

Vergaderjaar 2017–2018

34 957

Wijziging van de Gaswet en van de Mijnbouwwet betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

§ 1 Aanleiding

Het beleid van dit kabinet is om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk te beëindigen (zie de brief van 29 maart 2018, Kamerstukken II, vergaderjaar 2017/18, 33 529, nr. 457). De aardbeving bij Zeerijp van januari 2018 was en is een ingrijpende gebeurtenis voor de mensen in het gebied. Deze aardbeving heeft laten zien dat het wenselijk is de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk te beëindigen. Verlaging van de gaswinning uit het Groningenveld zorgt er voor dat het tempo waarin het gasvoerende gesteente wordt samengedrukt afneemt. Hiermee wordt de oorzaak van de bevingen weggenomen. Uitgangspunt voor de winning voor komende jaren is om niet meer uit het Groningenveld te winnen dan noodzakelijk voor de leveringszekerheid. Het gas uit het Groningenveld moet het noodzakelijke sluitstuk zijn van de inzet van laagcalorisch gas. Winning uit het Groningenveld wordt daarbij alleen volgend op de mogelijkheden om elders gas te betrekken. Dit betekent dat gekeken moet worden of de vraag naar laagcalorisch gas opgevangen kan worden door andere middelen, zoals de verduurzaming van de gebouwde omgeving, het inzetten van hoogcalorisch gas dat door middel van conversie omgezet kan worden naar laagcalorisch gas, of door verrijking van laagcalorisch gas met hoogcalorisch, zodat al deze middelen op een maximale en verantwoorde manier worden ingezet voordat het Groningen gas wordt ingezet. Ook moet de vraag naar laagcalorisch gas worden afgebouwd door bijvoorbeeld de ombouw van de grote industrie die nu nog afhankelijk is van laagcalorisch gas en het beperken van de uitvoer van laagcalorisch gas naar het buitenland. Totdat de gaswinning uit het Groningenveld beëindigd is, zal gekeken moeten worden hoe de gaswinning uit dit veld op een zo veilig mogelijke manier kan plaatsvinden en tevens de leveringszekerheid kan worden geborgd. Op een veilige manier de Groningse gasproductie naar beneden brengen betekent ook dat er geen onveilige situatie in heel Nederland mag ontstaan. De huidige systematiek van de Gaswet en Mijnbouwwet sluit onvoldoende aan bij deze beoogde situatie.

§ 2 Hoofdlijnen

2.1 Minimaliseren gaswinning uit Groningenveld

Tot nog toe zijn er geen afzonderlijke regels voor besluitvorming omtrent winning uit het Groningenveld. De houder van de winningsvergunning Groningenveld (verder de vergunninghouder), te weten NAM, schetst in een winningsplan een aantal scenario's voor de winning inclusief de bijbehorende seismische risico's. De Minister van Economische Zaken en Klimaat (verder de Minister) stemt in met dit winningsplan, waar nodig onder voorwaarden. De laatste jaren is aan deze instemming een maximum niveau van winning als voorwaarde verbonden. Dit betekent dat de vergunninghouder die hoeveelheid gas mag winnen, ook als dat meer is dan noodzakelijk is voor de leveringszekerheid.

Leveringszekerheid is een belangrijk aspect bij het zo snel mogelijk verminderen van de gaswinning uit het Groningenveld. Met leveringszekerheid wordt bedoeld dat eindafnemers van gas op het juiste moment en in de juiste kwaliteit (laag- of hoogcalorisch) en met de benodigde hoeveelheid worden beleverd, ook wanneer de vraag hoog is. In Nederland zijn op dit moment de huishoudens, het merendeel van de bedrijven en de gasgestookte elektriciteitscentrales van Gronings laagcalorisch afhankelijk. Ook buitenlandse huishoudens en bedrijven zijn deels afhankelijk van laagcalorisch gas. Met dit wetsvoorstel wordt de huidige winningsplansystematiek losgelaten door voor besluiten over de winning uit het Groningenveld andere, specifiek op de functie van dit veld voor de leveringszekerheid toegesneden, bepalingen voor te stellen. De vergunninghouder wordt opgedragen te winnen wat nodig is voor de leveringszekerheid, niet meer en ook niet minder. Wat noodzakelijk is zal de netbeheerder van het landelijk gastransportnet, Gasunie Transport Services (GTS), de Minister adviseren. Hierbij houdt de netbeheerder van het landelijk gastransportnet wel rekening met wat noodzakelijk is om het systeem operationeel te houden.

2.2 Risico's

Totdat de gaswinning uit het Groningenveld beëindigd is, zal gekeken moeten worden hoe de gaswinning uit dit veld op een zo veilig mogelijke manier kan plaatsvinden. Dat brengt de vraag met zich wat een veilig niveau van winning is. Het begrip veiligheid in het kader van de gaswinning uit het Groningenveld bestaat uit twee componenten, namelijk de veiligheid voor alle Nederlandse en buitenlandse afnemers van Groningengas vanuit leveringszekerheid en veiligheid voor de Groningers vanuit het seismische risico dat met de gaswinning samenhangt. Op een veilige manier de Groningse gasproductie naar beneden brengen betekent dus ook dat er geen onveilige situatie in Nederland en de buurlanden mag ontstaan. De Minister betreft bij de vaststelling van de operationele strategie voor de gaswinning uit het Groningenveld beide componenten van het begrip veiligheid. Daarom is in het wetsvoorstel het begrip veiligheidsbelang geïntroduceerd, waarin zowel de veiligheidsrisico's als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de winning van gas uit het Groningenveld als de veiligheidsrisico's als gevolg van het niet kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas worden meegenomen. De Minister maakt bij de vaststelling van de operationele strategie een afweging tussen beide belangen.

2.2.1 Risico's voor de veiligheid

Mogelijke risico's voor de veiligheid van personen in het aardbevingsgebied zijn aanwezig zolang er nog gas gewonnen uit het Groningenveld wordt en mogelijk nog enige tijd daarna. Het kabinet is van oordeel dat in

het Groningse aardbevingsgebied sprake moet zijn van hetzelfde veiligheidsniveau als elders in Nederland, daarom is de veiligheidsnorm voor geïnduceerde aardbevingen voor de sterkte van bouwwerken vastgesteld op het niveau van een individueel risico van 10–5 per jaar. Dit houdt in dat de kans dat iemand komt om te overlijden ten gevolge van het bezwijken van (delen van) een gebouw niet groter mag zijn dan 1 op de 100.000 per jaar. De veiligheid wordt bovendien verbeterd door het aanpakken van de oorzaak van de risico's, namelijk de aardbevingen als gevolg van de gaswinning. Voor de leefbaarheid voor de bewoners in het gebied is het daarom van belang dat de gaswinning uit het Groningenveld ook daadwerkelijk beëindigd wordt. Het beëindigen van de gaswinning kan zoals gezegd niet onmiddellijk maar door te sturen op een snelle afbouw zal de kans op aardbevingen uiteindelijk afnemen.

2.2.2. Winning tijdelijk boven geadviseerd niveau

Er worden maatregelen genomen om de vraag naar laagcalorisch gas zo snel mogelijk terug te brengen. Het gaat dan om het overschakelen van (industriële) grootverbruikers van laagcalorisch gas op andere vormen van energie, om geïntensiveerd overleg met het buitenland over de afbouw van de export van laagcalorisch gas en om verduurzaming van de gebouwde omgeving. Daarnaast wordt een nieuwe stikstofinstallatie gebouwd om zo meer hoogcalorisch gas om te kunnen zetten in laagcalorisch gas. Deze maatregelen moeten leiden tot een snelle afbouw van de gasvraag uit het Groningenveld.

Totdat deze maatregelen zijn genomen zal voor een periode van een aantal jaar (naar verwachting uiterlijk oktober 2022) het niveau van winning, dat vanuit leveringszekerheid noodzakelijk is, nog boven het door Staatstoezicht op de Mijnen (SodM), op basis van berekeningen, geadviseerde niveau van 12 miljard Nm³ liggen. Het onmiddellijk terugbrengen van de winning uit het Groningenveld naar een lager niveau brengt immers ook risico's voor de veiligheid met zich mee, zowel voor de Nederlandse samenleving als voor onze buurlanden, omdat dit gevolgen heeft voor de leveringszekerheid. Het gevolg zal zijn dat gebruikers van laagcalorisch gas gedurende een lange periode moeten worden afgeschakeld. Dat heeft grote gevolgen zoals hieronder wordt beschreven.

2.2.3. Gevolgen afschakelen afnemers

Indien tot afschakelen moet worden overgegaan dan schrijft 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, 280) (verder: verordening leveringszekerheid) voor dat prioriteit moet worden gegeven aan de levering van gas aan zogenaamde beschermde afnemers, te weten huishoudens en essentiële sociale diensten zoals zorginstellingen en hen als laatste af te schakelen. Daarbij moet ook rekening worden gehouden met de gasvraag van beschermde afnemers in buurlanden.

Voor wat betreft niet-beschermde afnemers zullen netbeheerders in dat geval maatregelen moeten nemen om hen individueel, handmatig en op locatie af te sluiten. Hierbij zijn zowel landelijke netbeheerders als de regionale netbeheerders in Nederland en in de buurlanden aan zet. De Nederlandse netbeheerders hebben al aangegeven dat dit een bijzonder tijdrovende procedure is, temeer omdat de gasafsluiters zich bevinden op het eigen terrein van de afnemer. Om toegang tot het terrein of gebouw te krijgen heeft de monteur toestemming van de afnemer nodig of dient de toegang geforceerd te worden met behulp van een functionaris met doorzettingsmacht.

Het afsluiten van afnemers in binnen- en buitenland zal moeten plaatsvinden tot een niveau waarop de resterende vraag naar laagcalorisch gas

kleiner of gelijk is aan de nog beschikbare hoeveelheid laagcalorisch gas. Daarbij geldt voor Nederland, mede op basis van de verordening leveringszekerheid, de navolgende prioriteitsvolgorde waarbij nummer 1 de hoogste prioriteit op gaslevering heeft:

1. huishoudens;
2. volksgezondheid;
3. openbare orde en veiligheid;
4. kritische processen in industrie, nuts- en basisvoorzieningen;
5. overige industrie, openbare gebouwen, bedrijven.

Indien besloten wordt tot het voor langere tijd afschakelen van (delen van) het gasnet moet rekening worden gehouden met het volgende:

- Bedrijven zijn afhankelijk van levering van gas voor (delen van) hun productieproces. Indien zij geen gas meer krijgen wordt hun voortbestaan direct bedreigd. Dat zal zeker het geval zijn als de afschakeling structureel is als gevolg van een winningsniveau dat onder het niveau van leveringszekerheid ligt. Dit heeft ook gevolgen voor de werkgelegenheid.
- Het gasnet wordt drukloos. Een drukloos net kan verschuiven waardoor barsten of scheuren in de buizen kunnen ontstaan. Ook kunnen er vervuilende stoffen door drukloze buizen naar binnen dringen. Dit tast de veiligheid van het gasnet aan. Om de veiligheid van het net op peil te kunnen houden bij het opnieuw op druk brengen moet door de netbeheerders een bijzonder arbeidsintensief en kostbaar proces worden doorlopen.
- Het merendeel van de huishoudens, maar ook instellingen als ziekenhuizen en verpleeghuizen, zijn afhankelijk van de gasvoorziening voor klimaat en comfort. Mocht de gaswinning zodanig (moeten) worden verlaagd dat ook zij geen gas meer krijgen dat betekent dat dat zij zonder verwarming komen te zitten en niet meer kunnen koken. Dat brengt risico's mee voor de (volks)gezondheid en kan er toe leiden dat gebieden mogelijk onleefbaar worden of door de inzet van alternatieve warmte- en kookbronnen er risico op brand en koolmonoxide ontstaat waardoor de veiligheid in die gebieden niet meer is te garanderen.

Deze gevolgen gelden niet alleen voor Nederland maar ook voor de ons omringende landen die voor hun gaslevering (mede) afhankelijk zijn van Nederland.

Bovenstaande betekent dat het noodzakelijk is de komende jaren, totdat de nieuwe stikstoffabriek in bedrijf is, nog meer dan 12 miljard Nm³ gas uit het Groningenveld te winnen om te voorzien in de leveringszekerheid. Indien als gevolg van winningsbeperkingen op het Groningenveld een fysiek tekort aan laagcalorisch gas ontstaat zullen namelijk de consequenties voor de Nederlandse samenleving groot zijn en worden ook onze buurlanden geraakt. Met dit wetsvoorstel wordt beoogd om de leveringszekerheid te waarborgen, maar tegelijkertijd te zorgen dat er niet meer gas wordt gewonnen uit het Groningenveld dan strikt noodzakelijk is.

2.3 Andere aansturing

2.3.1 Winningsplicht voor de vergunninghouder

Het laagcalorisch gas uit het Groningenveld is essentieel voor de leveringszekerheid in Nederland en delen van België, Duitsland en Frankrijk. Om deze leveringszekerheid te borgen, wordt in het wetsvoorstel voorgesteld om een winningsplicht aan de vergunninghouder voor het winnen van gas uit het Groningenveld op te leggen. Daarmee wordt voorkomen dat de vergunninghouder kan stoppen met de winning uit het Groningenveld als het economisch niet meer rendabel is terwijl het gas uit het Groningenveld nog nodig is voor de leveringszekerheid. Deze winningsplicht houdt in dat de vergunninghouder de door

de Minister vastgestelde operationele strategie nauwgezet uitvoert. Dit is vanuit de optiek van de leveringszekerheid van belang, terwijl er in de vigerende systematiek van de Mijnbouwwet enkel sprake is van een maximum hoeveelheid die gewonnen mag worden. Uiteraard geldt bij de voorgestelde winningsplicht het uitgangspunt dat niet meer gewonnen wordt uit Groningen dan strikt noodzakelijk is. Dit betekent dat alle andere middelen dienen te zijn ingezet.

Deze winningsplicht is niet nodig voor andere vergunninghouders op basis van de Mijnbouwwet. Het vraagstuk van de leveringszekerheid hangt alleen samen met het Groningenveld en niet met de andere gasvelden. Voor die velden is meer sprake van een economische afweging om het (hoogcalorische) gas te winnen, en is een winningsverplichting niet noodzakelijk. Winning van gas uit kleine velden is alleen toegestaan wanneer dit veilig kan.

2.3.2 Nieuwe systematiek: niet langer een winningsplan en instemmingsbesluit

In de nieuwe systematiek zal de netbeheerder van het landelijk gastransportnet de Minister jaarlijks adviseren over de inzet vanuit het Groningenveld die nodig is voor de leveringszekerheid. De netbeheerder van het landelijk gastransportnet zal deze berekening maken op basis van een graaddagenformule waarbij uitgangspunt is dat andere middelen zoals inzet van stikstof optimaal benut worden binnen de mogelijkheden van het systeem. Dit houdt onder meer in dat de Minister een percentage vaststelt dat aangeeft hoeveel van de stikstofcapaciteit er gemiddeld op jaarbasis minimaal moet worden ingezet. Dit percentage zal zodanig zijn dat er nog enige flexibiliteit is om bijvoorbeeld koude dagen op te vangen, zodat niet alle fluctuaties vanuit het Groningenveld hoeven te worden opgevangen, en om de kwaliteitsloze gasmarkt in stand te houden. De kwaliteitsloze gasmarkt houdt in dat er één markt is voor gas van verschillende kwaliteiten (laagcalorisch of hoogcalorisch) waarbij het niet uitmaakt of de invoeder of afnemer hoog- of laagcalorisch gas invoedt of afneemt. Zie hiervoor ook de toelichting over bijmengen stikstof bij hoogcalorisch gas (paragraaf 3.4.2.2). De inzet van gaswinning uit het Groningenveld zal, gelet op de volgorde van de inzet van de in te zetten middelen, het sluitstuk zijn voor de leveringszekerheid. De netbeheerder van het landelijk gastransportnet maakt daarbij een raming voor verschillende temperatuurscenario's. Vervolgens wordt de vergunninghouder gevraagd, conform de laatste veiligheidsinzichten, een of meerdere operationele strategie(ën) voor te stellen op basis van dit advies. Bij dit verzoek kan de Minister de vergunninghouder vragen rekening te houden met bijvoorbeeld een bepaalde mate van vlak winnen, dat wil zeggen minder fluctuaties in de winning en dus gelijkmatiger produceren. In deze operationele strategie(ën) moet de verdeling van de winning over de verschillende clusters van het Groningenveld worden beschreven en de andere maatregelen die de vergunninghouder zal treffen. Belangrijk onderdeel is de dreigings- en risicoanalyse die bij de verwachte winning hoort. Vervolgens zal de inspecteur-generaal der mijnen (verder: inspecteur-generaal) gevraagd worden om de Minister te adviseren over het ondergrondse gedeelte (zoals bijvoorbeeld de inschatting van de vergunninghouder over het aantal aardbevingen en de magnitude daarvan) en de bovengrondse risico's. Naast SodM wordt TNO gevraagd de Minister te adviseren over de bovengrondse risico's in samenhang met maatregelen van versterking en mitigatie. Voornoemde adviezen zijn gericht op een zo'n veilig mogelijke winning binnen de bandbreedte van de leveringszekerheid. In de dreigings- en risicoanalyse van de vergunninghouder worden de effecten van de gaswinning uit het Groningenveld voor de komende tien jaren aangegeven.

