasvoorraad die naar beleidsmatig inzicht kan worden benut, maar uitsluitend als laatste redmiddel bij een nauw omschreven noodsituatie.

Daaruit volgt dat ook de inzetvolgorde wettelijk duidelijk moet zijn. Uitgangspunt is dat eerst alle reguliere en minder ingrijpende instrumenten worden benut. Daaronder vallen in ieder geval beperking van de vraag en versnelde energiebesparing, marktmaatregelen, inzet van beschikbaar gas uit de reguliere gasopslagen, importdiversificatie en aanvullende invoer, LNG, beschikbare conversiecapaciteit, Europese nood- en solidariteitsmechanismen en, voor zover beschikbaar, strategische reserves in bestaande gasopslagen, waaronder eventueel daarvoor beschikbaar gemaakt kussengas.

Pas indien deze middelen aantoonbaar ontoereikend zijn om een dreigende of reeds ingetreden gascrisis het hoofd te bieden, kan een wettelijk omschreven beroep op het Groningenveld aan de orde komen. Daarmee ontstaat een gelaagd stelsel van leveringszekerheid en crisisbeheersing: reguliere markt- en leveringszekerheidsinstrumenten vormen de eerste verdedigingslinie, strategische gasreserves in bestaande opslagen vormen een aanvullende buffer voor uitzonderlijke verstoringen en het Groningenveld fungeert uitsluitend als uiterste gasnoodreserve wanneer ook die maatregelen onvoldoende blijken.

Deze afbakening is van belang omdat daarmee wordt voorkomen dat het bestaan van het Groningenveld als gasnoodreserve leidt tot een verlaging van de inspanningen om reguliere leveringszekerheid en strategische voorraden elders op orde te houden. De beschikbaarheid van het Groningenveld vervangt dus niet de noodzaak om voldoende gasopslag, importcapaciteit, LNG-capaciteit, conversiecapaciteit, Europese samenwerking en strategische reserves beschikbaar te houden. Het veld vormt juist de laatste terugvaloptie voor een situatie waarin de voorafgaande verdedigingslinie aantoonbaar tekortschiet.

Deze volgorde is noodzakelijk om recht te doen aan de afspraken met Groningers. Zij voorkomt dat het Groningenveld opnieuw een beleidsmatig gemakkelijke oplossing wordt voor problemen elders in het energiesysteem. Tegelijkertijd erkent zij dat de Staat de verantwoordelijkheid heeft om voorbereid te zijn op uitzonderlijke noodsituaties waarin de leveringszekerheid van gas niet langer kan worden gegarandeerd.

GTS neemt binnen het Nederlandse gasstelsel eveneens een bijzondere positie in. Als beheerder van het landelijke gastransportnet is GTS verantwoordelijk voor het beheer, de werking en de ontwikkeling van het gastransportnet, de bewaking van een veilig, betrouwbaar en doelmatig transportsysteem, voldoende transportcapaciteit, balancering van het net, gaskwaliteit en de koppeling met nationale en internationale netten. Daarnaast heeft GTS taken op het terrein van leveringszekerheid, waaronder het treffen van voorzieningen in

verband met leveringszekerheid en het jaarlijks adviseren over de leveringszekerheid van aardgas.[19]

De rol van GTS binnen deze wet is daarbij nadrukkelijk ondersteunend en systeemgericht. GTS fungeert als schakel tussen de noodreserve en het nationale gastransportstelsel, zonder dat het Groningenveld daardoor een regulier marktinstrument wordt. De betrokkenheid van GTS dient juist te waarborgen dat eventuele noodwinning alleen plaatsvindt voor zover zij systeemtechnisch noodzakelijk, uitvoerbaar en proportioneel is, en pas nadat minder ingrijpende maatregelen binnen het gasstelsel ontoereikend zijn gebleken.

3. Noodzaak van de wettelijke maatregel

De huidige nationale wet- en regelgeving voorziet niet in een specifieke regeling voor het tijdelijk activeren van gaswinning uit het Groningenveld in een noodsituatie. Hoewel de Mijnbouwwet regels bevat omtrent vergunningverlening, winning en veiligheid, is deze wet ingericht op reguliere mijnbouwactiviteiten en niet op de onmiddellijke inzet van productiecapaciteit in uitzonderlijke crisissituaties waarin sprake is van een acute bedreiging van de nationale leveringszekerheid. De bestaande regelgeving kent geen expliciete bevoegdheidsgrondslag voor een versnelde en vooraf wettelijk ingekaderde besluitvorming omtrent noodwinning. In het bijzonder ontbreekt een afzonderlijk juridisch kader waarin objectieve criteria voor het vaststellen van een noodsituatie zijn opgenomen, de bevoegdheid van de minister tot onmiddellijke activering van specifieke gasputten expliciet is geregeld en een afweging plaatsvindt tussen leveringszekerheid, seismische veiligheid en schadebeperking.

Daarbij komt dat het Groningenveld een uitzonderlijke positie inneemt vanwege de samenloop van nationale leveringszekerheidsbelangen, maatschappelijke veiligheidsbelangen en de noodzaak van beheersing van bodembeweging. Juist vanwege deze uitzonderlijke omstandigheden bestaat behoefte aan een afzonderlijk wettelijk kader waarin vooraf duidelijk wordt vastgelegd onder welke omstandigheden noodwinning mogelijk is, welke bevoegdheden de minister in een noodsituatie bezit, op welke wijze putten worden aangewezen en welke waarborgen gelden ten aanzien van veiligheid, schadebeperking en compensatie.

Een expliciete wettelijke regeling versterkt daarnaast de rechtszekerheid en democratische legitimatie. Zonder afzonderlijke wettelijke grondslag zou besluitvorming omtrent noodwinning grotendeels afhankelijk blijven van ad hoc bestuurlijke afwegingen binnen een wettelijk kader dat niet specifiek op noodsituaties is toegesneden. Gelet op de gevolgen van gaswinning voor zowel de nationale energievoorziening als de inwoners van Groningen, is het wenselijk dat de voorwaarden waaronder noodwinning mogelijk is vooraf door de formele wetgever worden vastgesteld. Het wetsvoorstel beoogt daarom een specifiek crisisinstrument te creëren dat uitsluitend in uitzonderlijke noodsituaties kan worden toegepast en dat voorziet in een snelle, juridisch duidelijke besluitvorming.

Het uitgangspunt van het Nederlandse en Europese energiebeleid is dat een fysiek gastekort moet worden voorkomen. Een fysiek gastekort is iets anders dan hoge prijzen of spanning op de markt. Van een fysiek tekort is sprake wanneer er daadwerkelijk onvoldoende gas beschikbaar is om essentiële afnemers, vitale processen of maatschappelijke basisvoorzieningen te bedienen.

[19] Gasunie Transport Services (GTS), ‘Taken’, https://www.gasunietransportservices.nl/over-gts/organisatie/taken.

Een fysiek tekort is het worstcasescenario. De gevolgen kunnen groot zijn. Gas is van belang voor verwarming van woningen, ziekenhuizen en zorginstellingen, voor delen van de industrie, voor elektriciteitsproductie, voor warmtenetten en voor andere vitale processen. Een tekort kan daardoor niet alleen economische schade veroorzaken, maar ook leiden tot maatschappelijke ontwrichting. De Europese Commissie wijst erop dat deze verstoringen in de gasvoorziening kunnen voortkomen uit technische of menselijke fouten, natuurrampen, cyberaanvallen, geopolitieke conflicten of andere opkomende risico's.[20]

Het Groningenveld mag in deze wet niet worden behandeld als gewoon beleidsinstrument. Het veld mag ook niet worden gebruikt als prijsinstrument, commerciële reserve of algemene buffer voor de gasmarkt. Inzet kan alleen aan de orde zijn nadat alle minder ingrijpende maatregelen zijn benut of aantoonbaar onvoldoende zijn gebleken. Daarbij gaat het in ieder geval om energiebesparing en vraagreductie, het vullen en benutten van gasopslagen, import via pijpleidingen, LNG-import, stikstofconversie, Europese samenwerking, solidariteitsmechanismen, marktmaatregelen en bestaande crisismaatregelen.[21]

Een noodsituatie kan ontstaan wanneer de gasvoorziening zodanig verslechtert dat reguliere marktmechanismen en bestaande crisismaatregelen onvoldoende zijn om de resterende vraag te bedienen. Dat kan het gevolg zijn van één ernstige gebeurtenis, maar waarschijnlijker is een samenloop van omstandigheden.

Voor de beoordeling van dit wetsvoorstel is het van belang onderscheid te maken tussen een strategische voorraad en een noodvoorraad. Een strategische voorraad is een vooraf aangehouden voorziening die de weerbaarheid van het energiesysteem vergroot. Zij kan onderdeel zijn van reguliere crisisvoorbereiding en kan bijvoorbeeld bestaan uit gas in bestaande opslagen, extra gevulde opslagcapaciteit, LNG-capaciteit, kussengasreserves of andere vooraf beschikbare reserves.

Een noodvoorraad is strikter. Die wordt alleen aangesproken in een acute of dreigende noodsituatie waarin andere middelen tekortschieten. Het gaat dan niet om reguliere marktoptimalisatie of algemene leveringszekerheid, maar om een uiterste vangnet.

Dit onderscheid is voor Groningen wezenlijk. Het Groningenveld wordt in dit wetsvoorstel niet gepresenteerd als een gewone strategische voorraad die naar beleidsmatig inzicht kan worden ingezet. Het veld blijft gesloten voor reguliere winning. De voorgestelde regeling strekt er uitsluitend toe te voorkomen dat Nederland in een uiterste noodsituatie geen toegang meer heeft tot een laatste binnenlandse noodreserve.

Putten en installaties kunnen niet zomaar weer beschikbaar worden gemaakt. Vergunningen, toezicht, operationele capaciteit, veiligheidsbeoordeling, monitoring, personeel, verantwoordelijkheidsverdeling en besluitvorming moeten vooraf zijn geregeld. Het afsluiten van gasputten is een technisch proces waarbij putten worden afgeplugd, cementlagen worden aangebracht en installaties worden verwijderd.

Als pas tijdens een crisis, zoals sabotage aan een pijpleiding of een plotselinge stop van LNG-import, moet worden besloten of en hoe het Groningenveld kan worden ingezet, ontstaat vertraging. Ook ontstaat dan het risico dat onder grote druk onzorgvuldige keuzes worden gemaakt. Dat is onwenselijk vanuit het oogpunt van leveringszekerheid én vanuit het oogpunt van Groningen.

---

[20] Europese Commissie, 'Security of gas supply', https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-security/security-gas-supply_en.

[21] Rijksoverheid, 'Maatregelen om de kans op een tekort aan gas te verkleinen', https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gaswinning/maatregelen-om-kans-op-tekort-aan-gas-te-verkleinen.

Het Groningenveld is uitsluitend relevant als gasnoodreserve omdat in de ondergrond fysiek nog een zeer groot volume gas aanwezig is en omdat rond het veld bestaande infrastructuur, kennis en netaansluitingen hebben bestaan. Voor deze wet is echter niet het totale ondergrondse volume doorslaggevend, maar de vraag welke capaciteit op het juiste moment veilig en technisch beschikbaar kan zijn. Daarom wordt niet gesproken over een reguliere reserve die kan worden geëxploiteerd, maar over aangewezen installaties die alleen voor gereedheidswinning of noodwinning beschikbaar kunnen blijven.[22,23]

Voorbeelden van situaties die tot een gascrisis of dreigende gascrisis kunnen leiden zijn sabotage van pijpleidingen, langdurige uitval van LNG-import, cyberaanvallen op energie-infrastructuur, uitval van gasopslagen of stikstofcapaciteit, uitzonderlijke kou, geopolitieke blokkades van belangrijke aanvoerroutes of een samenloop van deze omstandigheden. Deze opsomming is niet uitputtend. Dergelijke situaties rechtvaardigen op zichzelf nog geen inzet van Groningen. Zij kunnen slechts aanleiding zijn voor escalatie indien uit actuele systeeminformatie blijkt dat een fysiek tekort dreigt en minder ingrijpende maatregelen niet tijdig of onvoldoende werken.

Het Nationaal Crisisplan Gas en het Europese crisisinstrumentarium voorzien in crisisniveaus, coördinatie en de inzet van maatregelen bij een ernstige verstoring van de gasvoorziening. De specifieke lacune waarop dit wetsvoorstel ziet is van een andere aard. Het bestaande kader bevat geen bijzondere wettelijke regeling die voorkomt dat voor een uiterste gasnoodreserve noodzakelijke onderdelen van het Groningenveld onomkeerbaar worden ontmanteld en die onder vooraf wettelijk vastgelegde voorwaarden gereedheidswinning en noodwinning uit aangewezen onderdelen van het Groningenveld regelt.

Het wetsvoorstel vervangt het bestaande crisisinstrumentarium daarom niet. Het voegt een bijzondere bevoegdheids- en waarborgstructuur toe voor het Groningenveld. De gasleveringszekerheidsladder waarborgt daarbij dat bestaande crisismaatregelen en andere minder ingrijpende middelen eerst in de besluitvorming worden betrokken en dat inzet van de gasnoodreserve alleen mogelijk is indien deze maatregelen niet tijdig en toereikend zijn.

4. Instrumenten van het wetsvoorstel

4.1. Hoofdlijnen van de wet

Het wetsvoorstel heeft tot doel een afzonderlijk wettelijk kader te creëren voor het beschikbaar houden van aangewezen onderdelen van het Groningenveld en voor tijdelijke gaswinning in uitzonderlijke noodsituaties waarin de nationale gasleveringszekerheid ernstig wordt bedreigd. Het voorstel heropent het Groningenveld niet voor reguliere productie. Het creëert een strikt begrensde gasnoodreserve met twee niveaus: gereedheid en inzet.

Het eerste niveau is gereedheid. Daarbij gaat het erom te voorkomen dat de noodreserve feitelijk onbruikbaar wordt doordat noodzakelijke onderdelen onomkeerbaar worden ontmanteld of doordat de technische en operationele inzetbaarheid verloren gaat. Het kan daarbij onder meer gaan om het permanent afdichten van productieputten, het verwijderen van bovengrondse installaties, leidingen, meet- en regelvoorzieningen of andere essentiële infrastructuur, en het verloren gaan van noodzakelijke operationele kennis, onderhoud en testmogelijkheden. Een noodreserve die juridisch nog bestaat, maar technisch niet meer tijdig

[22] NLOG, ‘Groningen gasveld’, https://www.nlog.nl/groningen-gasveld.

[23] TNO, Delfstoffen en aardwarmte in Nederland. Jaarverslag 2024, 14 juli 2025, gepubliceerd via NLOG, https://www.nlog.nl/media/3518.

en veilig kan worden ingezet, biedt in een gascrisis of dreigende gascrisis geen daadwerkelijke bescherming.

Gereedheid betekent niet dat voortdurend gas wordt gewonnen. Gereedheidswinning is uitsluitend toegestaan voor zover het winnen van een technisch minimale hoeveelheid gas noodzakelijk is om aangewezen installaties veilig en operationeel inzetbaar te houden, bijvoorbeeld voor het testen van het systeem of voor noodzakelijk onderhoud. De omvang daarvan wordt begrensd tot hetgeen technisch noodzakelijk is voor het behouden van de gereedheid.

Het tweede niveau is inzet. Winning die niet kan worden gerechtvaardigd als technisch noodzakelijke gereedheidswinning, kan uitsluitend plaatsvinden als noodwinning. Daarvoor is een afzonderlijke beschikking van Onze Minister vereist. Noodwinning is alleen toegestaan indien sprake is van een gascrisis of dreigende gascrisis en is onderworpen aan de in de wet opgenomen voorwaarden, waaronder de beoordeling of minder ingrijpende maatregelen het tekort tijdig en voldoende kunnen ondervangen en de beoordeling van de veiligheidsrisico's.

Het wetsvoorstel maakt daarmee een duidelijk onderscheid tussen het beschikbaar houden van de gasnoodreserve en het daadwerkelijk inzetten daarvan. Gereedheidswinning dient uitsluitend het behoud van de operationele inzetbaarheid. Noodwinning dient uitsluitend het afwenden of beperken van een gascrisis of dreigende gascrisis. Reguliere gaswinning, commerciële exploitatie en inzet als markt- of prijsinstrument vallen buiten beide regimes.

Voor het gasjaar 2023-2024 werd in het vaststellingsbesluit gerekend met een voorwaardelijke nulproductie, met de mogelijkheid om productielocaties bij zeer koude weersverwachting op waakvlamniveau te brengen. Op waakvlamniveau kon ten hoogste 0,071 miljard Nm³ worden geproduceerd. Daarnaast kende dat besluit een incidentele verhogingsmogelijkheid van ten hoogste 1,5 miljard Nm³ in specifieke leveringszekerheidssituaties. Deze cijfers zijn geen automatische norm voor deze wet, maar vormen wel een relevante historische referentie voor de begrenzing van gereedheidswinning en noodwinning.[24]

De genoemde volumes hebben uitsluitend betekenis als historische referentiewaarden. Zij vormen geen generiek wettelijk productieplafond onder dit wetsvoorstel. Het maximale volume van gereedheidswinning wordt overeenkomstig artikel 52j in het aanwijzingsbesluit vastgesteld. Bij noodwinning vermeldt de beschikking overeenkomstig artikel 52m het maximumvolume en de maximale productie per dag of per week. Daarmee kan de toegestane productie worden afgestemd op de actuele noodzaak, de technische inzetbaarheid en de veiligheidsbeoordeling.

