

Consultatieverslag Wetsvoorstel Wat na nul

Inleiding

Op 29 maart 2018 heeft het kabinet besloten de gaswinning uit het Groningenveld definitief te beëindigen. Om de route hiernaartoe vorm te geven is in 2018 een wettelijk kader opgezet gericht op de minimalisering van de gaswinning ('Niet meer dan nodig').¹ De afbouw is sneller gegaan dan in 2018 werd voorzien: het einde van de gaswinning is in zicht. Vanaf 1 oktober 2022 is het Groningenveld naar verwachting alleen nog enige tijd nodig als reservemiddel voor uitzonderlijke situaties (fase 1). Daarna kan de gaswinning definitief worden beëindigd (fase 2). Met het onderhavige wetsvoorstel worden de Gaswet en de Mijnbouwwet gewijzigd in verband met het definitieve einde van de gaswinning uit het Groningenveld en de periode na sluiting ('Wat na nul'). Het wetsvoorstel bestaat uit twee delen – die respectievelijk zien op fase 1 en fase 2 – die na en ter vervanging van elkaar in werking zullen treden.

Het wetsvoorstel is geconsulteerd via de website www.internetconsultatie.nl. In de periode van 8 maart tot en met 6 april 2021 konden via deze website reacties worden ingediend op het wetsvoorstel. De mogelijkheid tot reageren is tevens aangekondigd door middel van een nieuwsbericht op rijksoverheid.nl en expliciet gecommuniceerd aan de netbeheerder van het landelijk gastransportnet (GTS), de vergunninghouder (NAM), GasTerra, de betrokken regionale overheden, de wettelijke adviseurs en de betrokken maatschappelijke organisaties. Er zijn binnen de gestelde termijn in totaal 17 reacties ontvangen van de provincie Groningen (mede namens de overige regionale overheden), een maatschappelijke organisatie, burgers, de vergunninghouder, de netbeheerder van het landelijk gastransportnet en GasTerra.

Dit verslag bevat een thematische samenvatting van de binnengekomen reacties, waarbij wordt aangegeven op welke wijze met de reactie is omgegaan. Indien het voor de inhoud van de reactie relevant is, staat vermeld van wie de reactie afkomstig is.

Over het geheel genomen geldt dat de consultatiereacties hebben geleid tot beperkte aanpassingen in het wetsvoorstel (met name correcties en verwijzingen). Verder is de memorie van toelichting naar aanleiding van de consultatiereacties op verschillende punten aangevuld of aangescherpt.

Onderwerpswijze reactie

Einde gaswinning uit het Groningenveld (algemeen)

De Provincie Groningen, mede namens de regionale overheden uit Groningen die dagelijks geconfronteerd worden met de gevolgen van de aardbevingen in het Groningenveld, is positief gestemd over het wetsvoorstel. De regionale overheden constateren dat de beëindiging van de winning uit het Groningenveld nu ook wettelijk verankerd wordt. De wijze waarop is voorgesteld om dit te doen, geeft de regionale overheden de waarborgen dat in de toekomst de gaswinning ook niet weer opgestart kan worden.

Ook door andere respondenten, waaronder burgers, is positief gereageerd omdat dit wetsvoorstel het einde van de gaswinning uit het Groningenveld markeert. Er wordt onderschreven dat dit de veiligheid van het gebied ten goede komt. De belofte om de gaswinning versneld af te bouwen wordt nageleefd.

Er zijn ook kritische reacties binnengekomen. Zo wordt gewezen op het geopolitieke belang van Groningengas en de verhoogde afhankelijkheid van andere landen voor de import van gas. Door het stoppen van de gaswinning wordt de bron van de onveiligheid en de oorzaak van schades weggenomen. Een gevolg is inderdaad dat Nederland meer gas zal moeten importeren uit het buitenland. Alleen zo kan het Groningenveld versneld gesloten worden. Er is een zorgvuldige afweging gemaakt bij het besluit om gaswinning uit het Groningenveld af te bouwen en te beëindigen. Daarbij is de veiligheid van de inwoners van Groningen centraal gesteld. Dit neemt niet weg dat ook de leveringszekerheid is meegewogen: de afbouw van de gaswinning en sluiting van het Groningenveld geschiedt op zodanige wijze, dat de leveringszekerheid wordt geborgd. Op dit onderwerp wordt hierna, onder 'leveringszekerheid na sluiting', nader ingegaan.

Een respondent heeft gesteld dat het Groningenveld pas lijkt dicht te gaan als het economisch niet meer rendabel is om te winnen uit het Groningenveld. Dit is onjuist, het Groningenveld wordt zo

¹ Wet van 17 oktober 2018 tot wijziging van de Gaswet en van de Mijnbouwwet betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld (Stb. 2018, 371).

spoedig mogelijk gesloten, economische afwegingen spelen daarbij geen rol. Dit feit wordt onderstreept door het gegeven dat in het Groningenveld een groot volume achterblijft dat niet zal worden gewonnen. Sinds 2018 is wettelijk vastgelegd dat er niet meer gas uit het Groningenveld mag worden gewonnen dan nodig is voor de leveringszekerheid. Met toepassing van deze wettelijke bepalingen, en als gevolg van de maatregelen die worden genomen om de sluiting van het Groningenveld mogelijk te maken, wordt ieder jaar minder gas gewonnen uit het Groningenveld. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt ook het definitieve einde van de winning in de wet vastgelegd.