De regionale overheden en de Mijraad zullen de Minister vervolgens adviseren over de door de Minister vast te stellen operationele strategie.

Dit advies kan zich richten op de inzet van de clusters en eventuele verwachte bovengrondse effecten hiervan. De Minister stelt uiteindelijk de door de vergunninghouder te volgen operationele strategie vast.

§ 3 Inhoud wetsvoorstel

3.1 Veiligheidsbegrip

3.1.1 Seismisch

De gaswinning uit het Groningenveld veroorzaakt bodembeweging. Deze bodembeweging bestaat uit bodemdaling en bodemtrilling oftewel aardbevingen. Het gas dat in de ondergrond zit bevindt zich in poreuze gesteentelagen. Bodemdaling ontstaat doordat de druk in de poriën van het reservoirgesteente vermindert, omdat het gas eruit gehaald wordt, waardoor compactie van de gesteentelagen optreedt. Hierdoor daalt de bodem. Compactie van het reservoirgesteente kan ook onderlinge beweging tussen gesteentelagen veroorzaken. Dit kan zich aan manifesteren in de vorm van aardbevingen (seismische dreiging). Een verlaging van het jaarlijkse winningsniveau zorgt er voor dat het tempo waarin het gasvoerende gesteente wordt samengedrukt afneemt. Hierdoor neemt het tempo van de bodemdaling ook af. Uiteindelijk wordt hiermee de oorzaak van de bevingen weggenomen. De vergunninghouder zal in het voorstel voor de operationele strategie(ën) moeten aangeven hoeveel bevingen er per jaar verwacht worden.

3.1.2 Bovengronds

Als gevolg van deze aardbevingen kan er schade aan huizen en andere bouwwerken optreden met risico's voor personen en voor de infrastructuur. Deze risico's vormen een combinatie van de seismische dreiging in relatie tot de sterkte van bouwwerken en worden omgeschreven als het seismisch risico. In de dreigings- en risicoanalyse wordt door de vergunninghouder de relatie gelegd tussen (a) het gewonnen gasvolume, (b) de bodemdaling, (c) het aantal, de sterkte of magnitude en de duur van bevingen, (d) de piekgrondsnelheden en de piekgrondversnellingen en (e) de effecten daarvan op gebouwen en infrastructuur en gevolgen voor omwonenden. Hiervoor zal dus ook ingeschat moeten worden hoe deze gebouwen gebouwd zijn, de staat van gebouwen en de stand van de versterkingsoperatie. In het gebied rond de gaswinning uit het Groningenveld geldt: leven, wonen en werken dient even veilig te zijn als elders in Nederland. Daarom is de norm vastgesteld op het niveau van een individueel risico van 10^{-5} per jaar. Dit houdt in dat de kans dat iemand komt om te overlijden ten gevolge van het bezwijken van (delen van) een gebouw niet groter mag zijn dan 1 op de 100.000 per jaar. Geconstateerd is dat niet alle huizen in het aardbevingsgebied voldoen aan deze veiligheidsnormen. Voor eventuele gebouwen met een risico groter dan 10^{-4} moet de veiligheid volgens het risicobeleid zo snel mogelijk verhoogd worden. Er wordt hard gewerkt aan het in kaart brengen van de huizen die niet voldoen en de maatregelen die nodig zijn. Anderzijds wordt door middel van het beëindigen van de gaswinning de oorzaak van de aardbevingen weggenomen. In dit wetsvoorstel wordt voorgeschreven dat de vergunninghouder op basis van de raming van de netbeheerder van het landelijk gastrapportnet een risicoanalyse moet maken als onderdeel van het voorstel voor de operationele strategie(ën). Over de uitkomst hiervan wordt aan de inspecteur-generaal advies gevraagd en wordt tevens aan TNO advies gevraagd over de bovengrondse gevolgen.

3.1.3 Veiligheid leveringszekerheid

In Nederland zijn op dit moment de huishoudens maar ook het merendeel van de bedrijven van laagcalorisch gas afhankelijk. Ook buitenlandse huishoudens en bedrijven zijn deels afhankelijk van laagcalorisch gas. Indien als gevolg van winningsbeperkingen op Groningen een fysiek tekort aan laagcalorisch gas ontstaat dat niet meer is te ondervangen met conversie, productie of vraagbeperkende maatregelen, zullen de consequenties voor de Nederlandse samenleving groot zijn en ondervinden ook onze buurlanden hier nadelige gevolgen van.

Indien tot afschakelen moet worden overgegaan van huishoudens, maar ook instellingen als ziekenhuizen en verpleeghuizen, betekent dat dat zij zonder verwarming komen te zitten en niet meer kunnen koken. Dat brengt risico's voor de (volks)gezondheid met zich mee en kan er toe leiden dat gebieden mogelijk onleefbaar worden of dat alternatieve warmtebronnen worden ingezet die andere veiligheidsrisico's met zich meebrengen.

Daarom wordt dit onderdeel van de leveringszekerheid meegenomen in het veiligheidsbegrip.

3.2. Leefbaarheid

De aardbeving in Zeerijp heeft bevestigd dat het wenselijk is om zo snel mogelijk terug te gaan naar een lager niveau van gaswinning zodat de kans op zwaardere aardbevingen zal afnemen. De winning uit het Groningenveld zal daarom binnen enkele jaren significant worden teruggebracht.

Naast risico's voor veiligheid veroorzaken de aardbevingen echter ook op grote schaal scheuren in huizen en gebouwen en leidt tot onzekerheid bij bewoners.

Het kabinet ziet een voortdurende gaswinning, geflankeerd door een massale schadevergoedings-, herstel- en versterkingsoperatie, niet als een bestendige maatschappelijke uitkomst. Daarom neemt het kabinet nu maatregelen om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk volledig te beëindigen. Alleen zo kan de leefbaarheid voor de inwoners van Groningen op de langere termijn worden geborgd.

3.3 Maatschappelijk belang van leveringszekerheid

Bedrijven zijn afhankelijk van levering van gas voor (delen van) hun productieproces. Indien zij voor langere tijd geen gas meer krijgen wordt hun voortbestaan direct bedreigd. Bedrijven zullen als gevolg van het langdurig afgesloten zijn van gas het bedrijfsproces moeten stilleggen, dit heeft economische consequenties. Bedrijven zullen mogelijk een deel van hun medewerkers moeten ontslaan en kunnen zelfs failliet gaan. Vanwege de gevolgen die dat kan hebben voor de betrokken medewerkers en de werkgelegenheid in een regio, kan de Minister dit betrekken in zijn afweging bij het vaststellen van de operationele strategie en bij het tussentijds opleggen van een maatregel. Hierbij wordt de volgende opmerking geplaatst. Zoals aan het slot van paragraaf 2.2 is opgemerkt, is het de komende jaren nog noodzakelijk om gas uit het Groningenveld te winnen om te voorzien in de leveringszekerheid. Bij het vaststellen van het winningsniveau gaat de Minister uit van de hoeveelheid gas die nodig voor de leveringszekerheid (niet meer en niet minder dan nodig). In uitzonderlijke situaties kan deze afweging tot een lagere winning leiden, Dit zou het geval kunnen zijn als er als gevolg van een aardbeving een of meerdere doden vallen te betreuren. Om de winning substantieel te verlagen zal een groot aantal bedrijven van het gas moeten worden afgesloten. Bedrijven kunnen echter niet van de ene op de andere dag overschakelen naar een andere energiebron voor hun productieproces. Deze bedrijven zullen hun productie langdurig moeten stil leggen, wat kan

leiden tot hun faillissement en het ontslag van de medewerkers. Maar ook voor toeleveranciers heeft het afsluiten van hun afnemer gevolgen.

3.4 Besluitvormingsproces Groningenveld

3.4.1 De netbeheerder van het landelijk gastransportnet.

Met het wetsvoorstel kiest het kabinet voor een andere aansturing van de winning uit het Groningenveld. Hiervoor wordt alleen voor het Groningenveld de huidige systematiek van een winningsplan met een winningsplafond losgelaten en wordt gekozen voor het uitgangspunt «niet meer dan nodig».

De benodigde inzet van het Groningenveld wordt onder dit uitgangspunt bepaald door de vraag naar laagcalorisch gas en de mogelijkheid om hoogcalorisch gas om te zetten naar laagcalorisch gas, waarbij de inzet van het Groningenveld gelet op alle in te zetten middelen, geminimaliseerd wordt. Het kabinet gaat er vanuit dat de komende jaren de vraag naar laagcalorisch gas verder zal afnemen door de ombouw van grootverbruikers van gas en de ombouw van eindafnemers in met name Duitsland, België en Noord-Frankrijk, ook zullen de middelen voor kwaliteitsconversie in de komende jaren worden uitgebreid. In de brief van 29 maart 2018 is dit proces nader toegelicht.

De netbeheerder van het landelijk gastransportnet hanteert een systematiek om de behoefte aan laagcalorisch gas in te schatten. Deze methode, de graaddagensystematiek, is gebaseerd op de daggemiddelde temperatuur en windsnelheid (de zogenaamde effectieve temperatuur). Het verbruik van gas is sterk afhankelijk van de temperatuur en de windsnelheid: als het buiten kouder is, of als het harder waait, wordt er meer gas verbruikt.

Op dit moment hanteert de netbeheerder van het landelijk gastransportnet de volgende berekenwijze.

Berekeningswijze van het aantal graaddagen

Om het gecombineerde effect van wind en temperatuur uit te drukken, wordt de zogenaamde effectieve temperatuur (T_{eff}) gedefinieerd. De effectieve temperatuur wordt op onderstaande wijze berekend.

$$T_{\text{eff}} = T_{\text{gem}} - U_{\text{gem}}/1,5$$

T_{eff} = effectieve temperatuur (°C)

T_{gem} = de daggemiddelde temperatuur (°C)

U_{gem} = de daggemiddelde windsnelheid (m/s)

Graaddagen

Het temperatuurverloop in een periode kan uitgedrukt worden door de som van het aantal graaddagen. Een graaddag is het verschil tussen de gemiddelde effectieve temperatuur (daggemiddelde temperatuur gecorrigeerd voor de windsnelheid), indien deze lager is dan 14°C, en 14°C. Hierbij wordt 14°C beschouwd als de stookgrens van de huishoudelijke markt. Het aantal graaddagen in een jaar wordt op de volgende wijze berekend:

$$D = \sum \max[(14 - T_{\text{eff}}), 0]$$

D = het aantal graaddagen

T_{eff} = de effectieve temperatuur (°C)

De graaddagensystematiek legt een verband tussen de gerealiseerde effectieve temperatuur en de vraag naar gas. Vooruitkijkend naar een gasjaar geeft de graaddagensystematiek een breed beeld tussen een zeer zachte winter tot een zeer koude winter en alle mogelijke opties

daartussen. Het geeft een dynamisch beeld van de vraag, waarmee op basis van de weersvoorspelling de behoefte aan laagcalorisch gas, zowel in volume als in capaciteit, redelijk goed kan worden ingeschat. De graaddagenformule bepaalt lopende het jaar echter niet welke hoeveelheid gas van dag tot dag uit het Groningenveld gewonnen mag worden. Uiteraard zal bij de dagelijkse operaties wel met de graaddagenformule rekening moeten worden gehouden, zodat aan het eind van het gasjaar de hoeveelheid gewonnen gas uit het Groningenveld binnen het door de formule gegenereerde jaarvolume blijft.

Binnen de graaddagensystematiek kijkt de netbeheerder van het landelijk gastransportnet ook naar beschikbare middelen om hoogcalorisch gas om te zetten in laagcalorisch gas en naar middelen om pieken in de vraag naar laagcalorisch gas op te vangen. Op grond van het wetsvoorstel betreft de netbeheerder van het landelijk gastransportnet hierbij alle mogelijke beschikbare middelen, waarbij de inzet van het Groningenveld geminimaliseerd wordt. Wel houdt de netbeheerder van het landelijk gastransportnet rekening met wat noodzakelijk is om het systeem operationeel te houden. De netbeheerder van het landelijk gastransportnet overlegt hierover met relevante marktpartijen, waaronder met name GasTerra dat een belangrijke marktpartij is bij de levering van Gronings gas.

3.4.2 Beschikbare middelen

Er zijn verschillende mogelijkheden om hoogcalorisch gas om te zetten in laagcalorisch gas of om pieken in de vraag naar laagcalorisch gas op te vangen.

3.4.2.1 Verrijking

Een belangrijke methode is het bijmengen van hoogcalorisch gas bij laagcalorisch gas, waarbij het «verrijkte» gas net binnen de technische specificaties voor laagcalorisch gas blijft en daarmee dus geschikt is voor de verbrandingstoestellen van afnemers die zijn aangesloten op het laagcalorische net. Afhankelijk van de «Wobbe-index» van het aangevoerde hoogcalorische gas (hiervoor geldt een hogere bandbreedte) kan er meer of minder hoogcalorisch gas worden bijgemengd bij het laagcalorische gas. Menging van Groningengas met hoogcalorisch gas («verrijking») resulteert in een extra beschikbaarheid van laagcalorisch gas.

3.4.2.2 Bijmengen stikstof bij hoogcalorisch gas

Een ander belangrijk middel is het bijmengen van stikstof bij hoogcalorisch gas. Door stikstof bij te voegen wordt hoogcalorisch gas omgezet in laagcalorisch gas. Op dit moment heeft de netbeheerder van het landelijk gastransportnet twee grote stikstofinstallaties waarin hoogcalorisch gas wordt omgezet in laagcalorisch gas. Het gaat om de installaties in Ommen en in Wieringermeer. In de brief van 29 maart 2018 heeft het kabinet aangegeven dat er de komende jaren nog een grote stikstofinstallatie gebouwd zal worden bij Zuidbroek. Daarnaast beschikt de netbeheerder van het landelijk gastransportnet over twee kleinere installaties in Pernis en Zuidbroek die dienen als piekinstallatie en back-up en daarmee meer een balansfunctie hebben. In het wetsvoorstel is bepaald dat de netbeheerder van het landelijk gastransportnet in zijn raming voor de benodigde inzet van Groningengas uitgaat van een minimaal inzetpercentage van de beschikbare conversiecapaciteit per gasjaar. Het gaat dan in eerste instantie om de huidige baseload installaties in Ommen en Wieringermeer, maar eventueel ook om extra capaciteit die de netbeheerder van het landelijk gastransportnet kan contracteren. De installaties in Pernis en Zuidbroek vallen hier in eerste instantie buiten. Deze installaties zijn immers primair bedoeld om het systeem in balans te houden en onvoorziene pieken, bijvoorbeeld gedurende de dag, op te

vangen. In Nederland kennen we een kwaliteitsloze gasmarkt. Dit betekent er één markt is voor gas van verschillende kwaliteiten (laagcalorisch of hoogcalorisch). Waarbij het niet uitmaakt of de invoeder of afnemer hoog- of laagcalorisch gas invoedt of afneemt. Wanneer de kwaliteitsconversie 100% wordt benut, verliest de netbeheerder van het landelijk gastransportnet een belangrijk instrument om de kwaliteitsloze gasmarkt in stand en in balans te houden. De kwaliteitsloze gasmarkt is ook belangrijk voor de leveringszekerheid. Het vereenvoudigt de mogelijkheid om hoogcalorisch gas in te zetten (na conversie) voor de laagcalorische gasmarkt en zorgt voor een ruimer aanbod van gas in Nederland. Bij het opvangen van dagelijkse onzekerheid in de gasvraag, zoals een onverwacht hoge of juist lagere temperatuur spelen de stikstofinstallaties een essentiële rol. De netbeheerder van het landelijke gastransportnet kan bij 100% benutting van de kwaliteitsconversie zijn wettelijke balancerings- en kwaliteitsconversietaken niet meer adequaat uitvoeren en wordt afhankelijk van (aanwijzingen aan) marktpartijen.

Om deze reden zal het bij ministeriële regeling voor te schrijven percentage voor de minimum inzet van conversiecapaciteit dan ook niet op 100% kunnen worden gezet. Gedacht wordt aan een percentage van minimaal 85%. Wanneer er meer ervaring is met het optimaliseren van de stikstofinstallaties kan dit percentage verder worden verhoogd. De verwachting is echter dat er altijd een (beperkte) ruimte moet overblijven om te kunnen opschalen of afschalen bij onvoorziene omstandigheden.