4.1.1. Gasleveringszekerheidsladder

Dit wetsvoorstel verankert een gasleveringszekerheidsladder. Die ladder maakt zichtbaar dat het Groningenveld pas in beeld komt nadat minder ingrijpende maatregelen zijn benut of aantoonbaar onvoldoende zijn. Het gaat onder meer om energiebesparing, vraagbeperking, marktgebaseerde maatregelen, gasopslagen, beschikbare kussengas- of opslagcapaciteit voor zover technisch en juridisch inzetbaar, LNG, import via pijpleidingen, stikstof- en conversiecapaciteit, Europese solidariteitsmechanismen en andere beschikbare energiebronnen.

[24] Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, Vaststellingsbesluit Groningenveld 2023–2024, besluit van 21 september 2023, https://www.rvo.nl/sites/default/files/2023-09/Vaststellingsbesluit-Gaswinning-Groningen-Vaststellingsbesluit-2023-2024.pdf ..

De ladder heeft drie functies. Ten eerste voorkomt zij dat de gasnoodreserve wordt gebruikt als politiek of economisch gemaksmiddel. Ten tweede ondersteunt zij de proportionaliteitstoets onder het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en het Unierecht. Ten derde maakt zij voor de Staten-Generaal controleerbaar waarom inzet van Groningen, ondanks gemaakte herstelafspraken en veiligheidsrisico's, in een uitzonderlijke situatie toch noodzakelijk zou kunnen zijn.

Daarmee is de gasleveringszekerheidsladder ook een brug tussen verschillende politieke benaderingen. Zij erkent het belang van energieonafhankelijkheid en leveringszekerheid, maar koppelt dat belang aan een harde volgorde waarin Groningen pas als ultimum remedium aan bod komt.

4.2. Selectie en aanwijzing van de installaties

Bij de selectie van installaties wordt niet uitgegaan van het gehele Groningenveld als generieke productiebron. De aanwijzing moet zich beperken tot die productielocaties, putten, clusters en bovengrondse installaties die technisch nog inzetbaar zijn, systeemkundig relevant zijn en vanuit veiligheidsoogpunt aanvaardbaar kunnen worden geacht.

In het vaststellingsbesluit Groningenveld 2023-2024 werd gerekend met elf bestaande productielocaties die in bijzondere omstandigheden op waakvlamniveau konden worden gebracht. Deze locaties vormen een relevante technische referentie, maar niet automatisch de definitieve aanwijzing onder deze wet. De actuele aanwijzing moet plaatsvinden bij aanwijzingsbesluit, na advies van GTS over leveringszekerheid en netinpassing, advies van SodM over veiligheid en een onafhankelijke technische analyse over inzetbaarheid, reservoirgedrag, bodembeweging en seismische risico's.[25]

De referentielocaties uit het besluit 2023-2024 zijn: Amsweer, Schaapbulten, Oudeweg, Kooipolder, Slochteren/Froombosch, Spitsbergen, Tusschenklappen/Sappemeer, Zuiderveen, De Eeker, Scheemderzwaag en Zuiderpolder.

Omdat de ontmanteling feitelijk in uitvoering is, is snelheid noodzakelijk. De NAM beschrijft dat het opruimen van productielocaties een meerjarig proces is waarbij eerst bovengrondse installaties worden schoongemaakt en afgebroken, daarna putten definitief worden afgesloten en daarna locaties en leidingen worden verwijderd. Zodra essentiële bovengrondse installaties, leidingen, meet- en regelvoorzieningen of putintegriteit onomkeerbaar verloren zijn gegaan, kan latere inzet in een crisis feitelijk te laat komen.[26]

Het is daarom niet wenselijk om de exacte putten of volumes per put in de formele wet vast te leggen. De actuele resterende inzetbaarheid en capaciteit per put hangen af van operatorgegevens, reservoirdata, installatiestatus, eventuele compressie, monitoring en veiligheidsbeoordeling. De wet moet daarom voorschrijven dat het aanwijzingsbesluit concreet vermeldt welke mijnbouwwerken, putten, clusters, productielocaties, leidingen, meet- en regelvoorzieningen, gasbehandelingsinstallaties, compressievoorzieningen en monitoringsvoorzieningen onder de gasnoodreserve vallen.

Voor de overgangsperiode ligt het voor de hand alle onderdelen die redelijkerwijs nog nodig kunnen zijn voor gereedheidswinning of noodwinning te beschermen tegen onomkeerbare ontmanteling totdat het aanwijzingsbesluit is vastgesteld. Vervolgens kan het

[25] ABRvS 8 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1965, zaaknr. 202306749/1/R4 (vaststellingsbesluit Groningenveld 2023–2024), https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@143478/202306749-1-r4/.

[26] Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM), ‘Opruimen en hergebruik’, https://www.nam.nl/opruimen-en-hergebruik.html.

aanwijzingsbesluit onderscheid maken tussen onderdelen die direct of snel gereed worden gehouden, onderdelen die voorlopig tegen verdere ontmanteling worden beschermd in afwachting van nader onderzoek, en onderdelen die wegens onomkeerbare ontmanteling of onaanvaardbaar veiligheidsrisico niet worden aangewezen.

4.3. Bevoegdheidsverdeling

Het wetsvoorstel legt de bevoegdheid om vast te stellen of sprake is van een noodsituatie bij de Minister van Klimaat en Groene Groei. Indien de in de wet opgenomen objectieve criteria voor een noodsituatie zijn vervuld, kan de minister overgaan tot het activeren van de regeling en het aanwijzen van de gasputten waaruit tijdelijk gas mag worden gewonnen.

De keuze om deze bevoegdheid bij de minister te beleggen en niet bij de formele wetgever of de Tweede Kamer is ingegeven door het uitzonderlijk spoedeisende karakter van de situatie waarop deze regeling ziet. Vaststelling van een noodsituatie vergt een directe beoordeling van actuele ontwikkelingen in de energievoorziening, waaronder plotselinge verstoringen in importstromen, acute tekorten of andere onvoorziene omstandigheden die onmiddellijke besluitvorming vereisen.

De bevoegdheid tot het geven van een opdracht tot noodwinning berust bij Onze Minister. Gelet op het uitzonderlijke karakter van noodwinning uit het Groningenveld en de mogelijke gevolgen daarvan voor de nationale veiligheid, de fysieke veiligheid, de maatschappelijke impact en de leveringszekerheid, kan zich echter de situatie voordoen waarin een bredere belangenafweging op regeringsniveau noodzakelijk is.

De ministerraad heeft op grond van dit wetsvoorstel geen zelfstandige bevoegdheid om technisch vast te stellen dat noodwinning noodzakelijk of veilig is en neemt zelf geen beschikking tot noodwinning. De technische noodzaak en de veiligheidsaspecten worden onderbouwd door de wettelijk vereiste adviezen en analyses.

De rol van de ministerraad is beperkt tot de in de wet omschreven betrokkenheid bij uitzonderlijke besluitvorming. In de bijzondere spoedroute van artikel 52i vindt voorafgaand beraad in de ministerraad plaats. Daarnaast kan de ministerraad overeenkomstig artikel 52m, achtste lid, Onze Minister verzoeken een voorgenomen besluit inzake noodwinning opnieuw te beoordelen, een beschikking tot noodwinning te geven, of een reeds gegeven beschikking te wijzigen of in te trekken. Een verzoek tot wijziging kan mede betrekking hebben op de omvang of duur van de noodwinning. Onze Minister geeft slechts gevolg aan het verzoek voor zover aan de voorwaarden van de artikelen 52i en 52m is voldaan.

De ministerraad kan evenwel aanleiding zien om in uitzonderlijke omstandigheden te voorkomen dat noodwinning plaatsvindt of om een reeds gegeven opdracht tot noodwinning te laten beëindigen. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn indien na het besluit nieuwe feiten of omstandigheden bekend worden die maken dat de inzet van de gasnoodreserve niet langer noodzakelijk of verantwoord is, of indien zwaarwegende belangen van de nationale veiligheid, de veiligheid of de gasleveringszekerheid zich tegen de noodwinning verzetten. De ministers die hier voornamelijk van belang zijn, zijn: de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de minister van Defensie, de minister van Economische Zaken en Klimaat, de minister van Justitie en Veiligheid en de minister van Infrastructuur en Waterstaat.

Deze bevoegdheid is niet bedoeld voor reguliere beleidsafwegingen of voor het herbeoordelen van technische adviezen, maar uitsluitend voor uitzonderlijke situaties waarin de belangen die op regeringsniveau moeten worden afgewogen daartoe aanleiding geven. Het uitgangspunt

blijft dat de ministerraad enkel kan verzoeken en dat de verantwoordelijkheid voor het besluit en de motivering daarvan bij Onze Minister blijft.

Van belang is dat besluitvorming in een daadwerkelijke gascrisis snel kan plaatsvinden. De wet voorziet daarom in een beschikking die onmiddellijk in werking kan treden, tenzij daarin een later tijdstip is bepaald. Dat laat de rechtsbescherming niet vervallen. Belanghebbenden kunnen besluiten aan de bestuursrechter voorleggen. Om procedurele vertraging in een crisissituatie te beperken, ligt concentratie van rechtsgang in de Algemene wet bestuursrecht voor de hand.

Voor de mogelijke betrokkenheid van EBN bij de coördinatie, bedoeld in artikel 52l, tweede lid, wordt verwezen naar hoofdstuk 2. Een eventuele aanwijzing betreft de daar beschreven coördinerende werkzaamheden en verleent op zichzelf geen winningsbevoegdheid.

4.4. Definitie noodsituatie/gascrisis

Van een noodsituatie in de zin van deze wet is geen sprake, enkel omdat de gasprijs hoog is of omdat binnenlandse productie economisch aantrekkelijk zou zijn. De maatregel ziet op fysieke of dreigende fysieke leveringsproblemen. Bij de beoordeling wordt aangesloten bij het Europese en nationale crisisinstrumentarium voor gasleveringszekerheid: vroegtijdige waarschuwing, alarm en noodsituatie. Deze niveaus zijn als volgt gedefinieerd:

- Niveau van vroegtijdige waarschuwing (“vroegtijdige waarschuwing”): wanneer uit concrete, ernstige en betrouwbare informatie blijkt dat er zich een gebeurtenis kan voordoen die de gasleveringssituatie aanzienlijk kan doen verslechteren en kan leiden tot het ontstaan van een alarm- of een noodsituatieniveau; het niveau van vroegtijdige waarschuwing kan worden geactiveerd door een mechanisme voor vroegtijdige waarschuwing.
- Alarmniveau (“alarm”): wanneer er zich een verstoring van de gaslevering of een uitzonderlijk hoge gasvraag voordoet die de gasleveringssituatie aanzienlijk doet verslechteren, maar de markt nog in staat is deze verstoring of vraag op te vangen zonder gebruik te moeten maken van niet-marktgebaseerde maatregelen.
- Noodsituatieniveau (“noodsituatie”): wanneer zich een uitzonderlijk hoge gasvraag, een aanzienlijke verstoring van de gaslevering of een andere aanzienlijke verslechtering van de gasleveringssituatie voordoet, en alle relevante marktgebaseerde maatregelen zijn toegepast maar de gaslevering niet volstaat om aan de resterende gasvraag te voldoen en er dus bijkomend ook niet-marktgebaseerde maatregelen moeten worden genomen, met name om gasleveringen aan beschermde afnemers overeenkomstig artikel 6 van de EU-verordening veilig te stellen.[27]

Het wetsvoorstel kiest er bewust voor de mogelijkheid van noodwinning niet uitsluitend te koppelen aan het noodsituatieniveau van artikel 11, eerste lid, onderdeel c, van Verordening (EU) 2017/1938. Noodwinning kan onder de in de wet opgenomen voorwaarden reeds aan de orde zijn tijdens een dreigende gascrisis. Daarmee wordt beoogd te voorkomen dat met inzet van de gasnoodreserve moet worden gewacht totdat een voorzienbaar fysiek tekort zich daadwerkelijk heeft verwezenlijkt en tijdig optreden niet meer mogelijk is.

[27] Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, Nationaal Crisisplan Gas 2021, gepubliceerd 15 maart 2022, https://www.nctv.nl/documenten/2022/03/15/nationaal-crisisplan-gas-2021.

Bij een dreigende gascrisis is de enkele afkondiging van het niveau van vroegtijdige waarschuwing onvoldoende voor noodwinning. Aanvullend moet uit het schriftelijke advies van de transmissiesysteembeheerder voor gas blijken dat binnen afzienbare termijn een concreet en ernstig fysiek tekort aan gas waarschijnlijk is, dat minder ingrijpende maatregelen naar redelijke verwachting niet tijdig en voldoende zijn om dat tekort te voorkomen en dat noodwinning uit de gasnoodreserve Groningenveld materieel en tijdig kan bijdragen aan het voorkomen of beperken daarvan. De indicatoren en drempelwaarden ondersteunen deze beoordeling, maar vormen geen zelfstandige automatische activeringsgrond. Voor daadwerkelijke noodwinning gelden daarnaast de overige voorwaarden van de artikelen 52i en 52m.

De mogelijkheid van vroege noodwinning heeft daarmee een preventief karakter, maar vormt geen bevoegdheid om het Groningenveld uit voorzorg in te zetten bij iedere verslechtering van de gasmarkt. Hoge prijzen, marktspanning, een lage opslagvulling of een afzonderlijke verstoring zijn op zichzelf onvoldoende. Uit actuele systeeminformatie moet blijken dat een ernstig fysiek tekort waarschijnlijk is, dat minder ingrijpende maatregelen onvoldoende perspectief bieden en dat noodwinning materieel en tijdig kan bijdragen aan het voorkomen daarvan.

Deze nationale activeringscriteria laten de rechtstreeks toepasselijke verplichtingen van Verordening (EU) 2017/1938 onverlet. Voor zover vroege inzet van de gasnoodreserve onder de verordening moet worden aangemerkt als een preventieve niet-marktgebaseerde maatregel, moeten de daarvoor geldende Unierechtelijke voorwaarden en procedures worden nageleefd. Ook moeten de gevolgen voor de gasleveringszekerheid van andere lidstaten, de interne markt en grensoverschrijdende gasstromen worden betrokken.

Een regionale of Unie-noodsituatie als bedoeld in artikel 12 van Verordening (EU) 2017/1938 vormt geen afzonderlijk vierde crisisniveau en is geen aanvullende voorwaarde voor toepassing van de nationale bevoegdheid tot noodwinning. Indien daarvan sprake is, worden de bevoegdheden uit deze wet uitgeoefend met inachtneming van de aanvullende Europese coördinatie- en solidariteitsverplichtingen. Daarnaast kunnen nationale indicatoren worden betrokken. Het gaat onder meer om uitzonderlijk lage opslagvulling, uitval of beperking van LNG-import, langdurige uitval van pijpleidingaanvoer, ontoereikende stikstof- of conversiecapaciteit, transportbeperkingen, systeemonbalans, extreme effectieve temperatuur en risico's voor beschermde afnemers, vitale processen, warmtevoorziening of elektriciteitsleveringszekerheid.

Deze indicatoren moeten in samenhang worden beoordeeld. Een enkele indicator is niet zonder meer beslissend. Beslissend is of GTS op basis van actuele systeemgegevens adviseert dat het tekort niet tijdig kan worden ondervangen door minder ingrijpende maatregelen, en of SodM adviseert dat de voorgestelde inzet aanvaardbaar is vanuit veiligheid, bodembeweging en schadepreventie.

De wet voorkomt misbruik doordat noodwinning alleen mogelijk is na een afzonderlijk besluit, onder vooraf wettelijk vastgelegde voorwaarden, met verplichte adviezen, maxima voor volume en duur, stopcriteria, monitoring, communicatieverplichtingen en parlementaire informatie. Op grond van artikel 52m, elfde lid, worden bij algemene maatregel van bestuur, na consultatie van de transmissiesysteembeheerder voor gas en de inspecteur-generaal der mijnen, objectieve indicatoren en drempelwaarden vastgesteld. Zij ondersteunen de toepassing van de wettelijke crisisbegrippen en de advisering en vervangen de wettelijke voorwaarden niet. De voordracht voor deze algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder

gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide Kamers der Staten-Generaal is overgelegd.

Indien de nationale gasopslagvulling of een andere bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde indicator onder een drempelwaarde daalt, moet de minister beide Kamers van Staten-Generaal ten minste wekelijks informeren over de ontwikkeling van de gasleveringszekerheid, de risico's op een gascrisis of dreigende gascrisis, de maatregelen die worden genomen ter voorkoming daarvan en de verwachte noodzaak van eventuele inzet van de gasnoodreserve. De indicatoren en drempelwaarden worden verplicht bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld. Daarmee ontstaat een escalatieladder vóórdat feitelijke noodwinning aan de orde is.[28]

4.5. Instandhouding van infrastructuur

Het beschikbaar houden van de gasnoodreserve omvat meer dan het niet volstorten van putten. Voor snelle en veilige inzetbaarheid zijn ook bovengrondse installaties, leidingen, afsluiters, meet- en regelvoorzieningen, gasbehandeling, besturing, veiligheidssystemen, monitoring, onderhoud, vergunningen, personeel en operationele procedures nodig. Alleen putten openhouden is onvoldoende indien de noodzakelijke bovengrondse infrastructuur is verwijderd.