Relatie met gaswinning uit andere kleine velden

In enkele reacties wordt ingegaan op de gaswinning uit andere velden dan het Groningenveld en wordt betoogd om ook de gaswinning uit deze kleine gasvelden, met name op land, te stoppen vanwege nadelige gevolgen voor klimaat, milieu en mens. Respondenten wijzen erop dat ook de gaswinning uit de kleine velden bepaalde risico's met zich meebrengt.

Het wetsvoorstel Wat na nul ziet uitsluitend op de beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld, niet op de gaswinning uit overige velden. Wat betreft de winning uit deze velden geldt evenwel dat de risico's van gaswinning qua omvang en impact niet vergelijkbaar zijn met die van de gaswinning in Groningen. Dit betekent dat het passend is om voor gaswinning uit de kleine velden ander beleid te voeren dan voor het Groningenveld.

Verduurzaming, klimaat en milieu

In meerdere reacties is aandacht gevraagd voor de rol van aardgas in de verduurzaming. Ene zijds stelt een respondent dat aardgas de minst vervuilende fossiele energiebron is en daarom beter is voor het klimaat. Andere respondenten stellen juist dat de afhankelijkheid van aardgas onnodig in stand wordt gehouden en er juist meer of zelfs volledig zou moeten worden ingezet op alternatieve duurzame oplossingen.

In dit verband geldt dat de beslissing om het Groningenveld zo spoedig mogelijk te sluiten primair is ingegeven door het veiligheidsbelang van de Groningers en daarmee losstaat van verduurzaming en de klimaatdoelen.

Dit neemt niet weg dat Nederland inzet op verduurzaming en de afbouw van het gebruik van fossiele brandstoffen. Er is echter nog niet genoeg duurzame energie beschikbaar om aardgas te vervangen. De komende jaren is er ook nog aardgas nodig. Het kabinet heeft besloten de gaswinning uit de kleine velden gestaag af te bouwen, waarbij gas uit de kleine velden wordt gewonnen zolang en in zoverre gas nog nodig is, en waar dit veilig kan.² In de afbouwfase heeft voor het kabinet gaswinning uit de kleine velden, waar dit veilig kan, de voorkeur boven gasimport. Gaswinning in eigen land heeft immers klimaatvoordelen ten opzichte van gasimport, en is beter voor de Nederlandse economie en de leveringszekerheid.

Een respondent heeft zorgen geuit dat er sprake zou zijn van oude gasleidingen en verlaten putten die methaan zouden lekken, wat vervuilender is dan CO₂. In dit verband geldt dat ten aanzien van de veiligheid en ontmanteling van gasleidingen en mijnbouwwerken die buiten gebruik zijn wettelijke vereisten gelden en strikt toezicht plaatsvindt. Verder heeft Nederland zich aan het Klimaatakkoord van Parijs gecommitteerd om minder broeikasgassen uit te stoten. Onderdeel hiervan is het terugdringen van de emissie van methaangas. TNO heeft in 2018 onderzoek gedaan naar de emissie van methaan door de olie- en gasector.³ Daaruit blijkt dat de sector (inclusief transport en distributie van gas) verantwoordelijk is voor circa 3% van de gehele Nederlandse uitstoot. Verlaten putten en leidingen kunnen methaan lekken. Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) heeft dit in 2017 door onderzoeksinstituut Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN) laten onderzoeken.⁴ Hierbij zijn 185 gasputten onderzocht. Er zijn echter geen lekkende putten aangetroffen. Het beeld dat in heel Nederland verlaten lekke gasputten zijn, is bijgevolg onjuist.

² Kamerstukken II 2017/18, 33529, nr. 469.

³

https://www.nlog.nl/sites/default/files/tno2018_r11080_27_methaanemissie_rapport_og_27_sept_2018_tno.pdf.

⁴ <https://www.sodm.nl/documenten/rapporten/2018/06/05/methaan-emissiemetingen-aan-buiten-gebruik-gestelde-olie--en-gaswinningsputten>.

Schade en versterken

In een groot aantal reacties wordt ingegaan op de schadeafhandeling en de versterkingsoperatie in Groningen. Verschillende reagerende partijen wijzen erop dat schadeafhandeling en versterking sneller en beter moeten. In dit verband geldt dat het wetsvoorstel slechts betrekking heeft op de wettelijke inregeling in de Gaswet en Mijnbouwwet van de sluiting van het Groningenveld, en losstaat van de schadeafhandeling en versterkingsoperatie. Deze onderwerpen worden geregeld in en op grond van de Tijdelijke wet Groningen.

