Beleidskompasformulier voor **internetconsultatie**

Titel:

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

∞ Wie zijn belanghebbenden en waarom?

Toelichting

Hulpvragen

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?

Direct belanghebbenden zijn in de eerste plaats inwoners van Groningen, in het bijzonder omwonenden van het Groningenveld, vanwege mogelijke gevolgen voor veiligheid, bodembeweging, schade en de leefomgeving. Ook betrokken gemeenten, de provincie Groningen, veiligheidsregio's, het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG), de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) en bewonersorganisaties zijn belanghebbend. Verder zijn Gasunie Transport Services (GTS), Staatstoezicht op de Mijnen (SodM), de houder van de winningsvergunning, een eventuele uitvoerder en een eventueel aangewezen coördinerende rechtspersoon betrokken bij de uitvoering. Indirect zijn huishoudens, bedrijven, zorginstellingen, warmtevoorzieningen, elektriciteitsproductie en andere vitale processen belanghebbend vanwege de nationale gasleveringszekerheid.

- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?

GTS beschikt over kennis van gasleveringszekerheid, gaskwaliteit, netinpassing, conversiecapaciteit, gasopslagen en internationale gasstromen. SodM beschikt over expertise op het gebied van mijnbouwveiligheid, seismische risico's, bodembeweging, toezicht en handhaafbaarheid. TNO en de Geologische Dienst Nederland (GDN) beschikken over kennis van de ondergrond, reservoirgedrag en seismische risico's. De vergunninghouder en andere betrokken mijnbouwpartijen beschikken over operationele gegevens over putten, installaties, onderhoud en de actuele technische staat. EBN beschikt over kennis van de Nederlandse ondergrond, gasinfrastructuur en publieke leveringszekerheidsopdrachten. Provincie, gemeenten, IMG, NCG, veiligheidsregio's en bewonersorganisaties beschikken over kennis en ervaring met de gevolgen van gaswinning voor Groningen.

- Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel zijn openbare stukken en bestaande besluitvorming over het Groningenveld betrokken, waaronder informatie en rapportages van de Rijksoverheid, GTS, SodM, TNO/GDN, NAM, EBN en de parlementaire enquête aardgaswinning Groningen. De brede openbare raadpleging van belanghebbenden vindt plaats via deze internetconsultatie. Het wetsvoorstel schrijft daarnaast voor toekomstige besluiten formele advisering door GTS en SodM en onafhankelijke technische analyse voor. Reacties uit de internetconsultatie en gerichte inbreng van betrokken uitvoerings-, toezichts- en bewonersorganisaties kunnen worden benut voor verdere uitwerking en beoordeling van het voorstel.

1. Wat is het probleem?

Toelichting

Hulpvragen

a) Wat is het probleem?

Het probleem is dat onderdelen van het Groningenveld die in een uitzonderlijke fysieke gascrisis mogelijk als uiterste binnenlandse noodcapaciteit kunnen dienen, onomkeerbaar kunnen worden ontmanteld voordat objectief is vastgesteld dat deze functie niet meer nodig is. Tegelijkertijd bestaat geen bijzondere wettelijke regeling die het beschikbaar houden van geselecteerde installaties, technisch noodzakelijke gereedheidswinning en eventuele noodwinning uit het Groningenveld in samenhang regelt. Daardoor dreigt een mogelijke noodoptie fysiek te verdwijnen, terwijl voor een eventuele inzet vooraf juist strikte wettelijke grenzen en waarborgen nodig zijn vanwege de gevolgen van eerdere gaswinning voor Groningen.

b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

De belangrijkste oorzaken zijn de wettelijke beëindiging van de reguliere gaswinning, de daarop volgende ontmanteling van putten en bovengrondse infrastructuur en het ontbreken van een specifiek wettelijk noodregime voor het Groningenveld. Putten die permanent worden afgedicht en essentiële installaties die worden verwijderd zijn niet zonder meer of niet tijdig opnieuw beschikbaar te maken. Tegelijkertijd is Nederland voor gasleveringszekerheid in toenemende mate afhankelijk van een combinatie van import, LNG, gasopslag, conversiecapaciteit, marktmaatregelen en Europese samenwerking. Die instrumenten zijn essentieel, maar sluiten niet ieder denkbaar ernstig verstoringsscenario uit.

c) Wat is de omvang van het probleem?