Het wetsvoorstel maakt daarom een aanwijzingsbesluit noodzakelijk waarin per reserveonderdeel wordt bepaald welk beschikbaarheidsniveau wordt verlangd. Dat kan variëren van bescherming tegen verdere ontmanteling tot een warme beschikbaarheids- of waakvlammodus. Daarbij geldt steeds dat geen zwaarder regime wordt opgelegd dan redelijkerwijs noodzakelijk is voor de noodfunctie.

Een loutere cold-start-benadering is kwetsbaar. In een noodsituatie kan capaciteit binnen uren of dagen nodig zijn, terwijl herstel van reeds verwijderde bovengrondse infrastructuur maanden kan vergen. Daarom moet de minister, na advies van GTS en SodM en op basis van een onafhankelijke technische analyse, kunnen bepalen of een minimale vorm van gereedheidswinning nodig is om gangbaarheid, integriteit, testbaarheid en herstarttermijn te borgen.

De kosten van instandhouding zijn afhankelijk van de gekozen variant. Cold standby, warme beschikbaarheid, waakvlamproductie en volledige noodproductiegereedheid hebben verschillende kostenniveaus. Openbare gegevens bieden daarvoor geen betrouwbare totaalraming. De wet moet daarom voorzien in een raming, verantwoording en vergoeding van redelijke en aantoonbare kosten, zonder schijnprecisie in de memorie van toelichting.

4.6. Beperking van schade en waarborgen

Schadebeperking begint bij het voorkomen van onnodige drukverandering in het reservoir. Bij aanwijzing worden niet meer installaties aangewezen en wordt geen zwaarder beschikbaarheidsregime opgelegd dan redelijkerwijs noodzakelijk is voor de beoogde noodfunctie. De aanwijzing geldt voor onbepaalde tijd en wordt doorlopend beoordeeld. Gereedheidswinning vindt plaats met het laagste volume, de kortste duur en het kleinste aantal installaties dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de operationele inzetbaarheid. Noodwinning wordt in de beschikking begrensd naar volume, productie per dag of week, installaties en duur. Iedere toepassing moet overeenkomstig artikel 52i noodzakelijk, geschikt

[28] Gasunie Transport Services (GTS), Overzicht leveringszekerheid voor gasjaar 2026/2027, 30 september 2025, https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/09/30/overzicht-leveringszekerheid-voor-gasjaar-2026-2027.

en evenredig zijn. Deze begrenzingen geven inhoud aan het in deze toelichting bedoelde beginsel van minimale seismische impact.

Vooraf moet een actuele technische en veiligheidskundige beoordeling beschikbaar zijn, waarbij onder meer drukontwikkeling, bodembeweging, seismiciteit, schadeverwachting, lokaal persoonlijk risico, putintegriteit en operationele veiligheid worden betrokken. Tijdens gereedheidswinning en noodwinning gelden monitoring- en stopcriteria. Indien overschrijding van veiligheidsgrenzen of onverwachte seismische ontwikkeling optreedt, moet de productie kunnen worden verminderd of beëindigd.

In onderzoek is ook gekeken naar stikstofinjectie als mogelijke risicobeperkende maatregel. Het onderzoek Kennisprogramma Effecten Mijnbouw (KEM-24b) van TNO laat zien dat stikstofinjectie potentieel kan bijdragen aan vermindering van voorspelde seismische activiteit, maar dat technische haalbaarheid, negatieve effecten, kosten, benodigde stikstofcapaciteit en maatschappelijke aanvaardbaarheid nader moeten worden onderzocht. Deze memorie van toelichting behandelt stikstofinjectie daarom als onderzoeks- en beoordelingspunt, niet als reeds beschikbare wettelijke waarborg.

Bewonerswaarborgen moeten in de wet zelf worden verankerd. Het gaat om tijdige informatie aan omwonenden, gemeenten, provincie en veiligheidsregio, openbaarmaking van relevante monitoringresultaten, duidelijke stopcriteria, meldplichten bij incidenten, behoud van aanspraken op schadevergoeding en versterking, en periodieke parlementaire verantwoording. De toepassing van de wet laat de Tijdelijke wet Groningen en daarop berustende aanspraken onverlet. Het wetsvoorstel laat bestaande aanspraken op schadevergoeding en versterking, wettelijke bewijsvermoedens en bevoegdheden van het Instituut Mijnbouwschade Groningen onverlet. Het introduceert geen afzonderlijk nieuw bewijsvermoeden. Een wijziging van uitvoerder beperkt de bestaande rechten van benadeelden niet.

4.7. Uitvoering en handhaving

De uitvoering van deze wet vergt een duidelijke scheiding tussen politieke besluitvorming, operationele uitvoering en onafhankelijk toezicht. Onze Minister beslist over aanwijzing, gereedheidswinning en noodwinning overeenkomstig de artikelen 52j, 52l en 52m. Voor noodwinning beoordeelt hij of sprake is van een gascrisis of dreigende gascrisis als bedoeld in artikel 52h en of aan de overige wettelijke voorwaarden is voldaan. De gereedheidswinning en noodwinning vinden plaats door of in opdracht van de uitvoerder als bedoeld in artikel 52h, met inachtneming van de voorwaarden van artikel 52i en de toepasselijke voorschriften voor de betrokken winning. Het toezicht op de naleving van deze wet, de daarop gebaseerde besluiten en de aan gereedheidswinning en noodwinning verbonden voorschriften berust bij het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM). SodM is de onafhankelijke toezichthouder op de naleving van wet- en regelgeving bij delfstoffen- en energiewinning en ziet toe op veiligheid en milieubescherming bij mijnbouwactiviteiten.[29]

Voor de gereedheidswinning legt de uitvoerder jaarlijks een gereedheidsplan voor. De goedkeuring daarvan vindt plaats na de adviezen en met de onafhankelijke technische analyse, bedoeld in artikel 52l, zevende en negende lid. Voor noodwinning gelden de veiligheidsbeoordeling en technische analyse van artikel 52m, tweede en vijfde lid, met

[29] Staatstoezicht op de Mijnen (SodM), Staat van de veiligheid in verband met de voormalige gaswinning Groningen-gasveld 2025, 11 mei 2026, https://www.sodm.nl/documenten/2026/05/11/staat-van-de-veiligheid-in-verband-met-de-voormalige-gaswinning-groningen-gasveld-2025.

inachtneming van de bijzondere spoedroute van artikel 52i, tiende lid. Deze beoordeling ziet in ieder geval op de in te zetten putten en clusters, de maximale dag- of weekproductie die kan worden overwogen, de te verwachten drukveranderingen in het reservoir, de gevolgen voor bodembeweging en seismiciteit, de technische integriteit van putten en installaties en de geschiktheid van het monitoringsarrangement.

In de beschikkingen op grond van de artikelen 52l en 52m worden overeenkomstig artikel 52p, derde lid, meldplichten opgenomen. De uitvoerder leeft deze meldplichten na; de beschikking concretiseert daarbij de wijze, ontvangers en termijnen van melding. Daarbij gaat het niet alleen om feitelijke overtredingen van productieplafonds, maar ook om technische storingen, onverwachte drukontwikkeling, afwijkende seismische activiteit, aanwijzingen voor verminderde putintegriteit of andere omstandigheden die relevant kunnen zijn voor de veiligheid van bewoners of de bescherming van de fysieke leefomgeving. Daarnaast gelden de rapportagevoorschriften van de betrokken besluiten. Onze Minister draagt op grond van artikel 52p, tweede lid, zorg voor tijdige informatie aan omwonenden en betrokken bestuursorganen over de daar genoemde besluiten, handelingen en monitoringresultaten. Deze handhaving sluit aan bij de waarborgen uit paragraaf 4.6. Schadebeperking is niet alleen een kwestie van compensatie achteraf, maar vergt vooral dat risico's vooraf worden begrensd en tijdens gereedheidswinning en noodwinning actief worden beheerst. Monitoring, meldplichten, rapportageverplichtingen en stopcriteria vormen daarom één samenhangend stelsel. Zij moeten voorkomen dat de gasnoodreserve in de praktijk verandert in een gewone productiefaciliteit of dat de afspraken met Groningers worden geschonden.

5. Verhouding tot hoger en ander recht

5.1. Internationaal recht

Dit initiatiefwetsvoorstel raakt met name aan verschillende rechten uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Binnen het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) zijn vooral het legaliteitsvereiste, proportionaliteit en noodzakelijkheid van belang. Het eigendomsrecht, het recht op leven en het recht op eerbiediging van privéleven, familie- en gezinsleven en woning zijn in het kader van dit voorstel relevant en worden hierna afzonderlijk besproken.

Recht op eigendom - artikel 1 Eerste Protocol EVRM

Het initiatiefwetsvoorstel raakt aan het eigendomsrecht zoals beschermd door artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Dit artikel beschermt het ongestoorde genot van eigendom. Gaswinning in Groningen kan leiden tot aardbevingen, bodemdaling en schade aan woningen en gronden. Daardoor kunnen bewoners in hun eigendomsrechten worden geraakt. Een inmenging in het eigendomsrecht is echter niet zonder meer verboden. Een beperking kan gerechtvaardigd zijn indien zij bij wet is voorzien, een legitiem algemeen belang dient en voldoet aan het vereiste van proportionaliteit. Daarbij moet een fair balance bestaan tussen het algemene belang en de belangen van betrokken burgers.[30]

Bij wet voorzien (legaliteitsbeginsel)

Aan het vereiste dat de inmenging bij wet is voorzien, wordt voldaan doordat de bevoegdheid tot gereedheidswinning en noodwinning expliciet in dit wetsvoorstel wordt geregeld. De wet bevat duidelijke criteria voor aanwijzing, gereedhouding en eventuele inzet. Reguliere

[30] KNMI, 'Aardbevingen door gaswinning', https://www.knmi.nl/kennis-en-datacentrum/uitleg/aardbevingen-door-gaswinning.

gaswinning blijft uitgesloten. Gereedheidswinning kan ook plaatsvinden voordat sprake is van een gascrisis of dreigende gascrisis, maar uitsluitend voor zover zij technisch noodzakelijk is om de aangewezen installaties veilig en operationeel inzetbaar te houden. Noodwinning vereist een gascrisis of dreigende gascrisis en een afzonderlijke beschikking overeenkomstig artikel 52m. Daarnaast gelden de wettelijke criteria, de voorgeschreven advisering en de begrenzing van de gevolgen voor de omgeving. Voor een nog niet ontvangen veiligheidsadvies geldt uitsluitend de bijzondere spoedroute voor noodwinning van artikel 52i, tiende lid. Burgers kunnen op basis van de wet redelijkerwijs voorzien in welke gevallen en onder welke voorwaarden hun eigendomsrecht mogelijk wordt geraakt. Daarmee wordt voldaan aan het legaliteitsvereiste en de rechtszekerheid.

Legitiem algemeen belang

Het initiatiefwetsvoorstel dient een legitiem algemeen belang. Het wetsvoorstel beoogt te waarborgen dat Nederland in uitzonderlijke noodsituaties kan blijven beschikken over voldoende gasvoorziening. Een betrouwbare energievoorziening is van essentieel belang voor het functioneren van de samenleving en voor de bescherming van fundamentele belangen van burgers. Bij ernstige verstoringen van de energievoorziening kunnen huishoudens, zorginstellingen, vitale infrastructuur en andere essentiële voorzieningen in gevaar komen. Toegang tot energie is noodzakelijk voor onder meer verwarming, gezondheidszorg, openbare orde en maatschappelijke continuïteit. Het voorstel strekt er daarom toe de leveringszekerheid van gas in uitzonderlijke crisissituaties veilig te stellen en daarmee de leveringszekerheid en veiligheid van burgers te beschermen.

Daarnaast voorkomt het voorstel ernstige maatschappelijke en economische ontwrichting die kan ontstaan wanneer de energievoorziening onvoldoende gegarandeerd kan worden. Tegen deze achtergrond dient het wetsvoorstel een zwaarwegend algemeen belang dat binnen het kader van het EVRM als legitiem kan worden aangemerkt.

Proportionaliteit en fair balance

Ten slotte voldoet het initiatiefwetsvoorstel aan het proportionaliteitsvereiste. Volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens moet een “fair balance” bestaan tussen het algemeen belang en de bescherming van individuele rechten. Daarbij mag geen sprake zijn van een “individual and excessive burden” voor betrokken burgers (onder meer EHRM 23 september 1982, Sporrong and Lönnroth/Zweden; EHRM 8 juli 1986, Lithgow e.a./Verenigd Koninkrijk).

Van een dergelijke onevenredige last is in dit wetsvoorstel geen sprake. Het wetsvoorstel bevat verschillende waarborgen die ertoe strekken de gevolgen voor inwoners van Groningen zoveel mogelijk te beperken. In de eerste plaats blijft reguliere gaswinning uitgesloten. Gereedheidswinning is uitsluitend toegestaan voor zover zij technisch noodzakelijk is om de aangewezen installaties veilig en operationeel inzetbaar te houden en kan ook voorafgaand aan een gascrisis of dreigende gascrisis plaatsvinden. Noodwinning is uitsluitend toegestaan bij een gascrisis of dreigende gascrisis, met inachtneming van de daarvoor geldende wettelijke voorwaarden. Daarnaast wordt de winning in omvang en duur zoveel mogelijk beperkt. Verder worden aanwijzing en inzet afhankelijk gemaakt van advies van SodM en een onafhankelijke technische analyse, met monitoring, stopcriteria en schadebeperking.

Daarbij is van belang dat inwoners van Groningen aanspraak blijven houden op schadeafhandeling, versterking en andere maatregelen op grond van de Tijdelijke wet Groningen en daarop berustende bepalingen. Eventuele aanvullende waarborgen of

vergoedingen in verband met gereedheidswinning of noodwinning mogen bestaande aanspraken niet beperken of verdringen. Gelet op deze waarborgen wordt een evenwichtige afweging gemaakt tussen het zwaarwegende algemene belang van leveringszekerheid en de zwaarwegende belangen van inwoners van Groningen.

Recht op leven en veiligheid - artikelen 2 en 8 EVRM

Het initiatiefwetsvoorstel raakt ook aan het recht op leven zoals beschermd door artikel 2 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en het recht op eerbiediging van privéleven, familie- en gezinsleven en woning zoals beschermd door artikel 8 EVRM. Deze bepalingen waarborgen de fysieke veiligheid van personen en de bescherming van hun leefomgeving en woonomgeving. Gaswinning in Groningen kan leiden tot aardbevingen, bodemdaling en andere fysieke risico's die gevolgen kunnen hebben voor de veiligheid, gezondheid en het woongenot van bewoners. De hier besproken bescherming van rechten heeft betrekking op de mogelijke gevolgen van zowel gereedheidswinning als noodwinning. Daarmee kunnen zowel de fysieke integriteit van personen (artikel 2 EVRM) als het recht op een ongestoord privéleven en woning (artikel 8 EVRM) in het geding komen. Uit de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens volgt dat staten niet alleen verplicht zijn zich te onthouden van directe schendingen van deze rechten, maar ook positieve verplichtingen hebben om burgers te beschermen tegen ernstige risico's die hun leven, veiligheid of woonomgeving kunnen aantasten. (Vgl. EHRM 30 november 2004, Öneryıldız/Turkije; EHRM 20 maart 2008, Budayeva e.a./Rusland; EHRM 9 december 1994, López Ostra/Spanje, nr. 16798/90).

Een inmenging in het recht op eerbiediging van privéleven, familie- en gezinsleven en woning als bedoeld in artikel 8 EVRM is niet zonder meer verboden, maar moet bij wet zijn voorzien, een legitiem algemeen belang dienen en noodzakelijk en proportioneel zijn. Ook hier geldt dat een fair balance moet bestaan tussen het algemene belang van leveringszekerheid en de bescherming van inwoners tegen veiligheidsrisico's, schade en aantasting van hun leefomgeving.

Het eerste, tweede en vierde vereiste zijn gelijk aan die van het eigendomsrecht. Enkel het noodzakelijkheidscriterium is nog aanvullend van belang in het kader van artikel 8 EVRM.