Dit neemt uiteraard niet weg dat het kabinet de veiligheid van de Groningers voorop stelt en de standpunten van de respondenten ten zeerste onderschrijft. Alles wordt gedaan om de schadeafhandeling en de versterkingsoperatie zo snel en soepel mogelijk te laten verlopen. Beide operaties zijn volledig in publiek beheer. Het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) en de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) voeren de schadeafhandeling en de versterking uit. Op www.dashboardgroningen.nl is de voortgang van beide operaties te volgen. Er wordt op gewezen dat de aardbevingen niet zomaar zullen stoppen als de gaswinning stopt. Dit is ook niet de verwachting. Wel is de verwachting dat de aardbevingen in aantal en in magnitude afnemen. Alle mijnbouwschades worden vergoed, en alles wat voor de veiligheid nodig is zal worden gedaan. Ook als de gaswinning is gestopt zullen IMG en NCG hun operatie blijven voortzetten zolang dit nodig is.

In de reacties is ook aandacht gevraagd voor schade als gevolg van gaswinning uit andere kleine gasvelden. Daarbij wordt onder meer de suggestie gedaan dat voor alle mijnbouwactiviteiten hetzelfde schadeprotocol zou moeten gelden en één instantie verantwoordelijk zou moeten zijn voor de schadeafhandeling. Zoals hiervoor in het onderdeel 'Relatie met gaswinning uit andere kleine velden' is opgemerkt, geldt dat impact door de gaswinning uit het Groningenveld geheel onvergelijkbaar is met de winning uit andere velden. Dit rechtvaardigt dat specifiek voor schade door gaswinning uit het Groningenveld het IMG is opgericht dat werkt met een eigen werkwijze.

Dit laat onverlet dat andere mijnbouwschade, indien die zich voordoet, eveneens op eenvoudige en laagdrempelige wijze verhaald moet kunnen worden en dat de afhandeling van deze schade eveneens als rechtvaardig en bevredigend moet worden ervaren. Daarom is in juli 2020 de onafhankelijke Commissie Mijnbouwschade opgericht. Met de Commissie Mijnbouwschade is een buitengerechtelijke schadeafhandelingsprocedure opgezet die gericht is op het wegnemen van de ongelijkheid tussen burger en mijnbouwonderneming en het ontzorgen van de schademelder. Het advies van de Commissie Mijnbouwschade is bindend voor mijnbouwondernemingen, maar niet voor schademelders. Dit betekent dat het schademelders vrij staat om zich na een advies van de Commissie Mijnbouwschade met een schadevergoedingsvordering tot de burgerlijk rechter te wenden. De werkzaamheden van de Commissie Mijnbouwschade zien op dit moment op de kleine velden. Het streven is om dezelfde procedure toe te passen voor alle typen mijnbouw. Daartoe lopen onderhandelingen met andere mijnbouwsectoren (zoals geothermie en zoutwinning).

Wetsvoorstel Wat na nul – fase 1

Raming GTS

De netbeheerder van het landelijk gastransportnet heeft in zijn reactie voorgesteld om in artikel 10a Gaswet, in het onderdeel dat ziet op de capaciteitsraming die de netbeheerder jaarlijks maakt, op te nemen dat in deze raming rekening wordt gehouden met uitval van de grootste bron conform de zogenoemde infrastructuurnorm (ofwel het N-1 principe) uit artikel 5 van de Verordening leveringszekerheid aardgas (Vo, EU 2017/1938) (Verordening leveringszekerheid). Ook GasTerra heeft in haar reactie opgemerkt dat niet duidelijk is hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot de Verordening leveringszekerheid.

De jaarlijkse raming van de netbeheerder heeft als specifiek doel om inzicht te verschaffen in de mate waarin het Groningenveld nog nodig is om te voorzien in de binnen- en buitenlandse vraag naar laagcalorisch gas met als uitgangspunt dat het Groningenveld minimaal wordt ingezet en zo spoedig mogelijk wordt gesloten. De infrastructuurnorm uit de Verordening leveringszekerheid ziet daarentegen op de capaciteit die benodigd is om te voorzien in de binnenlandse vraag naar zowel hoog- als laagcalorisch gas. Dit is een ander principe dat niet past bij de capaciteitsraming die de netbeheerder maakt voor het Groningenveld. Bovendien geldt dat de Gaswet reeds aan de Verordening leveringszekerheid is aangepast.⁵ Artikel 52ab, tweede lid, Gaswet bepaalt dat de Minister van Economische Zaken en Klimaat (de Minister) tot taak heeft te waarborgen dat aan de

⁵ Stb. 2020, 236.

infrastructuurnorm uit de Verordening leveringszekerheid wordt voldaan. Daarnaast kan de Minister uit hoofde van de Verordening leveringszekerheid op grond van artikel 10a, eerste lid onder h, van de Gaswet de netbeheerder opdragen om bepaalde taken te verrichten. Om voornoemde redenen is het voorstel van de netbeheerder niet overgenomen. Wel is de toelichting verduidelijkt. Op de Verordening leveringszekerheid wordt hierna ook onder het onderwerp 'leveringszekerheid na sluiting'.