3.4.2.3 Gasopslagen en LNG

Gasopslagen spelen een belangrijke rol bij het vlakker (dat wil zeggen: gelijkmatiger) kunnen produceren uit het Groningenveld. Hoewel dit niet helemaal vast staat zijn er redenen om aan te nemen dat een vlakkere productie tot minder bevingen leidt. Gasopslagen zijn in beginsel volumeneutraal over het jaar. Dit betekent dat er in een gasjaar even veel gas ingaat (injecteren) als dat er uitgaat (produceren). Vroeger werden deze pieken vaak opgevangen door het Groningenveld, maar door de productiebeperkingen is de balansfunctie van het Groningenveld afgenomen en vanuit de wens om de inzet van het Groningenveld verder te beperken moet deze inzet van het Groningenveld hiervoor waar mogelijk verder worden beperkt. Omdat gasopslagen pieken in de vraag kunnen opvangen spelen ze ook een rol bij het verminderen van de capaciteitsvraag naar gas uit het Groningenveld.

In haar raming gaat de netbeheerder van het landelijk gastransportnet uit van een optimale inzet van de gasopslagen door marktpartijen. De gasopslag bij Norg is de grootste laagcalorische gasopslag. Deze gasopslag maakt onderdeel uit van het Groningen-systeem en wordt door GasTerra ingezet om seizoenfluctuaties op te vangen. Gelet op het belang van de gasopslag Norg voor de inzet van het Groningenveld is in het wetsvoorstel opgenomen dat de vergunninghouder de inzetstrategie van de gasopslag Norg betreft bij het opstellen van de operationele strategie(ën). Daarnaast beschikt GasTerra ook over een grote hoogcalorische gasopslag bij Grijpskerk. Verder heeft GasTerra capaciteit gecontracteerd bij de piekgasinstallatie van TAQA bij Alkmaar en zijn er bij Zuidwending en bij Epe (net over de grens met Duitsland) nog kleinere gasopslagen in zoutcavernes. Gasopslagen worden gebruikt om pieken in de vraag op te vangen. De grote opslagen zijn geschikt om seizoenpieken op te vangen. Deze worden ingezet in de winter en gevuld in de zomer. Kleinere cavernes, net als de piekgasinstallatie, kunnen ook worden gebruikt om pieken gedurende de dag of de iets langere termijn op te vangen. Gelet op het belang van de gasopslagen bij minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld is in het wetsvoorstel opgenomen dat de Minister in dit kader beperkingen en voorwaarden kan verbinden aan de instemming met een opslagplan. Om tijdens koude periodes kortstondig in de vraag

naar laagcalorisch gas te voorzien heeft GTS ook nog de beschikking over een LNG-installatie; de «peakshaver».

3.4.2.4 Groningenveld

Om de aardbevingen als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld te verminderen neemt het kabinet nu maatregelen om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk volledig te beëindigen. De komende jaren zal er gelet op het belang van de leveringszekerheid echter nog meer gas gewonnen moeten worden uit het Groningenveld dan wenselijk wordt geacht. Het verschil tussen de vraag naar laagcalorisch gas en de inzet van andere middelen om (tijdelijk) in de vraag naar laagcalorisch gas te voorzien, bepaalt welke inzet er vanuit het Groningenveld nodig is om afnemers van laagcalorisch gas van geschikt gas te voorzien. Het kabinet werkt aan het verlagen van de vraag naar laagcalorisch gas in Nederland en de buurlanden en streeft er ook naar om de mogelijkheden om hoogcalorisch gas om te zetten in laagcalorisch gas zo snel mogelijk uit te breiden. Op het moment dat een nieuwe stikstoffabriek is gebouwd (voorzien voor 1 oktober 2022) is het haalbaar om de productie uit het Groningenveld substantieel te verlagen. Tot die tijd ligt het productie-niveau uit het Groningenveld nog boven het op dit moment gewenste winningsniveau. Het is daarom belangrijk dat juist de komende jaren elke ruimte die er is om minder gas te produceren uit het Groningenveld ook optimaal wordt benut. Dit wetsvoorstel strekt hiertoe.

De netbeheerder van het landelijk gastransportnet stelt hiertoe een raming op die de basis is voor een voorstel voor de operationele strategie van de vergunninghouder voor de inzet van het Groningenveld. Deze operationele strategie wordt door de Minister vastgesteld.

De Minister betreft bij de vaststelling van de operationele strategie het veiligheidsbelang en het maatschappelijke belang dat verbonden is aan het niet kunnen voorzien van eindverbruikers van de benodigde hoeveelheid geschikt gas. Deze afweging ligt dus bij de Minister en niet bij de vergunninghouder. Eerder is aangegeven dat het noodzakelijk is, gegeven de leveringszekerheid, de komende jaren nog gas uit het Groningenveld te winnen. Dit wordt noodzakelijk geacht vanwege het brede maatschappelijke belang van het kunnen voldoen aan de vraag aan gas. Immers, indien als gevolg van winningsbeperkingen op het Groningenveld een fysiek tekort aan laagcalorisch gas ontstaat zullen de consequenties voor de Nederlandse samenleving groot zijn en worden ook onze buurlanden geraakt.

Het doel van de voorgeschreven systematiek is dat er over het hele jaar genomen niet meer uit het Groningenveld wordt gewonnen dan strikt noodzakelijk is. Dit is het uitgangspunt van de gekozen systematiek, maar het is belangrijk dat de netbeheerder van het landelijk gastransportnet, de vergunninghouder en marktpartijen hun handelen hierop afstemmen. De gasmarkt is een vrije markt waarin marktpartijen hun handelen optimaliseren. Zolang er in Nederland en onze buurlanden meer laagcalorisch gas nodig is dan er vanuit de veiligheid wenselijk wordt geacht, is het belangrijk dat alle marktpartijen streven naar een minimalisering van de inzet van het Groningenveld. Dit geldt met name voor marktpartijen die beschikken over gasopslagen geschikt voor laagcalorisch gas.

3.4.3 De vergunninghouder van het Groningenveld

De raming van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet is de basis voor een voorstel voor de operationele strategie(ën) van de vergunninghouder voor de resterende inzet van het Groningenveld.

Op basis van de graaddagenssystematiek wordt de behoefte aan gas uit het Groningenveld gedurende het gasjaar voortschrijdend inzichtelijk. De graaddagenssystematiek geeft een goed beeld van de vraag naar laagcalorisch gas. Omdat het Groningenveld het sluitstuk is voor de voorziening in

de behoefte aan laagcalorisch gas, geeft de graaddagensystematiek gedurende een gasjaar de behoefte aan de inzet van het Groningenveld aan.

De raming van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet wordt door de Minister naar de vergunninghouder gestuurd. De Minister verzoekt de vergunninghouder een operationele strategie voor te stellen. De Minister kan de vergunninghouder daarbij vragen om verschillende operationele strategieën voor te stellen, bijvoorbeeld voor een koud jaar, een gemiddeld jaar en voor een warm jaar en hiervan de effecten inzichtelijk te maken. De Minister kan de vergunninghouder vragen om bij het opstellen van de operationele strategie(ën) productie beperkingen toe te passen, bijvoorbeeld inzake de verdeling over het veld of inzake wel of niet gelijkmatig produceren. Ook kan hij de vergunninghouder aanvullende overwegingen meegeven. Zo kan de Minister vragen om bij het uitwerken van de operationele strategie(ën) rekening te houden met het minimaliseren van de verwachte bodembeweging over het Groningenveld dan wel met de effecten op regionaal niveau.

Op basis van de raming van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet en gelet op het verzoek van de Minister doet de vergunninghouder een voorstel voor een of meerdere operationele strategieën voor de resterende inzet van het Groningenveld.

Dit voorstel bevat ten minste de inzet van de gaswinning uit verschillende clusters van het Groningenveld in volume en tijd. Daarbij geeft het ook aan hoe de verdeling van de gaswinning over de clusters wordt ingezet wanneer de vraag naar Groningengas stijgt of daalt. Het voorstel voor de strategie bevat een analyse van de verwachte bodembeweging op regioniveau van de voorgenomen inzet en een analyse van de risico's van de verwachte bodembeweging voor omwonenden en schade aan gebouwen of infrastructurele werken. Bij het uitwerken van de operationele strategie(ën) houdt de vergunninghouder rekening met het belang van het minimaliseren van de inzet van het Groningenveld.

3.4.3.1 Analyse verwachte bodembeweging

Als gevolg van de gaswinning treedt er compactie van de bodem op. Het gesteente waarin het gas zich bevindt klinkt als het ware in. Als gevolg daarvan treedt bodemdaling op. Daarnaast wordt in de ondergrond spanning opgebouwd. Indien deze inklinking in de buurt van een breuklijn gebeurt kan dit op enig moment tot een korte hevige beweging leiden, een zogenaamde aardbeving. Deze beving zoekt een weg naar boven toe door de verschillende aardlagen heen waarbij de bovenste circa 30 meter van de ondergrond bepalend is voor de mate van demping aan de oppervlakte, de zogenaamde grondversnelling. De karakteristiek van de ondergrond en de verschillende grondlagen is in de omgeving van het Groningenveld goed in kaart gebracht. Daarnaast is het meetnetwerk van het KNMI de afgelopen jaren fors uitgebreid. Dit heeft tot gevolg gehad dat er steeds betere informatie beschikbaar komt over hoe de ondergrond zich gedraagt. Er zijn echter ook nog steeds onzekerheden. Deze worden meegenomen in de modellen die zijn en nog steeds worden ontwikkeld voor het maken van een analyse van verwachte bodembeweging bij de bepaalde niveaus van winning.

3.4.3.2 Analyse risico's verwachte bodembeweging voor omwonenden en schade

Vervolgens dient gekeken te worden wat voor een soort gebouwen en welke infrastructuur bovengronds aanwezig zijn die door een aardbeving met een bepaalde sterkte verzwakt kunnen raken. Hoe gedragen deze bouwwerken zich bijvoorbeeld. Hiervoor is het van belang om inzichtelijk te krijgen welke typen gebouwen er zijn en hoe sterk deze zijn. Aan de

hand daarvan kan berekend worden of gebouwen voldoen aan de norm van 10^{-5} en daarmee wat het individuele risico in het gebied is.

3.4.3.3 Schade en versterking

Uit de analyse van de vergunninghouder moet blijken wat de verwachte bodembeweging bij de voorstelde wijze van gaswinning is en de daarbij verwachte effecten voor woningen, gebouwen en andere infrastructuur. Uit deze analyse en de verwachtingen ten aanzien van de effecten van de winning in de komende jaren volgt welke gebouwen nog niet aan de door de overheid gehanteerde norm van 10^{-5} voldoen. Door inspecties in de regio is hier al veel inzicht in gekregen. De uitvoering van de noodzakelijke versterkingen is thans een verantwoordelijkheid van de vergunninghouder. Met het wetsvoorstel wordt de hoogte van de winning (door middel van het vaststellen van de operationele strategie) in het publieke domein belegd. Het ligt voor de hand om in het verlengde daarvan ook de zorgplicht en de bijbehorende versterking in het publieke domein een plek te geven. In het wetsvoorstel wordt een bepaling opgenomen waarin de verantwoordelijkheid voor het plannen en uitvoeren van de versterkingsoperatie bij de rijksoverheid wordt gelegd. De Minister zal hiertoe alle maatregelen die redelijkerwijs van hem gevegd kunnen worden nemen om te voorkomen dat als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld de veiligheid van mensen in het gebied wordt geschaad. In paragraaf 3.1.2 is uiteengezet welke veiligheidsnormen van toepassing zijn. Deze bepaling laat onverlet dat de kosten van de versterkingsopgave voor rekening van de vergunninghouder blijven. Het is verder belangrijk dat inwoners die schade hebben als gevolg van de bodembeweging door de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk, hun schade vergoed krijgen. Met het Besluit mijnbouwschade Groningen (Stcrt. 2018, nr. 6398) heeft de overheid de afhandeling van fysieke schade aan gebouwen en werken (en directe materiële gevolgschade) als gevolg van bodembeweging door gaswinning uit het Groningenveld en de gasopslag Norg aan zich getrokken. Bij de Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen kan nu om een vergoeding van deze schade worden verzocht. Ook kunnen degenen die schade hebben, zich nog steeds tot de vergunninghouder wenden op grond van artikel 6:177 van het Burgerlijk Wetboek. Om te voorkomen dat de vergunninghouder zich kan beroepen op artikel 6:178, onderdeel c, van het Burgerlijk Wetboek, en daarmee geen sprake meer zou zijn van risicoaansprakelijkheid, wordt dit artikel buiten toepassing verklaard. Immers, door het (onbedoeld) vervallen van de risicoaansprakelijkheid zouden degenen die schade hebben als gevolg van bodembeweging door gaswinning uit het Groningenveld en de gasopslag Norg onbedoeld in een nadeliger positie komen ten opzichte van de huidige situatie en ten opzichte van degenen die schade hebben als gevolg van andere mijnbouwactiviteiten. Dit is ongewenst. Het ligt in de bedoeling om, zoals aangekondigd in het regeerakkoord, op een later moment te voorzien in een meer definitieve voorziening voor de publieke afhandeling van schade als gevolg van bodembeweging door gaswinning uit het Groningenveld en de gasopslag Norg. Bij het wetsvoorstel dat deze meer definitieve voorziening zal regelen, zal in de eerste plaats een grondslag worden geboden voor de publieke schade-afhandeling. Hierbij zal in beschouwing worden genomen of de in voorliggend wetsvoorstel voorgestelde lijn van het buiten toepassing laten van artikel 6:178 van het Burgerlijk Wetboek gehandhaafd moet blijven, of dat een andere voorziening getroffen moet worden om er voor te zorgen dat de schade als gevolg van bodembeweging door gaswinning uit het Groningenveld en de gasopslag Norg op een gelijkwaardige wijze voor vergoeding in aanmerking komt. Daarnaast ligt het in de bedoeling in dat wetsvoorstel een grondslag op te nemen om de vergunninghouder een heffing op te kunnen leggen ter bestrijding van de kosten van de afhandeling van de

schade en de schade zelf. Hiermee blijven ook de kosten voor de schade en de afhandeling hiervan voor rekening van de vergunninghouder.

3.4.3.4 Operationele strategie

De vergunninghouder neemt de analyse van de risico's van de verwachte bodembeweging voor omwonenden, gebouwen of infrastructurele werken op in zijn voorstel voor een of meerdere operationele strategie(ën). Deze analyses zijn meerjarig en geven op basis van de modellen, de verzamelde gegevens en de verwachte winning uit het Groningenveld het risico voor de komende tien jaar aan in relatie tot de veiligheidsnormen die zijn vastgesteld door de Minister. Daarbij geldt dat de verwachting voor de eerste jaren concreter kan zijn dan voor de latere jaren. Omdat de verwachte vraag naar laagcalorisch gas de komende jaren zal afnemen, en telkens nieuwe gegevens beschikbaar komen, maakt de vergunninghouder jaarlijks een actualisatie van de door de Minister vastgestelde operationele strategie.

Bij advisering in het kader van het tot nu toe geldende winningsplan Groningen werd uitgegaan van een gemiddeld jaar, met een uitloop voor een koud jaar. Nu gestuurd wordt op zo min mogelijk gaswinning uit Groningen zal deze systematiek niet meer naar boven, maar alleen naar beneden worden toegepast (niet meer dan nodig). De vergunninghouder mag daarmee eventuele ruimte onder de graaddagensystematiek die in de loop van het jaar ontstaat ook niet meer gebruiken om te sturen op een gewenst winningsniveau. De graaddagensystematiek legt een verband tussen de gerealiseerde effectieve temperatuur en de vraag naar gas. Vooruitkijkend naar een gasjaar geeft de graaddagensystematiek een breed beeld tussen een zeer zachte winter tot een zeer koude winter en alle mogelijke opties daartussen. De graaddagenformule bepaalt lopende het jaar niet welke hoeveelheid gas van dag tot dag uit het Groningenveld gewonnen mag worden. Toch zal de vergunninghouder bij zijn dagelijkse operaties rekening moeten houden met de graaddagenformule, zodat aan het eind van het gasjaar de hoeveelheid gewonnen gas uit het Groningenveld binnen het door de formule gegenereerde jaarvolume blijft. Langdurige en substantiële afwijkingen van de operationele strategie moet de vergunninghouder melden aan de Minister. De Minister kan in dat geval een tijdelijke maatregel opleggen. Kleinere afwijkingen, bijvoorbeeld als gevolg van aanwijzingen van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet moeten in beginsel worden opgevangen binnen de operationele ruimte van de vergunninghouder gedurende het gasjaar. Alleen langdurige en substantiële afwijkingen van de operationele strategie worden aan de Minister gemeld.

3.4.4 De inspecteur-generaal der mijnen

De Minister legt de operationele strategie voor advies voor aan de inspecteur-generaal der mijnen. De inspecteur-generaal beoordeelt de seismische dreiging van de operationele strategie (het onderdeel dreiging van de dreigings- en risico analyse). Hij beoordeelt of de door de vergunninghouder verwachte bodembeweging op een adequate wijze is onderbouwd en of hij gelet op zijn inzichten in de verwachte bodembeweging de conclusies over bodembeweging onderschrijft. De inspecteur-generaal maakt hierbij gebruik van de laatste wetenschappelijke inzichten, waaronder die van het onafhankelijk wetenschappelijk kennisprogramma. Het gaat dan bijvoorbeeld over de verdeling van de winning over de clusters, de snelheid van op- en afregelen en het effect van zo min mogelijk winnen versus gelijkmatig winnen. De advisering is gericht op het minimaliseren van de verwachte bodembeweging gegeven de op basis van de raming van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet benodigde inzet van het Groningenveld.