Noodzakelijk in een democratische samenleving

De maatregel is daarnaast noodzakelijk in een democratische samenleving. Het voorstel maakt onderscheid tussen gereedheidswinning en noodwinning. Gereedheidswinning dient uitsluitend om de aangewezen installaties veilig en operationeel inzetbaar te houden en kan ook plaatsvinden voordat sprake is van een gascrisis of dreigende gascrisis. Noodwinning is uitsluitend mogelijk bij een gascrisis of dreigende gascrisis en heeft het karakter van een ultimum remedium ter bescherming van de gasleveringszekerheid. Beide vormen van winning worden overeenkomstig de daarvoor geldende wettelijke voorwaarden in omvang en duur begrensd. De minister geeft de opdracht tot gereedheidswinning bij beschikking op grond van artikel 52l en de opdracht tot noodwinning bij beschikking op grond van artikel 52m. Door deze strikte voorwaarden wordt gewaarborgd dat de inmenging niet verder gaat dan noodzakelijk voor het beschermen van een zwaarwegend maatschappelijk belang. Daarbij wordt de gasleveringszekerheidsladder van artikel 52i toegepast. Voor noodwinning gelden bovendien de eisen van artikel 52m over het niet tijdig en voldoende kunnen ondervangen van het tekort door minder ingrijpende maatregelen. Het gaat dan onder meer om gasimport, inzet van gasopslagen, energiebesparing en noodmaatregelen, LNG-import, conversiecapaciteit,

vraagbeperking, afschakeling van niet-beschermde grootverbruikers voor zover wettelijk mogelijk, Europese solidariteitsmechanismen en andere beschikbare energiebronnen.

5.2. Europees recht

Dit wetsvoorstel raakt aan het Europese energie- en interne-marktrecht, in het bijzonder aan de regels inzake leveringszekerheid van gas en het solidariteitsbeginsel binnen de Europese Unie. Energie behoort op grond van artikel 4, tweede lid, onder i, VWEU tot de gebieden waarop de Unie en de lidstaten een gedeelde bevoegdheid hebben. Artikel 194, eerste lid, VWEU bepaalt dat het energiebeleid van de Unie onder meer gericht is op het waarborgen van de werking van de energiemarkt en de continuïteit van de energievoorziening, in een geest van solidariteit tussen de lidstaten. Tegelijkertijd waarborgt artikel 194, tweede lid, VWEU, onverminderd de toepassing van andere bepalingen van de Verdragen, het recht van iedere lidstaat om de voorwaarden voor de exploitatie van zijn energiebronnen, zijn keuze tussen verschillende energiebronnen en de algemene structuur van zijn energievoorziening te bepalen. Zie in dit verband HvJ EU 22 september 2020, Oostenrijk/Commissie (Hinkley Point C), C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742, punt 48. Ten aanzien van het in artikel 194, eerste lid, VWEU neergelegde beginsel van energiesolidariteit is in het bijzonder van belang HvJ EU 15 juli 2021, Duitsland/Polen (OPAL), C-848/19 P, ECLI:EU:C:2021:598, in het bijzonder punten 38, 49 en 67-73. Dit wetsvoorstel is geplaatst binnen deze nationale beleidsruimte, maar dient te worden toegepast met inachtneming van het overige Unierecht, in het bijzonder Verordening (EU) 2017/1938 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid (hierna: de SOS-verordening) en het Unierechtelijke beginsel van energiesolidariteit.

De rechtspraak over energiesolidariteit bevestigt dat het solidariteitsbeginsel een reële juridische betekenis heeft, maar geen onbeperkte verplichting schept om nationale noodvoorzieningen in elke fase van een crisis prijs te geven.

5.2.1. Rechtvaardiging van nationale regeling en subsidiariteit

Het onderhavige wetsvoorstel is gerechtvaardigd binnen het Unierechtelijke kader, voor zover het, met inachtneming van de toepasselijke Unierechtelijke verplichtingen, voorziet in het beschikbaar houden van een nationale gasnoodreserve, technisch noodzakelijke gereedheidswinning en noodwinning bij een gascrisis of dreigende gascrisis. Hoewel de SOS-verordening voorziet in een Europees gecoördineerd crisismechanisme, is de feitelijke besluitvorming in de eerste fase van een gascrisis in belangrijke mate nationaal van aard. Europese coördinatie vergt immers overleg tussen lidstaten en de Europese Commissie, hetgeen in acute situaties tijdkritisch kan zijn. Daarnaast geldt dat de specifieke seismische en geologische situatie van het Groningenveld een sterk nationaal karakter heeft, snelle besluitvorming noodzakelijk is om leveringszekerheid te garanderen en tegelijkertijd schadebeperking en mogelijke risicobeperkende maatregelen kunnen worden betrokken bij de nationale afweging.

Gelet op het subsidiariteitsbeginsel van artikel 5, derde lid, VEU is optreden op nationaal niveau gerechtvaardigd wanneer de doelstelling (snelle crisisrespons en lokale risicoafweging) niet op voldoende effectieve wijze op EU-niveau kan worden bereikt. De minister beslist op grond van dit wetsvoorstel afzonderlijk over aanwijzing, gereedheidswinning en noodwinning. Bij noodwinning beoordeelt hij of aan de crisisbegrippen van artikel 52h en de overige wettelijke voorwaarden is voldaan. Gezien het

spoedeisende karakter van de noodsituatie is het wenselijk om dit door middel van nationale wetgeving te regelen.

5.2.2. Het algemene solidariteitsbeginsel van artikel 194 VWEU

Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie en het Gerecht volgt dat het in artikel 194, eerste lid, VWEU neergelegde beginsel van energiesolidariteit een juridisch bindend beginsel is dat rechten en verplichtingen meebrengt voor zowel de Unie als de lidstaten. Het verlangt dat zij bij de uitoefening van hun bevoegdheden op energiegebied rekening houden met de energiebelangen van de Unie en de andere lidstaten, mogelijke nadelige gevolgen onderzoeken en bij een botsing van belangen een belangenafweging maken. Het beginsel vormt tevens een maatstaf voor de beoordeling van de rechtmatigheid van Uniemaatregelen en geldt niet uitsluitend in crisissituaties. Het brengt echter niet mee dat energiebeleid nooit nadelige gevolgen mag hebben voor de belangen van een andere lidstaat.[31]

In deze rechtspraak is geen algemene, onvoorwaardelijke verplichting vastgesteld om nationale energievoorraden te allen tijde tussen lidstaten te verdelen. Artikel 194, tweede lid, VWEU waarborgt, onder het daarin opgenomen voorbehoud, het recht van lidstaten om de voorwaarden voor de exploitatie van hun energiebronnen te bepalen en hun energiemix te kiezen. Deze bevoegdheid moet worden uitgeoefend met inachtneming van het solidariteitsbeginsel en de overige toepasselijke regels van het Unierecht. De specifieke solidariteitsverplichtingen van artikel 13 van Verordening (EU) 2017/1938 blijven dan ook onverkort van toepassing zodra aan de daarvoor geldende voorwaarden is voldaan.[32]

5.2.3. De SOS-verordening en solidariteit

De Verordening (EU) 2017/1938 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid (de SOS-verordening) vormt de concrete uitwerking van het solidariteitsbeginsel in situaties van gascrises. Waar artikel 194 VWEU het algemene kader schetst, operationaliseert de SOS-verordening dit beginsel in een bindend systeem van crisisbeheer. De SOS-verordening introduceert een gelaagde crisisstructuur, bestaande uit een vroegtijdige waarschuwing, alarmfase en noodsituatie.[33]

Binnen dit systeem behouden lidstaten in eerste instantie de primaire verantwoordelijkheid voor het waarborgen van de gasleveringszekerheid op hun grondgebied. Zij dienen daartoe preventieve actieplannen en noodplannen vast te stellen en passende nationale maatregelen te nemen. Cruciaal is dat de SOS-verordening uitgaat van een getrapt systeem van crisisrespons. Pas wanneer nationale en marktgebaseerde maatregelen onvoldoende blijken, kan worden overgegaan tot Europese solidariteit.

Artikel 13 van de SOS-verordening bepaalt in dit verband dat het solidariteitsmechanisme slechts als ultimum remedium wordt geactiveerd. Dit mechanisme kan pas worden ingeroepen indien:

- een lidstaat zich in een ernstige noodsituatie bevindt,

---

[31] Gerecht EU 10 september 2019, Polen/Commissie, T-883/16, ECLI:EU:T:2019:567; HvJ EU 15 juli 2021, Duitsland/Polen (OPAL), C-848/19 P, ECLI:EU:C:2021:598.
[32] Artikel 194 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:12016E194.
[33] 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, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:32017R1938.

- alle marktgebaseerde maatregelen zijn uitgeput,

- en alle nationale noodmaatregelen zijn toegepast.

Pas in dat stadium kan een lidstaat verplicht worden gas te leveren aan een andere lidstaat, en uitsluitend ten behoeve van zogenoemde beschermde afnemers, zoals huishoudens en essentiële sociale diensten. Bovendien geldt dat de leverende lidstaat recht heeft op passende financiële compensatie.

5.2.4. Gevolgen voor nationale noodreserves en het delen van gas

Uit de samenhang tussen artikel 194 VWEU en de SOS-verordening volgt dat het Unierecht geen algemene verplichting kent tot het te allen tijde delen van nationale gasvoorraden of noodreserves.

Voor het opdragen van noodwinning is bepalend of sprake is van een gascrisis of dreigende gascrisis als bedoeld in artikel 52h en of aan de overige voorwaarden voor noodwinning is voldaan. Artikel 52i, derde lid, onderdeel e, verlangt dat beschikbare Europese solidariteits- en noodmechanismen in de beoordeling van minder ingrijpende maatregelen worden betrokken. Bij noodwinning tijdens een dreigende gascrisis vermeldt het advies op grond van artikel 52m, derde lid, onderdeel g, bovendien de voorzienbare gevolgen voor grensoverschrijdende gasstromen en de leveringszekerheid van andere lidstaten. Het wetsvoorstel bevat geen afzonderlijke solidariteitsfase en verleent geen bevoegdheid om de uit het Unierecht voortvloeiende verplichtingen terzijde te stellen.

Deze nationale bevoegdheidsruimte laat de rechtstreeks toepasselijke verplichtingen uit het Unierecht onverlet. Of en op welk moment een concrete inzet van de gasnoodreserve voor de toepassing van Verordening (EU) 2017/1938 kwalificeert als een preventieve of niet-marktgebaseerde noodmaatregel en welke kennisgevings-, coördinatie- of solidariteitsverplichtingen daarmee gepaard gaan, wordt bepaald door het op dat moment toepasselijke Unierecht.

5.3. Nationaal recht

5.3.1. De Mijnbouwwet

De reguliere besluitvorming binnen de Mijnbouwwet is in belangrijke mate gebaseerd op normale vergunningprocedures, adviseringstrajecten en belangenafwegingen die passend zijn bij reguliere exploitatie, maar die onvoldoende zijn toegesneden op situaties waarin directe operationele inzet noodzakelijk kan zijn.

De Mijnbouwwet blijft het algemene wettelijke kader voor opsporing en winning van delfstoffen in Nederland. Het onderhavige wetsvoorstel wijzigt dit uitgangspunt niet, maar introduceert een bijzondere regeling voor aanwijzing en instandhouding van de gasnoodreserve, technisch noodzakelijke gereedheidswinning en noodwinning bij een gascrisis of dreigende gascrisis. Artikel 52c van de Mijnbouwwet bepaalt dat geen gas uit het Groningenveld wordt gewonnen. De voorgestelde regeling vormt daarop een strikt begrensde uitzondering voor gereedheidswinning en noodwinning onder de in de wet opgenomen voorwaarden.

Het wetsvoorstel moet in verhouding tot het reguliere kader van de Mijnbouwwet worden beschouwd als een lex specialis. Voor zover dit wetsvoorstel uitdrukkelijk afwijkt van het algemene regime van de Mijnbouwwet, geldt de bijzondere regeling. Voor het overige blijven de toepasselijke voorschriften van de Mijnbouwwet van kracht.

De bijzondere regeling betreft onder meer de aanwijzing van installaties, het moratorium op onomkeerbare ontmanteling, de opdracht tot gereedheidswinning en de opdracht tot noodwinning. Bij noodwinning beoordeelt de minister of aan de crisisbegrippen van artikel 52h en de overige voorwaarden van artikel 52m is voldaan. De aanwijzing en de technisch noodzakelijke gereedheidswinning kunnen ook voorafgaand aan een gascrisis of dreigende gascrisis plaatsvinden.

Voor het overige blijft de systematiek van de Mijnbouwwet zoveel mogelijk van toepassing, waaronder de algemene veiligheidsnormen, het toezicht door het Staatstoezicht op de Mijnen en de verplichtingen ten aanzien van schadeafhandeling en risicobeperking. Het wetsvoorstel vormt daarmee geen volledige afwijking van het bestaande mijnbouwrecht,maar een bijzonder regime met een aanwijzing voor onbepaalde tijd en afzonderlijk begrensde gereedheidswinning en noodwinning. Daarnaast sluit het voorstel aan bij de veiligheidsdoelstellingen van de Mijnbouwwet, doordat bij de aanwijzing de actuele onafhankelijke technische analyse en de wettelijk vereiste adviezen worden betrokken, artikel 52i de veiligheidsvoorwaarden regelt en artikel 52j, zesde lid, de omvang van de aanwijzing en het beschikbaarheidsregime begrenst. Mogelijke risicobeperkende maatregelen, zoals stabilisatie van de ondergrond, worden beoordeeld zoals beschreven in paragraaf 4.6.

5.3.2. De Energiewet

De Energiewet bevat regels omtrent de ordening, betrouwbaarheid en werking van het Nederlandse energiesysteem. De wet richt zich voornamelijk op het functioneren van energiemarkten, infrastructuur, transportnetten en leveringszekerheid binnen het reguliere energiesysteem.

Met name artikel 6.4 van de Energiewet is relevant. Hierin is bepaald dat het Nationaal plan energiesysteem gericht moet zijn op een klimaatneutraal, betaalbaar en betrouwbaar energiesysteem en op het bevorderen van de strategische onafhankelijkheid van energiebronnen en energiedragers. Het initiatiefwetsvoorstel sluit aan bij deze doelstellingen voor zover deze zien op de continuïteit, betrouwbaarheid en weerbaarheid van de nationale energievoorziening. Het voorstel beoogt immers een aanvullende nationale crisiscapaciteit te creëren voor uitzonderlijke situaties waarin de leveringszekerheid ernstig wordt bedreigd. Tegelijkertijd gaat het voorstel verder dan de Energiewet, doordat het voorziet in een uitzonderlijke bevoegdheid voor tijdelijke gaswinning uit het Groningenveld in noodsituaties. De Energiewet bevat geen expliciete regeling voor noodwinning uit gesloten of afgebouwde gasvelden of voor noodwinning gekoppeld aan seismische veiligheidsafwegingen. Het initiatiefwetsvoorstel moet daarom worden beschouwd als een aanvulling op het energierechtelijke kader.

Van directe strijdigheid is geen sprake, nu het wetsvoorstel een afzonderlijk regime bevat voor het beschikbaar houden van de gasnoodreserve, technisch noodzakelijke gereedheidswinning en noodwinning bij een gascrisis of dreigende gascrisis en daarmee een afwijkend karakter heeft ten opzichte van de reguliere marktordening waarop de Energiewet is gebaseerd. Aanwijzing, instandhouding en technisch noodzakelijke gereedheidswinning kunnen ook plaatsvinden voordat sprake is van een gascrisis of dreigende gascrisis. De aanwezigheid van een gascrisis of dreigende gascrisis is vereist voor noodwinning, niet voor het vooraf beschikbaar houden van de gasnoodreserve. Het voorstel vormt daarmee geen alternatief voor het bestaande energiestelsel, maar een uitzonderlijk crisisinstrument ter bescherming van de continuïteit van de energievoorziening in situaties waarin reguliere marktmechanismen tekortschieten. In de wettekst is daarom geen afzonderlijke wijziging van de Energiewet

opgenomen. De rol van de transmissiesysteembeheerder voor gas wordt in dit voorstel functioneel verankerd binnen de besluitvorming op grond van de Mijnbouwwet over aanwijzing, gereedheidswinning en noodwinning; een aparte Energiewet-grondslag is alleen nodig indien de wetgever GTS een zelfstandige operationele beheer- of beslistaak buiten deze adviserende en systeemtechnische rol wil geven.

5.3.3. De Klimaatwet

Artikel 2 van de Klimaatwet bevat het kader voor vermindering van de Nederlandse broeikasgasemissies tot netto nul uiterlijk in 2050. Voor 2030 wordt gestreefd naar een vermindering van 55% ten opzichte van 1990, onverminderd de verplichtingen uit het Unierecht. Na 2050 wordt gestreefd naar negatieve emissies. Artikel 3 regelt het klimaatplan.

Gereedheidswinning en noodwinning van aardgas uit het Groningenveld kunnen spanning oproepen met deze klimaatdoelstellingen, aangezien aardgaswinning en het gebruik van fossiele brandstoffen bijdragen aan de uitstoot van broeikasgassen. Het initiatiefwetsvoorstel bevat een afzonderlijk regime voor het beschikbaar houden van een gasnoodreserve ter bescherming van de nationale leveringszekerheid en voor de inzet daarvan. Technisch noodzakelijke gereedheidswinning kan ook plaatsvinden voordat sprake is van een gascrisis of dreigende gascrisis. Noodwinning is uitsluitend toegestaan bij een gascrisis of dreigende gascrisis en onder de daarvoor geldende wettelijke voorwaarden. Daarbij is ook van belang dat de Klimaatwet primair een kaderwet is die nationale klimaatdoelstellingen vastlegt, maar geen absoluut verbod bevat op het (tijdelijk) gebruik van fossiele energiebronnen in noodsituaties.