De netbeheerder heeft ten aanzien van de raming verder voorgesteld dat het onderdeel van de raming dat een doorkijk geeft op de ontwikkeling van de benodigde laagcalorische gasvraag in de komende jaren beperkt zou moeten worden tot 2030. Hierbij geldt dat een raming die een doorkijk geeft van tien jaar vooruit voor meerdere doelen belangrijk is. De raming geeft niet alleen inzicht in het moment dat het Groningenveld definitief gesloten kan worden, maar ook hoe de gasmarkt functioneert na sluiting van het veld. Met een tienjaardoorkijk wordt de robuustheid van het gassysteem en de afbouw van de vraag naar laagcalorisch gas ook op de lange termijn gemonitord. Dit biedt handvatten voor, onder meer, de benodigde inzet van de gasopslagen en stikstofinstallaties en afspraken die hierover gemaakt worden.

Ten slotte heeft GasTerra ten aanzien van de raming opgemerkt dat deze een beschrijving bevat van de wijze van de inzet van de bergingen. GasTerra merkt op dat deze beschrijving tot stand moet komen op basis van een transparant en verifieerbaar proces dat voorkomt dat er onnodig beslag wordt gelegd op de bergingen Alkmaar en Norg. In dit verband geldt dat de raming als doel heeft om jaarlijks in kaart te brengen hoeveel laagcalorisch gas er nog nodig is uit het Groningenveld, waarbij alle beschikbare middelen en methoden die deze hoeveelheid minimaliseren worden betrokken. In de raming moet daarom juist rekening worden gehouden met de optimale inzet van onder andere de gasbergingen. De uitgangspunten van de raming worden eerst geconsulteerd. Op die manier is reeds sprake van een transparant en verifieerbaar proces en wordt ook rekening gehouden met de inbreng van marktpartijen.

Groningenveld als reservemiddel – fase 1

In twee reacties is gevraagd naar de specifieke situaties waarin het Groningenveld in fase 1 nog mag worden ingezet. Dit wetsvoorstel voorziet erin dat het Groningenveld in fase 1 alleen nog in twee typen uitzonderlijke gevallen mag worden opgeregeld boven het niveau van minimumflow indien dat noodzakelijk is voor de leveringszekerheid: ten behoeve van de wettelijke taken van GTS (de zogenoemde back-up voor GTS) en bij een hoge vraag naar laagcalorisch gas die fysiek alleen kan worden afgedekt met (beperkte) inzet van het Groningenveld (noodzakelijke operationele ruimte voor GasTerra). Dit wetsvoorstel voorziet er tevens in dat deze twee mogelijkheden, en de specifieke situaties waar het om gaat, nader worden vastgelegd bij ministeriële regeling. In de ministeriële regeling zal ook de maximering van de toegestane inzet worden geregeld. Bij de uitwerking van de ministeriële regeling zullen belanghebbenden, waaronder GTS en GasTerra, worden betrokken. De specifieke voorbeelden en knelpunten waar in de reacties op is gewezen, zullen daar ook bij worden betrokken.

Om het Groningenveld als reservemiddel te kunnen inzetten, wordt een beperkt aantal productielocaties operationeel gehouden doordat zij op een minimale stand produceren. Dit wordt minimumflow genoemd. In een van de reacties is gevraagd hoe de hoogte van de minimumflow wordt vastgesteld. In de toelichting bij het wetsvoorstel is verduidelijkt dat de Minister jaarlijks beslist over het operationeel houden van productielocaties inclusief de daaruit volgende minimumflow. Aan deze beslissing gaat een proces vooraf. De Minister bepaalt eerst, op basis van de geraamde capaciteitsbehoefte en de gewenste mate van betrouwbaarheid van het Groningensysteem, de uitgangspunten en randvoorwaarden (bijvoorbeeld hoeveel productielocaties nog operationeel moeten worden gehouden en in welke mate zij opregelbaar moeten zijn). De vergunninghouder moet in zijn voorstel voor de operationele strategie aan deze uitgangspunten concreet invulling geven, zodat de Minister op basis daarvan, nadat hij advies heeft ingewonnen bij zijn wettelijk adviseurs, een definitieve beslissing kan nemen over de resulterende minimumflow.

Rapportage – fase 1

De vergunninghouder gaat in zijn reactie in op de rapportageplicht over de inzet van het Groningenveld die de vergunninghouder heeft in fase 1. De vergunninghouder doet de suggestie om de rapportageverplichting uitsluitend bij GTS en GasTerra te leggen, omdat deze partijen zijn aangewezen om in specifieke situaties aan te geven dat het Groningenveld boven minimumflow moet worden ingezet. De vergunninghouder voegt daar aan toe dat, indien de rapportageplicht voor de vergunninghouder blijft gelden, wordt vastgelegd hoe de vergunninghouder de benodigde informatie ontvangt.