De exacte actuele omvang van de technisch bruikbare noodcapaciteit kan op basis van openbare gegevens niet betrouwbaar worden vastgesteld en verandert door de voortgaande ontmanteling. Als historische referentie werd voor het gasjaar 2023-2024 gewerkt met elf productielocaties die onder bijzondere omstandigheden op waakvlamniveau konden worden gebracht. De feitelijke inzetbaarheid onder dit wetsvoorstel moet echter opnieuw per installatie worden vastgesteld op basis van actuele technische gegevens, advies van GTS en SodM en een onafhankelijke technische analyse. De omvang van het maatschappelijke risico bij een fysiek gastekort kan groot zijn, omdat huishoudens, zorg, warmtevoorziening, elektriciteitsproductie, bedrijven en andere vitale processen afhankelijk zijn van energievoorziening.

d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

Het huidige beleid gaat uit van beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld. Daarnaast bestaan nationale en Europese instrumenten voor gasleveringszekerheid, waaronder marktmaatregelen, vraagbeperking, gasopslagen, LNG- en pijpleidingimport, conversiecapaciteit en het Nationaal Crisisplan Gas en Verordening (EU) 2017/1938. De regering treft daarnaast aanvullende voorzieningen, waaronder een aangekondigde noodvoorraad van 5 TWh in gasopslag Alkmaar. GTS heeft in 2026 gewezen op het strategische belang van bestaande gasopslagen en op nader onderzoek naar mogelijke inzet van kussengas. Er bestaat echter nog geen specifiek wettelijk regime voor het behouden en eventueel inzetten van een gasnoodreserve in het Groningenveld. Een evaluatie van zo'n regime is daarom nog niet beschikbaar.

e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Bij de nuloptie wordt geen aanvullende wettelijke regeling getroffen. De ontmanteling kan dan volgens het bestaande regime doorgaan en Nederland blijft voor crisisbeheersing aangewezen op de bestaande leveringszekerheidsinstrumenten. Voordeel daarvan is dat

geen nieuwe instandhoudings- en uitvoeringskosten of aanvullende mijnbouwactiviteiten voor deze noodreserve ontstaan. Nadeel is dat de mogelijkheid om geselecteerde onderdelen van het Groningenveld als uiterste terugvaloptie te behouden onomkeerbaar kan verdwijnen. Overheidsinterventie wordt door de initiatiefnemer gerechtvaardigd geacht omdat de keuze om cruciale infrastructuur definitief te ontmantelen niet eenvoudig omkeerbaar is en omdat eventuele toekomstige noodwinning, gelet op de belangen van Groningen, juist vooraf wettelijk begrensd en gecontroleerd moet worden.

2. Wat is het beoogde doel?

Toelichting

Hulpvragen

a) Wat zijn de beleidsdoelen?

Het primaire doel is te voorkomen dat een mogelijke uiterste gasnoodreservefunctie van het Groningenveld onomkeerbaar verloren gaat voordat objectief is vastgesteld dat deze capaciteit niet meer noodzakelijk is voor de gasleveringszekerheid. Het voorstel creëert daarom een wettelijk kader voor aanwijzing en instandhouding van noodzakelijke installaties, technisch noodzakelijke gereedheidswinning en - uitsluitend bij een gascrisis of dreigende gascrisis - noodwinning. Een tweede doel is om vooraf duidelijke grenzen en waarborgen vast te leggen voor veiligheid, proportionaliteit, monitoring, schadeafhandeling, transparantie, rechtsbescherming en parlementaire controle. Reguliere gaswinning, commerciële exploitatie en inzet als markt- of prijsinstrument vallen buiten het doel van het voorstel.

b) Aan welke duurzame ontwikkelingsdoelen (sustainable development goals, SDG's) en brede welvaartsuitkomsten dragen de doelen bij?

Het voorstel draagt primair bij aan SDG 7 (betaalbare en duurzame energie), voor zover dit doel ziet op betrouwbare toegang tot energie en weerbaarheid van de energievoorziening, en aan SDG 9 (industrie, innovatie en infrastructuur), voor zover dit ziet op robuuste infrastructuur. Voor brede welvaart zijn vooral nationale weerbaarheid, veiligheid, continuïteit van vitale voorzieningen en economische continuïteit relevant. Daartegenover staan mogelijke negatieve effecten op de leefomgeving, veiligheid en klimaat door aardgaswinning. Het voorstel probeert deze spanning te beperken door het Groningenveld als laatste redmiddel te positioneren en winning te begrenzen tot technisch noodzakelijke gereedheidswinning of uitzonderlijke noodwinning. Er kan spanning bestaan met SDG 13 (klimaatactie); de Klimaatwet en klimaatdoelstellingen blijven ongewijzigd van kracht.

3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

Toelichting

Hulpvragen

a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?