Er is al met al geen strijdigheid met de Klimaatwet. Daarnaast kan worden aangevoerd dat tijdelijke nationale noodwinning in bepaalde omstandigheden juist kan bijdragen aan stabiliteit van het energiesysteem en het voorkomen van ernstigere maatschappelijke onrust. Ook kan inzet van binnenlandse productie in specifieke situaties leiden tot een beperktere afhankelijkheid van ingevoerd vloeibaar aardgas (LNG). De bevoegdheid tot noodwinning moet daarom worden beschouwd als een beperkte uitzondering voor een gascrisis of dreigende gascrisis waarin het belang van leveringszekerheid tijdelijk zwaarder kan wegen dan de reguliere afbouw van fossiele winning. Van directe strijdigheid met de Klimaatwet is geen sprake, nu het voorstel de wettelijke klimaatdoelstellingen intact laat en een afzonderlijk regime bevat voor aanwijzing en instandhouding van de gasnoodreserve, technisch noodzakelijke gereedheidswinning en noodwinning bij een gascrisis of dreigende gascrisis.

5.3.4. De Omgevingswet

De Omgevingswet bevat het algemene kader voor de fysieke leefomgeving en bevat regels over milieu, veiligheid, ruimtelijke ordening en bescherming van de leefomgeving. Gaswinning uit Groningen heeft directe gevolgen voor de fysieke leefomgeving, waaronder bodembeweging en schade aan gebouwen. Het initiatiefwetsvoorstel raakt daarom aan belangen die door de Omgevingswet worden beschermd. De Omgevingswet voorziet in reguliere besluitvormingstrajecten met procedures voor participatie, vergunningverlening en belangenafweging. Die systematiek is niet specifiek ingericht op acute crisissituaties waarin onmiddellijke besluitvorming noodzakelijk kan zijn. De Omgevingswet blijft het uitgangspunt. De bijzondere afwijkingsbevoegdheid van dit wetsvoorstel ziet uitsluitend op procedurele voorschriften en termijnen die vooraf bij algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen. Zij kan alleen worden toegepast wanneer toepassing van het betrokken voorschrift of de termijn tijdige uitvoering van noodwinning naar verwachting onmogelijk

maakt en de afwijking strikt noodzakelijk en evenredig is. Materiële normen ter bescherming van veiligheid, gezondheid en milieu blijven onverkort gelden.

6. Financiële gevolgen

Het aanhouden van het Groningenveld als gasnoodreserve brengt structurele kosten met zich mee. Ook voordat sprake is van een gascrisis of dreigende gascrisis kan technisch noodzakelijke gereedheidswinning plaatsvinden overeenkomstig artikel 52l. Daarbij kunnen opbrengsten ontstaan, die overeenkomstig artikel 52o met de voor vergoeding in aanmerking komende kosten worden verrekend. Daarmee staat niet vast dat deze opbrengsten de kosten van de noodreserve volledig dekken. De financiële gevolgen bestaan in die periode vooral uit kosten voor het in stand houden van de noodzakelijke infrastructuur en de bestuurlijke, technische en toezichthoudende voorzieningen die nodig zijn om de gasnoodreserve verantwoord beschikbaar te houden.

De structurele kosten bestaan uit instandhouding van aangewezen putten en bovengrondse installaties, onderhoud, inspecties, monitoring, testprocedures, personele beschikbaarheid, toezicht, rapportage, communicatie, schade- en nazorgvoorzieningen en eventuele kosten van publieke regie of overdracht. De exacte omvang kan niet op basis van openbare gegevens betrouwbaar worden vastgesteld, omdat deze afhankelijk is van de actuele technische staat van locaties, de vraag of gereedheidswinning noodzakelijk is, de benodigde compressie en de mate waarin onderdelen reeds zijn ontmanteld. Daarnaast werd de exploitatie uitgevoerd door de NAM. De daarmee samenhangende marktgevoelige gegevens berusten derhalve bij een privaatrechtelijke onderneming en zijn om die reden niet zonder meer voor de Staat inzichtelijk.

Het feit dat kosten worden gemaakt zonder dat onmiddellijk opbrengsten ontstaan, maakt de regeling niet zonder meer disproportioneel. Crisisvoorbereiding wordt naar haar aard beoordeeld aan de hand van kans en impact. Een langdurig fysiek gastekort is een laagfrequent, maar potentieel maatschappelijk ontwrichtend scenario. Gas is van belang voor huishoudens, zorginstellingen, warmtenetten, delen van de industrie, elektriciteitsproductie en andere vitale processen. De proportionaliteit van de kosten moet daarom niet uitsluitend worden beoordeeld op basis van jaarlijkse uitgaven, maar ook op basis van de schade die kan ontstaan wanneer Nederland in een uitzonderlijke gascrisis niet over een laatste binnenlandse noodreserve beschikt.

Daarbij is van belang dat de regeling geen verdienmodel, prijsinstrument of reguliere exploitatie vormt. Buiten noodwinning is uitsluitend technisch noodzakelijke gereedheidswinning uit het Groningenveld toegestaan, overeenkomstig artikel 52l en binnen het op grond van artikel 52j, tweede lid, onderdeel d, in het aanwijzingsbesluit vastgestelde maximum. Het daarbij gewonnen gas kan worden verkocht. De daaruit voortvloeiende opbrengsten worden overeenkomstig artikel 52o verrekend en verantwoord. Het behalen van opbrengsten vormt geen zelfstandige grond voor gereedheidswinning en rechtvaardigt geen winning boven hetgeen technisch noodzakelijk is. De gasnoodreserve wordt niet aangehouden om marktinkomsten te genereren of om prijsontwikkelingen te beïnvloeden, maar om bij een gascrisis of dreigende gascrisis onder de in de wet opgenomen voorwaarden aanvullende leveringszekerheid te kunnen bieden.

De kosten van het beschikbaar houden van de gasnoodreserve behoren uiteindelijk te worden gedragen binnen een publiek financieringskader, omdat het gaat om een crisisinstrument voor nationale leveringszekerheid en niet om een commerciële activiteit van een exploitant. Artikel

52o regelt de vergoeding van redelijke en aantoonbare kosten, de verrekening van opbrengsten en de verantwoording. Deze systematiek kan ook van toepassing zijn op werkzaamheden van een op grond van artikel 52l, tweede lid, aangewezen rechtspersoon, voor zover aan de voorwaarden van artikel 52o is voldaan. Het wetsvoorstel bepaalt geen concrete begrotingsbedragen en bevat geen afzonderlijke leningregeling.

De initiatiefnemer acht het van belang dat de financiering van de gasnoodreserve niet ten koste gaat van de middelen voor schadevergoeding, versterking, Nij Begun en andere herstelmaatregelen in Groningen. De concrete dekking moet binnen het begrotingsrecht worden bepaald. Het wetsvoorstel bevat geen afzonderlijke budgettaire afscherming van deze middelen. Wel bepaalt artikel 52p, vierde lid, dat bestaande aanspraken op schadevergoeding en versterking, wettelijke bewijsvermoedens, de bevoegdheden van het Instituut Mijnbouwschade Groningen en het verhaalsrecht van de Staat onverkort blijven gelden.

Wie als exploitant aansprakelijk is, wordt bepaald door het toepasselijke recht en de feitelijke taakuitoefening. Het wetsvoorstel wijst geen specifieke rechtspersoon als exploitant aan. Eventuele aansprakelijkheid van de Staat wordt beoordeeld volgens de daarvoor geldende wettelijke regels. Indien de exploitatie van het Groningenveld door een andere exploitant dan de huidige vergunninghouder wordt verricht, blijven de wettelijke regels inzake aansprakelijkheid voor mijnbouwschade, waaronder de artikelen 6:177 en 6:177a BW, onverkort van toepassing. De initiatiefnemer acht het daarbij van belang dat een wijziging van de exploitant of de feitelijke taakverdeling niet leidt tot een vermindering van de rechtsbescherming van gedupeerden of tot onzekerheid over de financiering van schadeherstel. Eventuele nieuwe schade als gevolg van gereedheidswinning of noodwinning dient volledig te worden vergoed overeenkomstig het toepasselijke wettelijke stelsel, met inachtneming van artikel II en artikel 52p. De vermelding van de verwachte exploitant in de beschikking bepaalt niet zelfstandig wie aansprakelijk is.

Indien de wetgever een afzonderlijke voorziening of een (compensatie)fonds voor aanvullende kosten, schade, compensatie of bewonerswaarborgen wenselijk acht, dient dit begrotingsrechtelijk zorgvuldig te worden vormgegeven.

Opbrengsten uit gereedheidswinning en noodwinning worden overeenkomstig artikel 52o in mindering gebracht op de voor vergoeding in aanmerking komende kosten. Voor zover de opbrengsten de kosten overstijgen, wordt het verschil, met inachtneming van het begrotingsrecht, herkenbaar verantwoord en aangewend voor schadeafhandeling, versterking, monitoring, nazorg en herstel van vertrouwen in Groningen. Deze systematiek is niet afhankelijk van de keuze voor een bepaalde uitvoerder. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over kostenvergoeding, controle, waardering, verrekening, verantwoording, voorkoming van overcompensatie en openbaarmaking. Een overschot wordt herkenbaar als ontvangst van het Rijk verantwoord. De aanwending voor de in artikel 52o, tweede lid, genoemde doelen vindt plaats met inachtneming van het begrotingsrecht.

7. Advies en consultatie

Het wetsvoorstel onderscheidt wettelijk voorgeschreven advisering van overige technische gegevenslevering en consultatie. GTS heeft de in de wet omschreven adviserende rol vanuit de gasleveringszekerheid en systeeminpassing. SodM adviseert vanuit veiligheid, seismische risico's, bodembeweging, toezicht en handhaafbaarheid. Daarnaast is voor verschillende besluiten een onafhankelijke technische analyse vereist. TNO/GDN kan voor die technische analyse een relevante kennisbron zijn, onder meer vanwege de publieke

delfstoffenrapportages, NLOG-data en seismische dreigings- en risicoanalyses voor het Groningenveld. De technische analyse treedt niet in de plaats van de wettelijk voorgeschreven advisering door GTS of SodM. De minister blijft verantwoordelijk voor de bestuurlijke afweging binnen de wettelijke criteria.

Andere partijen, waaronder de houder of laatste houder van de winningsvergunning, een eventueel op grond van artikel 52l, tweede lid, aangewezen rechtspersoon, decentrale overheden, uitvoeringsorganisaties en bewonersorganisaties, zijn daarmee niet automatisch wettelijke adviseurs. Hun betrokkenheid kan bestaan uit gegevensverstrekking, operationele voorbereiding, uitvoering, communicatie, schadeborging of consultatie, afhankelijk van hun wettelijke en feitelijke rol. Daarbij kunnen onder meer Energie Beheer Nederland (EBN), de provincie Groningen, veiligheidsregio's, het Instituut Mijnbouwschade Groningen, de Nationaal Coördinator Groningen en bewonersorganisaties worden betrokken voor zover hun taak of expertise daarvoor aanleiding geeft.

De belangrijkste bevinding uit de beschikbare stukken is dat het vraagstuk niet alleen over volume gaat, maar vooral over tijdige, veilige en maatschappelijk verdedigbare capaciteit. Er resteert fysiek gas in het veld, maar het juridische en technische kernpunt is of specifieke onderdelen nog veilig en tijdig inzetbaar kunnen blijven zonder terug te keren naar reguliere winning. Draagvlak kan alleen ontstaan indien de wet duidelijk maakt dat veiligheid, schade, versterking, nazorg en transparantie geen bijzaak zijn, maar voorwaarden voor iedere toepassing.

8. Maatschappelijke gevolgen en draagvlak

Er is in Nederland reeds een brede maatschappelijke discussie op gang gekomen over de vraag of het Groningenveld onnodig en onomkeerbaar moet worden ontmanteld. Uit verschillende metingen blijkt dat voor het uitgangspunt van het niet definitief afsluiten van de gasputten breed maatschappelijk draagvlak bestaat: zolang niet vaststaat dat Nederland ook in de toekomst zonder deze gasnoodreserve altijd over voldoende gas kan beschikken, moet het Groningenveld niet definitief buiten gebruik worden gesteld.[34,35,36,37] Dat draagvlak onderstreept dat leveringszekerheid vraagt om leiderschap, een langetermijnvisie en de durf om lastige keuzes te maken.

De gevolgen van decennia gaswinning in Groningen zijn groot geweest. De lasten daarvan zijn in hoge mate regionaal neergelegd, terwijl de baten in belangrijke mate nationaal terechtkwamen. Het beëindigen van de reguliere gaswinning heeft die problemen niet op zichzelf opgelost. Schadeherstel, versterking, nazorg en herstel van vertrouwen vragen om een bredere en blijvende inzet van de overheid. Tegelijkertijd mag de verantwoordelijkheid voor de toekomstige energievoorziening niet worden afgeschoven. Juist daarom is het

---

[34] TNO, 'Leveringszekerheid vraagt om expliciete keuzes over systeemrobuustheid', 8 juni 2026, https://www.tno.nl/nl/newsroom/2026/06/systeemrobuustheid/.

[35] Verian, 'Energie(on)zekerheid: zorgen nemen toe, vertrouwen in beleid blijft achter', 23 april 2026, onderzoek in opdracht van De Telegraaf, https://www.veriangroup.com/nl/news-and-insights/energieonzekerheid-zorgen-nemen-toe-vertrouwen-in-beleid-blijft-achter.

[36] RTL Nieuws, 'Door oorlog Midden-Oosten willen meer Nederlanders Groninger gasvelden heropenen', 1 april 2026, onderzoek RTL Nieuwspanel uitgevoerd op 17 maart 2026, https://www.rtl.nl/nieuws/binnenland/artikel/5585277/oorlog-midden-oosten-gas-groningen-meer-steun.

[37] EenVandaag, 'Gaskraan Groningen toch openhouden voor geval van nood? Ruime meerderheid is voor, Groningers zijn verdeeld', 5 maart 2026, https://eenvandaag.avrotros.nl/opiniepanel/uitslagen/gaskraan-groningen-toch-openhouden-voor-geval-van-nood-ruime-meerderheid-is-voor-groningers-zijn-verdeeld-162948.

noodzakelijk om zorgvuldig om te gaan met de strategische waarde van het Groningenveld en de mogelijkheid van toekomstige inzet niet bij voorbaat uit te sluiten.

Tegen die achtergrond beoogt dit wetsvoorstel op dit moment uitsluitend het Groningenveld beschikbaar te houden als gasnoodreserve. Het voorstel strekt niet tot hervatting van reguliere gaswinning en stelt daarvoor ook geen juridisch kader vast.

De initiatiefnemer acht daarmee echter niet gegeven dat reguliere winning uit het Groningenveld voor altijd uitgesloten moet blijven. De initiatiefnemer beoogt dat in de toekomst opnieuw reguliere winning uit het Groningenveld mogelijk kan worden gemaakt, indien dit verantwoord en veilig kan plaatsvinden. Daarbij dient in ieder geval rekening te worden gehouden met de voortgang en afronding van de schadeherstel- en versterkingsoperatie in Groningen. Ook kunnen nieuwe technische en wetenschappelijke inzichten, winningstechnieken of aanvullende veiligheidswaarborgen aanleiding geven om opnieuw te beoordelen of gaswinning mogelijk is zonder dat daarbij onaanvaardbare risico's voor inwoners van Groningen ontstaan.

Een eventuele hervatting van reguliere winning vergt een afzonderlijke politieke en wettelijke afweging en valt buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel. Dit initiatiefwetsvoorstel loopt daarop niet vooruit.

Dit initiatiefwetsvoorstel regelt het beschikbaar houden van aangewezen installaties, technisch noodzakelijke gereedheidswinning en noodwinning. Reguliere winning, commerciële exploitatie als doel en inzet als markt- of prijsinstrument zijn uitgesloten. Noodwinning vergt een afzonderlijk besluit en toepassing van de wettelijke crisiscriteria en waarborgen.

8.1. Bezwaren en antwoorden

Een eerste bezwaar is dat het voorstel zou neerkomen op heropening van het Groningenveld. Dat bezwaar wordt ondervangen doordat reguliere winning, commerciële exploitatie en prijsbeïnvloeding uitdrukkelijk zijn uitgesloten. Het voorstel ziet uitsluitend op aangewezen installaties, gereedheidswinning en noodwinning als laatste redmiddel.