In de huidige Gaswet en Mijnbouwwet bestaat reeds een rapportageplicht voor de inzet van het Groningenveld voor de netbeheerder en de vergunninghouder. In dit wetsvoorstel wordt de bestaande rapportageplicht van de netbeheerder (artikel 10a, zeventiende lid, Gaswet) uitgebreid om ook specifiek te rapporteren over de aanwijzingen die de netbeheerder heeft gegeven aan GasTerra met betrekking tot de inzet van het Groningenveld boven minimumflow. Ook voor de vergunninghouder wordt de bestaande rapportageplicht (artikel 52h, Mijnbouwwet) aangevuld met het voorschrift om te rapporteren over de gevallen waarin het Groningenveld boven minimumflow is ingezet. Binnen het wettelijke kader, waarin de vergunninghouder een winningsplicht heeft en de door de Minister vastgestelde operationele strategie moet uitvoeren, is het passend dat de vergunninghouder na afloop van het gasjaar rapporteert aan de Minister over hoe er uitvoering is gegeven aan de winningsplicht. Wel voorziet het wetsvoorstel erin dat dat zowel de netbeheerder als GasTerra een afschrift sturen aan de vergunninghouder van de melding die zij maken bij de Minister in geval dat er gebruik wordt gemaakt van de situaties waarin het Groningenveld mag worden ingezet boven minimumflow. Hiermee beschikt de vergunninghouder over de juiste informatie om aan de eigen rapportageplicht te voldoen.

Procedure vaststelling operationele strategie – fase 1

Het wetsvoorstel voorziet in een vereenvoudiging van de besluitvorming voor de jaarlijkse vaststelling van de operationele strategie voor de inzet van het Groningenveld. Deze vereenvoudiging komt erop neer dat de Minister de mogelijkheid heeft om de huidige operationele strategie middels een besluit te verlengen. De Provincie Groningen heeft in haar reactie, mede namens de regionale overheden, aangegeven hiertegen geen bezwaar te hebben, mits de nadelige gevolgen van gaswinning steeds overwogen worden in het besluit. Als wettelijk adviseur hebben de regionale overheden de gelegenheid de Minister hierop te wijzen. Dit is juist, de procedure zal dezelfde wettelijke waarborgen en betrokkenheid van wettelijke adviseurs omvatten. Ook de belangen die de Minister bij zijn besluit moet betrekken, blijven gelijk.

De vergunninghouder heeft in zijn reactie gevraagd of de procedure niet nog verder vereenvoudigd zou kunnen worden, door de operationele strategie in duur niet te beperken tot één gasjaar en alleen nog een nieuw vaststellingsbesluit te nemen, indien een gewijzigde operationele strategie nodig is. Een dergelijke verdere vereenvoudiging is in het wetsvoorstel niet als uitgangspunt genomen. Het kabinet hecht eraan de procedure met een jaarlijks besluit als uitgangspunt te behouden, inclusief de wettelijk voorgeschreven adviezen, inspraak en waarborgen voor rechterlijke toetsing die dat proces aan belanghebbenden biedt.

Einde gaswinning en start fase 2

Uit meerdere reacties blijkt de wens om fase 1 zo spoedig mogelijk af te ronden en fase 2 – waarin het Groningenveld definitief wordt gesloten – te starten. Het kabinet onderschrijft deze wens ten eerste en doet er alles aan om het Groningenveld zo spoedig mogelijk te kunnen sluiten.

De vergunninghouder heeft in zijn reactie opgemerkt dat op de kortst mogelijke termijn duidelijkheid gewenst is rondom de beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld. De vergunninghouder is van oordeel dat dit reeds haalbaar is vanaf oktober 2022. Het Groningenveld kan sluiten vanaf het moment dat de laagcalorische gasvraag verder is afgebouwd en de laagcalorische gasmiddelen (anders dan het Groningenveld), met name de stikstofinstallaties en de gasopslagen, op elk moment in het jaar aan de vraag kunnen voldoen. In de toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven dat in de op dat moment meest recente raming van GTS blijkt dat het Groningenveld naar verwachting tussen 2023 en 2026 gesloten kan worden indien de gasopslag Grijpskerk wordt omgebouwd van een opslag van hoogcalorisch gas naar laagcalorisch gas. Ook is recentelijk gebleken dat de afbouw van de vraag in België sneller gaat dan oorspronkelijk gedacht. De impact hiervan op de sluitingsdatum van het Groningenveld wordt op dit moment onderzocht. Aangezien de exacte datum dus nog van meerdere randvoorwaarden afhankelijk is, is dit iets wat zal moeten blijken bij de jaarlijkse procedure voor de vaststelling van de operationele strategie. Daarin wordt de nog benodigde inzet van het Groningenveld, op basis van input van onder meer GTS, de vergunninghouder en de wettelijk adviseurs (waaronder de regionale overheden en de toezichthouder SodM), door de Minister beoordeeld. Het is het streven van dit kabinet om fase 1 zo kort mogelijk te houden.

In een andere reactie wordt gevraagd om verduidelijking wat er gerealiseerd moet zijn om het Groningenveld definitief te sluiten. In de toelichting bij het wetsvoorstel is uiteengezet dat het Groningenveld gesloten worden als de vraag naar laagcalorisch gas kan worden afgedekt met andere laagcalorische gasmiddelen dan het Groningenveld (stikstofinstallaties en gasopslagen).