De inspecteur-generaal adviseert vervolgens over de bovengrondse gevolgen (het onderdeel risico van de dreigings- en risico analyse). Dit betreft de eventuele effecten van de voorziene bodembeweging voor gebouwen, industriële installaties en infrastructurele werken, in combinatie met maatregelen ter versterking of mitigatie en de daaruit volgende risico's voor bewoners en anderen die zich daar bevinden. De inspecteur-generaal houdt tenslotte toezicht op een juiste uitvoering van de vastgestelde operationele strategie en van een tijdelijke opgelegde maatregel.

3.4.5 Adviseur bovengrondse effecten

Kennis van de effecten van bodembeweging op gebouwen, industriële installaties en infrastructuur in Nederland is nog in ontwikkeling. Bij de vergunninghouder is hierover de nodige praktijkervaring opgedaan en zijn modellen ontwikkeld om mogelijke effecten beter in te schatten. Het is wenselijk om deze inschatting van de vergunninghouder behalve door de inspecteur-generaal ook te laten toetsen door een tweede onafhankelijke instantie. Dit neemt niet weg dat de inspecteur-generaal en de onafhankelijke instantie met elkaar kunnen overleggen over hun advisering. Inmiddels zijn diverse onderzoeken gedaan in het kader van het «Kennisprogramma effecten mijnbouw» en TNO heeft het model van de vergunninghouder nagebouwd om de bevindingen van de vergunninghouder onafhankelijk te toetsen. TNO is daarom de meest geschikte instantie om de bovengrondse effecten van bodembeweging te beoordelen. In het wetsvoorstel wordt vastgelegd dat TNO gevraagd wordt te adviseren over de gevolgen van de operationele strategie(ën) voor omwonenden en het voorkomen van schade aan gebouwen, industriële installaties of infrastructurele werken die een overschrijding van de veiligheidsnormen zou betekenen.

3.4.6 Regionale overheden

De winning uit het Groningenveld zal de komende jaren zo snel mogelijk worden afgebouwd naar 0. Tot die tijd zal de gaswinning uit het Groningenveld gevolgen hebben voor de omgeving. Daarom zullen ook de regionale overheden gevraagd worden om te adviseren over de voorgestelde operationele strategie(ën) van de vergunninghouder.

3.4.7 De Mijnraad en de Technische commissie bodembeweging (Tcbb)

Binnen de nieuwe systematiek krijgt de Tcbb geen aparte rol. Op dit moment wordt nagedacht over een nieuwe rol voor de Tcbb bij de afhandeling van schade veroorzaakt door mijnbouwactiviteiten. Een rol vooraf bij de vergunningverlening lijkt dan minder te passen. De Minister kan op basis van artikel 114 Mijnbouwwet de Tcbb indien gewenst alsnog vragen hem te adviseren over een operationele strategie. Aan artikel 105 wordt toegevoegd dat de Mijnraad advies uitbrengt over de operationele strategie. De Mijnraad geeft nu reeds advies over het winningsplan. In de praktijk zal de Mijnraad gevraagd worden als laatste advies uit te brengen, en daarbij alle andere adviezen te betrekken.

3.4.8 De Minister

De Minister betreft bij de vaststelling van de operationele strategie het veiligheidsbelang en maatschappelijk belang dat verbonden is aan het niet kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid geschikt gas. Hij baseert zich daarbij op de adviezen over de door de vergunninghouder voorgestelde operationele strategie(ën) die bij externe adviseurs zijn ingewonnen. Indien voornoemd veiligheidsbelang of maatschappelijk belang dit verlangt, kan de Minister de operationele strategie anders vaststellen dan voorgesteld door de vergunninghouder. De Minister maakt bij de jaarlijkse vaststelling van de operationele strategie een integrale afweging van de verschillende belangen. Op de

houder van winningsvergunning Groningen rust de verplichting om de winning van het Groningenveld uit te voeren conform de door de Minister vastgestelde operationele strategie.

3.4.9 Inspraak

Op de voorbereiding van het besluit tot vaststelling van de operationele strategie is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (de uniforme voorbereidingsprocedure) van toepassing. In het wetsvoorstel is daarbij opgenomen dat zienswijzen door een ieder kunnen worden ingediend. Hiermee wordt aangesloten bij de inspraakprocedure die in artikel 34 van de Mijnbouwwet is opgenomen voor een besluit tot instemming met een winningsplan.

§ 4 Verhouding tot het EVRM

4.1 Algemeen

De gevolgen van de gaswinning uit het Groningenveld hebben een grote impact op het dagelijks leven van de inwoners van de regio. De aardbevingen veroorzaken schade aan huizen en gebouwen en zorgen voor gevoelens van angst en onzekerheid bij bewoners. Vanwege de gevolgen spelen verschillende grondrechten een rol. Deze grondrechten kunnen in drie categorieën worden ingedeeld. Ten eerste gaat het om de grondrechten van de bewoners van het aardbevingsgebied. Met betrekking tot deze groep burgers heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (verder: de Afdeling) in 2015 bepaald dat «de aard en schaal van de met de gaswinning gepaard gaande gevolgen zodanig zijn» dat verschillende grondrechten van toepassing zijn (zie: ABRvS 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3578, r.o. 16.2). Daarnaast zijn ook met de leveringszekerheid verschillende grondrechten van afnemers van het gas verbonden. Tot slot is er het eigendomsrecht van de vergunninghouder als vergunninghouder en eigenaar van het gas. De grondrechten die van toepassing zijn worden hieronder per groep van belanghebbenden besproken. Het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) geeft het belangrijkste juridische kader voor de grondrechten die hier aan de orde zijn.

4.2 Grondrechten van de bewoners van het aardbevingsgebied

Uit artikel 2 EVRM vloeit de verplichting voor verdragsstaten voort om passende maatregelen te nemen om de levens van degenen binnen zijn rechtsmacht te beschermen (Öneryildiz t. Turkije, 30 november 2004, no. 48939/99). In de uitspraak van 18 november 2015 heeft de Afdeling overwogen dat de uit artikel 2 EVRM voortvloeiende positieve verplichtingen, gelet op het toen ingeschatte relatief hoge plaatsgebonden risico, van toepassing waren op de gaswinning in Groningen. Verder wees de Afdeling er op dat de positieve verplichtingen van artikel 2 EVRM niet met zich brengen dat een staat verplicht is industriële activiteiten waaraan risico's zijn verbonden, te beletten. Industriële activiteiten brengen immers inherent risico's met zich mee. Wel verplicht artikel 2 EVRM ertoe dat met het oog op deze risico's moet worden voorzien in een effectief wettelijk en bestuurlijk kader. De Afdeling overwoog ook dat er geen grond was voor het oordeel dat het toen geldende kader van de Mijnbouwwet onvoldoende was.

Ten aanzien van de te treffen maatregelen om de uit artikel 2 EVRM voortvloeiende verplichtingen in te vullen, hebben de nationale autoriteiten een beoordelingsmarge. Met name in complexe sociale en technische kwesties, waaronder ook de gaswinning in Groningen geschaard moet worden, geldt een ruime beoordelingsmarge.

Een belangrijk element in dit wetsvoorstel is de winningsplicht van de vergunninghouder. Deze winningsplicht houdt in dat de vergunninghouder de hoeveelheid gas moet winnen die nodig is om te voldoen aan de vraag naar laagcalorisch gas, waarbij het uitgangspunt is dat de winning uit het Groningenveld het sluitstuk is: eerst worden de andere beschikbare middelen optimaal ingezet. Een belangrijk aspect is dat het niet voldoen aan de vraag naar laagcalorisch gas, ernstige risico's met zich mee zou kunnen brengen voor de levens van groepen burgers. Zowel jegens de inwoners van het bevingsgebied als jegens de afnemers van het laagcalorisch gas wordt invulling gegeven aan de positieve verplichting op grond van artikel 2 EVRM door voor te stellen dat de winning uit het Groningenveld op een zo laag mogelijk niveau moet liggen, terwijl ook de veiligheidsrisico's die verbonden zijn aan leveringszekerheid moeten worden meegewogen. Tegelijkertijd zet het kabinet er zich op verschillende manieren voor in dat de vraag naar laagcalorisch gas zo snel mogelijk omlaag gaat, zoals de afbouw en ombouw van grootgebruikers van dit gas. Daarnaast kunnen voorwaarden worden gesteld aan de winning uit het Groningenveld.

Met de in de brief aan de Tweede Kamer van 29 maart 2018 aangekondigde combinatie van maatregelen zet het kabinet er zich voor in om de risico's voor de bewoners van het aardbevingsgebied zo snel mogelijk en zo veel mogelijk te beperken. Met dit wetsvoorstel wordt invulling gegeven aan de positieve verplichtingen die voortvloeien uit artikel 2 EVRM.

Artikel 8 EVRM beschermt het recht op privé en gezinsleven, woning en correspondentie, gezamenlijk ook wel aangeduid als de persoonlijke levenssfeer. Evenals artikel 2 behelst artikel 8 EVRM niet alleen een verbod om inbreuk te maken op de persoonlijke levenssfeer, maar ook een positieve verplichting voor de staat om inbreuken op de persoonlijke levenssfeer te voorkomen.

In de uitspraak van 18 november 2015 overwoog de Afdeling, onder verwijzing naar het arrest *Hardy en Maile t. Verenigd Koninkrijk* (14 februari 2012, no. 31965/07) van het EHRM, dat het in het kader van aantasting van het woongenot door milieuvervuiling of gevaarlijke activiteiten bepalend is of sprake is van een duidelijk risico. In dit verband overwoog de Afdeling dat de potentiële risico's van de gaswinning zodanig zijn dat zij in nauw verband staan met het leven en de woningen van de bewoners van het aardbevingsgebied. Gelet op het toen ingeschatte relatief hoge plaatsgebonden risico voor een aantal personen in het aardbevingsgebied dat met de gaswinning gepaard gaat, oordeelde de Afdeling dat artikel 8 EVRM van toepassing is op de besluitvorming over de gaswinning in Groningen.

Bij de besluitvorming over de gaswinning in Groningen heeft de Staat onder artikel 8 EVRM een ruime beoordelingsmarge. Ook onder artikel 8 EVRM is met name van belang dat is voorzien in een effectief wettelijk en bestuurlijk kader. In dat kader is plaats voor een afweging van de positieve verplichting voor de Staat om het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van bewoners te beschermen, tegen de algemene belangen van de samenleving. Het huidige wetsvoorstel is erop gericht de risico's voor de bewoners van het aardbevingsgebied zo snel mogelijk en zo veel mogelijk te beperken, zoals hiervoor uiteengezet bij de bespreking van artikel 2 EVRM. Hiermee wordt voldoende invulling gegeven aan de positieve verplichtingen die voortvloeien uit artikel 8 EVRM.

Artikel 1 van het Eerste Protocol EVRM bepaalt in de eerste plaats dat iedere natuurlijke of rechtspersoon het recht heeft op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand mag zijn eigendom worden

ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht. Deze bepaling tast echter niet het recht aan, dat een staat heeft om die wetten toe te passen die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren. Daarnaast bestaat er op grond van artikel 1 van het Eerste Protocol EVRM een positieve verplichting van de staat om maatregelen te nemen om de eigendom te beschermen. Dit wetsvoorstel gaat niet over het ontnemen of reguleren van eigendommen van bewoners van het aardbevingsgebied. Daarom is het laatstgenoemde aspect, de positieve verplichtingen van staten, hier het relevante kader. In de uitspraak van 18 november 2015 paste de Afdeling dit kader dan ook toe.

Concreet betekent dit dat de vraag is of Nederland voldoende maatregelen heeft getroffen ten aanzien van de gevolgen van gaswinning door de vergunninghouder voor eigendommen van anderen. Het huidige wetsvoorstel regelt een minimalisering van de gaswinning in Groningen door de vergunninghouder. Hiermee worden de gevolgen van de gaswinning voor de bewoners en hun eigendommen verminderd. Verder is van belang dat de positieve verplichtingen van de staat in het bijzonder impliceren dat staten verplicht zijn om te voorzien in rechterlijke procedures die het mogelijk maken om geschillen over eigendom effectief en billijk te beslechten. Bij de keuze voor maatregelen moet er een redelijk evenwicht zijn tussen enerzijds de eisen van het algemeen belang van de maatschappij en anderzijds de vereiste bescherming van de grondrechten van het individu. Bij deze keuze heeft de staat een beoordelingsmarge (*Alisic e.a. t. Bosnië*, 16 juli 2014, no. 60642/08).

Het onderhavige wetsvoorstel heeft geen betrekking op de afhandeling van de schade die het gevolg is van aardbevingen. Dit wetsvoorstel brengt geen verandering aan in mogelijkheden voor geschilbeslechting.

In de uitspraak van 18 november 2015 stelde de Afdeling vast dat in artikel 6:177, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek is bepaald dat de exploitant van een mijnbouwwerk aansprakelijk is voor schade die ontstaat door beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of de exploitatie van dat werk. Geschillen over de schade door aardbevingen als gevolg van gaswinning in het Groningenveld kunnen en worden op basis van die bepaling voorgelegd aan de civiele rechter. Daarnaast verwees de Afdeling naar het bestaan van de Tcbb en het Waarborgfonds mijnbouwschade. Gelet op deze mogelijkheden was de Afdeling in de uitspraak van 18 november 2015 van oordeel dat was voorzien in de mogelijkheid om via rechterlijke procedures de aantasting van eigendom door gaswinning te beslechten. Sindsdien is het Besluit mijnbouwschade Groningen tot stand gekomen (*Stcrt.* 2018, nr. 6398). Met dit besluit wordt naast de bestaande mogelijkheden een nieuwe vorm van afhandeling van de schade die is ontstaan door beweging van de bodem als gevolg van de gaswinning in het leven geroepen. In dit besluit wordt voorzien in een ruimhartige, rechtvaardige en onafhankelijke schade-afhandeling en is er oog voor de menselijke maat. Daarmee wordt beter dan voorheen de mogelijkheid geboden om geschillen over de aantasting van eigendom door gaswinning te beslechten.

Dit wetsvoorstel, in samenhang met de mogelijkheden voor geschilbeslechting, voldoet dan ook aan de positieve verplichtingen die voortvloeien uit artikel 1 Eerste Protocol EVRM.

4.3 Eigendomsrecht van de vergunninghouder

Dit wetsvoorstel vormt een inmenging in het eigendomsrecht van de vergunninghouder, omdat het beperkingen stelt aan de vrijheid van de vergunninghouder om te beschikken over het gas waarvan de vergunninghouder eigenaar is. Op grond van het huidige artikel 36 van de Mijnbouwwet kan de Minister in het instemmingsbesluit met het winningsplan reeds voorschriften opnemen die zien op veiligheid en leveringszekerheid. Een dergelijke vorm van inmenging in het eigendomsrecht van de vergunninghouder blijft bestaan. Op basis van het wetsvoorstel stelt de Minister de operationele strategie vast over de inzet van het Groningenveld, waarbij het minimaliseren van die inzet het uitgangspunt vormt. Daarnaast wordt de winningsplicht geïntroduceerd voor de vergunninghouder. Deze is gehouden om de winning uit het Groningenveld uit te voeren overeenkomstig de vastgestelde operationele strategie en indien die is opgelegd een tijdelijke maatregel als bedoeld in het voorgestelde artikel 52e, tweede lid, van de Mijnbouwwet. Volgens vaste jurisprudentie is er sprake van regulering van eigendom en geen (de facto) onteigening wanneer de rechthebbende enig economisch belang of een zinvolle gebruiksmogelijkheid behoudt bij (activa van) zijn onderneming. In dit geval behoudt de vergunninghouder economisch belang bij het winnen van het gas. Er is daarom geen sprake van de facto of de jure ontneming, maar van regulering van het eigendom van de vergunninghouder. Uit vaste jurisprudentie van het EHRM blijkt dat regulering van eigendom gerechtvaardigd kan worden als: i) de inmenging bij wettelijk voorschrift voorzien is, ii) met de inmenging een gerechtvaardigd algemeen belang gediend wordt, en iii) er een redelijke verhouding bestaat tussen de mate van inmenging en het daarmee gediende algemeen belang. Deze vereisten worden hieronder een voor een besproken.

Het vereiste van legaliteit brengt mee dat de inmenging in het eigendomsrecht voorzien moet zijn bij wet. Daarnaast moet de wettelijke regeling precies, toegankelijk en voorzienbaar zijn. Dit wetsvoorstel voldoet aan deze voorwaarde. In het wetsvoorstel wordt duidelijk omschreven welke verplichtingen de vergunninghouder heeft en welke bevoegdheden de Minister heeft op de gaswinning te reguleren. Dit wetsvoorstel zal ook op de gebruikelijke wijze bekend worden gemaakt.