Een tweede bezwaar is dat veiligheid opnieuw ondergeschikt zou kunnen raken aan leveringszekerheid. Daarom is schriftelijke advisering door de inspecteur-generaal der mijnen voorgeschreven. Een advies dat sprake is van een onaanvaardbaar veiligheidsrisico staat in beginsel aan de betrokken aanwijzing, gereedheidswinning of noodwinning in de weg voor zover dat risico zich voordoet. Afwijking is uitsluitend mogelijk onder de cumulatieve voorwaarden van artikel 52i, zesde tot en met negende lid. Het gaat om het omschreven zwaarwegende publieke belang, het ontbreken van een tijdig en toereikend minder risicovol alternatief, een actuele onafhankelijke technische analyse met bindende risicobeperkende voorschriften, monitoring en onmiddellijk werkende stopcriteria, en noodzakelijkheid en evenredigheid van de afwijking. Een uitvoerige motivering is noodzakelijk, maar is op zichzelf niet voldoende. Uitsluitend voor noodwinning bij een gascrisis of dreigende gascrisis geldt de spoedroute van het tiende lid als het advies al is gevraagd, maar nog niet tijdig is ontvangen. De inhoudelijke voorwaarden blijven daarbij gelden.

Een derde bezwaar is dat bewoners opnieuw bewijsproblemen kunnen krijgen bij schade. Het wetsvoorstel laat bestaande aanspraken op schadevergoeding en versterking, wettelijke bewijsvermoedens en bevoegdheden van het Instituut Mijnbouwschade Groningen onverlet.

Het introduceert geen afzonderlijk nieuw bewijsvermoeden. Een wijziging van uitvoerder beperkt de bestaande rechten van benadeelden niet.

Een vierde bezwaar is dat het voorstel onvoldoende uitvoerbaar zou zijn wanneer NAM of een andere private partij geen operatorrol wil vervullen. Daarom wordt verduidelijkt dat publieke coördinatie mogelijk is, dat feitelijke winning alleen door een bevoegde partij plaatsvindt en dat de houder of laatste houder van de winningsvergunning tot gegevensverstrekking en noodzakelijke medewerking kan worden verplicht.

Een coördinatieaanwijzing vervangt de vereiste vergunningpositie van de uitvoerder niet en maakt de laatste vergunninghouder niet zonder meer bevoegd tot winning. Een opdracht tot gereedheidswinning of noodwinning wordt gegeven aan de uitvoerder als bedoeld in artikel 52h.

Tegelijkertijd moet worden onderkend dat ook Groningers belang hebben bij het voorkomen van een ernstig fysiek gastekort. Ook Groningen is afhankelijk van warmte, zorg, elektriciteit, publieke voorzieningen en economische continuïteit. Een langdurige verstoring van de gasvoorziening raakt niet alleen de rest van Nederland, maar ook inwoners en bedrijven in Groningen zelf. Dat belang mag echter niet worden gepresenteerd als een tegenstelling tussen Groningen en de rest van Nederland. De juiste afweging is dat leveringszekerheid een publiek belang is, terwijl de veiligheid, rechtszekerheid en compensatie van Groningers niet opnieuw ondergeschikt mogen worden gemaakt aan gaswinning.

Het wetsvoorstel biedt daarnaast ruimte om risicobeperkende maatregelen te betrekken bij de technische beoordeling. Bodemstabilisatie mag daarbij niet te stellig worden voorgesteld als reeds beschikbare oplossing. Uit KEM-24b volgt dat stikstofinjectie potentieel kan bijdragen aan vermindering van voorspelde seismische activiteit, maar dat nadere toetsing nodig is. Daarom is het juridisch zuiverder om stikstofinjectie te benoemen als onderzoeks- en beoordelingspunt, terwijl de harde waarborgen bestaan uit minimale volumes, korte duur, onafhankelijke analyse, SodM-advies, monitoring, stopcriteria, schadeafhandeling en transparantie.[38]

Nederland heeft de verantwoordelijkheid om voorbereid te zijn op uitzonderlijke energiecrises waarin vitale maatschappelijke belangen in gevaar komen. Dit wetsvoorstel is alleen verdedigbaar wanneer beide verantwoordelijkheden in één streng wettelijk noodregime worden samengebracht: geen reguliere winning, geen economisch gebruik en geen vrijblijvend crisisinstrument, maar uitsluitend een beperkte gasnoodreserve met harde voorwaarden, onafhankelijk toezicht, vooraf vastgestelde stopcriteria en volledige bescherming van de rechten van Groningers.

[38] Kennisprogramma Effecten Mijnbouw (KEM)/TNO, KEM-24b, Effect van reservoirdrukhandhaving door middel van gasinjectie op seismische risico's in Groningen, eindrapport 2024, https://www.kemprogramma.nl/kem-projecten/afgeronde-kem-projecten/kem-24b-effect-van-reservoirdrukhandhaving-door-middel-van-injectie-van-gasinjectie-op-seismische-risicos-in-groningen-vervolg.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I - Wijziging van de Mijnbouwwet

Onderdelen A tot en met C

Onderdeel A brengt de bestaande bepalingen van hoofdstuk 4a onder in paragraaf 4a.1. Onderdeel B schrapt de verwijzing naar artikel 33 uit artikel 52b. Daardoor is de algemene zorgplicht van artikel 33 niet langer op grond van artikel 52b uitgezonderd. De overige in artikel 52b opgenomen uitzonderingen worden hiermee niet gewijzigd. Onderdeel C voegt in het eerste lid van artikel 52c de uitzondering voor gereedheidswinning en noodwinning overeenkomstig paragraaf 4a.2 toe. In het tweede lid wordt de uitzondering eveneens vermeld in de passage over de beëindiging van de gaswinning. De regeling voor de gasnoodreserve laat ingevolge artikel 52p, vierde lid, bestaande aanspraken op schadevergoeding en versterking, wettelijke bewijsvermoedens, de bevoegdheden van het Instituut Mijnbouwschade Groningen en het verhaalsrecht van de Staat onverlet.

Onderdeel D

Onderdeel D voegt paragraaf 4a.2 toe. Deze bevat de begripsbepalingen en het bijzondere regime voor aanwijzing, instandhouding, gereedheidswinning en noodwinning, met de daarbij behorende waarborgen.

Artikel 52h - Definities

Artikel 52h bevat de begripsbepalingen voor het bijzondere regime van de gasnoodreserve Groningenveld. De definities zijn noodzakelijk omdat het voorstel een strikt afgebakend noodregime introduceert naast het bestaande uitgangspunt dat er geen gas meer wordt gewonnen uit het Groningenveld.

De begrippen gascrisis en dreigende gascrisis sluiten aan bij het nationale en Europese crisisinstrumentarium voor gasleveringszekerheid. Daarmee wordt voorkomen dat inzet van het Groningenveld afhankelijk wordt van een louter beleidsmatige of prijsgerelateerde afweging. Het moet gaan om een feitelijke of dreigende fysieke leveringscrisis.

Het begrip gasnoodreserve Groningenveld maakt duidelijk dat het Groningenveld niet wordt heropend als reguliere strategische voorraad of marktinstrument. De reservefunctie ziet uitsluitend op aangewezen installaties en uitsluitend op gereedheidswinning of noodwinning onder wettelijke voorwaarden.

De definitie van installaties is bewust breder dan alleen putten. Voor tijdige inzetbaarheid zijn ook productielocaties, bovengrondse installaties, leidingen, meet- en regelvoorzieningen, gasbehandeling, compressie, besturing, veiligheidssystemen en monitoring van belang. Alleen putten openhouden zou onvoldoende zijn indien de noodzakelijke bovengrondse infrastructuur inmiddels is verwijderd.

Onder aanwijzing wordt het besluit van artikel 52j, eerste lid, verstaan. Het gasjaar sluit aan bij artikel 1.1 van de Energiewet; het maximum voor gereedheidswinning wordt overeenkomstig artikel 52j, tweede lid, onderdeel d, per gasjaar en zo nodig per dag of week bepaald. Het actieplan en noodplan zijn de plannen van artikel 8, tweede lid, van Verordening (EU) 2017/1938.

De definitie van uitvoerder sluit aan bij de houder van de geldende winningsvergunning voor het Groningenveld of, bij meerdere houders, de overeenkomstig artikel 22, vijfde lid, aangewezen houder. De aanvullende voorwaarden voor feitelijke uitvoering zijn geregeld in artikel 52i, elfde lid. De vooraf aan te tonen financiële zekerheid volgt uit artikel 52p, zesde lid. De coördinerende rechtspersoon van artikel 52l, tweede lid, en de laatste vergunninghouder van artikel 52l, derde lid, zijn niet uitsluitend op grond van die hoedanigheid uitvoerder.

Voor gascrisis wordt aangesloten bij een voor Nederland afgekondigd alarm- of noodsituatieniveau van artikel 11, eerste lid, onderdelen b en c, van de verordening. Een dreigende gascrisis vereist de vroegtijdige waarschuwing van onderdeel a en het in de definitie omschreven schriftelijke advies van de transmissiesysteembeheerder. Voor het daadwerkelijk opdragen van noodwinning gelden vervolgens de aanvullende voorwaarden van artikel 52m.

Artikel 52i - Doel, begrenzing en gasleveringszekerheidsladder

Dit artikel bevat de doel- en begrenzingsbepaling van de regeling. De bevoegdheden met betrekking tot de gasnoodreserve Groningenveld kunnen uitsluitend worden ingezet voor het voorkomen van het onomkeerbaar verloren gaan van een noodzakelijke uiterste noodreservefunctie en voor het waarborgen van de gasleveringszekerheid in een gascrisis of dreigende gascrisis. De regeling creëert daarmee geen bevoegdheid voor reguliere gaswinning, commerciële exploitatie, prijsbeïnvloeding of andere economische of begrotingsdoeleinden.

Een centraal uitgangspunt is dat de gasnoodreserve uitsluitend als uiterste middel wordt ingezet. De minister moet daarom bij iedere toepassing van de regeling de gasleveringszekerheidsladder betrekken en concreet beoordelen of andere maatregelen, zoals energiebesparing, vraagbeperking, gasopslag, LNG, import, grensoverschrijdende capaciteit, conversiecapaciteit en Europese noodmechanismen, het leveringszekerheidsprobleem tijdig en toereikend kunnen ondervangen. De inzet van het Groningenveld moet noodzakelijk, geschikt en evenredig zijn en mag niet verder gaan dan voor de noodfunctie vereist is.

Daarnaast bevat artikel 52i een afzonderlijke en zwaarwegende veiligheidswaarborg. Een schriftelijk advies van de inspecteur-generaal der mijnen waarin een onaanvaardbaar veiligheidsrisico wordt vastgesteld, staat in beginsel aan aanwijzing, gereedheidswinning of noodwinning in de weg. Slechts onder de limitatief in artikel 52i opgenomen voorwaarden kan Onze Minister gemotiveerd van een dergelijk advies afwijken.

Deze afwijkingsmogelijkheid geldt mede voor gereedheidswinning. Daarvoor is gekozen omdat technisch minimale gereedheidswinning in uitzonderlijke gevallen noodzakelijk kan zijn om te voorkomen dat objectief noodzakelijke noodcapaciteit onomkeerbaar verloren gaat of haar operationele inzetbaarheid verliest. Het enkele belang van het beschikbaar houden van productiecapaciteit is daarvoor onvoldoende. Steeds moet zijn vastgesteld dat de betrokken noodcapaciteit noodzakelijk is voor de gasleveringszekerheid, niet tijdig door andere maatregelen of capaciteit kan worden vervangen, dat geen minder risicovolle maatregel tijdig en toereikend is en dat de risico’s tot het redelijkerwijs laagst bereikbare niveau worden beperkt.

Artikel 52i, tiende lid, bevat uitsluitend voor noodwinning gedurende een gascrisis of dreigende gascrisis een bijzondere spoedroute. Zij kan alleen worden toegepast als het advies van de inspecteur-generaal der mijnen al is gevraagd, maar niet is ontvangen binnen een wegens de vereiste spoed gestelde redelijke termijn. Tevens moet aan het zesde lid zijn voldaan, moet het zwaarwegende publieke belang van het zevende lid, onderdeel b, aan de orde zijn en moet over het voorgenomen besluit beraad in de ministerraad hebben plaatsgevonden. Het uitblijven van het advies geldt niet als instemming, toestemming of positief advies. De minister verzoekt de inspecteur-generaal het advies zo spoedig mogelijk alsnog uit te brengen.

De minister zendt de beschikking en de beschikbare stukken, waaronder de onafhankelijke technische analyse, onverwijld en uiterlijk binnen 24 uur na bekendmaking aan beide Kamers der Staten-Generaal. Het alsnog ontvangen advies wordt onverwijld en uiterlijk binnen 24 uur na ontvangst aan beide Kamers der Staten-Generaal gezonden.

Onmiddellijk na ontvangst van het advies heroverweegt de minister de beschikking. Hij beslist gemotiveerd over handhaving, wijziging of intrekking met inachtneming van artikel 52i, vijfde tot en met negende lid, en artikel 52m, tweede en derde lid. Blijkt uit het advies van een onaanvaardbaar veiligheidsrisico, dan wordt de noodwinning niet aangevangen of voortgezet voor zover dat risico zich voordoet, tenzij de minister bij de heroverweging overeenkomstig het zesde tot en met negende lid anders besluit. De uitkomst van de heroverweging en de gevolgen voor beschikking en uitvoering worden schriftelijk vastgelegd en met de stukken onverwijld, uiterlijk binnen 24 uur na afronding van de heroverweging, aan beide Kamers der Staten-Generaal gezonden. Die laatste termijn betreft de toezending na afronding, niet een afzonderlijke termijn van 24 uur waarbinnen de heroverweging moet zijn afgerond. Voor een afwijkingsbesluit buiten deze spoedroute geldt de voorafgaande toezending vóór uitvoering van artikel 52i, negende lid.

De artikelen 52l en 52m moeten in samenhang met artikel 52i worden gelezen. De daarin opgenomen advies- en weigeringsregels vormen de hoofdregel, terwijl artikel 52i de limitatief omschreven uitzonderingsroute bevat. Hierdoor kunnen de bijzondere bepalingen van artikel 52l en artikel 52m niet worden uitgelegd als absolute weigeringsgronden die toepassing van artikel 52i uitsluiten.

Artikel 52i waarborgt daarmee dat de gasnoodreserve uitsluitend kan worden gebruikt als strikt begrensd en subsidiair crisisinstrument. De combinatie van een limitatieve doelstelling, de gasleveringszekerheidsladder, de proportionaliteitstoets en de zware veiligheids- en procedurele waarborgen voorkomt dat de regeling feitelijk wordt gebruikt als grondslag voor reguliere productie of andere doeleinden dan waarvoor de noodreserve is bedoeld.

Het elfde lid bevat gemeenschappelijke uitvoeringsvoorwaarden voor gereedheidswinning en noodwinning. De geadresseerde verricht de opgedragen winning of laat deze verrichten uitsluitend indien en zolang hij uitvoerder is en beschikt over de overige vereiste toestemmingen, aantoonbare technische en organisatorische bekwaamheid, toereikende financiële zekerheid en toereikende aansprakelijkheidsdekking. De opdracht wordt op grond van artikel 52l, eerste lid, of artikel 52m, eerste lid, gericht tot de uitvoerder als bedoeld in artikel 52h. Dit laat de bijzondere eis van artikel 52p, zesde lid, onverlet: de beschikbaarheid van toereikende verzekering of andere financiële zekerheid wordt zowel vóór het geven van de opdrachtbeschikking als vóór de aanvang van de winning aangetoond. De uitvoeringsvoorwaarden blijven gedurende de winning gelden. Er wordt geen afzonderlijke startbeschikking geïntroduceerd.

Artikel 52j - Aanwijzing van installaties als gasnoodreserve Groningenveld

Dit artikel regelt de aanwijzing van installaties als gasnoodreserve Groningenveld. De aanwijzing vindt plaats bij besluit van Onze Minister na schriftelijk advies van de transmissiesysteembeheerder voor gas en de inspecteur-generaal der mijnen en op basis van een actuele onafhankelijke technische analyse. Het aanwijzingsbesluit vermeldt concreet welke installaties worden aangewezen, wat de actuele technische staat daarvan is, welk beschikbaarheidsniveau wordt verlangd, welke veiligheids- en gereedheidseisen gelden en welk maximum voor gereedheidswinning wordt vastgesteld.

Het aanwijzingsbesluit vormt geen generieke heropening van het Groningenveld. Onze Minister wijst niet meer installaties aan en legt geen zwaarder beschikbaarheidsregime op dan redelijkerwijs noodzakelijk is voor de beoogde noodfunctie. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan het beginsel van minimale seismische impact.

Indien de inspecteur-generaal der mijnen adviseert dat de aanwijzing leidt tot een onaanvaardbaar veiligheidsrisico, vindt de aanwijzing ten aanzien van de installaties of omstandigheden waarop dat risico betrekking heeft in beginsel niet plaats. Afwijking van een dergelijk veiligheidsadvies kan uitsluitend plaatsvinden overeenkomstig de bijzondere voorwaarden van artikel 52i.

Artikel 52j, vierde lid, regelt de mogelijkheid om gemotiveerd van de adviezen van het derde lid af te wijken wegens zwaarwegende belangen van de gasleveringszekerheid, de veiligheid of de nationale veiligheid, of wegens feiten of omstandigheden die in de adviezen niet of niet volledig zijn betrokken. De bijzondere voorwaarden van artikel 52i, vijfde tot en met negende lid, blijven daarbij onverlet.