In een reactie is verder voorgesteld om een uiterste termijn te verbinden aan het inwerking laten treden van fase 2. De achterliggende gedachte is dat mocht de Minister niet overgaan tot het nemen van het besluit om fase 2 in werking te laten treden via een Koninklijk Besluit, de start van fase 2 door de voorgestelde einddatum wordt zeker gesteld. Voorop staat dat de Minister fase 1 niet langer zal laten duren dan noodzakelijk. Zodra dat kan, zal de Minister besluiten om de wetwijzigingen die zien op fase 2 in werking te laten treden. Het is op dit moment echter niet duidelijk wat een realistische sluitingsdatum is. Het vastleggen van bijvoorbeeld het jaar 2030 (conform het kabinetsbesluit van 2018 om het veld uiterlijk in 2030 te sluiten) als uiterste inwerkingtredingsdatum doet geen recht aan het feit dat Groningenveld hoogstwaarschijnlijk al (veel) eerder kan worden gesloten. Zolang fase 2 nog niet in werking is getreden, moet de Minister jaarlijks een besluit nemen aangaande de inzet van het Groningenveld. Dit besluit kan door de bestuursrechter worden getoetst. Oneigenlijke inzet van het Groningenveld zal dus niet mogelijk zijn.

Zorgplicht vergunninghouder – fase 2

De regionale overheden constateren dat het wetsvoorstel tegemoet komt aan hun wens dat de vergunninghouder de zorgplicht behoudt om nadelige gevolgen van gaswinning zoveel mogelijk te beperken. In andere reacties wordt gevraagd naar de reikwijdte van de zorgplicht en de relatie met de verantwoordelijkheden die de Staat op zich heeft genomen en met de aansprakelijkheid voor schade.

In de toelichting bij het wetsvoorstel is toegelicht dat dit wetsvoorstel inhoudelijk niets wijzigt aan de bestaande zorgplicht die de vergunninghouder op grond van artikel 52g van de Mijnbouwwet heeft. Samengevat komt die zorgplicht erop neer dat de vergunninghouder de door de Minister opgedragen strategie voor inzet van het Groningenveld zo moet uitvoeren dat nadelige gevolgen van gaswinning zo veel mogelijk worden beperkt. Na beëindiging van de gaswinning neemt de vergunninghouder alle maatregelen die redelijkerwijs geveerd kunnen worden om de nadelige gevolgen van de gaswinning zoveel mogelijk te beperken. Dit wetsvoorstel voorziet erin dat het deel van de zorgplicht dat betrekking heeft op de situatie na beëindiging van de gaswinning in de wet blijft staan (in fase 2), dus ook nadat de overige bepalingen die gaan over de inzet van het veld hun functie hebben verloren en kunnen vervallen. Ter verduidelijking voegt het wetsvoorstel toe dat de vergunninghouder in fase 2 redelijke maatregelen moet treffen om voorkomen dat als gevolg van mijnbouwwerken die buiten gebruik zijn nadelige gevolgen ontstaan voor mens en milieu.

De zorgplicht voor de veiligheid, die de basis vormt voor de versterkingsoperatie, is al in 2018 van de vergunninghouder overgeheveld naar de Staat. Daar wijzigt dit wetsvoorstel niets aan. Deze zorgplicht voor de veiligheid zal door middel van het wetsvoorstel tot wijziging van de Tijdelijke wet Groningen worden verplaatst van de Mijnbouwwet naar de Tijdelijke wet Groningen.⁶ Daarbij blijft de zorgplicht voor de veiligheid inhoudelijk gelijk.

Het onderhavige wetsvoorstel heeft geen invloed op de civiele aansprakelijkheid voor schade. De grondslag daarvoor en ook de eventuele verjaringstermijnen die gelden volgen uit het Burgerlijk Wetboek. Daar verandert dit wetsvoorstel niets aan.

Monitoring – fase 2

Meerdere reacties gaan in op de noodzaak van monitoring van de bodembeweging na sluiting van het Groningenveld. Respondenten hechten er belang aan dat de termijn waarover monitoring wordt uitgevoerd voldoende is om ook langdurige veranderingen in het veld op te merken. Ook wordt in een andere reactie het belang van transparante metingen en analyses na sluiting van het Groningenveld benadrukt. Ook is opgemerkt dat het wetsvoorstel niet duidelijk maakt welke eisen aan monitoring worden gesteld.

Het kabinet onderschrijft dat de monitoring van de bodembeweging voor het Groningenveld na sluiting belangrijk is en geborgd moet worden. Gelet op de historische seismiteit en het gegeven dat ook na de definitieve sluiting van het Groningenveld er nog enige tijd aardbevingen zullen optreden, acht het kabinet van belang om inzicht te hebben in het veiligheidsrisico voor omwonenden. Hier wordt ook in voorzien.