Een inmenging in het eigendomsrecht moet een algemeen belang dienen. Dit wetsvoorstel voldoet aan deze eis. Het EHRM geeft staten een ruime beoordelingsmarge bij het bepalen wat een legitieme doelstelling in het kader van het algemeen belang is. Hier gaat het om het veiligheidsbelang van de bewoners in Groningen en het veiligheidsbelang dat verbonden is aan de leveringszekerheid. Dit zijn allebei zeer grote belangen die een inmenging in het eigendomsrecht van de vergunninghouder kunnen rechtvaardigen.

Artikel 1 Eerste Protocol EVRM vereist een belangenafweging tussen de mate van inmenging in het eigendomsrecht en het met die inmenging gediende algemene belang. Er moet een redelijk evenwicht, een «fair balance», worden gevonden tussen het eigendomsrecht en het algemene belang. In het algemeen moet ten aanzien van deze belangenafweging het volgende worden opgemerkt. De risico's verbonden aan de aardbevingen als gevolg van gaswinning in Groningen wegen zwaar. Tegelijkertijd zijn ook met de leveringszekerheid grote veiligheidsbelangen en maatschappelijke en economische belangen gemoeid. Deze belangen wegen naar het oordeel van de regering zwaarder dan het eigendomsrecht van de vergunninghouder.

Een belangrijk punt bij de evenredigheidstoets, het redelijk evenwicht, is of de overheidsmaatregel voorzienbaar was. In dit kader houdt het EHRM rekening met het risico dat inherent is aan commerciële bedrijfsvoering, wanneer het gaat om een onderneming wiens eigendomsrecht wordt gereguleerd. Ten algemene moeten ondernemingen er rekening mee houden dat overheidsbeleid kan wijzigen en dat dit gevolgen kan hebben voor hun bedrijfsvoering. In dit concrete geval komt daar nog bij dat er sinds de krachtige aardbeving bij Huizinge op 16 augustus 2012 een brede maatschappelijke en politieke discussie gaande is over de gaswinning in Groningen. Ook zijn er sindsdien tal van maatregelen getroffen ten aanzien van de gaswinning uit het Groningenveld. Zo is de hoeveelheid gas die gewonnen mag worden aanzienlijk verlaagd en zijn er tal van maatregelen genomen op het gebied van de schadeafhandeling en de versterking van gebouwen. In de discussie over de gaswinning in Groningen zijn de veiligheid van de inwoners van Groningen en de leveringszekerheid steeds de kernelementen geweest. De vergunninghouder had dus kunnen voorzien dat de wetgever op die gebieden maatregelen zou nemen zoals die in dit wetsvoorstel staan, althans de vergunninghouder diende hier rekening mee te houden. Ook komen deze maatregelen tot stand via een behoorlijke procedure en zijn ze niet arbitrair. Het wetsvoorstel treft een «fair balance» tussen de regulering van het eigendomsrecht van de vergunninghouder en het algemene belang.

Ten aanzien van subsidiariteit van de voorgestelde maatregelen is de wetgever van oordeel dat niet kan worden volstaan met een minder vergaande regulering van het eigendomsrecht van de vergunninghouder. Een regeling die minder inbreuk maakt op het eigendomsrecht van de vergunninghouder zou min of meer hetzelfde zijn als de huidige Mijnbouwwet. Dit kader volstaat echter niet, omdat daarmee de doelen van dit wetsvoorstel onvoldoende bereikt kunnen worden. Zo is de winningsplicht nodig om de leveringszekerheid te waarborgen. Dit middel bestaat in de huidige Mijnbouwwet niet. Hetzelfde geldt voor het principe dat het Groningenveld de sluitpost moet zijn om te kunnen voorzien in de vraag naar laagcalorisch gas. Dit is tot op heden niet expliciet vastgelegd in de Mijnbouwwet. Om deze redenen kan de doelstelling van dit wetsvoorstel «nooit meer dan nodig» niet voldoende bereikt worden met een minder ingrijpend middel dan dit wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel vormt dan ook een gerechtvaardigde inmenging op het eigendomsrecht van de vergunninghouder.

§ 5 Verhouding tot Europees recht

5.1. Verhouding tot mijnbouwregelgeving

De Europese Unie kent een interne energiemarkt, die hoofdzakelijk gericht is op elektriciteit en gas. Over mijnbouw zijn weinig richtlijnen en verordeningen vastgesteld. De belangrijkste richtlijnen betreffen afvang en opslag van kooldioxide (Richtlijn 2009/31/EG van het Europees parlement en de Raad van 23 april 2009 betreffende de geologische opslag van kooldioxide en tot wijziging van Richtlijn 85/337/EEG van de Raad, de Richtlijnen 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG en 2008/1/EG en Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees parlement en de Raad) en de veiligheid van offshore mijnbouwinstallaties (richtlijn 2013/30/EU van het Europees parlement en de Raad van 12 juni 2013 betreffende de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten en tot wijziging van richtlijn 2004/35/EG).

Daarnaast vallen mijnbouwactiviteiten onder de reikwijdte van Richtlijn 2004/35/EG van het Europees parlement en de Raad van 21 april 2004

betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade. Voor het overige is de regulering van mijnbouwactiviteiten een aangelegenheid van de lidstaten.

5.2. Verhouding tot de derde gasrichtlijn

De richtlijn 2009/73/EG van het Europees parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en tot intrekking van Richtlijn 2003/55/EG (verder: derde gasrichtlijn) stelt voorwaarden en beperkingen aan de taken van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet. Een van de eisen van de derde gasrichtlijn beperkt welke taken aan de netbeheerder kunnen worden opgelegd. Een van die beperkingen is dat bij volledige ontvlechting van een transmissiesysteembeheerder, die beheerder op grond van artikel 9 geen bemoeienis mag hebben met de productie, handel of levering van gas. Dit is in Nederland het geval. De netbeheerder van het landelijk gastransportnet kan en mag daarom niet bepalen welke hoeveelheden gas van welke kwaliteit op zijn net worden ingevoerd en worden onttrokken. Deze rol is aan de marktpartijen.

De netbeheerder van het landelijk gastransportnet heeft wel tot taak om er voor te zorgen dat het ingevoede gas voldoet aan de wettelijke kwaliteitseisen die aan de samenstelling van gas worden gesteld en zo nodig de samenstelling van in te voeren gas te wijzigen door middel van behandelen of mengen. Tevens heeft de netbeheerder van het landelijk gastransport tot taak om de calorische waarde van gas om te zetten teneinde de verhouding tussen vraag en aanbod van laagcalorisch en hoogcalorisch gas te handhaven. Dit omzetten kan administratief maar ook fysiek door hoogcalorisch met stikstof om te zetten naar laagcalorisch gas. Beide taken zijn uniek voor de Nederlandse gasmarkt en zijn geen implementatie van de richtlijn. Bij het toekennen van deze taken is vanzelfsprekend wel rekening gehouden met de richtlijn en de taken zijn zodanig toegewezen dat zij niet in strijd zijn met de richtlijn. Deze taken worden met het doel van dit wetsvoorstel – het minimaliseren van de winning uit het Groningenveld – belangrijker.

Het wetsvoorstel zal aan de Europese Commissie worden gemeld op grond van artikel 3, elfde lid, van de derde gasrichtlijn.

5.3. Verhouding tot de verordening leveringszekerheid

De verordening leveringszekerheid schrijft voor dat iedere lidstaat gepaste maatregelen neemt om de gevolgen te beheersen van een eventueel tekort aan aardgas. Dit tekort kan veroorzaakt worden voor zowel een onderbreking in de gaslevering als een uitzonderlijk hoge vraag. Het borgen van de leveringszekerheid is volgens de verordening een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de aardgasbedrijven, lidstaten en de Europese Commissie. De primaire verantwoordelijkheid ligt bij de aardgasbedrijven. Indien de markt zijn rol niet meer kan vervullen met als gevolg dat er onvoldoende gas in een land is om te voldoen aan de vraag, mogen lidstaten maatregelen nemen om in ieder geval de gaslevering aan beschermde afnemers zoals huishoudens zeker te stellen.

In dat kader verplicht de verordening lidstaten en de netbeheerders van de landelijke gastransportnetten samen te werken en voorziet de verordening in een solidariteitsverplichting: lidstaten moeten elkaar bijstaan bij een tekort aan gas. Daarnaast moeten preventieve plannen en noodplannen worden opgesteld.

Uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat de winning van gas uit het Groningenveld het sluitstuk is bij het voorzien in de vraag naar laagcalorisch gas. Dat uitgangspunt past in principe binnen de verordening

leveringszekerheid omdat deze verordening het aan de lidstaten laat om invulling te geven aan de wijze waarop wordt voorzien in de behoefte aan gas.

5.4. Notificatie

Het wetsvoorstel bepaalt op welke wijze de houder van de winningsvergunning Groningenveld gebruik mag maken van zijn winningsvergunning. Dit valt onder de reikwijdte van richtlijn 2006/123/EG van het Europees parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt. Het wetsvoorstel zal na aanvaarding door de Tweede Kamer bij de Europese Commissie worden genotificeerd.

§ 6 Verhouding tot nationale regelgeving

6.1. Burgerlijk Wetboek

Met dit wetsvoorstel wordt de vergunninghouder verplicht een hoeveelheid gas uit het Groningenveld te winnen overeenkomstig de door de Minister goedgekeurde operationele strategie en de daaraan verbonden beperkingen en voorschriften. Deze winningsplicht is noodzakelijk om de leveringszekerheid te kunnen borgen op een zodanige wijze dat de winning uit het Groningenveld wordt geminimaliseerd. In artikel 6:177 van het Burgerlijk Wetboek is voor mijnbouwactiviteiten bepaald dat de exploitant risicoaansprakelijk is voor de schade die een gevolg is van bodembewegingen door mijnbouwactiviteiten. De met dit wetsvoorstel geïntroduceerde winningsplicht beoogt geen wijziging aan te brengen in deze risicoaansprakelijkheid van de vergunninghouder. In artikel 6:178, onderdeel c, van het Burgerlijk Wetboek is opgenomen dat er geen risicoaansprakelijkheid bestaat indien de schade is veroorzaakt uitsluitend door voldoening aan een bevel of dwingend voorschrift van de overheid. Over de toepassing van deze bepaling is geen jurisprudentie. Ten behoeve van de rechtszekerheid is in dit wetsvoorstel opgenomen dat artikel 6:178, onderdeel c, van het Burgerlijk Wetboek niet van toepassing is. Op deze manier wordt voor de Groningers verduidelijkt dat de vergunninghouder aansprakelijk blijft. De keuze om de risicoaansprakelijkheid van de vergunninghouder te handhaven is geen onredelijke gelet op het feit dat de oorzaak van toekomstige schade grotendeels, zo niet uitsluitend gelegen zal zijn in de gaswinning die in de afgelopen zestig jaar al heeft plaatsgevonden en in elk geval niet zonder meer kan volgen uit de in vergelijking daarmee relatief geringe hoeveelheden die in de komende jaren nog onder de werking van het nieuwe systeem zullen worden gewonnen.

Het is verder belangrijk dat inwoners die schade hebben als gevolg van de bodembeweging door de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk, hun schade vergoed krijgen. Met het Besluit mijnbouwschade Groningen (Stcrt. 2018, nr. 6398) heeft de overheid de afhandeling van deze schade aan zich getrokken. Bij de Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen kan nu om een vergoeding van de schade worden verzocht. Ook kunnen degenen die schade zich hebben, zich nog steeds tot de vergunninghouder wenden op grond van artikel 6:177 van het Burgerlijk Wetboek. Het ligt in de bedoeling om, zoals aangekondigd in het regeerakkoord, op een later moment te voorzien in een meer definitieve voorziening voor de publieke schade-afhandeling van de schade als gevolg van bodembeweging door gaswinning uit het Groningenveld en de gasopslag Norg.

6.2. Wet op de economische delicten

Overtreding van artikel 33 van de Mijnbouwwet is in de Wet op de economische delicten aangemerkt als een economisch delict. Overtreding van de algemene zorgplicht is een strafbaar feit. Omdat met dit wetsvoorstel een winningsplicht wordt opgelegd aan de houder van de winningsvergunning Groningenveld wordt de algemene zorgplicht van artikel 33 vervangen door een daarbij passende zorgplicht. Omdat de vergunninghouder de plicht kan worden opgelegd om meer gas te winnen dan de hoeveelheid die past bij een aanvaardbaar veiligheidsniveau, is het niet wenselijk om overtreding van de zorgplicht in dit specifieke geval strafbaar te stellen. Het is wel van belang dat de vergunninghouder de vastgestelde operationele strategie en een eventuele opgelegde maatregel uitvoert en dat bij niet-naleving daarvan handhavend kan worden opgetreden. De inspecteur-generaal kan bij niet-naleving op basis van artikel 132 van de Mijnbouwwet een last onder bestuursdwang opleggen. Ook is het wenselijk dat niet-naleving van de vastgestelde operationele strategie, net als niet-naleving van de instemming met een winningsplan, strafrechtelijk kan worden gesanctioneerd. Dit geldt tevens voor het niet voldoen aan de meldingsplicht en de jaarlijkse rapportageverplichting. Hiertoe wordt voorgesteld om in artikel 1, ten eerste, van de Wet op de economische delicten, in het onderdeel Mijnbouwwet de artikelen 52e, eerste lid, 52f, eerste lid, 52g, vijfde lid en 52h op te nemen.

6.3. Algemene wet bestuursrecht

De voorgestelde procedure voor de aansturing van de vergunninghouder kent een aantal stappen waarin aan de betrokken andere overheden (provincie, gemeenten en waterschappen), de Mijnraad en de toezichthouder en een aan te wijzen instelling advies wordt gevraagd. Voor de termijn waarbinnen zij advies moeten uitbrengen wordt de termijn van zes weken van de Algemene wet bestuursrecht aangehouden. Er zijn geen redenen om van de gebruikelijke termijn af te wijken.

Op het ontwerpbesluit van de Minister wordt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4.) van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing verklaard. Gedurende zes weken kan een ieder een zienswijze op het ontwerpbesluit indienen.

In hoofdstuk 2 van bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht is opgenomen wanneer er sprake is van beroep in eerste aanleg bij een bijzondere bestuursrechter. Artikel III voorziet, door het uitbreiden van artikel 2 uit deze bijlage, in beroep in één instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen een goedkeuringsbesluit. Beroep in één instantie is reeds van toepassing op de besluiten tot instemming met een winningsplan of een opslagplan.

§ 7 Regeldruk en andere bedrijfseffecten

Dit wetsvoorstel heeft gevolgen voor de netbeheerder van het landelijk transportnet en de vergunninghouder. De netbeheerder van het landelijk transportnet krijgt de taak om jaarlijks een raming aan de Minister te overleggen van de hoeveelheid gas in een gasjaar die ten hoogste benodigd is uit het Groningenveld om eindafnemers van de hoeveelheid geschikt gas te voorzien en de vraagontwikkeling voor de komende tien jaar naar laagcalorisch gas.

De vergunninghouder krijgt de plicht om jaarlijks een voorstel voor een of meerdere operationele strategie(ën) in te dienen of een voorstel voor aanpassing van de door de Minister vastgestelde strategie te doen. Deze strategie vervangt het huidige winningsplan dat in de Mijnbouwwet is opgenomen. Het winningsplan hoeft volgens de Mijnbouwwet niet jaarlijks opgesteld te worden. In de praktijk is echter gebleken dat een

jaarlijkse actualisatie voor het Groningenveld noodzakelijk is. De operationele strategie die in de plaats van het winningsplan komt, is wel beperkter van omvang dan het winningsplan.

De administratieve lasten van zowel de netbeheerder van het landelijk gastransportnet als de vergunninghouder zullen als gevolg van deze wetswijziging toenemen.

De kosten van het opstellen van de raming van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet worden ingeschat op circa € 80.000 per jaar. Ingeschat wordt dat de tijdsbesteding in het kader van kennisname van de wetgeving, verzamelen van data, het uitvoeren van berekeningen, het uitvoeren van overleg, het opstellen en het verzenden van het plan circa 176 uren in beslag neemt. Daarbij is de inschatting dat er 3 personen ingezet zullen worden, waarvan 2 hoogopgeleide senior medewerkers en een hoogopgeleide coördinator/teamleider.

Hierbij is het vastgestelde uurtarief voor hoger opgeleide senior medewerkers 138 euro en voor een hoogopgeleide coördinator/teamleider 188 euro. In de praktijk stelt de netbeheerder van het landelijk gastransportnet nu jaarlijks een advies op, waarvan de kosten niet substantieel afwijken van de verwachte kosten voor het opstellen van de raming. De kosten van de rapportage, zoals opgenomen in artikel 10a van de Gaswet, worden ingeschat op circa € 24.000,-. Wat tijdsbesteding betreft is de inschatting dat dit 40 uren in beslag zal nemen, waarbij er 4 personen ingezet zullen worden, waarvan 3 hoogopgeleide senior medewerkers en een hoogopgeleide coördinator/teamleider. Het betreft hier nieuwe kosten die jaarlijks gemaakt zullen worden.