De aanwijzing geldt voor onbepaalde tijd. Deze duur houdt geen bevoegdheid in om de aangewezen installaties permanent voor reguliere productie beschikbaar te houden. De aanwijzing ziet uitsluitend op het behouden van de mogelijkheid om de betrokken installaties als uiterste gasnoodreserve te kunnen benutten. Ook bij een aanwijzing voor onbepaalde tijd blijft voortdurend vereist dat de aangewezen noodcapaciteit noodzakelijk is voor de gasleveringszekerheid en dat de aanwijzing binnen de doel- en begrenzingsbepaling van artikel 52i blijft.

De keuze voor een aanwijzing voor onbepaalde tijd sluit aan bij het karakter van een noodreserve. Een vaste termijn zou kunnen leiden tot beëindiging van een aanwijzing terwijl de noodfunctie nog noodzakelijk is, of tot een nieuwe aanwijzingsprocedure zonder dat de feitelijke noodzaak van de beschikbare capaciteit is veranderd. De onbepaalde duur betekent daarom niet dat de aanwijzing onaantastbaar is. Onze Minister beoordeelt doorlopend of gewijzigde technische omstandigheden, veiligheidsomstandigheden of omstandigheden betreffende de gasleveringszekerheid aanleiding geven tot wijziging of intrekking van de aanwijzing.

Bij wijziging of intrekking van het aanwijzingsbesluit zijn het derde tot en met vijfde lid van overeenkomstige toepassing. Het uitblijven of niet tijdig vaststellen van het jaarlijkse gereedheidsplan doet de aanwijzing niet van rechtswege vervallen. Gereedheidswinning blijft echter afhankelijk van een goedgekeurd gereedheidsplan op grond van artikel 52l, vijfde lid. Het aanwijzingsbesluit bevat tevens de verboden ontmantelingshandelingen en voorschriften over monitoring, rapportage, communicatie en openbaarmaking. Het wordt onverwijld bekendgemaakt en aan beide Kamers der Staten-Generaal gezonden.

Artikel 52k - Moratorium op onomkeerbare ontmanteling en samenloop met verwijderingsregime

Dit artikel bevat het verbod op onomkeerbare ontmantelingshandelingen ten aanzien van installaties die als gasnoodreserve Groningenveld zijn aangewezen. Het doel daarvan is te voorkomen dat de operationele inzetbaarheid van de noodreserve tijdens de aanwijzing feitelijk verloren gaat.

Van het verbod kan slechts onder de in het artikel omschreven voorwaarden worden afgeweken. Voorafgaande schriftelijke toestemming van Onze Minister is vereist en de inspecteur-generaal der mijnen moet daarover schriftelijk hebben geadviseerd. Toestemming is alleen mogelijk indien de handeling strikt noodzakelijk is ter voorkoming of beperking van een acuut risico voor veiligheid of milieu, of indien de handeling de operationele inzetbaarheid van de gasnoodreserve Groningenveld als geheel niet duurzaam aantast. Het tweede criterium ziet dus op de inzetbaarheid van de reserve als geheel, niet op het ongewijzigd behouden van ieder afzonderlijk onderdeel.

Het artikel regelt daarnaast de samenloop met het verwijderingsregime van de Mijnbouwwet. Voor zover een aangewezen installatie onderwerp is van een instemmingsbesluit met een verwijderingsplan als bedoeld in artikel 44a, wordt dat instemmingsbesluit gedurende de aanwijzing geschorst voor zover het de uitvoering van onomkeerbare ontmantelingshandelingen aan die installatie betreft. Het aanwijzingsbesluit geldt tevens als tijdelijke ontheffing als bedoeld in artikel 44b, eerste lid, voor de aangewezen installaties en voor de duur van de aanwijzing. Andere vereiste besluiten en vergunningen op grond van de Mijnbouwwet, de Omgevingswet of een andere wet blijven onderworpen aan de daarvoor geldende regels.

Artikel 52l - Gereedheidswinning en beschikbaarheidsregime

Artikel 52l regelt de gereedheidswinning. Gereedheidswinning is geen reguliere winning en geen markt- of prijsinstrument. Zij is uitsluitend toegestaan voor zover een technisch minimale hoeveelheid gas noodzakelijk is om de aangewezen installaties veilig en operationeel inzetbaar te houden.

Een opdracht tot gereedheidswinning of noodwinning wordt bij beschikking gegeven aan de uitvoerder als bedoeld in artikel 52h. De beschikking verleent geen winningsvergunning en doet een vervallen winningsvergunning niet herleven. De vereiste vergunningpositie moet daarom bij het geven van de beschikking aanwezig zijn. Voor de uitvoering gelden daarnaast de voorwaarden van artikel 52i, elfde lid.

De uitvoerder kan de feitelijke werkzaamheden zelf verrichten of daartoe opdracht verlenen. Het inschakelen van derden maakt die derden niet uitsluitend daardoor tot uitvoerder in de zin van artikel 52h. De toepasselijke wettelijke verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden blijven bepalend.

Daarnaast kan Onze Minister op grond van het tweede lid een rechtspersoon aanwijzen voor de coördinatie van niet-winningshandelingen. Deze aanwijzing verschaft op zichzelf geen winningsbevoegdheid. De verplichtingen van de houder of laatste houder tot gegevensverstrekking, toegang, verstrekking van technische documentatie en noodzakelijke medewerking blijven afzonderlijk geregeld in het derde en vierde lid.

De uitvoerder legt jaarlijks een gereedheidsplan aan Onze Minister voor. In dat plan wordt technisch onderbouwd waarom gereedheidswinning noodzakelijk is, welke minimaal

noodzakelijke omvang en duur daarvoor nodig zijn, welke installaties worden ingezet en welke monitoring-, stop-, communicatie- en rapportageverplichtingen gelden. Ook bevat het plan een beoordeling van de gaskwaliteit en netinpassing en een raming van kosten, opbrengsten en benodigde vergoedingen.

Onze Minister keurt het gereedheidsplan slechts goed na schriftelijk advies van de transmissiesysteembeheerder voor gas over de noodzaak en de inpassing in de gasleveringszekerheid en na schriftelijk advies van de inspecteur-generaal der mijnen over veiligheid, seismische risico's, bodembeweging, toezicht en risicobeheersing. Onze Minister motiveert bij de goedkeuring van het gereedheidsplan op welke wijze deze adviezen bij de besluitvorming zijn betrokken.

Naast deze adviezen betrekt de minister op grond van het negende lid een actuele onafhankelijke technische analyse van de inzetbaarheid van de installaties en de gevolgen voor seismische dreiging, bodembeweging en risico’s.

De beschikking, het gereedheidsplan en het in het aanwijzingsbesluit opgenomen maximum vormen gezamenlijk de begrenzing van de gereedheidswinning. Gereedheidswinning vindt steeds plaats met het laagste volume, de kortste duur en het kleinste aantal installaties dat redelijkerwijs noodzakelijk is om de operationele inzetbaarheid te behouden. Daarmee wordt voorkomen dat gereedheidswinning feitelijk verandert in reguliere productie.

Indien het advies van de inspecteur-generaal der mijnen inhoudt dat de gereedheidswinning leidt tot een onaanvaardbaar veiligheidsrisico, geldt de hoofdregel dat het gereedheidsplan voor zover dat risico zich voordoet niet wordt goedgekeurd. Voor afwijking daarvan geldt de regeling van artikel 52i.

Op grond van het elfde lid kunnen bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld over inrichting en inhoud van het gereedheidsplan, de technisch noodzakelijke productiebandbreedte en het maximum van gereedheidswinning, rapportage en openbaarmaking. Het twaalfde lid verplicht de uitvoerder te handelen overeenkomstig de beschikking, het goedgekeurde plan en de daaraan verbonden voorschriften.

Artikel 52m - Noodwinning

Artikel 52m regelt de bevoegdheid van Onze Minister om bij beschikking noodwinning uit de gasnoodreserve Groningenveld op te dragen indien sprake is van een gascrisis of dreigende gascrisis. De bevoegdheid is uitsluitend bedoeld als ultimum remedium en kan alleen worden toegepast indien minder ingrijpende maatregelen overeenkomstig de gasleveringszekerheidsladder niet tijdig en toereikend zijn.

De transmissiesysteembeheerder voor gas adviseert zowel over de vraag of de minder ingrijpende maatregelen het fysieke of dreigende fysieke tekort tijdig en voldoende kunnen ondervangen als over de vraag of inzet van de gasnoodreserve Groningenveld systeemtechnisch materieel kan bijdragen. De inspecteur-generaal der mijnen adviseert over de veiligheid, seismische risico's, bodembeweging en risicobeheersing. Onze Minister betrekt daarnaast de meest recente onafhankelijke technische analyse bij de beschikking.

Indien noodwinning wordt overwogen tijdens een dreigende gascrisis, is de enkele afkondiging van een vroegtijdige waarschuwing onvoldoende. Aan de definitie van dreigende gascrisis in artikel 52h moet zijn voldaan. Het aanvullende advies van de transmissiesysteembeheerder voor gas vermeldt op grond van het derde lid de aard, omvang en verwachte ontwikkeling van het dreigende fysieke tekort en de termijn waarbinnen het naar

redelijke verwachting kan ontstaan. Het beschrijft de getroffen en nog beschikbare minder ingrijpende maatregelen en waarom deze niet tijdig en voldoende zullen zijn. Daarnaast vermeldt het advies de gevolgen van uitstel van noodwinning, de omvang en termijn waarbinnen noodwinning materieel kan bijdragen en de voorzienbare gevolgen voor grensoverschrijdende gasstromen en de leveringszekerheid van andere lidstaten. Indicatoren en drempelwaarden vormen geen zelfstandige automatische activeringsgrond.

De beschikking begrenst de noodwinning naar omvang, duur en installaties en bevat monitoring- en stopcriteria, schade- en communicatieverplichtingen en de omstandigheden waaronder de opdracht eindigt. De noodwinning mag niet verder gaan dan noodzakelijk is voor het afwenden of beperken van de gascrisis of dreigende gascrisis.

De advies- en veiligheidsvoorwaarden van artikel 52m worden gelezen in samenhang met artikel 52i. Een schriftelijk advies waarin wordt vastgesteld dat noodwinning leidt tot een onaanvaardbaar veiligheidsrisico, staat in beginsel aan die noodwinning in de weg voor zover dat risico zich voordoet. Afwijking daarvan is uitsluitend mogelijk onder de in artikel 52i opgenomen voorwaarden.

Uitsluitend wanneer het veiligheidsadvies reeds is gevraagd maar niet is ontvangen binnen een wegens de vereiste spoed gestelde redelijke termijn, kan de minister gebruikmaken van de spoedroute van artikel 52i, tiende lid, mits aan de overige voorwaarden van dat lid is voldaan. De inhoudelijke voorwaarden, het voorafgaande beraad in de ministerraad, de heroverweging na ontvangst en de drie verzendtermijnen van maximaal 24 uur zijn toegelicht bij artikel 52i. Die regeling geldt ook voor de beschikking op grond van artikel 52m.

Gelet op het uitzonderlijke karakter van noodwinning is tevens voorzien in betrokkenheid van de ministerraad. De ministerraad neemt niet zelf de beschikking tot noodwinning en treedt niet in de plaats van de wettelijke technische en veiligheidsbeoordeling. Hij kan Onze Minister wel verzoeken een voorgenomen besluit opnieuw te beoordelen, een beschikking tot noodwinning te geven of een reeds gegeven beschikking te wijzigen of in te trekken. Een verzoek tot wijziging kan mede betrekking hebben op de omvang of duur van de noodwinning. Onze Minister kan uitsluitend gevolg geven aan een dergelijk verzoek indien aan de voorwaarden van de artikelen 52i en 52m is voldaan.

Om parlementaire en publieke controle mogelijk te maken legt Onze Minister de uitkomst van de beoordeling naar aanleiding van het verzoek van de ministerraad en de motivering daarvan schriftelijk vast. Hij maakt deze openbaar en zendt deze onverwijld aan beide Kamers der Staten-Generaal. Het achtste lid verplicht niet tot afzonderlijke openbaarmaking of toezending van het verzoek zelf. De vertrouwelijkheid van de beraadslaging in de ministerraad blijft onverlet.

De minister zendt de beschikking op grond van het zevende lid onverwijld, maar uiterlijk binnen 24 uur na bekendmaking, aan beide Kamers der Staten-Generaal. Binnen acht weken na beëindiging van een opdracht tot noodwinning volgt op grond van het negende lid het verslag over onder meer crisiscriteria, volumes, duur, installaties, veiligheid, monitoring, seismiciteit, leveringszekerheid, meldingen, schade, communicatie, bewonerswaarborgen en financiële afwikkeling overeenkomstig artikel 52o.

Op grond van het tiende lid treedt de beschikking in werking op het tijdstip van bekendmaking, tenzij daarin een later tijdstip is bepaald. Het elfde lid verplicht tot vaststelling van objectieve indicatoren en drempelwaarden bij algemene maatregel van bestuur, na consultatie van de transmissiesysteembeheerder voor gas en de inspecteur-generaal der

mijnen. Het twaalfde lid regelt dat de voordracht niet eerder plaatsvindt dan vier weken na overlegging van het ontwerp aan beide Kamers der Staten-Generaal. Komt de opslagvulling of een andere onder deze algemene maatregel van bestuur vallende indicator beneden de vastgestelde drempelwaarde, dan informeert de minister de Staten-Generaal op grond van het dertiende lid ten minste wekelijks over leveringszekerheid, crisisrisico's, maatregelen en de verwachte noodzaak van inzet. Het veertiende lid verplicht de uitvoerder tot uitvoering overeenkomstig de beschikking en haar voorschriften.

Artikel 52n - Afwijking van procedurele voorschriften van de Omgevingswet bij noodwinning

Artikel 52n regelt de mogelijkheid om bij een gascrisis of dreigende gascrisis als bedoeld in artikel 52h af te wijken van bij algemene maatregel van bestuur aangewezen procedurele voorschriften of termijnen die bij of krachtens de Omgevingswet zijn gesteld. Het gaat uitsluitend om afwijkingen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van een beschikking tot noodwinning als bedoeld in artikel 52m, eerste lid. De Omgevingswet blijft het uitgangspunt; voor aanwijzing of gereedheidswinning biedt dit artikel geen afwijkingsgrondslag.

De bevoegdheid kan uitsluitend worden toegepast indien sprake is van een gascrisis of dreigende gascrisis als bedoeld in artikel 52h, toepassing van de reguliere procedurele voorschriften of termijnen de tijdige uitvoering van de noodwinning naar verwachting onmogelijk maakt en het belang van de gasleveringszekerheid de afwijking noodzakelijk maakt. De afwijking moet strikt noodzakelijk en evenredig zijn en mag naar reikwijdte en duur niet verder gaan dan voor de tijdige uitvoering van de noodwinning noodzakelijk is. Indien een minder ingrijpende procedurele oplossing beschikbaar is waarmee de noodwinning eveneens tijdig kan worden uitgevoerd, wordt met die oplossing volstaan.

De afwijkingsmogelijkheid ziet uitsluitend op procedurele voorschriften en termijnen en biedt geen grondslag voor het buiten toepassing laten van materiële normen ter bescherming van veiligheid, gezondheid en milieu. Bij de toepassing van de bevoegdheid worden de toepasselijke Europeesrechtelijke en internationaalrechtelijke verplichtingen in acht genomen.

Onze Minister motiveert in het besluit concreet welke procedurele voorschriften of termijnen buiten toepassing worden gelaten, in hoeverre en voor welke duur dit gebeurt, waarom deze afwijking noodzakelijk en evenredig is en op welke wijze de betrokken belangen, waaronder die van veiligheid, gezondheid, milieu en omwonenden, worden geborgd. Daarbij wordt toegelicht waarom toepassing van de reguliere procedures of een minder ingrijpende procedurele oplossing niet volstaat voor een tijdige uitvoering van de noodwinning.

De bevoegdheid strekt niet tot het uitsluiten van rechtsbescherming. Voor de rechtsbescherming tegen het afwijkingsbesluit gelden de toepasselijke regels van het bestuursprocesrecht. Hiermee wordt een balans gewaarborgd tussen de noodzaak om bij een gascrisis of dreigende gascrisis tijdig te kunnen handelen en het behoud van de waarborgen van de Omgevingswet, waarbij afwijkingen beperkt blijven tot hetgeen voor de uitvoering van de noodwinning strikt noodzakelijk is.

Artikel 52o - Kosten, opbrengsten, verrekening, transparantie en voorkoming van overcompensatie

Artikel 52o regelt kosten, opbrengsten, verrekening, transparantie en de voorkoming van overcompensatie. Omdat de gasnoodreserve een publieke crisisvoorziening is, komen redelijke en aantoonbare kosten voor vergoeding in aanmerking, voor zover zij rechtstreeks

voortvloeien uit de in het eerste lid bedoelde verplichtingen of beperkingen dan wel uit het beheer, de gereedhouding, gereedheidswinning of noodwinning, en niet op andere wijze worden gedekt.

Opbrengsten uit gereedheidswinning en noodwinning worden in mindering gebracht op de vergoeding. Deze verrekening, in samenhang met de regels over kostentoerekening, controle en verantwoording, dient te voorkomen dat dezelfde kosten meer dan eenmaal worden vergoed of dat anderszins overcompensatie ontstaat.