Kansrijke aangrijpingspunten zijn: het voorkomen van onomkeerbare ontmanteling van nog relevante installaties; het versterken van leveringszekerheid via bestaande gasopslagen en andere reguliere instrumenten; het borgen van technische inzetbaarheid door onderhoud, testen en zo nodig minimale gereedheidswinning; het vooraf wettelijk

vastleggen van crisiscriteria en een inzetvolgorde; en het vastleggen van veiligheids-, schade-, informatie- en verantwoordingswaarborgen. Ook het verbeteren van strategische (kussengas)reserves in bestaande gasopslagen kan de kans verkleinen dat het Groningenveld ooit nodig is.

b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?

Vier beleidsopties zijn onderscheiden. 1. Geen aanvullende regeling: bestaande sluiting en ontmanteling voortzetten en uitsluitend steunen op bestaande leveringszekerheidsinstrumenten. 2. Alleen andere strategische gasreserves versterken, bijvoorbeeld via bestaande gasopslagen en eventueel technisch inzetbaar kussengas. 3. Alleen een moratorium op onomkeerbare ontmanteling instellen, zonder wettelijk kader voor gereedheidswinning en noodwinning. 4. Een wettelijk begrensde gasnoodreserve instellen, met aanwijzing van noodzakelijke installaties, technisch minimale gereedheidswinning en noodwinning uitsluitend bij een gascrisis of dreigende gascrisis, onder wettelijke waarborgen. Optie 2 kan ook aanvullend op optie 4 worden toegepast.

c) Wat is de beleidstheorie (doelenboom) per kansrijke beleidsoptie?

Optie 1: geen nieuwe interventie leidt tot voortzetting van ontmanteling; daarmee verdwijnen kosten en risico's van instandhouding, maar kan ook de terugvaloptie definitief verdwijnen. Optie 2: versterking van reserves in bestaande opslagen vergroot de weerbaarheid en kan de kans op inzet van Groningen verkleinen, maar borgt niet dat Groningen als uiterste optie beschikbaar blijft. Optie 3: een moratorium behoudt fysieke onderdelen langer, maar garandeert niet dat zij technisch, juridisch en organisatorisch tijdig inzetbaar blijven. Optie 4: aanwijzing, instandhouding, minimale gereedheidswinning en een vooraf begrensde noodbevoegdheid moeten ertoe leiden dat alleen noodzakelijke capaciteit beschikbaar blijft en uitsluitend als laatste redmiddel kan worden ingezet. De gasleveringszekerheidsladder, veiligheidsadvisering, technische analyse en bewonerswaarborgen moeten voorkomen dat deze optie verandert in reguliere productie.

4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

Toelichting

Hulpvragen

a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?

Optie 1 heeft de minste directe uitvoeringskosten en vermijdt nieuwe mijnbouwactiviteiten, maar maakt verlies van noodcapaciteit mogelijk. Optie 2 brengt kosten mee voor strategische reserves en opslagcapaciteit en versterkt de algemene weerbaarheid, maar de technische functie en gaskwaliteit verschillen van het Groningenveld. Optie 3 brengt instandhoudingskosten en beperkingen voor ontmanteling mee, maar kan onvoldoende zijn voor snelle operationele inzet tijdens een crisis. Optie 4 brengt structurele kosten, uitvoerings- en toezichtstaken en mogelijke gevolgen voor bodem, veiligheid, leefomgeving en klimaat mee. Daartegenover staat behoud van een aanvullende terugvaloptie bij een ernstig fysiek gastekort. Voor inwoners van Groningen zijn veiligheid, schade, versterking, informatie en vertrouwen belangrijke gevolgen. Voor markt en overheid ontstaan verplichtingen rond planning, advies, monitoring, financiële zekerheid en verantwoording. De exacte kosten en technisch beschikbare capaciteit zijn nog onzeker en moeten nader worden geraamd.

b) Welke verplichte toetsen zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten (voor zover bekend)?

Ten tijde van deze internetconsultatie zijn nog niet alle afzonderlijke formele uitvoerings- en effecttoetsen afgerond. De memorie van toelichting bevat wel een juridische

beoordeling van onder meer het EVRM, het Unierecht en Verordening (EU) 2017/1938, de Mijnbouwwet, Energiewet, Klimaatwet en Omgevingswet. Ook zijn de financiële gevolgen en de gevolgen voor veiligheid, bewoners en uitvoering beschreven. Een concrete uitvoerings- en kostenraming van betrokken uitvoerings- en toezichtsorganisaties is nog nodig. De internetconsultatie en gerichte inbreng van onder meer GTS, SodM, de vergunninghouder of uitvoerder, eventuele publieke coördinator en Groningse organisaties kunnen worden gebruikt om uitvoerbaarheid, kosten, technische capaciteit en overige effecten verder te toetsen.