De kosten voor het opstellen van een operationele strategie door de vergunninghouder bestaan voor een groot deel uit de kosten voor het maken van een dreigings- en risicoanalyse. Geschat wordt dat deze kosten ongeveer € 1,3 miljoen bedragen. Het gaat hier om een ingewikkeld proces waar ongeveer 6.000 uren mee zijn gemoeid en waarbij externe partijen en wetenschappers worden betrokken. Met het opstellen van operationele strategie(ën) zijn dus behoorlijke kosten gemoeid. Vanwege de veiligheidsrisico's die hier spelen en het actief kunnen sturen hierop, wordt dit aanvaardbaar geacht. Deze strategie(ën) zullen jaarlijks geactualiseerd moeten worden. Naar verwachting zal een actualisatie van de analyse na verloop van tijd minder tijdrovend zijn (steeds meer is bekend) en daarmee zullen de kosten naar verwachting dalen. Overigens dient de vergunninghouder op basis van de huidige Mijnbouwwet deze kosten ook te maken als onderdeel van het winningsplan, deze uitvoeringskosten zijn vanwege de complexiteit ook zeer hoog. Hier geldt echter, zoals gezegd, geen wettelijke jaarlijkse actualisatie. Het instemmingsbesluit van 2015 met bijbehorend winningsplan gold voor vijf jaar na vaststelling; daarna echter hebben reeds twee actualisaties plaatsgevonden. In de praktijk stelt de vergunninghouder nu dus ook jaarlijks een actualisatie op.

Daarnaast dient de vergunninghouder jaarlijks achteraf te rapporteren over het gerealiseerde temperatuurscenario en de hoeveelheid gewonnen gas. Het opstellen van een dergelijke rapportage kost ongeveer € 124.000. Dit kost ongeveer 56 uren. Overigens dient de vergunninghouder op basis van artikel 111 van het Mijnbouwbesluit reeds maandelijks te rapporteren over de hoeveelheid gewonnen gas.

Bij zowel de operationele strategie als de rapportage achteraf wordt uitgegaan van een uurtarief van 275 euro.

Naast bovengenoemde lasten leidt deze aanpassing van de Gaswet en Mijnbouwwet naar verwachting niet tot verdere hogere administratieve lasten voor de netbeheerder van het landelijk gastransportnet, de vergunninghouder en andere bedrijven in Nederland.

De rol van inspecteur-generaal verandert niet. Op basis van de huidige Mijnbouwwet adviseert de inspecteur-generaal de Minister over het winningsplan en houdt toezicht op de juiste invoering van het instemmingsbesluit. Ook voor de Mijnraad verandert de adviesrol niet.

§ 8 Toezicht en handhaving

De rol van inspecteur-generaal verandert niet door deze wijziging. Op basis van de huidige Mijnbouwwet adviseert de inspecteur-generaal de Minister over het winningsplan. Met deze wetswijziging verandert dit in een advies op de operationele strategie. Daar waar de inspecteur-generaal eerder toezicht hield op een juiste uitvoering van het instemmingsbesluit met het winningsplan, zal de inspecteur-generaal nu toezicht houden op een juiste uitvoering van de vastgestelde operationele strategie en de eventuele voorschriften en beperkingen die de Minister daaraan meegeeft.

De rol van de Autoriteit Consument en Markt verandert niet door deze wijziging. Wel krijgt de Autoriteit Consument en Markt de mogelijkheid een beleidsregel vast te stellen over de wijze waarop de kosten van de bouw van een stikstoffabriek door de netbeheerder van het landelijk gastransportnet kunnen worden terugverdiend.

§ 9 Adviezen

9.1 Uitvoerings- en handhavingstoets ACM

ACM is gevraagd een uitvoerings- en handhavingstoets uit te voeren over de voorgestelde wijziging van de Gaswet¹.

ACM heeft verzocht om in de memorie van toelichting nader uiteen te zetten of en hoe de nieuwe taak van de netbeheerder van het landelijk transportnet past binnen de verplichtingen die voortvloeien uit de derde gasrichtlijn met betrekking tot ontvlechting van de netbeheerder van het landelijk transportnet als transmissiesysteembeheerder.

Op grond van artikel 9, tweede lid, van Richtlijn 2009/73 mag de netbeheerder van het landelijk gastransportnet geen controle uitoefenen over een onderneming die actief is of het gebied van productie (en handel en levering) van gas. Bij controle gaat het dan om het uitoefenen van stemrecht, het benoemen van bestuursleden en het hebben van een meerderheidsaandeel. Met de wijziging van de taken van de netbeheerder van het landelijk transportnet is daar geen sprake van. De netbeheerder van het landelijk gastransportnet oefent daarnaast ook geen directe controle uit over de productie. De netbeheerder van het landelijk gastransportnet maakt voorafgaand aan een gasjaar een raming welke zij deels baseert op gegevens die zij van anderen krijgt. Op basis daarvan verzoekt de Minister, met eventuele aanvullingen de vergunninghouder een of meerdere operationele strategie(ën) op te stellen. De Minister stelt vervolgens een operationele strategie vast. Hiermee legt de Minister vast wanneer, waar en hoe het gas uit het veld mag worden gehaald door de vergunninghouder. De netbeheerder van het landelijk transportnet geeft in deze alleen generiek aanwijzingen wat betreft jaarlijks volume en het beschikbaar hebben en houden van capaciteit. De netbeheerder van het landelijk gastransportnet heeft geen direct belang bij de winning uit het Groningenveld, zo krijgt de netbeheerder van het landelijk transportnet bijvoorbeeld geen inkomsten uit de verkoop van gas door de vergunninghouder of Gastera. De nieuwe taak van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet is niet in strijd met de hiervoor genoemde richtlijn.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

ACM is bezorgd of de netbeheerder van het landelijk gastransportnet wel in staat is voldoende en juiste informatie te verzamelen van commerciële partijen. Deze zijn immers niet gehouden om deze informatie te verstrekken. De netbeheerder van het landelijk gastransportnet heeft op grond van ervaringen van afgelopen jaren een goed beeld van het verbruik van gas, bij verschillende temperaturen, door verschillende partijen in Nederland. In het wetsvoorstel is opgenomen dat de netbeheerder van het landelijk gastransportnet relevante marktpartijen moet raadplegen. In algemene zin is het bekend wat het volume is van bijvoorbeeld opslagen, hoe deze worden ingezet is aan de marktpartijen zelf. De netbeheerder van het landelijk gastransportnet zal een inschatting moeten maken of deze marktpartijen de opslagen optimaal inzetten. De netbeheerder van het landelijk gastransportnet stemt, in het kader van optimale inzet, tevens af met de beheerders van de gasopslagen. Er is reeds zoveel bekend over de gasmarkt dat het de vraag is of partijen echt volledig foutieve informatie kunnen geven – zo zij dat al zouden willen of daarbij enig belang zouden hebben – waardoor de netbeheerder van het landelijk gastransportnet een verkeerd beeld krijgt. ACM heeft voorts gevraagd een aantal begrippen te verduidelijken. Zo is «gas met een lage energie inhoud» in artikel 10a vervangen door «laagcalorisch gas». Verder is op sommige andere punten de toelichting verduidelijkt.

9.2. Uitvoerings- en handhavingstoets SodM

De inspecteur-generaal is gevraagd een uitvoerings- en handhavingstoets uit te voeren over de voorgestelde wijziging van de Mijnbouwwet². SodM adviseert de Minister enerzijds voorafgaand aan de vaststelling van een operationele strategie en moet er anderzijds op toezien dat de vergunninghouder zich houdt aan de vastgestelde operationele strategie en aan de veiligheidsnormen en het bijbehorende risicobeleid. De inspecteur-generaal heeft geconcludeerd dat het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is. Wel heeft de inspecteur-generaal een aantal suggesties die, volgens hem, de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid verbeteren.

Allereerst geeft de inspecteur-generaal aan dat een splitsing van het veiligheidsbegrip in twee begrippen (seismische veiligheid en veiligheid leveringszekerheid) de afweging van belangen navolgbaar en inzichtelijker maakt. Deze suggestie is niet overgenomen. De inspecteur-generaal zal zich bij zijn advies, zoals hij eerder zelf heeft aangegeven, beperken tot de veiligheid van de gaswinning van Groningen. De Minister daarentegen dient een integrale belangenafweging te maken. De Minister kan veiligheid van gaswinning niet in isolement beschouwen maar dient daar ook het bredere veiligheidsbelang van leveringszekerheid in te betrekken. In de toelichting is verduidelijkt dat de integrale afweging jaarlijks bij een nieuw te nemen besluit wordt gemaakt.

De inspecteur-generaal heeft opgemerkt dat de mogelijkheden van de Minister om een tijdelijke maatregel op te leggen beperkt zijn. Terecht concludeert de inspecteur-generaal dat het wenselijk kan zijn, bij een onverwachte gebeurtenis, om snel in te kunnen grijpen. Het voorgestelde artikel 52e van de Mijnbouwwet is op dit punt uitgebreid.

De inspecteur-generaal heeft zijn zorgen geuit over een inperking van de bevoegdheden van de inspecteur-generaal. De inspecteur-generaal is van mening dat met het wetsvoorstel aanzienlijk minder handvatten ontstaan voor het toezicht en de handhaving voor het voorkomen van schade.

De inspecteur-generaal doet daarom een aantal suggesties voor het wetsvoorstel. Zo stelt de inspecteur-generaal voor om een zelfde systeem als het bestaande meet- en regelprotocol op wetsniveau vast te leggen.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Dit is nu in het instemmingsbesluit vastgelegd. Zoals in de artikelsgewijze toelichting van artikel 52g is aangegeven, is de mogelijkheid opgenomen bij ministeriële regeling regels voor te schrijven die betrekking hebben op bijvoorbeeld het verrichten van metingen en het verzamelen van data met betrekking tot seismische activiteit, aardbevingsdichtheid, grondversnelling, grondsnelheid en de schadeschaal. De basis voor het opnemen van een systeem als het meet- en regelprotocol is dus vastgelegd in de wet. De verdere uitwerking vindt plaats in de ministeriële regeling. Dit is wenselijk omdat eventuele aanpassingen in het systeem, door bijvoorbeeld verbeterde inzichten, eenvoudiger zijn door te voeren in een ministeriële regeling.

De inspecteur-generaal verzoekt om de rapportages van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet en van de vergunninghouder rechtstreeks aan de inspecteur-generaal te laten toekomen. In het wetsvoorstel is vastgelegd dat beide partijen aan de Minister rapporteren. De Minister zal de rapportages aan de inspecteur-generaal ter beschikking stellen. Op verzoek van de inspecteur-generaal zal aan artikel 52g worden toegevoegd dat de vergunninghouder jaarlijks gegevens over de waargenomen bodemdaling aan de Minister rapporteert. Overigens blijft artikel 30 van het Mijnbouwbesluit van kracht voor de vergunninghouder en dienen metingen overeenkomstig een meetplan te worden verricht.

De inspecteur-generaal heeft zijn zorgen geuit over de inperking van zijn bevoegdheden en over het niet kunnen adviseren over de lange termijn. Deze zorg kan worden weggenomen. De inspecteur-generaal toetst de onderbouwing van de voorstelde operationele strategie(ën) en adviseert de Minister over de risicobeoordeling bij de operationele strategie(ën). Dit is opgenomen in het voorgestelde artikel 127, eerste lid, onderdeel k. Deze nieuwe bepaling vraagt de inspecteur-generaal om – in aanvulling op de algemene adviestaak van de inspecteur-generaal – de Minister gericht te adviseren of de voorstelde operationele strategie(ën) de verwachte bodembeweging minimaliseert, gelet op de hoeveelheid gas die ten hoogste uit het Groningenveld benodigd is om eindafnemers van de hoeveelheid laagcalorisch gas te voorzien. In de dreigings- en risicoanalyse van de voorgestelde operationele strategie(ën) kijkt de vergunninghouder 10 jaar vooruit. Daarmee heeft de inspecteur-generaal de mogelijkheid om ook over de lange termijn te adviseren.

De inspecteur-generaal verzoekt alleen in te stemmen met het opslagplan Norg na een risicoafweging. Dit artikel is bedoeld als een aanvulling op het bestaande artikel 36 Mijnbouwwet. Dit betekent dat de risicobeoordeling uit artikel 36 Mijnbouwwet voor het opslagplan Norg blijft bestaan. De inspecteur-generaal heeft gevraagd om in de toelichting te verduidelijken dat bodembeweging uit twee elementen bestaat, namelijk bodemdaling en bodembeweging en dat bodemdaling dus ook in kaart moet worden gebracht. Dit is juist en was reeds op enkele plekken vermeld. In de memorie van toelichting is dit op een aantal punten explicieter gemaakt.

De inspecteur-generaal vraagt als laatste aandacht voor wat in de lagere regelgeving ten minste moet worden vastgelegd. Het gaat dan om de graaddagenformule en nadere invulling van het systeem van een meet- en regelprotocol. In de ministeriële regeling zullen voorwaarden worden opgenomen ten aanzien van deze onderwerpen. De inspecteur-generaal zal bij deze regeling worden betrokken. De regeling zal naar verwachting gelijktijdig in werking treden met het wetsvoorstel.

De inspecteur-generaal concludeert dat de uitvoeringslasten van dit wetsvoorstel binnen het bestaande budget kunnen worden geadresseerd. In paragraaf 7 was reeds geconcludeerd dat de adviestaak en toezichtstaak van de inspecteur-generaal als gevolg van dit wetsvoorstel niet wijzigt.

Het wetsvoorstel is voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR)³. ATR heeft positief geadviseerd maar heeft wel aangegeven dat de gevolgen voor de regeldruk voor de netbeheerder en de vergunninghouder kwalitatief en kwantitatief volledig in beeld moeten worden gebracht en verwerkt moeten worden in de memorie van toelichting. Daarbij moet onderscheid gemaakt worden tussen de oude en nieuwe praktijksituatie als gevolg van de wetswijziging en de eenmalige en structurele regeldruk daardoor. Na verwerking kan het wetsvoorstel worden ingediend. In de memorie van toelichting is dit advies verwerkt in paragraaf 7.

5 10 Consultatie

Het wetsvoorstel is geconsulteerd via de website www.internetconsultatie.nl. In de periode van 29 maart tot en met 13 april 2018 konden via deze website reacties worden ingediend op het wetsvoorstel. De mogelijkheid tot reageren is daarbij expliciet gecommuniceerd aan de netbeheerder van het landelijk gastransportnet, Gasterra, NAM, de betrokken gemeenten en waterschappen en de provincie Groningen. Er zijn binnen de gestelde termijn in totaal 77 reacties ontvangen waaronder van de betrokken provincies, gemeenten en waterschappen maar ook van veel bewoners in en rond het gebied en belangengroepen. In veel reacties werden opmerkingen gemaakt over veiligheid en leveringszekerheid, zorgplicht, versterking en aansprakelijkheid en inspraak. Op de deze reacties wordt hieronder nader ingegaan. Voor de overige reacties wordt verwezen naar het consultatieverslag.

Veiligheid/leveringszekerheid

In een groot aantal reacties (30) wordt gereageerd op het in het concept wetsvoorstel gehanteerde brede veiligheidsbegrip en de afweging die daarbij is gemaakt.

De gevolgen van de gaswinning uit het Groningenveld voor de inwoners van Groningen zijn ingrijpend. In de brief van 29 maart 2018 heeft het kabinet daarom aangekondigd dat de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk wordt beëindigd. Tot die tijd mag niet meer uit het Groningenveld worden gewonnen dan nodig is voor de leveringszekerheid. De behoefte aan gas uit het Groningenveld zal de komende jaren substantieel worden verminderd en daarna verder wordt afgebouwd tot nul. Het wetsvoorstel biedt het kader waarmee zeker gesteld kan worden dat deze maatregelen ook daadwerkelijk leiden tot minimalisering van de gaswinning uit het Groningenveld. Dat de winning van gas uit het Groningenveld leidt tot aardbevingen is ondertussen bekend. Echter ook de gevolgen van het niet kunnen leveren van geschikt gas aan huishoudens of bedrijven zijn zeer ingrijpend. De eindverbruikers in Nederland en in delen van Duitsland, België en Noord-Frankrijk zijn de komende jaren voor de toelevering van hun gas nog voor een deel afhankelijk van de gaswinning uit het Groningenveld.