Voor zover de opbrengsten de voor vergoeding in aanmerking komende kosten overstijgen, worden de netto-opbrengsten herkenbaar als ontvangst van het Rijk verantwoord en, met inachtneming van het begrotingsrecht, aangewend voor schadeafhandeling, versterking, monitoring, nazorg en herstel van vertrouwen van inwoners van Groningen in de rijksoverheid. De gasnoodreserve is geen algemeen verdienmodel. Het behalen van opbrengsten vormt geen zelfstandige grond voor gereedheidswinning of noodwinning.

Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over de kostenvergoeding en over de waardering, verrekening en verantwoording van kosten en opbrengsten. Deze regeling betreft de onderwerpen die in artikel 52o, derde lid, zijn opgesomd. Zij vormt geen zelfstandige grondslag voor besteding of bestemming van ontvangsten buiten het begrotingsrecht. Voor de aanwending ten behoeve van de in het tweede lid genoemde doelen blijft dat lid bepalend. Voor zover de financiële afwikkeling leidt tot ontvangsten en uitgaven van het Rijk, worden deze overeenkomstig artikel 105 van de Grondwet en de Comptabiliteitswet 2016 begroot en verantwoord. De voor de uitgaven vereiste begrotingsautorisatie blijft daarbij noodzakelijk. De berekening van netto-opbrengsten laat de toepasselijke regels over de afzonderlijke verantwoording van ontvangsten en uitgaven onverlet.

Het jaarlijkse verslag aan beide Kamers der Staten-Generaal bevat naast de kosten, vergoedingen, opbrengsten en verrekeningen ook de stand van de gasnoodreserve, gereedheid, testresultaten, onderhoud en winningsvolumes. Tevens wordt verantwoord hoe veiligheid, monitoring, schadebeperking en communicatie zijn geborgd. Daarmee kan het parlement zowel de operationele stand als de financiële afwikkeling volgen.

Artikel 52p - Bewonerswaarborgen, schade, communicatie en transparantie

Artikel 52p verankert bewonerswaarborgen in de wet zelf. De toepassing van de artikelen 52j tot en met 52n, dus ook een afwijkingsbesluit op grond van artikel 52n, moet plaatsvinden met inachtneming van veiligheid, gezondheid, schadebeperking, schadeafhandeling, versterking, nazorg en herstel van vertrouwen van inwoners van Groningen.

De bepaling regelt de tijdige informatievoorziening aan omwonenden, betrokken gemeenten, de provincie Groningen, veiligheidsregio’s en andere betrokken bestuursorganen over de aanwijzing van installaties, de goedkeuring van een gereedheidsplan, de uitvoering van gereedheidswinning en de voorbereiding, start, wijziging en beëindiging van noodwinning. Ook voorziet zij in informatievoorziening over relevante monitoringresultaten, met inachtneming van de in het artikel opgenomen beperkingen op openbaarmaking. In de beschikkingen op grond van de artikelen 52l en 52m worden stopcriteria en meldplichten opgenomen die in ieder geval betrekking hebben op seismiciteit, bodembeweging, putintegriteit, operationele veiligheid, overschrijding van volumes en onverwachte incidenten.

De regels inzake aansprakelijkheid voor mijnbouwschade in Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek en de Tijdelijke wet Groningen blijven van toepassing, met inachtneming van de in

artikel II opgenomen wijziging. Het wetsvoorstel beperkt geen bestaande aanspraak op schadevergoeding of versterking, geen bestaand wettelijk bewijsvermoeden, geen bevoegdheid van het Instituut Mijnbouwschade Groningen en geen verhaalsrecht van de Staat. Het introduceert geen afzonderlijk nieuw bewijsvermoeden. Een wijziging van de uitvoerder of de taakverdeling laat deze rechten, waarborgen en bevoegdheden onverlet.

In de beschikking waarbij op grond van artikel 52l, eerste lid, of artikel 52m, eerste lid, een opdracht wordt gegeven, vermeldt Onze Minister welke persoon of personen, gelet op de toepasselijke wettelijke bepalingen en de voorgenomen feitelijke taakuitoefening, naar verwachting als exploitant in de zin van artikel 177 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek optreden. Deze vermelding heeft geen constitutief karakter en bindt benadeelden, het Instituut Mijnbouwschade Groningen of de rechter niet. Zij dient om vooraf transparantie te bieden over de voorziene taak- en verantwoordelijkheidsverdeling en bepaalt niet zelfstandig wie aansprakelijk is.

De vereiste verzekering of andere financiële zekerheid dient ertoe de verhaalsmogelijkheden van benadeelden te waarborgen, ook wanneer de uitvoerder of de taakverdeling wijzigt. Voor gereedheidswinning en noodwinning moet de beschikbaarheid daarvan zowel vóór het geven van de opdrachtbeschikking als vóór de aanvang van de desbetreffende winning worden aangetoond. Gedurende de uitvoering moet op grond van artikel 52i, elfde lid, aan de voorwaarden inzake financiële zekerheid en aansprakelijkheidsdekking blijven worden voldaan. Voor niet-winningshandelingen op grond van artikel 52l toont degene tot wie de beschikking is gericht vóór de aanvang daarvan een bij de aard en omvang van die handelingen passende financiële zekerheid aan. De gestelde zekerheid vormt geen begrenzing van de wettelijke aansprakelijkheid. Onderlinge afspraken over kosten, vrijwaring of regres tussen betrokken partijen laten de rechten van benadeelden en het publiekrechtelijke verhaal onverlet.

Artikel II - Wijziging van het Burgerlijk Wetboek

Met deze bepaling wordt verduidelijkt dat de in artikel 178, onderdeel c, van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek opgenomen uitzondering voor schade die het gevolg is van een bevel of voorschrift van de overheid, niet van toepassing is op een bevel of voorschrift dat berust op de artikelen 52l of 52m van de Mijnbouwwet. Hiermee wordt voorkomen dat toepassing van de bevoegdheden tot gereedheidswinning of noodwinning op grond van de gasnoodreserve Groningenveld op voorhand leidt tot uitsluiting van aansprakelijkheid voor daardoor veroorzaakte schade. De normale regels van het aansprakelijkheidsrecht blijven daarmee van toepassing.

Artikel III - Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht

Onderdeel A voegt artikel 52m, eerste lid, van de Mijnbouwwet toe aan bijlage 1 bij de Algemene wet bestuursrecht, de Regeling rechtstreeks beroep. Op grond van artikel 7:1, eerste lid, onderdeel g, van de Algemene wet bestuursrecht, in samenhang met deze bijlage, kan tegen de betrokken besluiten geen bezwaar worden gemaakt.

Onderdeel B voegt besluiten op grond van artikel 52m, eerste lid, van de Mijnbouwwet toe aan artikel 2 van bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht, de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak. In samenhang met artikel 8:6, eerste lid, van die wet wordt daarmee beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geregeld.

Deze wijzigingen betreffen de besluiten op grond van artikel 52m, eerste lid. Zij wijzigen niet de rechtsgang voor besluiten inzake de aanwijzing van installaties, gereedheidswinning of de afzonderlijke afwijking op grond van artikel 52n. Voor die besluiten blijven de toepasselijke algemene en bijzondere regels van het bestuursprocesrecht gelden.

Het instellen van beroep schorst de werking van het besluit niet. Bij onverwijlde spoed kan de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak worden verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

Artikel IV - Overgangsrecht

Artikel IV voorkomt dat vóór de besluitvorming over aanwijzing onomkeerbare ontmantelingshandelingen plaatsvinden aan onderdelen die voor de noodreserve nodig kunnen zijn. Onze Minister stelt binnen drie maanden na inwerkingtreding een aanwijzingsbesluit vast. Het overgangsverbod blijft per object gelden totdat een aanwijzingsbesluit voor dat object in werking treedt of het object in hetzelfde besluit uitdrukkelijk van aanwijzing wordt uitgesloten. Het verbod vervalt niet automatisch na zes maanden.

Voorafgaande schriftelijke toestemming voor onomkeerbare ontmantelingshandelingen kan worden verleend onder de voorwaarden van artikel 52k, tweede lid, dat van overeenkomstige toepassing is. De inspecteur-generaal der mijnen moet schriftelijk hebben geadviseerd. De handeling moet strikt noodzakelijk zijn ter voorkoming of beperking van een acuut risico voor veiligheid of milieu, óf de operationele inzetbaarheid van de gasnoodreserve Groningenveld als geheel niet duurzaam aantasten.

Een uitdrukkelijke uitsluiting van aanwijzing vindt plaats na de adviezen en analyse van artikel 52j, derde en vijfde lid. Voor een uitgesloten object geldt het gewone verwijderingsregime vanaf de inwerkingtreding van het aanwijzingsbesluit. Binnen vier weken na inwerkingtreding van de wet informeert de minister beide Kamers over de stand van de ontmanteling, voor zover die informatie beschikbaar is, en over de stappen om de actuele status per productielocatie, put en installatie vast te stellen. Het zesde lid verleent de inspecteur-generaal der mijnen de bevoegdheid een last onder bestuursdwang op te leggen ter handhaving van het overgangsverbod.

Artikel V - Evaluatie

Artikel V verplicht Onze Minister binnen twee jaar na inwerkingtreding en vervolgens iedere vijf jaar een evaluatieverslag aan de Staten-Generaal te zenden. Daarmee blijft parlementaire controle op noodzaak, doeltreffendheid, doelmatigheid, uitvoerbaarheid, financiële gevolgen, bewonerswaarborgen en veiligheid verzekerd, zonder dat de wettelijke gasnoodreserve automatisch vervalt.

Artikel VI - Inwerkingtreding

Artikel VI regelt inwerkingtreding bij koninklijk besluit. Daarbij kan voor verschillende artikelen of onderdelen een verschillend tijdstip worden vastgesteld, zodat onderdelen die onmiddellijke bescherming vergen eerder in werking kunnen treden dan onderdelen waarvoor nadere voorbereiding noodzakelijk is.

D.J. van den Berg

BRONNEN EN VERWIJZINGEN

Deze memorie van toelichting bevat een bronnen- en verwijzingenparagraaf. Daarnaast zijn deze bronverwijzingen als voetnoten opgenomen.

1. Stichting Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten (COVA), 'Onze opdracht', https://cova.nl/onze-opdracht/.
2. Kamerstukken II 2025/26, 29 023, nr. 641, 'Gasopslagen Norg en Grijpskerk', brief van de Minister van Klimaat en Groene Groei van 2 april 2026, https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29023-641.html.
3. Gasunie Transport Services (GTS), 'Gaskwaliteit en meetzaken', https://www.gasunietransportservices.nl/aangeslotenen/gaskwaliteit-en-meetzaken.
4. Compendium voor de Leefomgeving/CBS, 'Opgesteld warmtekrachtvermogen, 1998–2024', https://www.clo.nl/indicatoren/nl038727-opgesteld-warmtekrachtvermogen-1998-2024.
5. Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM), 'Groningen gasveld', https://www.nam.nl/gas-en-olie/groningen-gasveld.html.
6. KNMI, 'Aardbevingen door gaswinning', https://www.knmi.nl/kennis-en-datacentrum/uitleg/aardbevingen-door-gaswinning.
7. Kamerstukken II 2023/24, 36 441, nr. 3, Memorie van toelichting bij de wijziging van de Gaswet en Mijnbouwwet in verband met de beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld, https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-36441-3.html.
8. Tweede Kamer der Staten-Generaal, Parlementaire enquête aardgaswinning Groningen, *Groningers boven gas*, https://www.tweedekamer.nl/groningen/rapport.
9. Rijksoverheid, 'Gaswinning Groningen stopt definitief', nieuwsbericht 22 september 2023, https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/09/22/gaswinning-groningen-stopt-definitief.
10. Rijksoverheid, 'Wet sluiting Groningenveld gaat per 19 april 2024 in', nieuwsbericht 18 april 2024, https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/04/18/wet-sluiting-groningenveld-gaat-per-19-april-in.
11. Topsector Energie, *Autonoom en veilig: hoe Nederland zijn energiepositie kan versterken*, maart 2026, https://www.energy-innovation.nl/documents/1767/Autonoom_en_veilig.pdf.
12. Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM), 'Geen rol NAM strategische gasvoorraad Groningenveld', 5 maart 2026, https://www.nam.nl/nieuws/2026/geen-rol-nam-strategische-gasvoorraad-groningenveld.html.
13. Energie Beheer Nederland (EBN), 'Bestuur en governance', https://www.ebn.nl/over-ebn/bestuur-en-governance/.
14. Energie Beheer Nederland (EBN), 'Samenwerkingen koolwaterstoffen', https://www.ebn.nl/projecten/samenwerkingen-koolwaterstoffen/.
15. Gasunie Transport Services (GTS), *GTS visie op een robuuste Europese aardgasvoorziening*, 11 maart 2026, gepubliceerd bij 'GTS publiceert weerbaarheidsanalyse', https://www.gasunietransportservices.nl/nieuws/gts-publiceert-weerbaarheidsanalyse.
16. Gasunie Transport Services (GTS), 'Taken', https://www.gasunietransportservices.nl/over-gts/organisatie/taken.

17. Europese Commissie, ‘Security of gas supply’, https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-security/security-gas-supply_en.
18. Rijksoverheid, ‘Maatregelen om de kans op een tekort aan gas te verkleinen’, https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gaswinning/maatregelen-om-kans-op-tekort-aan-gas-te-verkleinen.
19. NLOG, ‘Groningen gasveld’, https://www.nlog.nl/groningen-gasveld.
20. TNO, *Delfstoffen en aardwarmte in Nederland. Jaarverslag 2024*, 14 juli 2025, gepubliceerd via NLOG, https://www.nlog.nl/media/3518.
21. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, *Vaststellingsbesluit Groningenveld 2023–2024*, besluit van 21 september 2023, https://www.rvo.nl/sites/default/files/2023-09/Vaststellingsbesluit-Gaswinning-Groningen-Vaststellingsbesluit-2023-2024.pdf.
22. ABRvS 8 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1965, zaaknr. 202306749/1/R4 (vaststellingsbesluit Groningenveld 2023–2024), https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@143478/202306749-1-r4/.
23. Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM), ‘Opruimen en hergebruik’, https://www.nam.nl/opruimen-en-hergebruik.html.
24. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, *Nationaal Crisisplan Gas 2021*, gepubliceerd 15 maart 2022, https://www.nctv.nl/documenten/2022/03/15/nationaal-crisisplan-gas-2021.
25. Gasunie Transport Services (GTS), *Overzicht leveringszekerheid voor gasjaar 2026/2027*, 30 september 2025, https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/09/30/overzicht-leveringszekerheid-voor-gasjaar-2026-2027.
26. Staatstoezicht op de Mijnen (SodM), *Staat van de veiligheid in verband met de voormalige gaswinning Groningen-gasveld 2025*, 11 mei 2026, https://www.sodm.nl/documenten/2026/05/11/staat-van-de-veiligheid-in-verband-met-de-voormalige-gaswinning-groningen-gasveld-2025.
27. Gerecht EU 10 september 2019, *Polen/Commissie*, T-883/16, ECLI:EU:T:2019:567; HvJ EU 15 juli 2021, *Duitsland/Polen (OPAL)*, C-848/19 P, ECLI:EU:C:2021:598.
28. Artikel 194 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:12016E194.
29. 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, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:32017R1938.
30. TNO, ‘Leveringszekerheid vraagt om expliciete keuzes over systeemrobuustheid’, 8 juni 2026, https://www.tno.nl/nl/newsroom/2026/06/systeemrobuustheid/.
31. Verian, ‘Energie(on)zekerheid: zorgen nemen toe, vertrouwen in beleid blijft achter’, 23 april 2026, onderzoek in opdracht van De Telegraaf, https://www.veriangroup.com/nl/news-and-insights/energieonzekerheid-zorgen-nemen-toe-vertrouwen-in-beleid-blijft-achter.
32. RTL Nieuws, ‘Door oorlog Midden-Oosten willen meer Nederlanders Groninger gasvelden heropenen’, 1 april 2026, onderzoek RTL Nieuwspanel uitgevoerd op 17 maart 2026, https://www.rtl.nl/nieuws/binnenland/artikel/5585277/oorlog-midden-oosten-gas-groningen-meer-steun.

33. EenVandaag, ‘Gaskraan Groningen toch openhouden voor geval van nood? Ruime meerderheid is voor, Groningers zijn verdeeld’, 5 maart 2026, https://eenvandaag.avrotros.nl/opiniepanel/uitslagen/gaskraan-groningen-toch-openhouden-voor-geval-van-nood-ruime-meerderheid-is-voor-groningers-zijn-verdeeld-162948.
34. Kennisprogramma Effecten Mijnbouw (KEM)/TNO, KEM-24b, *Effect van reservoirdrukhandhaving door middel van gasinjectie op seismische risico's in Groningen*, eindrapport 2024, https://www.kemprogramma.nl/kem-projecten/afgeronde-kem-projecten/kem-24b-effect-van-reservoirdrukhandhaving-door-middel-van-injectie-van-gasinjectie-op-seismische-risicos-in-groningen-vervolg.