5. Wat is de voorkeursoptie?

Toelichting

Hulpvragen

a) Wat is het voorstel?

De initiatiefnemer kiest voor een wettelijk begrensde gasnoodreserve Groningenveld. Het voorstel wijzigt de Mijnbouwwet en enkele andere wetten zodat geselecteerde installaties kunnen worden aangewezen en tegen onomkeerbare ontmanteling beschermd. Technisch noodzakelijke gereedheidswinning kan worden opgedragen binnen vooraf vastgestelde maxima. Noodwinning kan uitsluitend plaatsvinden bij een gascrisis of dreigende gascrisis en alleen onder de wettelijke voorwaarden. Reguliere gaswinning, commerciële exploitatie, prijsbeïnvloeding en inzet als algemeen strategisch voorraadinstrument worden uitgesloten.

b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

- doeltreffendheid en doelmatigheid;
- uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief doenvermogen, regeldruk en handhaving);
- brede maatschappelijke impact?

Doeltreffendheid en doelmatigheid: de regeling grijpt rechtstreeks aan bij het onomkeerbare karakter van ontmanteling en combineert dit met een gasleveringszekerheidsladder. Niet meer installaties, productie en duur worden toegestaan dan redelijkerwijs noodzakelijk. Opbrengsten uit gereedheidswinning en noodwinning worden verrekend met voor vergoeding in aanmerking komende kosten.

Uitvoerbaarheid, doenvermogen, regeldruk en handhaving: GTS en SodM krijgen duidelijk omschreven adviesrollen; voor belangrijke besluiten is een onafhankelijke technische analyse vereist. De uitvoerder moet bevoegd en technisch en organisatorisch bekwaam zijn en beschikken over financiële zekerheid en aansprakelijkheidsdekking. Jaarlijks is een gereedheidsplan vereist. De feitelijke technische staat, beschikbare capaciteit, uitvoeringsorganisatie en kosten moeten nog nader worden vastgesteld. Voor burgers ontstaan geen nieuwe aanvraagplichten; bestaande rechten op schadevergoeding en versterking blijven gelden.

Brede maatschappelijke impact: het voorstel beoogt de nationale energie- en crisisweerbaarheid te vergroten, maar kan gevolgen hebben voor veiligheid, leefomgeving, klimaat, maatschappelijke verhoudingen en vertrouwen in Groningen. Daarom bevat het voorstel specifieke bewonerswaarborgen, monitoring, stopcriteria, transparantie en parlementaire controle.

c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?

Belangrijke onzekerheden zijn de actuele technische staat en resterende inzetbaarheid van putten en installaties, de snelheid van de voortgaande ontmanteling, de kosten van

instandhouding en gereedheid, de beschikbaarheid en vergunningpositie van een bevoegde uitvoerder en de benodigde personele en organisatorische capaciteit. Daarnaast blijven seismische en andere veiligheidsrisico's, maatschappelijke aanvaardbaarheid in Groningen en de concrete toepassing van het Unierecht in een toekomstige crisissituatie belangrijke aandachtspunten. Ook is onzeker of de noodreserve ooit daadwerkelijk nodig zal zijn. Het voorstel beperkt deze risico's door periodieke en actuele advisering, onafhankelijke technische analyse, minimale inzet, monitoring, stopcriteria, financiële zekerheid, transparantie en evaluatie.

d) Hoe ziet de voorgenomen monitoring en evaluatie eruit?

De aanwijzing van installaties wordt doorlopend beoordeeld en kan bij gewijzigde technische, veiligheids- of leveringszekerheidsomstandigheden worden gewijzigd of ingetrokken. Voor gereedheidswinning geldt een jaarlijks gereedheidsplan en monitoring met stopcriteria. Bij onderschrijding van bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde indicatoren moet de minister beide Kamer der Staten-Generaal ten minste wekelijks informeren over de leveringszekerheid en mogelijke noodzaak van inzet. Na iedere opdracht tot noodwinning volgt binnen acht weken een verslag over onder meer crisiscriteria, volumes, duur, veiligheid, monitoring, schade en financiële afwikkeling. Daarnaast wordt jaarlijks gerapporteerd over de stand van de reserve, onderhoud, testresultaten, volumes, kosten en waarborgen. De wet wordt binnen twee jaar na inwerkingtreding geëvalueerd en daarna telkens na vijf jaar.