In paragraaf 2.2 zijn de gevolgen van het niet kunnen leveren aan eindafnemers geschetst. Gelet op deze gevolgen kiest het kabinet er voor om de komende jaren meer gas te winnen uit het Groningenveld dan vanuit een oogpunt van seismische risico's gewenst is. Hierdoor zullen er naar verwachting meer bevingen plaatsvinden dan wanneer de gaswinning verder naar beneden wordt gebracht. Gelet op de ontwrichtende gevolgen van het langdurig niet kunnen voorzien van geschikt gas aan bedrijven en mogelijk zelfs kwetsbare afnemers zoals huishoudens,

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

zorginstellingen en scholen acht het kabinet deze afweging verantwoord. Bij een op dit moment wenselijk geacht lager winningsniveau zal een groot deel van de bedrijven in Nederland en onze buurlanden jarenlang (tot 2022) niet kunnen worden voorzien van geschikt gas. Het gaat dan niet alleen om de in de Kamerbrief genoemde grootverbruikers, die een aansluitingen hebben op het (laagcalorisch) landelijk gastransportnet, maar ook om gasgestookte elektriciteitscentrales, winkels, kantoren en het midden- en kleinbedrijf die aansluitingen hebben op de distributienetten. Deze bedrijven moeten «achter de voordeur» worden afgesloten. Ombouw van al deze bedrijven is in deze periode niet haalbaar en met name kleinere bedrijven (MKB) kunnen niet rechtstreeks op het hoogcalorisch gasnet (hoge druk) worden aangesloten. Bovendien geldt dat er in grote delen van Nederland geen hoogcalorisch gasnetwerk aanwezig is en zeker geen distributienetten voor hoogcalorisch gas. De maatschappelijke gevolgen van het meerjarig afschakelen van een groot deel van de bedrijven en kantoren in Nederland acht het kabinet niet aanvaardbaar. Het kabinet zet daarom maximaal in op ombouw van grootverbruikers, vraagvermindering uit het buitenland en het vergroten van de conversiecapaciteit. Hiermee zal de behoefte aan gas uit het Groningenveld de komende jaren snel afnemen. Tot dat jaar kan het naar het oordeel van het kabinet nodig zijn om meer gas uit het Groningenveld te winnen dan gelet op het belang van de veiligheid wenselijk is. Mochten de effecten van de bevingen verergeren, dan laat het afwegingskader van dit wetsvoorstel de mogelijkheid om dit oordeel te herzien en dus de afweging anders uit te laten vallen. Het kabinet verwacht echter dat met de verdere afbouw de komende jaren de intensiteit en de kracht van de bevingen verder zal afnemen.

Zorgplicht, aansprakelijkheid en versterken

In het overgrote deel van de reacties wordt aangegeven dat de wijziging van de zorgplicht gevolgen heeft of kan hebben voor de vraag wie – de vergunninghouder of de Staat – aansprakelijk is voor schade die ontstaat als gevolg van de winning van gas uit het Groningenveld en wordt de vraag opgeworpen of de basis voor het versterkingsprogramma met dit wetsvoorstel is weggefallen. Naar aanleiding van deze reacties is het wetsvoorstel aangepast. Het doel van dit wetsvoorstel was en is om geen wijzigingen aan te brengen in de civiele aansprakelijkheid. Om de onduidelijkheid hierover weg te nemen is aan het wetsvoorstel een bepaling toegevoegd waarin wordt bepaald dat artikel 6:178, onderdeel c, van het Burgerlijk Wetboek niet van toepassing is. In het verlengde hiervan is aan het wetsvoorstel toegevoegd dat de Minister de maatregelen neemt die redelijkerwijs van hem geveerd kunnen om te voorkomen dat als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld de veiligheid wordt geschaad. Deze bepaling geeft de juridische basis voor een publieke aansturing en uitvoering van het versterkingsprogramma waarbij de versterking op afstand van de vergunninghouder wordt geplaatst. Deze bepaling laat onverlet dat de vergunninghouder aansprakelijk blijft voor de kosten die gemoeid zijn met versterken.

Inspraak

Een groot aantal burgers heeft aangegeven dat de rechtsbescherming met dit wetsvoorstel ernstig wordt ingeperkt. Behalve onduidelijkheid over aansprakelijkheid wordt hierbij ook gewezen op het beperken van de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen op de operationele strategie. In de consultatieversie was opgenomen dat alleen belanghebbenden een zienswijze kunnen indienen. Tevens zou de uniforme voorbereidingsprocedure en de advisering door de betrokken overheden niet worden toegepast als de gevolgen van de winning gelijk zouden blijven of zouden

afnemen. De provincie Groningen en de gemeenten in Groningen gaven aan niet beperkt te willen worden in hun adviesrecht. Naar aanleiding van deze reacties is het wetsvoorstel op twee punten aangepast. De mogelijkheid om een zienswijze in te dienen is verruimd tot een ieder en de uitgebreide voorbereidingsprocedure en de advisering door de betrokken overheden zal bij iedere vaststelling van de operationele strategie worden toegepast.

§ 11 Overgangsrecht, inwerkingtreding en vaste verandermomenten

Gelet op de belangen die met dit wetsvoorstel zijn gemoeid is het gewenst dat het wetsvoorstel zo snel mogelijk na aanvaarding door de Eerste Kamer in werking treedt en zal waarschijnlijk, met een beroep op het spoedeisend karakter van het wetsvoorstel, worden afgeweken van inwerkingtreding op de vaste verandermomenten. Het wetsvoorstel intrekking van de Wet raadgevend referendum (Kamerstukken II, 2017/2018, 34 854, nr. 2) is op het moment van indienen van dit wetsvoorstel in behandeling bij de Eerste Kamer. Gelet op het spoedeisende karakter is in artikel V tevens bepaald dat bij het inwerkingtredingsbesluit zo nodig toepassing kan worden gegeven aan artikel 12 van de Wet raadgevend referendum.

II ARTIKELEN

Artikel I, onderdeel B (wijziging artikel 10a Gaswet)

De wijziging van artikel 10a van de Gaswet is het startpunt van de nieuwe procedure voor de aansturing van het Groningenveld. Met de voorgestelde wijziging van artikel 10a, eerste lid, krijgt de netbeheerder van het landelijk gastransportnet in onderdeel q de taak om jaarlijks de behoefte voor het komende gasjaar (de periode van 1 oktober tot en met 30 september van het daarop volgende kalenderjaar) te ramen en de scenario's voor de vraag naar gas te ontwikkelen. Bij deze raming dient de netbeheerder uit te gaan van de optimale inzet van alle beschikbare middelen en methoden die leiden tot een minimale winning van gas uit het Groningenveld. Hierbij kan worden gedacht aan de inzet van stikstofconversie: hoe meer hoogcalorisch gas wordt omgezet in laag calorisch gas om te voorzien in de vraag naar laagcalorisch gas door de eindafnemers, des te lager de winning van gas uit het Groningenveld zal zijn. De netbeheerder van het landelijk gastransportnet heeft reeds tot taak om stikstofconversie toe te passen in het belang van de gebruikers van zijn net. Deze taak is noodzakelijk om de kwaliteitsloze gasmarkt in stand te houden. Uit het omdraaien van de systematiek, waarvan het voorgestelde onderdeel q het startpunt is, volgt dat de netbeheerder van het landelijk gastransportnet meer hoogcalorisch gas zal moeten omzetten opdat de marktpartijen voldoende laagcalorisch gas kunnen leveren. In de aanhef van artikel 10a, eerste lid, onderdeel c, wordt deze taak verduidelijkt. Tot de taak van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet behoort door deze uitbreiding tevens het omzetten van hoogcalorisch gas naar laagcalorisch gas om de winning uit het Groningenveld te minimaliseren. De kosten hiervan worden op grond van artikel 82 meegenomen in de tariefregulering.

Omdat de daadwerkelijke vraag naar gas sterk afhankelijk is van temperatuur en windsnelheid, is de benodigde capaciteit om aan de vraag te voldoen niet gelijk aan het verwachte jaarvolume gedeeld door 365 dagen. In capaciteit kan worden voorzien door bijvoorbeeld gebruik te maken van een berging. Die berging wordt gevuld met gas dat wordt gewonnen uit het Groningenveld op een moment dat er geen daadwerke-

lijke vraag naar is. Een berging werkt daarom volumeneutraal en voorziet in de capaciteitsbehoefte.

Naast een raming voor het komende gasjaar zal de netbeheerder van het landelijk gastransportnet tevens een raming van de vraagontwikkeling voor de komende tien jaar opstellen. In dit deel van de raming wordt ingegaan op de verwachte vraagontwikkeling, waarbij in ieder geval een onderscheid wordt gemaakt in de vraag door grootverbruikers en kleinverbruikers. Ook zal in dit doorkijkje worden ingegaan op de middelen en methoden die ingezet worden om de vraag naar gas uit het Groningenveld te minimaliseren. Hierbij zal worden gekeken naar de optimale inzet van de bekende middelen en methoden en zal ook worden ingegaan op de mogelijke inzet van in ontwikkeling zijnde middelen en methoden.

In het negende tot en met twaalfde lid wordt deze taak nader uitgewerkt en is een delegatiegrondslag opgenomen om bij ministeriële regeling nadere regels te kunnen stellen aan de raming. In deze regeling kan onder meer het tijdstip waarop de netbeheerder de raming aan de Minister moet overleggen worden opgenomen, maar ook de nadere uitwerking van de zogenaamde graaddagensystematiek en het percentage van inzet van stikstofcapaciteit dat in een gasjaar (gemiddeld) moet worden gehaald. In het elfde lid wordt een meldplicht opgenomen voor de netbeheerder van het landelijk gastransportnet, wanneer hij een langdurige en substantiële afwijking constateert van de inzet van de middelen en methoden of een afwijking van de vraag naar laagcalorisch gas ten opzichte van de raming. Naar aanleiding van deze melding kan de Minister aan de vergunninghouder een tijdelijke maatregel opleggen, waarmee kan worden afgeweken van de vastgestelde operationele strategie.

Tot slot is het van belang om inzicht te hebben in de wijze waarop de middelen en methoden in een gasjaar daadwerkelijk zijn ingezet. Met deze kennis kan bij volgende ramingen rekening worden gehouden. In het dertiende lid wordt derhalve een rapportageplicht aan de netbeheerder van het landelijk gastransportnet opgelegd.

Artikel I, onderdeel C

Met dit onderdeel wordt voorgesteld dat ACM een bestuurlijke boete op kan leggen als de netbeheerder van het landelijk gastransportnet zich niet houdt aan de meldplicht (het voorgestelde artikel 10a, elfde lid) en de rapportageplicht (het voorgestelde artikel 10a, dertiende lid).

Artikel I, onderdeel D

In artikel 82, eerste lid, van de Gaswet is de tariefregulering opgenomen voor onder meer de taak van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet om de energie-inhoud van gas om te zetten. Bij deze taak wordt, zoals hierboven aangegeven, expliciet opgenomen dat de omzetting ook tot doel heeft de winning van gas uit het Groningenveld te minimaliseren. Zoals in de brief van de Minister van 29 maart 2018 is aangegeven, zal de netbeheerder van het landelijk gastransportnet een extra stikstoffabriek bouwen zodat de conversiecapaciteit wordt verhoogd. Om vooraf duidelijkheid te kunnen geven over de wijze waarop de kosten van deze investering kunnen worden terugverdiend, wordt voorgesteld dat ACM een beleidsregel kan opstellen waarin wordt opgenomen op welke wijze ACM de doelmatigheid van de kosten van deze investering beoordeelt.

Artikel II, onderdelen A en D (wijziging artikel 34 en 105 Mijnbouwwet)

Artikel 34 van de Mijnbouwwet is met de Wet van 21 december 2016 tot wijziging van de Mijnbouwwet (versterking veiligheidsbelang mijnbouw

en regie opsporings-, winnings- en opslagvergunningen; Stb. 2016, 554) gewijzigd. Op grond van de huidige Mijnbouwwet is het alleen mogelijk de bezwaarprocedure te volgen bij de voorbereiding van een ondergeschikte wijziging van een reeds door de Minister genomen instemmingsbesluit met een winningsplan. Op grond van de huidige formulering is het nu niet mogelijk de bezwaarprocedure te volgen bij de voorbereiding van ondergeschikte wijzigingen of actualisatie van een winningsplan die geen effect hebben op de verwachte bodembeweging en de daarmee verbonden risico's voor de omgeving. Hierdoor duurt de instemming met deze ondergeschikte wijzigingen of actualisatie van een winningsplan langer dan gewenst. Het is niet doelmatig bij elke wijziging of actualisatie van een winningsplan de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht te volgen. Gelet hierop wordt voorgesteld artikel 34 te wijzigen ook al heeft deze wijziging geen direct verband met de aanleiding van dit wetsvoorstel. Het gaat hier bijvoorbeeld om instemming met een wijziging van een winningsplan waardoor meer tijd wordt gegeven om de totale volumes te kunnen winnen waarmee reeds eerder is ingestemd. Maar het kan ook gaan om een wijziging van een winningsplan waardoor meer gas gewonnen kan worden, indien blijkt dat hiermee de eerder berekende en beoordeelde bodembeweging (bodemdaling en bodemtrillingen) en daarmee de risico's voor de omgeving niet anders beoordeeld zullen kunnen worden. Bij een actualisatie van een winningsplan gaat het om een winningsplan waarin vergeleken met het geldende winningsplan bijvoorbeeld modernisering en zijn aangebracht (de toevoeging van 3D-seismiek, het actualiseren van de seismische risico analyse (SRA) op grond van de wijzigingen in de methodiek, het opnemen van recentere meetresultaten van de bodemdaling waarbij de eindconclusie vergelijkbaar blijft, het gebruik van Nederlands in plaats van Engels als voertaal). Wanneer er geen effecten worden verwacht voor de omgeving is het niet doelmatig de uniforme openbare voorbereidingsprocedure toe te passen. Wel worden de effecten beoordeeld door de inspecteur-generaal der mijnen en de Tcbb en worden ook de betrokken gemeenten, provincies en waterschappen om advies gevraagd. Voor belanghebbenden bestaat de mogelijkheid bezwaar en beroep in te dienen. Ten slotte is artikel 105, derde lid, onderdeel c, in lijn gebracht met de formulering van artikel 34, vierde lid, onderdeel b.

Artikel II, onderdeel B (wijziging artikel 36 Mijnbouwwet)

In artikel 36 zijn weigeringsgronden voor instemming met een winningsplan opgenomen. Sinds 1 januari 2017 kan leveringszekerheid een grond zijn om de instemming geheel of gedeeltelijk te weigeren. Deze weigeringsgrond is enkel voor de instemming met de winningsplannen voor het Groningenveld opgenomen. Voor andere velden speelt de leveringszekerheid geen rol. Nu het wetsvoorstel voorziet in een andere procedure voor het Groningenveld, waar er geen sprake meer is van een winningsplan, kan deze weigeringsgrond in artikel 36 vervallen.

Artikel II, onderdeel C (hoofdstuk bijzondere regels voor het Groningenveld)

In onderdeel C wordt voorgesteld om een nieuw hoofdstuk in de Mijnbouwwet op te nemen waarin de speciale besluitvormingsprocedure voor het Groningenveld is opgenomen. Dit hoofdstuk vangt aan met een aantal definities die alleen in dit hoofdstuk worden gebruikt. Deze definities zijn opgenomen in het voorgestelde artikel 52a. Het betreft hier de definitie van veiligheidsbelang en van de winningsvergunning Groningenveld. In paragraaf 2.2 van het algemeen deel van de toelichting is op de inhoud van deze definities ingegaan.

Artikel 52b

Omdat voor het Groningenveld een andere besluitvormingsprocedure gaat gelden, wordt voor de duidelijkheid in het voorgestelde artikel 52b een aantal artikelen uit de Mijnbouwwet benoemd die niet langer van toepassing zijn op het Groningenveld. Dit betreft de artikelen 21, derde lid, tweede volzin, 33, 34, 35 en 36.

Voor de houder van de vergunning van de winningsvergunning Groningenveld geldt na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een winningsplicht. Daarmee wordt voorkomen dat de vergunninghouder kan stoppen met de winning uit het Groningenveld als het economisch niet meer rendabel is terwijl het gas uit het Groningenveld nog nodig is voor de leveringszekerheid. Ook met deze plicht kan een houder van een winningsvergunning voor het Groningenveld de Minister verzoeken zijn winningsvergunning geheel of gedeeltelijk in te trekken (artikel 21, derde lid). Echter, de Minister moet een ruime discretionaire bevoegdheid hebben dit verzoek te beoordelen. In de tweede volzin van dit artikel wordt deze discretionaire bevoegdheid voor het Groningenveld te veel beperkt en deze volzin is daarom niet van toepassing.

Artikel 33 van de Mijnbouwwet bevat een algemene zorgplicht. Op grond van deze zorgplicht moet een vergunninghouder alle maatregelen treffen die redelijkerwijs van hem gevergd kunnen worden om te voorkomen dat de door de winning schade door bodembeweging wordt veroorzaakt. Met dit wetsvoorstel wordt aan de vergunninghouder een winningsplicht opgelegd. De vergunninghouder moet nauwkeurig handelen overeenkomstig het door de Minister vastgestelde operationele strategie en heeft dus geen keuze om de winning te verminderen. De zorgplicht van artikel 33 past daar niet bij. Vanzelfsprekend moet de vergunninghouder wel de opgedragen winning zo zorgvuldig en professioneel mogelijk uitvoeren. In het nieuwe hoofdstuk wordt daarom een zorgplicht opgenomen die is toegesneden op de specifieke situatie van de vergunninghouder bij winning van gas uit het Groningenveld.