Ten eerste door de algemene monitoringsverplichting die de vergunninghouder reeds heeft en houdt op grond van artikel 41 Mijnbouwwet om tot dertig jaar na beëindiging van de winning

⁶ Kamerstukken I 2020/21, 35603.

metingen te blijven verrichten ten aanzien van de seismiciteit en bodemdaling. Het wetsvoorstel wijzigt niets aan deze algemene verplichting, die ook geldt ook voor het Groningenveld. In aanvulling daarop geldt dat KNMI in opdracht van het ministerie van EZK de (geïnduceerde) seismiciteit blijft monitoren. Aardbevingen zullen dus door het KNMI-meetnetwerk geregistreerd blijven worden en de bodemdaling zal conform het meetplan Noord-Nederland worden gemonitord.

Ten tweede acht het kabinet van belang om aanvullend specifiek inzicht te hebben in de verwachte bodembeweging ten aanzien van het Groningenveld. Het gaat hierbij onder meer om het inzicht of de drukvereffening en daarmee ook de seismiciteit verloopt conform de verwachtingen. Dit inzicht is nodig om het resterende risico voor omwonenden goed in beeld te houden. Voor dat doel zijn periodieke analyses van de waargenomen seismiciteit nodig. Het kabinet acht het passend dat de vergunninghouder daarbij ook een verantwoordelijkheid houdt.

Met dit wetsvoorstel wordt in artikel 52g, tweede lid, van de Mijnbouwwet bepaald dat de vergunninghouder na beëindiging van de gaswinning ten behoeve van het verkrijgen van inzicht in de ontwikkeling van de reservoirdruk, de seismiciteit en de bodemdaling met betrekking tot het Groningenveld, metingen en daarbij behorende analyses verricht en hierover rapporteert. Met name in de situaties dat de drukontwikkeling dan wel de ontwikkeling van seismiciteit afwijkt van de verwachtingen, is het noodzakelijk dat er analyses worden uitgevoerd. De Minister kan ook een andere onafhankelijke partij opdracht geven om analyses te verrichten. Dit wetsvoorstel bepaalt ook dat de vergunninghouder in een dergelijk geval alle gegevens moet verstrekken die benodigd zijn voor het verrichten van de analyses in opdracht van de Minister (artikel 52g, derde lid, van de Mijnbouwwet). De exacte invulling van deze verplichtingen wordt nader geregeld per ministeriële regeling, waarbij eisen worden gesteld aan de inhoud en frequentie van de metingen en analyses.

Aan de verplichtingen ten aanzien van monitoring na beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld is in artikel 52g bewust geen termijn verbonden. In dit stadium is immers nog niet te zeggen hoelang het nodig zal zijn om de specifieke situatie rondom de bodembeweging ten aanzien van het Groningenveld te blijven monitoren.

Leveringszekerheid na sluiting

Door de netbeheerder van het landelijk gastransportnet en GasTerra is in de reacties aandacht gevraagd voor de wijze waarop de leveringszekerheid na sluiting van het Groningenveld wordt geborgd.

Het kabinet onderschrijft uiteraard het belang van de leveringszekerheid. In dit verband geldt dat in de afgelopen jaren het steeds verder wegvallen van de gaswinning uit Groningen zonder problemen is opgevangen door de markt. De Nederlandse gasmarkt heeft zich ontwikkeld tot de best functionerende en meest liquide gasmarkt van de EU, zoals blijkt uit rapportages van ACER, het Europese agentschap voor de samenwerking tussen energieregulators.⁷ Uit diverse bronnen wordt gas naar Nederland aangevoerd, zowel via pijpleidingen als in de vorm van LNG. Het verhandeld volume is vele malen groter dan het verbruikt volume en ook het fysiek geleverd volume is groter dan het verbruikt volume. Daarnaast is in de afgelopen jaren gebleken dat de markt en marktpartijen de sterk teruggelopen Nederlandse gaswinning als gevolg van de diverse Groningenbesluiten en het teruglopende aanbod van kleine veldengas zonder problemen hebben opgevangen. Er is geen reden om aan te nemen dat deze situatie op afzienbare termijn zal wijzigen. De overgang van decennialange netto-exporteur van gas naar netto-importeur is rimpelloos verlopen.

Dat geldt ook meer specifiek voor laagcalorisch gas, het gas dat door vrijwel alle Nederlandse huishoudens wordt gebruikt. Tussen nu en 2030 wordt de export van laagcalorisch gas volledig afgebouwd en zal het aantal gebruikers van laagcalorisch gas in Nederland in die periode en in de jaren daarna afnemen als gevolg van de energietransitie naar andere, duurzame vormen van energie. Dit gebeurt naast de reeds ingang gezette ombouw van de negen grootste verbruikers van laagcalorisch gas. Deze afbouw van de vraag naar laagcalorisch gas wordt versneld indien reeds eind 2024 alle Belgische afnemers van laagcalorisch gas zullen zijn overgeschakeld op hoogcalorisch gas, zoals recent is aangekondigd.⁸ Tegelijkertijd nemen de mogelijkheden om met hoogcalorisch gas waaraan stikstof is toegevoegd te voorzien in de vraag naar laagcalorisch gas sterk toe met de voorziene ingebruikname van de nieuw stikstofinstallatie in Zuidbroek aan het

⁷ ACER Market Monitoring Report 2019 – Gas Wholesale Market Volume, 23 september 2020 (zie: <https://www.acer.europa.eu/>).

⁸ Kamerstukken II 2020/21, 33529, nr. 868.

einde van het eerste kwartaal van 2022. Door deze ontwikkelingen zijn de stikstofinstallaties en de nog beschikbare opslagen voor laagcalorisch gas in staat om te voorzien in de, afnemende, vraag naar laagcalorisch gas zonder dat extra maatregelen nodig zijn. Dat geldt eens te meer als de aangekondigde ombouw van de gasopslag Grijskerk van hoog- naar laagcalorisch gas kan worden gerealiseerd.⁹

Dit alles is in lijn met de EU-wetgeving voor de interne markt voor gas en meer in het bijzonder de Verordening leveringszekerheid die stelt dat een goed functionerende interne gasmarkt de beste waarborg is voor leveringszekerheid en dat het in de eerste plaats aardgasbedrijven zijn die verantwoordelijk zijn voor leveringszekerheid.¹⁰

In maart 2021 is verder het Norg Akkoord tot stand gekomen.¹¹ In dit akkoord is onder meer afgesproken dat de gasberging Norg zodanig wordt ingezet dat het Groningenveld zo snel mogelijk definitief gesloten kan worden rekening houdend met de leveringszekerheid. De afspraken over de inzet van de gasberging Norg bestrijken de periode tot en met 30 september 2027.

Dit geheel overziend zijn aanvullende maatregelen op het gebied van leveringszekerheid thans niet nodig. Wel zal op dit punt de vinger aan de pols worden gehouden. Zoals aangekondigd in de Kamerbrief van 9 februari 2021 over strategische afhankelijkheden in het energie-domein¹², is het voornemen om in samenwerking met GTS de huidige rapportage gasvoorzieningszekerheid, die onderdeel vormt van het tweejaarlijkse investeringsplan van GTS, uit te breiden en een eigenstandig karakter te geven, zodat op regelmatige basis een helder inzicht kan worden verkregen in de Nederlandse leveringszekerheid.

Door de netbeheerder van het landelijk gastransportnet is in de consultatie opgemerkt dat de Minister in fase 2 de wettelijke mogelijkheid zou moeten krijgen om één of meer rechtspersonen aan te wijzen die verantwoordelijkheid zullen dragen voor de onderlinge balanshandhaving van hoogcalorisch en laagcalorisch gas in het landelijk gastransportnet. Gelet op de hiervoor genoemde ontwikkelingen op het gebied van laagcalorisch gas (afbouw export; ombouw negen grootste verbruikers; nieuwe stikstofinstallatie; etc.) valt echter te verwachten dat de voornoemde balanshandhaving de komende jaren steeds minder problematisch zal zijn. Gezien deze ontwikkelingen en de daarnaast in het Norg Akkoord gemaakte afspraken over leveringszekerheid en het functioneren van de kwaliteitsloze gasmarkt, is er geen reden om de voorgestelde mogelijkheid over te nemen.

Verder is door GasTerra opgemerkt dat het wetsvoorstel niet duidelijk maakt hoe wordt omgegaan met vereisten die volgen uit de Verordening leveringszekerheid, met name die ten aanzien van motivering van de gevolgen voor de markt en de marktwerking. Aanvullend wijst GasTerra op de mogelijkheid om in het algemeen belang aan gasbedrijven een openbare dienstverplichting op te leggen die betrekking heeft op leveringszekerheid op grond van Richtlijn 2009/73/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas. Zoals hiervoor is opgemerkt, kent Nederland een uitstekend functionerende gasmarkt en is er geen reden om aan te nemen dat deze situatie op afzienbare termijn zal wijzigen. Daarnaast zijn met het Norg Akkoord reeds afspraken gemaakt die het eventueel opleggen van openbare dienstverplichtingen overbodig maken, dit doet het wetsvoorstel dan ook niet. In het Norg Akkoord is afgesproken dat de gasberging Norg zo zal worden ingezet dat het Groningenveld definitief gesloten kan worden rekening houdend met de leveringszekerheid. Dus ook na sluiting van het veld wordt de gasberging Norg zodanig ingezet dat voldaan aan is aan de leveringszekerheid.¹³ Daarbij is tevens vastgelegd dat de partijen bij het Norg Akkoord zich naar beste vermogen zullen inspannen om hierover tot een passende oplossing te komen voor de periode nadat GasTerra is afgebouwd.

⁹ Kamerstukken II 2020/21, 33529, nrs. 850 en 868.

¹⁰ Verordening (EU) 2017/1938 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid.

¹¹ Zie voor de tekst van het Norg Akkoord en een uitgebreide toelichting Kamerstukken II 2020/21, 33529, nr. 850.

¹² Zie https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2021Z02711&did=2021D05919.

¹³ Kamerstukken II 2020/21, 33529, nr. 850.