Tot slot zien de artikelen 34, 35 en 36 van de Mijnbouwwet op het winningsplan en het daaropvolgende instemmingsbesluit. Voor het Groningenveld wordt in dit wetsvoorstel een aparte besluitvormingsprocedure voorgesteld waardoor ook deze artikelen buiten toepassing worden verklaard. Voor het overige is de Mijnbouwwet van toepassing op (de houder van de winningsvergunning van) het Groningenveld. Voor zover de vergunninghouder houder is van andere winningsvergunningen is en blijft de Mijnbouwwet onverkort van toepassing op de vergunninghouder bij het uitvoeren van activiteiten die zijn gerelateerd aan die winningsvergunningen.

Artikel 52c

Nadat de Minister de raming van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet heeft ontvangen, stuurt hij deze raming naar de vergunninghouder. De vergunninghouder doet vervolgens op verzoek van de Minister een voorstel voor een operationele strategie waarin wordt aangegeven hoe de vergunninghouder in het betreffende gasjaar de verschillende clusters van het Groningenveld zal inzetten. Het is ook mogelijk dat de vergunninghouder meerdere strategieën voorstelt, waaruit de Minister, gelet op de door de Minister af te wegen belangen, moet kiezen. Bij het opstellen van de operationele strategie zijn twee principes leidend: minimaliseren van de winning (niet meer dan de geraamde behoefte naar gas uit het Groningenveld op basis van de graaddagensystematiek) en minimaliseren van de verwachte bodembeweging. In de operationele strategie moet worden aangegeven hoe deze principes kunnen worden vertaald in een strategie, waarbij de vergunninghouder telkens de laatste inzichten met betrekking tot bodembe-

weging hanteert. De Minister brengt dit tot uiting in zijn verzoek. Daarbij kan bijvoorbeeld worden aangegeven of de risico's voor het gehele veld moeten worden geminimaliseerd of dat de risico's juist voor een bepaald deel van het veld moeten worden geminimaliseerd. Dit komt tevens tot uiting in de analyse van de verwachte bodembeweging voor de operationele strategie. De operationele strategie en verwachte bodembeweging zijn immers onlosmakelijk met elkaar verbonden. Behalve een analyse van de verwachte bodembeweging dient de vergunninghouder ook een analyse van bovengrondse veiligheidsrisico's van de verwachte bodembeweging op te stellen, gerelateerd aan de verbeterde veiligheid als gevolg van versterkingen aan gebouwen. Deze analyses dienen als onderbouwing van de operationele strategie en als zodanig ook aan de Minister te worden overgelegd.

Artikel 52d

De operationele strategie wordt vervolgens vastgesteld door de Minister. Het is de Minister die op basis van de raming van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet, de voorgestelde operationele strategie(ën) en de advisering hierover alle belangen moet afwegen: welke winning is noodzakelijk én verantwoord, gelet op de veiligheidsrisico's die verbonden zijn aan de winning en aan leveringszekerheid en op het maatschappelijk belang dat verbonden is aan leveringszekerheid (anders dan de veiligheidsrisico's). Aan het tweede lid is toegevoegd wat de Minister in ieder geval bij zijn afweging betreft. Het gaat dan om een verdere invulling van het veiligheidsbelang en het maatschappelijk belang. Bij veiligheid toetst de Minister in ieder geval in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm van 10^{-5} en in hoeverre de verschillende categorieën eindafnemers kunnen worden voorzien van laagcalorisch gas. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld. Het gaat dan bijvoorbeeld om verdere invulling van het risicobeleid en het benoemen van kwetsbare afnemers zoals huishoudens, zorginstellingen of nutsvoorzieningen zoals gasgestookte elektriciteitscentrales. Bij de afweging van het veiligheidsbelang is het voorts belangrijk om te kijken naar het tempo van het afbouw van de vraag en het tempo van versterken. Indien zicht is op een verbetering van de situatie in Groningen, kan dit reden zijn om dit mee te nemen in de afweging.

Voorts neemt de Minister in zijn afweging de maatschappelijke ontwrichting mee als gevolg van enerzijds de gevolgen van bodembeweging en anderzijds van het afsluiten van bijvoorbeeld bedrijven. De maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging kan bijvoorbeeld betrekking hebben op de onzekerheid in het aardbevingsgebied met betrekking tot de leefbaarheid van het gebied. Het langdurig afsluiten van een groot deel van de bedrijven kan ook ontwrichtende gevolgen hebben. Indien de gaswinning substantieel omlaag moet kan dit mogelijk alleen de komende jaren als naast de grootverbruikers die laagcalorisch gas verbruiken ook andere bedrijven (kleinere industrie en MKB) worden afgesloten. De directe gevolgen hiervan zijn dat deze bedrijven failliet zullen gaan en het personeel ontslagen zal worden. De indirecte gevolgen zijn nog veel groter om dat ook toeleveranciers worden getroffen. Het past daarom om bij het vaststellen van de operationele strategie om ook deze belangen af te wegen.

Op de belangenafweging is in paragraaf 3 reeds uitvoerig ingegaan. Bij deze belangenafweging betreft de Minister de adviezen die de inspecteur-generaal en TNO hebben uitgebracht over de voorgestelde operationele strategie van de vergunninghouder.

Voordat de Minister de operationele strategie vaststelt, legt hij de voorgestelde operationele strategie van de vergunninghouder ook voor advies voor aan de betrokken lagere overheden (artikel 52d, vijfde lid) en aan de Mijnsraad (artikel 105, derde lid, onderdeel d). Daarnaast is de

uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing, zodat een ieder een zienswijze kan indienen.

De Minister kan de operationele strategie, ook lopende het gasjaar, wijzigen. De randvoorwaarden hierbij zijn telkens het hiervoor genoemde veiligheidsbelang en het maatschappelijk belang. Gelet op de doorlooptijd van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure is het niet reëel om deze procedure toe te passen op wijzigingen van de operationele strategie binnen het lopende gasjaar.

Artikel 52e

In dit artikel is een meldplicht opgenomen voor de vergunninghouder. Deze meldplicht ziet op verwachte langdurige en substantiële afwijkingen van de vastgestelde operationele strategie. Bijvoorbeeld het langdurig uitvallen van een cluster. In dat geval kan de Minister, net als naar aanleiding van een melding van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet, in aanvulling op of in afwijking van de vastgestelde operationele strategie een tijdelijke maatregel opleggen. Daarnaast kan een onverwachte gebeurtenis, bijvoorbeeld een grote aardbeving, tot een aanwijzing leiden. Op het moment dat een grote aardbeving tot meerdere slachtoffers leidt met ernstige verwondingen of zelfs leidt tot slachtoffers die als gevolg van een grote aardbeving komen te overlijden, kan de Minister een aanwijzing geven de productie te verminderen. De Minister kan dan beslissen dat de risico's voor de veiligheid van leveringszekerheid of het maatschappelijk belang van leveringszekerheid ondergeschikt zijn aan de gevolgen van de gaswinning. Hierbij moet worden aangetekend dat door de jaarlijkse beoordeling van de operationele strategie en het zo snel mogelijk terugdringen van de gaswinning uit het Groningenveld vooraf een goed inzicht wordt gekregen in de risico's en het hier dus om een uitzonderlijke situatie gaat.

Artikel 52f

De hiervoor beschreven procedure leidt tot de verplichting voor de vergunninghouder om overeenkomstig de vastgestelde operationele strategie over te gaan tot winning van gas uit het Groningenveld. Met deze plicht worden twee zaken gerealiseerd. Allereerst wordt hiermee geborgd dat de vergunninghouder niet meer gas wint dan nodig is op basis van de graaddagensystematiek, maar ook niet minder. Onder de huidige systematiek mag de vergunninghouder de in het instemmingsbesluit opgenomen hoeveelheid gas winnen, ook als dat niet nodig is om de voldoen aan de leveringszekerheid. Met deze in het wetsvoorstel opgenomen voorwaarde wordt geborgd dat de vergunninghouder de benodigde hoeveelheid gas wint, niet meer en niet minder. De vergunninghouder heeft dus geen keuzevrijheid in de te produceren hoeveelheid gas. Hij kan hierop dan ook niet sturen. Als de vergunninghouder signaleert dat de door de Minister vastgestelde operationele strategie, waarbinnen hij moet handelen, problemen met zich meebrengt, zal hij de Minister moeten verzoeken deze strategie te wijzigen. Immers, de vergunninghouder heeft geen afwegingsruimte ten opzichte van de door de Minister vastgestelde operationele strategie. Ten tweede moet de operationele strategie voldoen aan de eis dat de bodembeweging zo minimaal mogelijk is. Hiermee wordt het belang van de inwoners van Groningen zo goed mogelijk geborgd.

In het tweede lid is, ter verduidelijking, opgenomen dat artikel 178, onderdeel c, van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek niet van toepassing is. Met deze bepaling wordt duidelijk dat de risicoaansprakelijkheid die op grond van artikel 6: 177 BW geldt voor de vergunninghouder, ook na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel op de vergunninghouder rust.

In artikel 33 van de Mijnbouwwet wordt de algemene zorgplicht voor uitvoerders van mijnbouwactiviteiten geregeld. Deze zorgplicht ziet op het nemen van alle maatregelen die in redelijkheid gevergd kunnen worden om onder meer schade te voorkomen of de veiligheid niet te schaden. Overtreding van artikel 33 van de Mijnbouwwet is in de Wet op de economische delicten aangemerkt als een economisch delict. Dat betekent dat overtreding van de algemene zorgplicht een strafbaar feit is. Omdat met dit wetsvoorstel een winningsplicht wordt opgelegd aan de vergunninghouder, waarbij de vergunninghouder nauwkeurig de door de Minister vastgestelde operationele strategie moet volgen, wordt de algemene zorgplicht van artikel 33 Mijnbouwwet voor de winning uit het Groningenveld vervangen door een daarbij passende zorgplicht. Deze is opgenomen in artikel 52f. Immers, de mogelijkheden om aan de brede zorgplicht invulling te geven door te sturen op de hoeveelheid gas die geproduceerd wordt en de wijze waarop dit gebeurt, ontbreken voor deze vergunninghouder door te voorzien in een strakke sturing op hoeveel gas er uit het Groningenveld wordt gewonnen en de wijze waarop dat gebeurt via het door de Minister vastgestelde operationele strategie. Een winningsplicht ontslaat de vergunninghouder echter niet van het zorgvuldig uitvoeren van zijn taken binnen de voorschriften van de Mijnbouwwet en de door de Minister vastgestelde operationele strategie. Het voorgestelde tweede lid verplicht, net als artikel 33, tweede lid, de vergunninghouder alle noodzakelijke maatregelen te nemen om een ongeval te voorkomen en is een aanvulling op het eerste lid. Dit lid is bedoeld om als een zwaar ongeval zich voordoet, de vergunninghouder te verplichten alle noodzakelijke maatregelen te nemen om de gevolgen daarvan te beperken. Daarnaast regelt dit lid dat het hierbij niet alleen om gevolgen voor het milieu kan gaan, maar ook om gevolgen voor de mens. Hierbij kan niet alleen worden gedacht aan de werknemers die het mijnbouwwerk opereren, maar ook aan de bewoners in de omgeving van het mijnbouwwerk. Juist deze zorg voor de externe veiligheid rondom installaties is een verantwoordelijkheid van de vergunninghouder. De vergunninghouder blijft verantwoordelijk voor het op een veilige wijze uitvoeren van zijn werkzaamheden. Daaronder valt onder meer het onderhouden van zijn installaties en het in dienst hebben van voldoende gekwalificeerd personeel. Als de winning wordt beëindigd, rust op de vergunninghouder de verplichting om een sluitingsplan op te stellen en de verantwoordelijkheid om de locaties op een verantwoorde en veilige wijze te af te sluiten. Ook zou op grond van dit lid de vergunninghouder de plicht opgelegd kunnen worden om na de beëindiging van de winning bepaalde maatregelen te treffen indien zich nadelige effecten voordoen. Indien bijvoorbeeld de aardbevingen langer na-ijlen dan nu wordt verwacht, zou moeten worden gekeken welke maatregelen dan effectief zijn om dat tegen te gaan.

In het vijfde lid is opgenomen dat bij ministeriële regeling regels kunnen worden gesteld over hoe de door de Minister vastgestelde strategie moet worden uitgevoerd. Deze regels kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben over het verrichten van metingen en het verzamelen van data met betrekking tot seismische activiteit, aardbevingsdichtheid, grondversnelling, grondsnelheid en de schadeschaal. Met deze gegevens, die de vergunninghouder periodiek zal moeten rapporteren, kan worden gemonitord of de metingen binnen de verwachtingen van de dreigings- en risicomodellen blijven. Deze metingen zijn thans opgenomen in het Meet- en regelprotocol dat de vergunninghouder op grond van het instemmingsbesluit heeft opgesteld.

Artikel 52h

Het uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat de vergunninghouder niet meer gas uit het Groningenveld wint dan nodig is op basis van de graaddagensystematiek. Bij aanvang van het gasjaar kunnen op basis van de graaddagensystematiek alleen temperatuurscenario's worden opgesteld waaruit een raming volgt over de benodigde hoeveel te winnen gas. Pas na afloop van het gasjaar is bekend welk temperatuurscenario zich heeft voorgedaan en dus of het een warm of een koud jaar is geweest. Omdat de winning wel wordt gekoppeld aan de graaddagensystematiek is het wenselijk dat de vergunninghouder na afloop van een gasjaar een rapportage opstelt over het gerealiseerde temperatuurscenario en de hoeveelheid gewonnen gas. Op deze manier kan achteraf worden gezien of de vergunninghouder zich heeft gehouden aan de verplichting om overeenkomstig de vastgestelde operationele strategie gas te winnen. Dit laat onverlet dat de inspecteur-generaal gedurende het gasjaar ook toezicht houdt op de uitvoering van de vastgestelde operationele strategie en dat de Minister gedurende een gasjaar een tijdelijke maatregel kan opleggen.

Artikel 52i

Bij de raming moet de netbeheerder van het landelijk gastransportnet uitgaan van de optimale inzet van middelen en methoden. Hieronder valt de inzet van gasopslagen. In dat kader kan het wenselijk zijn dat de Minister beperkingen en voorwaarden kan verbinden aan zijn instemming met een opslagplan die er op zijn gericht om de winning van gas uit het Groningenveld te minimaliseren. Deze bevoegdheid is vooral van belang bij de wijze waarop de gasopslag Norg wordt ingezet omdat deze gasopslag direct verbonden is met het Groningenveld en een bijzondere functie heeft om de winning uit het Groningenveld over het jaar gelijkmatig te verdelen. Gelet op het doel om in het kader van het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld is er voor gekozen om deze bevoegdheid op te nemen in het nieuwe hoofdstuk 4a en niet toe te voegen aan artikel 36. Voor een opslagplan blijft instemming op grond van artikel 36 van de Mijnbouwwet vereist; het voorgestelde artikel 52i is een aanvulling op de gronden om hieraan beperkingen of voorwaarden te verbinden.

Artikel I, onderdeel C (wijziging artikel 105 Mijnbouwwet)

In artikel 105 van de Mijnbouwwet is bepaald wanneer de Mijnraad advies uitbrengt. Voorgesteld wordt om aan dit artikel toe te voegen dat de Mijnraad advies uitbrengt over het besluit tot goedkeuring van de operationele strategie van de vergunninghouder. Dit is in lijn met het adviesrecht dat de Mijnraad heeft bij de besluiten tot instemming met winningsplannen en opslagplannen.

Artikel I, onderdelen E en G (nieuw artikel 122a en wijziging artikel 127 Mijnbouwwet)

Bij de advisering over de voorgestelde operationele strategie(ën) van de vergunninghouder worden twee instanties betrokken. De inspecteur-generaal toetst of de voorgestelde operationele strategie(ën) de verwachte bodembeweging minimaliseert en de daarbij horende bovengrondse risico's. Een tweede, onafhankelijke, instantie, zal toetsen of de operationele strategie(ën) de bovengrondse gevolgen minimaliseert in samenhang met maatregelen van versterking en mitigatie. In artikel 122a wordt vastgelegd dat deze adviestaak bij TNO wordt neergelegd.

Deze nieuwe adviestaak sluit aan bij de doelstelling die voor TNO in de TNO-wet is opgenomen.

Artikel I, onderdeel I (nieuw artikel 167c Mijnbouwwet)

Voor het gasjaar 2018–2019 zal de Minister een nieuw instemmingsbesluit met het winningsplan van de vergunninghouder moeten nemen. Hoewel het streven is dat dit wetsvoorstel voor die datum van kracht is, vergt invoering van de besluitvormingsprocedure van dit wetsvoorstel de nodige tijd en zal deze eerst voor het gasjaar 2019–2010 toegepast worden. Artikel 167c voorziet in een overgangsbepaling zodat bij het instemmingsbesluit rekening wordt gehouden met de speciale positie van het Groningenveld. Op deze wijze kan bij het instemmingsbesluit de afweging tussen de benodigde hoeveelheid gas die nodig is uit het Groningenveld en de het veiligheidsbelang en maatschappelijk belang zoals die in het wetsvoorstel zijn opgenomen, worden gemaakt.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes