

Vergaderjaar 2023–2024

36 441

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

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 13 oktober 2021 en het nader rapport d.d. 29 september 2023, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 29 juni 2021, nr.2021001277, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 13 oktober 2021, nr. W18.21.0181/IV, bied ik U hierbij aan.

In 2018 heeft het kabinet besloten om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk, maar uiterlijk in 2030, volledig te beëindigen.² Dit wetsvoorstel voorziet in de beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld in twee opeenvolgende fasen. Daartoe wijzigt het de Gaswet en de Mijnbouwwet.

In fase 1 wordt er in beginsel geen gas meer uit het Groningenveld gewonnen anders dan een bepaald minimaal niveau uit een beperkt aantal productielocaties («minimumflow»). Hierdoor fungeert het Groningenveld feitelijk als reservemiddel. De productie van gas kan worden «opgeregeld» indien een bepaalde uitzonderingssituatie zich voordoet (kortweg extreme koude of om bepaalde technische redenen). In fase 2 kan dat niet langer. Alsdan treedt een algeheel exploitatieverbod in werking dat bepaalt dat uit het Groningenveld geen gas meer wordt gewonnen. Hierdoor wordt de gaswinning onomkeerbaar beëindigd.³

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

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

³ Artikel V, onderdeel B. Zie artikel 44 Mijnbouwwet.

De Afdeling advisering van de Raad van State gaat uit van het besluit om de gaswinning uit het Groningenveld volledig te beëindigen en stelt voorop dat de regering terecht het veiligheidsbelang van de inwoners van de Groningse regio centraal stelt. Niettemin dient in de toelichting duidelijk tot uitdrukking te komen dat dit veiligheidsbelang en het belang van de leveringszekerheid van de aardgasvoorziening in Nederland volledig in kaart zijn gebracht en voldoende zijn afgewogen. In het bijzonder de onomkeerbare beëindiging van gaswinning in fase 2 heeft verstreckende gevolgen.

In relatie tot het veiligheidsbelang wordt in de toelichting niet ingegaan op de mogelijkheid dat een strategie van minimumflow een positieve bijdrage zou kunnen leveren aan het verminderen van seismische risico's. In relatie tot het leveringszekerheidsbelang zijn, gelet op de fundamentele functie die het Groningenveld de afgelopen decennia voor de inrichting van de Nederlandse gasvoorziening heeft vervuld, de gevolgen van het wegvallen ervan voor het gewenste niveau van leveringszekerheid onvoldoende in kaart gebracht.

De Afdeling adviseert in de toelichting alsnog te voorzien in een dragende, volledige en zorgvuldige belangenafweging. Ook adviseert de Afdeling om de criteria voor inwerkingtreding van fase 2 op te nemen in het wetsvoorstel en om de formele betrokkenheid van het parlement bij het inwerkingtredingsbesluit te vergroten. Voorts maakt de Afdeling opmerkingen over het niveau van regelgeving voor het bepalen van de situaties waarin de gaswinning uit het Groningenveld in fase 1 wordt «opgeregeld». Tot slot wijst de Afdeling erop dat een motivering ontbreekt dat het wetsvoorstel een gerechtvaardigde inbreuk maakt op het eigendomsrecht van de houder van de winningsvergunning Groningenveld. In verband met het voorgaande dient het voorstel nader te worden overwogen.

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling) heeft geadviseerd op het wetsvoorstel zoals destijds voorzien. Inmiddels is de nodige tijd verstreken na het advies en is het nu voorliggende wetsvoorstel op belangrijke punten gewijzigd ten opzichte van de eerder voorgelegde versie. Aanvankelijk was het wetsvoorstel opgebouwd uit twee fasen die volgordelijk in werking zouden treden. Fase 1 zag op de bepalingen die horen bij de periode waarin het Groningenveld op de «waakvlam» staat. Dit betekent dat het veld fungeert als back-up en enkel een minimumflow gewonnen wordt dat nodig is om de productielocaties operationeel te houden, zodat zij opgeregeld kunnen worden in bepaalde uitzonderlijke situaties. Fase 2 zag op de periode na de definitieve sluiting van het veld en bevatte het verbod op gaswinning uit het Groningenveld en beschreef tegelijkertijd onder meer de overgebleven verantwoordelijkheden, zoals de zorgplicht voor de vergunninghouder de Nederlandse Aardolie Maatschappij (hierna: NAM).

Echter, in het vaststellingsbesluit Groningenveld voor het gasjaar 2022–2023 is de fase van de waakvlam (te vergelijken met fase 1) al ingegaan. De voorzieningen die hier voor nodig zijn, zijn in dat vaststellingsbesluit opgenomen. De feitelijke situatie met betrekking tot de gaswinning uit het Groningenveld is daarmee reeds vooruitgesneld op het aan de Afdeling destijds aangeboden wetsvoorstel. Om die reden is afgezien van het opnemen van deze fase in het wetsvoorstel. Het voorliggende wetsvoorstel bevat nu enkel het verbod op gaswinning en de bepalingen die nodig zijn na definitieve sluiting van het Groningenveld, voorheen aangeduid als fase 2. Het wetsvoorstel is hiermee aanzienlijk ingekort ten opzichte van het aan de Afdeling aangeboden voorstel. Dit nieuwe vertrekpunt maakt dat niet alle onderdelen van het advies van de

Afdeling nog relevant zijn ten aanzien van het nu voorliggende wetsvoorstel. Dit wordt per onderdeel verduidelijkt.

1. Achtergronden en inhoud van het wetsvoorstel

a. Achtergronden

Na de aardbevingen van 8 januari 2018 in Zeerijp besloot het kabinet op 29 maart 2018 de gaswinning uit het Groningenveld uiterlijk in 2030 te beëindigen. Daartoe is onder meer de Wet minimaliseren gaswinning Groningen in werking getreden.⁴ Daarnaast heeft de Minister van Economische Zaken en Klimaat verschillende maatregelen genomen met als doel enerzijds de vraag naar laagcalorisch Groningengas te reduceren, zoals het beperken van de vraag naar laagcalorisch gas door grote afnemers, en anderzijds het aanbod van laagcalorisch gas op andere wijze dan door winning uit het Groningenveld te vergroten, zoals de bouw van een stikstoffabriek in Zuidbroek.

Volgens de toelichting is het moment waarop de gaswinning uit het Groningenveld kan worden beëindigd inmiddels aangebroken. Dit wetsvoorstel voorziet in een regeling hiervoor.

b. Inhoud van het wetsvoorstel

De huidige gaswinning uit het Groningenveld geschiedt conform het adagium «niet meer dan nodig», dat is vastgelegd in de Gaswet. Met het wetsvoorstel worden de Gaswet en ook de Mijnbouwwet aangepast aan de situatie waarin de gaswinning uit het Groningenveld wordt beëindigd. Eerst zal nog slechts in bepaalde uitzonderingssituaties gaswinning boven een minimale stand (minimumflow) plaatsvinden (fase 1) om vervolgens onomkeerbaar te worden beëindigd (fase 2).⁵

Momenteel stelt de Minister in het jaarlijkse vaststellingsbesluit voor ieder gasjaar⁶ de operationele strategie vast voor de winning van gas uit het Groningenveld, waaruit volgt welk volume uit het Groningenveld wordt geproduceerd, afhankelijk van de temperatuur.⁷ Het wetsvoorstel voorziet voor fase 1 in enkele wijzigingen van deze procedure. Zo worden enkele elementen van de raming die de landelijke netbeheerder Gasunie Transport Services B.V. (hierna: GTS) jaarlijks aan de Minister toezendt, gewijzigd.⁸

Verder wordt een grondslag opgenomen om bij ministeriële regeling te bepalen ten behoeve van welke wettelijke taken en in welke situaties GTS een aanwijzing kan geven aan de houder van de winningsvergunning van het Groningenveld om gas te produceren boven het niveau van minimumflow (winning ten behoeve van de back-up taak van GTS).⁹ Ook wordt een grondslag opgenomen om bij ministeriële regeling te regelen in welke mate en onder welke omstandigheden gas wordt geproduceerd boven het niveau van minimumflow in verband met het belang van het kunnen voorzien van afnemers van de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas (winning in het belang van leveringszekerheid).¹⁰

⁴ Stb. 2018, 371.

⁵ Artikel V, onderdeel B.

⁶ Een gasjaar loopt van 1 oktober tot en met 30 september van het daaropvolgende kalenderjaar.

⁷ Artikel 52d Gaswet.

⁸ Paragraaf 2.3.3.1 («Toegespitste raming van de netbeheerder in fase 1»).

⁹ Artikel I, onderdeel 5, artikel 10a, vijftiende lid, Gaswet.

¹⁰ Artikel III, onderdeel B.

Het wetsvoorstel voorziet ook in een verbod om uit het Groningenveld gas te winnen in fase 2.¹¹ Omdat uit de Mijnbouwwet volgt dat als gevolg daarvan de productielocaties moeten worden ontmanteld, is beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld feitelijk onomkeerbaar, aldus de memorie van toelichting.¹² Daarnaast wordt de zorgplicht voor de vergunninghouder in de Mijnbouwwet met de gewijzigde situatie in overeenstemming gebracht.¹³

De met de twee opeenvolgende fasen samenhangende wetswijzigingen treden niet gelijktijdig in werking. Eerst treden de artikelen in werking die samenhangen met fase 1, en pas als duidelijk is wanneer fase 2 kan aanvangen, zal worden besloten tot inwerkingtreding van de daarmee samenhangende wetswijzigingen.

Leeswijzer

Hierna zal eerst worden ingegaan op de volledige beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld in fase 2 in relatie tot de veiligheid van de inwoners van de Groningse regio en de leveringszekerheid (paragraaf 2) en de criteria die gelden voor de inwerkingtreding van de daarmee samenhangende wetswijzigingen (paragraaf 3). Vervolgens worden opmerkingen gemaakt over het niveau van regelgeving voor het bepalen van de situaties waarin de gaswinning in fase 1 kan worden «opgeregeld» (paragraaf 4). Tot slot zal worden ingegaan op de gevolgen van het wetsvoorstel voor het eigendomsrecht van de vergunninghouder (paragraaf 5).

2. Gevolgen van fase 2 voor veiligheid en leveringszekerheid

a. Onvolledige belangenafweging

De Afdeling gaat uit van het besluit de gaswinning uit het Groningenveld volledig te beëindigen en stelt voorop dat daarbij terecht het veiligheidsbelang van de inwoners van de Groningse regio centraal wordt gesteld. Niettemin dient in de toelichting duidelijk tot uitdrukking te komen dat dit veiligheidsbelang en het belang van leveringszekerheid van de aardgasvoorziening in Nederland volledig in kaart zijn gebracht en voldoende zijn afgewogen.¹⁴ In het bijzonder de onomkeerbare sluiting van het Groningenveld in fase 2 heeft namelijk verstrekkende gevolgen. De afweging tussen de beide belangen van verschillende aard en verschillend gewicht staat steeds centraal bij de huidige jaarlijkse vaststelling door de Minister van de operationele strategie voor het Groningenveld en wordt terecht ook tot uitgangspunt genomen voor de keuze die in dit wetsvoorstel gemaakt wordt om het Groningenveld onomkeerbaar te sluiten. De Afdeling merkt echter op dat de memorie van toelichting de afweging van het veiligheidsbelang en het belang van de leveringszekerheid in dit wetsvoorstel onvoldoende inzichtelijk maakt.

b. Veiligheidsbelang

Het verdient opmerking dat doordat de gaswinning de afgelopen jaren is afgebouwd de seismische risico's zijn afgenomen en daardoor de veiligheid van de inwoners van de Groningse regio is verbeterd. Drukverschillen in het gasveld die door winning in het verleden zijn ontstaan zijn

¹¹ Artikel V, onderdeel B.

¹² Paragraaf 3.2.2 («Verwijdering productielocaties»).

¹³ Artikel V, onderdeel D.

¹⁴ Vergelijk Preventive Action Plan 2019, p. 25, Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 29 023, 253.

thans meer bepalend voor de seismische risico's dan het huidige verminderde winningsniveau, zo begrijpt de Afdeling.¹⁵

Bovendien heeft de Mijnraad in een eerder advies gewezen op de mogelijkheid dat gaswinning op minimumflow behulpzaam kan zijn om de drukverschillen in het Groningenveld, die zijn ontstaan door de gaswinning in het verleden en die bepalend zijn voor de seismische risico's, te vereffenen. Een strategie van minimumflow zou daardoor juist kunnen bijdragen aan vermindering van seismische risico's, en daarmee ook aan het veiligheidsbelang van de inwoners van de Groningse regio.¹⁶

Tegelijkertijd heeft Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) juist erop gewezen dat langere gaswinning – indien er sprake is van een relatief hoge minimumflow – invloed zal hebben op de seismische activiteit. SodM acht het daarom van belang de lange termijn seismische risico's behorend bij minimumflow beter in kaart te brengen.¹⁷

Uit de memorie van toelichting wordt niet duidelijk of en hoe deze aspecten, en de verschillende hierop betrekking hebbende adviezen, worden meegewogen bij de beslissing om over te gaan tot fase 2. Het ligt in de rede om deze aspecten expliciet in de afweging te betrekken.

c. Leveringszekerheidsbelang

Onder meer de Mijnraad heeft eerder gewezen op de complexiteit van het Nederlandse systeem van gasvoorziening en het fundamentele belang van het Groningenveld daarvoor.¹⁸ Daarom adviseert de Mijnraad om bij besluiten over de gaswinning uit het Groningenveld na te gaan welk niveau van leveringszekerheid wordt gehaald als het voorgenomen besluit wordt genomen.

Risico's voor de leveringszekerheid doen zich voor op het terrein van
(i) *de aanvoer van hoogcalorisch gas,*
(ii) *de beschikbaarheid van gasopslagen (berging),*
(iii) *de tijdige oplevering en de bedrijfszekerheid van de stikstofinstallatie Zuidbroek en*
(iv) *de voortgang in de afbouw van de vraag naar laagcalorisch gas.¹⁹*

De kans dat risico's op die terreinen zich verwezenlijken en onderbrekingen in de gasvoorziening zich voordoen, dient te worden gekwantificeerd. Daarbij dient tevens te worden nagegaan welke alternatieven buiten het Groningenveld indien nodig risico's zouden kunnen vermin-

¹⁵ Kamerstukken II 2020/21, 33 529, nr. 868; Staatstoezicht op de Mijnen, *Advies over de capaciteitsafbouw en sluitingsvolgorde clusters Groningen*, Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 33 529, nr. 803.

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

¹⁷ Staatstoezicht op de Mijnen, *Advies over de operationele strategie 2020/2021 voor Groningengasveld*, p. 20, Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 33 529, nr. 803.

¹⁸ Daarbij gaat het om zeer uiteenlopende omstandigheden die de complexiteit bepalen, zoals de twee kwaliteiten van het Nederlands gasnetwerk (hoog- en laagcalorisch), maar ook de vereiste bijzondere infrastructuur voor opslag, het feit dat gasinfrastructuur niet zomaar alle richtingen op te gebruiken valt hetgeen grote gevolgen kan hebben bij uitval, de lange hervattingsperiode na uitval, en de samenhang met de elektriciteitsvoorziening. Mijnraadadvies sluiting productielocaties en minimum flow Groningenveld d.d. 16 juli 2020, Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 33 529, nr. 803.

¹⁹ Mijnraadadvies sluiting productielocaties en minimum flow Groningenveld d.d. 16 juli 2020, Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 33 529, nr. 803.

deren en de leveringszekerheid zouden kunnen vergroten.²⁰ Als het gewenste niveau van leveringszekerheid niet gehaald wordt, of alleen op lange termijn of tegen te hoog geachte kosten, dient te worden nagegaan of inzet van het Groningenveld tegen die achtergrond gerechtvaardigd zou zijn.²¹

De Afdeling stelt vast dat in het wetsvoorstel noch in de toelichting daarbij wordt ingegaan op de door de Mijnraad gegeven adviezen. Geen inzicht wordt gegeven in het gewenste niveau van leveringszekerheid op de langere termijn en voor alle categorieën afnemers. Voorts ontbreekt een cijfermatige analyse van de gevolgen van de sluiting van het Groningenveld voor de kans op onderbrekingen in de gasvoorziening en de mate waarin beschikbare alternatieven soelaas bieden. Er wordt onvoldoende concreet ingegaan op de betekenis van het wetsvoorstel voor het energiebeleid in het algemeen (zowel ten aanzien van vraag als aanbod van gas, ook in relatie tot andere energiebronnen) en het belang van leveringszekerheid van gas in het bijzonder.

In de memorie van toelichting wordt min of meer volstaan met de observatie dat de overgang in Nederland van decennialange netto-exporteur naar netto-importeur van aardgas rimpelloos is verlopen gezien de goed functionerende Nederlandse gasmarkt en dat er geen reden is om aan te nemen dat deze situatie op afzienbare termijn zal wijzigen.²²

Echter, de Mijnraad adviseert onder meer om niet slechts aan te nemen dat er voldoende hoogcalorisch gas op de Noordwest-Europese markt op de korte en langere termijn beschikbaar zal zijn, maar stelt voor om – gegeven de inherente onvoorspelbaarheid van de gasmarkt – rekening te houden met het niet beschikbaar zijn van voldoende hoogcalorisch gas, of slechts tegen hoge prijzen, of onder lastige politieke voorwaarden.²³

Recente ontwikkelingen illustreren de relevantie van dit advies. Zo kon er de afgelopen winter door een hoge mondiale gasvraag minder aardgas worden geïmporteerd. Mede hierdoor hadden Nederlandse gasopslagen aan het einde van de winter een lage vullingsgraad van 18%, terwijl de winter een gemiddeld temperatuurverloop had. Door het koude voorjaar en de hoge gasprijzen was de vullingsgraad van de belangrijkste gasopslagen eind juni van dit jaar nog steeds laag (29% tegenover 73% vorig jaar). Tegen die achtergrond roept Gasunie in het recente halfjaarbericht marktpartijen op hun verantwoordelijkheid voor de leveringszekerheid te nemen en benadrukt Gasunie het belang van voldoende aanvoer- en bergingscapaciteit voor de definitieve sluiting van het Groningenveld.²⁴

²⁰ Als voorbeelden van alternatieven noemt de Mijnraad het versterken van infrastructuur, het voorzien in voldoende gasopslagcapaciteit en -volume, de inzet van LNG-terminals in kritieke situaties, langetermijnleveringscontracten, afschakelbare retailcontracten, noodvoorzieningen bij kritische afnemers. Mijnraadadvies sluiting productielocaties en minimum flow Groningenveld d.d. 16 juli 2020, Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 33 529, nr. 803

²¹ Bij besluitvorming zonder beantwoording van deze vragen, adviseert de Mijnraad gaswinning uit het Groningenveld af te bouwen, maar niet onomkeerbaar te beëindigen.

²² Paragraaf 3.6 («Leveringszekerheid na sluiting»).

²³ Mijnraadadvies sluiting productielocaties en minimum flow Groningenveld d.d. 16 juli 2020, p. 8–9, Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 33 529, nr. 803.

²⁴ Halfjaarbericht 2021, N.V. Nederlandse Gasunie, p. 14–15, via www.gasuniehalfyearreport2021.nl

Ook in andere studies wordt gewaarschuwd voor een te groot vertrouwen in de (spot)markt voor aardgas, hetgeen als groot risico voor de leveringszekerheid wordt gezien.²⁵ Het wordt realistisch geacht dat door verschillende structurele oorzaken er zich niet alleen dit jaar, maar het komende decennium krapte op de gasmarkt kan voordoen met hoge prijzen, mogelijke tekorten en druk op de leveringszekerheid tot gevolg. De goed functionerende Nederlandse gashandelsplaats zou daarom lokale productie of import via langetermijncontracten niet volledig kunnen vervangen. En anders dan in de ons omringende landen ontbreken langetermijncontracten voor de Nederlandse aardgasvoorziening vrijwel volledig.

d. Verordening leveringszekerheid

Tot slot wijst de Afdeling op de vereisten die volgen uit de Verordening leveringszekerheid gas, in het bijzonder de risico-evaluaties, preventieve actieplannen en noodplannen die lidstaten ingevolge die verordening dienen op te stellen.²⁶ Zo heeft de Minister het Preventief Actieplan Gas 2019 vastgesteld met daarin een beschrijving van de preventieve maatregelen die zijn dan wel worden genomen om te voorkomen dat er problemen met de gaslevering ontstaan.²⁷

Gegeven mogelijke gevolgen van de onomkeerbare sluiting van het Groningenveld voor de leveringszekerheid, maar bijvoorbeeld ook vanwege het als gevolg van die beslissing toegenomen strategisch belang van gasopslagen, meent de Afdeling dat de beslissing het Groningenveld onomkeerbaar te sluiten een omstandigheid oplevert die rechtvaardigt dat het Preventief Actieplan Gas 2019 tussentijds wordt bijgewerkt.²⁸ In de memorie van de toelichting wordt hier niet op ingegaan. Dat zou wel moeten.

Daarbij zou er in ieder geval op in moeten worden gegaan of volstaan kan worden met marktgebaseerde maatregelen die in geval van nood kunnen worden getroffen, of dat er omstandigheden denkbaar zijn waarin niet-marktgebaseerde maatregelen moeten worden overwogen.²⁹ Tevens zou moeten worden ingegaan op de vraag hoe het strategische belang van de gasopslagen wordt gewaarborgd op de langere termijn, gelet op onder meer de voorgenomen beëindiging van GasTerra (in 2025) en de looptijd van de afspraken over het gebruik van de gasopslag Norg in het Norg akkoord (tot medio 2027). Ten slotte zou ook moeten worden ingegaan op de rol en betekenis van andere energiebronnen, zoals huidige en toekomstige productielocaties buiten het Groningenveld.

e. Conclusie

In het licht van het voorgaande adviseert de Afdeling om in de memorie van toelichting te voorzien in een dragende en, volledige en zorgvuldige belangenafweging. Hierin dienen alle omstandigheden mee te wegen die bepalend kunnen zijn voor de veiligheid van de inwoners van de

²⁵ *De afnemende leveringszekerheid van aardgas in Nederland*, J. van den Beukel en L. van Geuns, (Oktober 2021) The Hague Centre for Strategic Studies; *The swing in Dutch gas: From autonomy to full dependence. The role of long-term contracts* (November 2018), S. Blakey, S. Srinivasan, L. Ruseckas, Z. Grainge, F. Ritter, IHS Markit.

²⁶ Verordening (EU) 2017/1938 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2017 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid en houdende intrekking van Verordening (EU) nr. 994/2010 (PbEU 2017, L 280).

²⁷ Kamerstukken II 2019/20, 29 023, nr. 253.

²⁸ Artikel 9, elfde lid, verordening leveringszekerheid.

²⁹ Artikel 9, derde en vierde lid, verordening leveringszekerheid.

Groningse regio, waaronder mogelijke gunstige effecten van een strategie van minimumflow op de seismische risico's.

Tevens adviseert de Afdeling om uiteen te zetten wat de betekenis is van dit wetsvoorstel voor het energiebeleid in het algemeen en de leveringszekerheid van de Nederlandse gasvoorziening in het bijzonder, en daarbij in te gaan op welk niveau van leveringszekerheid op de langere termijn en voor alle categorieën gebruikers gewenst wordt geacht. Vervolgens zou aan de hand van de door de Mynraad gesignaleerde risico's gekwantificeerd inzichtelijk moeten worden gemaakt hoe het gewenste niveau van leveringszekerheid kan worden gerealiseerd voordat wordt besloten tot een verbod op gaswinning uit het Groningenveld.

Voorts adviseert de Afdeling in te gaan op de consequenties van de sluiting van het Groningenveld voor het ingevolge de Verordening leveringszekerheid gas opgestelde Preventief Actieplan Gas 2019, met inachtneming van het hiervoor onder d overwogene.

De Afdeling adviseert de memorie van toelichting aldus aan te vullen en zo nodig het wetsvoorstel te wijzigen.

In dit verband wijst de Afdeling nog op het belang van zorgvuldige, volledige en tijdige communicatie jegens de maatschappij als geheel en de inwoners van Groningen in het bijzonder over de hiervoor bedoelde belangenafweging en de daaraan te verbinden consequenties, ongeacht de uitkomst daarvan.

In 2018 heeft het toenmalige kabinet besloten om het Groningenveld zo snel mogelijk definitief te sluiten. Aan deze keuze is in eerste instantie uitvoering gegeven met de wijziging van de Gaswet en de Mijnbouwwet met het oog op het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld («Niet meer dan nodig», hierna: de Wet minimaliseren gaswinning)³⁰. Het voorliggende wetsvoorstel is de daarop aansluitende uitwerking van die kabinetskeuze. Dit wetsvoorstel voorziet in de bepalingen die nodig zijn na definitieve beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld. Het voorziet onder andere in een verbod op gaswinning uit het Groningenveld en borgt de zorgplicht van NAM na sluiting van het veld. Anders dan in de aan de Afdeling voorgelegde versie van het wetsvoorstel, is daarbij gekozen voor het opnemen van een datum voor het ingaan van het verbod op gaswinning, te weten 1 oktober 2024.

Met dit wetsvoorstel komt er daarmee een definitief einde aan de gaswinning uit het Groningenveld. Uit de parlementaire enquête naar de aardgaswinning in Groningen is duidelijk naar voren gekomen dat de gaswinning heeft geleid tot onveiligheid, schades en sociale onrust. Met het verbod op gaswinning uit het Groningenveld wordt de bron van deze problematiek aangepakt.

De Afdeling stelt dat in de toelichting een dragende, volledige en zorgvuldige belangenafweging over de sluiting van het Groningenveld ontbreekt. Ten behoeve van de definitieve sluiting van het veld is in de memorie van toelichting voorzien in de brede belangenafweging, zoals geadviseerd door de Afdeling. In de toelichting zijn de kaders uiteengezet en de relevante elementen benoemd die in de afweging zijn betrokken. Deze sluiten aan bij de uitgangspunten die bij de Wet minimaliseren gaswinning zijn gehanteerd.

³⁰ Wet van 17 oktober 2018 tot wijziging van de Gaswet en van de Mijnbouwwet betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld (Stb. 2018, 371).

De Afdeling adviseert in te gaan op de consequenties van de sluiting van het Groningenveld voor het ingevolge de Verordening leveringszekerheid gas opgestelde Preventief Actieplan Gas 2019.

In 2023 worden op grond van de Verordening leveringszekerheid respectievelijk de risico evaluatie, het preventieve actieplan en het noodplan (ofwel het Bescherm- en Herstelplan Gas) geüpdatet. Daarbij wordt uitgegaan van de actuele situatie en aanstaande sluiting van het Groningenveld. De Kamer wordt in het najaar van 2023 geïnformeerd over de update.

Definitieve sluiting Groningenveld

Sinds de Wet minimaliseren gaswinning is gewerkt volgens het principe «niet meer dan nodig» met als doel het zo snel mogelijk afbouwen en definitief beëindigen van de gaswinning uit het Groningenveld. Teneinde dit doel zo snel als mogelijk te realiseren, neemt de Minister van Economische Zaken en Klimaat (hierna: de Minister) met het vaststellingsbesluit jaarlijks een besluit over de hoogte en de wijze van de gaswinning uit het Groningenveld (de zogenoemde operationele strategie) op basis van een brede afweging. Deze brede belangenafweging betreft het veiligheidsbelang dat verband houdt met de bodembeweging en de gevolgen daarvan, en het belang van veiligheid in de zin van leveringszekerheid en daaraan gerelateerde maatschappelijke belangen.

Op basis van dit wettelijk kader wordt in de vaststellingsbesluiten voor elk gasjaar de hoogte van de winning vastgesteld, aan de hand van een raming van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet, Gasunie Transport Services (hierna: GTS), van de benodigde hoeveelheid gas uit het Groningenveld. Bij de totstandkoming van het besluit worden verschillende belanghebbenden betrokken. De wet schrijft voor dat de Mijnraad, de Nederlandse organisatie voor toegepast-Natuurwetenschappelijk Onderzoek (hierna: TNO), het Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: SodM) en de regionale overheden om advies wordt gevraagd. Ook het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (hierna: KNMI) wordt gevraagd om te adviseren over de seismiciteit. In dit verband vindt voorts besluitvorming plaats met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, zodat eenieder zienswijzen kan indienen over het ontwerp-vaststellingsbesluit. Ook het parlement wordt bij iedere stap in het proces geïnformeerd.

De Afdeling wijst op het belang van een zorgvuldige, volledige en tijdige communicatie jegens de maatschappij als geheel en de inwoners van Groningen in het bijzonder over de belangenafweging en daaraan verbonden consequenties. Dit belang van duidelijke en tijdige communicatie wordt van harte onderschreven. Door middel van dit wetsvoorstel wordt duidelijkheid gegeven en is betrokkenheid van het parlement bij de eindafweging verzekerd.

Belangenafweging

Zoals geadviseerd door de Afdeling is de brede belangenafweging die resulteert in het verbod op gaswinning uit het Groningenveld per 1 oktober 2024, uitgewerkt in de memorie van toelichting. Voor de volledigheid wordt hierna de afweging op hoofdlijnen beschreven.

Het veiligheidsbelang is tweeledig en betreft zowel de veiligheidsrisico's voor omwonenden als gevolg van bodembeweging en de gevolgen daarvan 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. Kortgezegd is er enerzijds een veiligheidsbelang dat verband houdt met bodembeweging en de gevolgen daarvan en anderzijds een veiligheidsbelang in termen van leveringszekerheid. Deze deelbegrippen vormen tezamen het veiligheidsbelang.

In het hiernavolgende wordt naar aanleiding van het advies van de Afdeling nader ingegaan op het veiligheidsbelang als gevolg van bodembeweging en het leveringszekerheid-veiligheidsbelang.

Bodembeweging-veiligheidsbelang

Voor de geïnduceerde aardbevingen in het Groningenveld wordt een veiligheidsnorm gehanteerd op basis van advies van de commissie Meijdam uit 2015. Deze veiligheidsnorm is vastgelegd in artikel 52, tweede lid, onderdeel a, van de Mijnbouwwet en ingevuld in artikel 1.3a.3 van de Mijnbouwregeling. Er is een risicobeleid geformuleerd op basis van het advies van de commissie Meijdam³¹ en het advies van de Mijnraad.³²

Zoals SodM de afgelopen jaren regelmatig duidelijk heeft gemaakt, valt onder het hier bedoelde begrip veiligheid ook nadrukkelijk een tweede element: de gezondheid en het welbevinden van de inwoners van het aardbevingsgebied.³³ Het belang van het hanteren van dit brede veiligheidsbegrip wordt geïllustreerd door de studies die Gronings Perspectief sinds 2016 uitvoert naar de psychosociale impact van de gaswinning op inwoners van Groningen. Het onderzoek wordt uitgevoerd door onderzoekers van de Rijksuniversiteit Groningen en het onderzoeks-instituut Nivel in samenwerking met het Sociaal Planbureau Groningen. Het onderzoek van Gronings Perspectief laat zeer indringend zien dat inwoners van Groningen zowel fysieke als geestelijke gezondheidsproblemen hebben door de gaswinning uit het Groningenveld.³⁴ Inwoners ervaren gezondheidsklachten door de aanwezigheid van schades en de spanning die dit met zich brengt. Daarnaast hebben inwoners gezondheidsklachten door financiële zorgen over de waarde en verkoopbaarheid van hun huis, onzekerheid over de versterking van hun woning en door de lange schade- en versterkingsprocessen waarmee ze te maken hebben. Dit alles heeft duidelijke effecten op het vertrouwen van inwoners in overheden en instanties, hun kijk op de leefbaarheid van hun dorp en regio en hun toekomstverwachtingen.

De toelichting is aangevuld met een beschouwing over de wijze waarop de door de Afdeling genoemde adviezen van de Mijnraad en het SodM over het beperken van bodembeweging worden betrokken bij de besluitvorming. In de toelichting staat uitgelegd waarom de suggestie van de Mijnraad dat gaswinning op minimumflow behulpzaam zou kunnen zijn om drukverschillen te vereffenen niet kan worden overgenomen. SodM heeft hierover geconcludeerd dat het voor NAM niet mogelijk is om met een operationele strategie de bodembeweging en gevolgen voor omwonenden en gebouwen verder te beperken, omdat met het lage winningsniveau van minimumflow het autonome proces van drukvereffening de dominante factor is voor de aardbevingen en de bodemdaling

³¹ Kamerstukken II 2015/16, 33 529, nrs. 205 en 212.

³² Kamerstukken II 2018/19, 33 529, nr. 527.

³³ Zie bijvoorbeeld: Staatstoezicht op de Mijnen, «Voortgang van de versterkingsopgave en de afbouw van de gaswinning (»21-»22)», 2022.

³⁴ Zie: *Gronings Perspectief, De psychosociale impact van de gaswinningsproblematiek op bewoners in 2021 en 2022*. Eindrapport Gronings Perspectief fase 3, Rijksuniversiteit Groningen 2023.

en niet de productie zelf. Er is dus geen minimumflowstrategie denkbaar waarmee de seismische risico's verder beperkt kunnen worden.

Leveringszekerheid-veiligheidsbelang

De Afdeling merkt terecht op dat het gassysteem complex is. Mede daardoor is het vooraf niet vast te stellen welk niveau van leveringszekerheid gegarandeerd moet zijn, voordat het Groningenveld kan worden gesloten. Er is jaarlijks geraamd welk niveau van gaswinning uit het Groningenveld nodig is om de veiligheid in de zin van leveringszekerheid te borgen. Om de leveringszekerheid op de lange termijn ook na sluiting van het Groningenveld te borgen zijn randvoorwaarden gedefinieerd. Deze moeten in beschouwing worden genomen voordat tot sluiting kan worden overgegaan. Deze randvoorwaarden zijn:

- voldoende stikstofcapaciteit;
- voldoende gasopslagen beschikbaar om volume en capaciteit te leveren;
- voldoende aanvoer van hoogcalorisch gas;
- voldoende daling (binnen- en buitenland) in de vraag naar laagcalorisch gas.

Enerzijds zijn de randvoorwaarden duidelijk te kwantificeren. Anderzijds zijn de randvoorwaarden afhankelijk van elkaar en in sommige gevallen ook afhankelijk van geopolitieke omstandigheden. Het aanbod laagcalorisch gas is bijvoorbeeld afhankelijk van de aanvoer van hoogcalorisch gas en de capaciteit die beschikbaar is om hoogcalorisch gas met stikstof te converteren naar laagcalorisch. Vóór het uitbreken van de oorlog in Oekraïne ging GTS in de raming van de benodigde hoeveelheid gaswinning uit het Groningenveld er vanuit dat er voldoende aanvoer was van hoogcalorisch gas om de stikstofinstallaties optimaal in te zetten. Dit uitgangspunt is nu echter niet meer vanzelfsprekend. Tegelijkertijd heeft de oorlog in Oekraïne ook effect op de vraag naar gas. Door de hoge prijzen, verduurzaming en bewustwording is het gasverbruik omlaag gegaan. Door deze complexe samenhang van randvoorwaarden is niet op voorhand precies vast te stellen wat wanneer nodig is.

Wel is met zekerheid te stellen dat met de geplande ingebruikname van de nieuwe stikstofinstallatie in Zuidbroek de stikstofcapaciteit dusdanig wordt vergroot dat dit geen eigenstandig knelpunt meer is in het aanbod van laagcalorisch gas. Ook de omzetting van gasopslag Grijpskerk van hoogcalorische gasopslag naar laagcalorische gasopslag draagt bij aan de robuustheid van de laagcalorische gasmarkt. Daarnaast kan de gasopslag Grijpskerk de back-up rol van het Groningenveld in het kader van de Europese verordening leveringszekerheid overnemen. Ook met de ombouw van laagcalorische gasgebruikers in het buitenland en de negen grootste gebruikers van laagcalorisch gas in Nederland wordt de vraag naar laagcalorisch gas verder beperkt en de noodzaak van gaswinning uit het Groningenveld verkleind.

Aansluitend bij het advies van de Mijnraad, wordt er twee keer per jaar stil gestaan bij de stand van zaken van deze randvoorwaarden: in februari in de raming van GTS, en in oktober in de jaarrapportage van GTS over de inzet van de middelen en methoden in het afgelopen gasjaar. Deze informatie wordt nadrukkelijk betrokken bij besluiten over de gaswinning uit het Groningenveld. De raming van GTS vormt immers het startpunt voor het proces van het vaststellingsbesluit. Ook tussentijdse adviezen van GTS worden bij de besluitvorming betrokken. Zie bijvoorbeeld het vaststellingsbesluit Groningenveld 2022–2023 waarin is besloten per 1 oktober 2022 nog geen productiecapaciteit uit bedrijf te nemen vanwege

de gascrisis veroorzaakt door de oorlog in Oekraïne en onzekerheden rondom de ingebruikname van de nieuwe stikstofinstallatie in Zuidbroek.

Door de inzet van stikstofinstallaties om hoogcalorisch gas te converteren naar laagcalorisch gas, zijn laagcalorische gasgebruikers afhankelijker geworden van de hoogcalorische gasmarkt. Dit betekent dat het aanbod van hoogcalorisch gas tevens relevant is in de afweging die voor de inzet van het Groningenveld moet worden gemaakt. Dit aspect is dan ook in de raming voor het gasjaar 2023–2024 nadrukkelijk meegenomen door GTS.

Door de oorlog in Oekraïne is het uitgangspunt van onbeperkte en ongehinderde aanvoer van hoogcalorisch gas niet meer vanzelfsprekend. Dit brengt met zich dat de beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld met risico's ten aanzien van de leveringszekerheid gepaard gaat. Zoals blijkt uit de vele maatregelen die hier zijn geschetst, is alles op alles gezet om die risico's tot een minimum te beperken. De overgebleven risico's wegen niet op tegen de risico's die de inwoners van Groningen dagelijks lopen als gevolg van gecontinueerde gaswinning.

Algemeen energiebeleid en maatregelen ten aanzien van leveringszekerheid

De Afdeling waarschuwt voor een te groot vertrouwen in de (spot)markt voor aardgas. De Nederlandse gasmarkt is een goed functionerende gasmarkt en de prijsvorming op deze markt heeft wereldwijd invloed³⁵. Daarmee levert deze markt een belangrijke bijdrage aan de leveringszekerheid, niet alleen van Nederland maar ook van de Europese Unie als geheel.

De aanname dat Nederland langetermijncontracten ontbeert, is niet juist. Op de Nederlandse gasmarkt zijn grote marktpartijen actief die gas leveren aan afnemers in meerdere landen. Zij kopen gas in, ook onder langetermijncontracten, voor hun gehele portfolio waaronder ook Nederlandse afnemers vallen.

De Nederlandse overheid heeft het afgelopen jaar vanwege de uitzonderlijke situatie diverse maatregelen genomen ter versterking van de leveringszekerheid. Het gaat dan bijvoorbeeld om uitbreiding van de LNG-importcapaciteit, een subsidieregeling voor het vullen van gasopslag Bergermeer en een opdracht aan Energiebeheer Nederland (EBN) voor het additioneel vullen van gasopslag Bergermeer.

Door de gascrisis die met de oorlog in Oekraïne is ontstaan is het denken over en handelen ten aanzien van leveringszekerheid van gas wereldwijd veranderd. In Europees verband zijn diverse verordeningen vastgesteld, te weten:

- Verordening (EU) 2022/1032 van het Europees Parlement en de Raad van 29 juni 2022 tot wijziging van Verordeningen (EU) 2017/1938 en (EG) nr. 715/2009 wat betreft gasopslag (Pb 2022, L 173).
- Verordening (EU) 2022/1369 van de Raad van 5 augustus 2022 inzake gecoördineerde maatregelen ter reductie van de gasvraag (Pb EU 2022, L 206).
- Verordening (EU) 2022/2576 van de Raad van 19 december 2022 inzake de bevordering van solidariteit via een betere coördinatie van de aankoop van gas, betrouwbare prijsbenchmarks en de uitwisseling van gas over de grenzen heen (Pb EU 2022, L 335).
- Verordening (EU) 2022/2578 van de Raad van 22 december 2022 tot vaststelling van een marktcorrectiemechanisme om de burgers van de

³⁵ ACER/CEER Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity and Natural Gas Markets in 2021 – Gas Wholesale Markets Volume; July 2022

De Afdeling merkt op dat in 2021 de opslagen aan het einde van de winter een vulgraad hadden van 18% door een koude winter en een hoge mondiale gasvraag. Dit onderstreept volgens de Afdeling de relevantie van dit advies. Deze constatering van de Afdeling wordt gedeeld. De urgentie is door de Russische inval in Oekraïne zo mogelijk zelfs nog toegenomen. Inmiddels zijn er Europese verplichtingen ten aanzien van de vulgraden. Onder andere dit heeft geresulteerd in een vulgraad van meer dan 90% in de Nederlandse gasopslagen aan het begin van de winter van 2022. Ook de winter van 2023 zal worden ingegaan met goed gevulde gasopslagen. De onzekerheden door de oorlog in Oekraïne en de gevolgen voor de import van hoogcalorisch gas worden in de brede afweging tot sluiting van het Groningenveld betrokken.

3. Inwerkingtreding van fase 2

a. Criteria voor inwerkingtreding

In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat vanaf medio 2022 er naar verwachting onder normale omstandigheden in een jaar met een gemiddeld temperatuurverloop geen gas meer nodig is uit het Groningenveld. Dat betekent dat fase 1 dan in kan gaan en de daarmee samenhangende wetswijzigingen in dit wetsvoorstel in werking kunnen treden.³⁶

Het voornemen is fase 1 zo kort mogelijk te houden en zo snel mogelijk fase 2 (definitieve beëindiging van de gaswinning) in te laten gaan door de daarmee samenhangende bepalingen in dit wetsvoorstel in werking te laten treden. Dat zal met een tweede inwerkingtreedingsbesluit gebeuren.

Wanneer dit zal gebeuren, is echter afhankelijk van de vervulling van verschillende voorwaarden, namelijk:

- voldoende capaciteit van stikstofinstallaties (om bij te mengen bij geïmporteerd hoogcalorisch gas zodat het transformeert tot laagcalorisch of pseudo-Groningengas),*
- de voortgang van de afbouw van de vraag naar laagcalorisch gas en*
- de aanvoer van hoogcalorisch gas.*

In het kader van de jaarlijkse procedure waarmee de Minister de operationele strategie voor het Groningenveld vaststelt, zal blijken wanneer het moment is bereikt dat de laagcalorische gasvraag verder is afgebouwd en de laagcalorische gasmiddelen anders dan het Groningenveld – met name de stikstofinstallaties en de gasopslagen – op elk moment van het jaar aan de vraag kunnen voldoen. Vanaf dat moment kan de gaswinning onomkeerbaar worden beëindigd en stelt de Minister de datum van inwerkingtreding van de wetswijzigingen voor fase 2 vast die dan voor dat doel al gereed liggen, aldus de memorie van toelichting.³⁷

De Afdeling merkt op dat de genoemde criteria waaraan moet zijn voldaan om te kunnen besluiten tot beëindiging van de gaswinning niet zijn opgenomen in het wetsvoorstel zelf. De Afdeling onderkent dat om de vraag te beantwoorden of aan de relevante criteria wordt voldaan, feiten en omstandigheden die thans nog onbekend zijn, moeten worden

³⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 10 («Overgangsrecht, inwerkingtreding en vaste verandermomenten»).

³⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 1.3 («Route naar einde van de inzet van het Groningenveld»).

gewogen. Echter, deze afweging is thans onbegrensd en zou moeten worden ingekaderd door de criteria op te nemen in het wetsvoorstel zelf.

Als inwerkingtreding niet onmiddellijk kan, acht de Afdeling het geboden dat de wetgever de kaders schept wanneer hiertoe wel moet worden besloten. De wetgever moet niet alleen het niveau bepalen van de gewenste leveringszekerheid (zie hiervoor paragraaf 2) maar ook de relevante criteria vastleggen die vervuld moeten zijn om dat niveau te realiseren en die dus bepalen wanneer kan worden besloten tot onomkeerbare sluiting van het Groningenveld.

b. Parlementaire betrokkenheid

Daarnaast acht de Afdeling het aangewezen dat wordt voorzien in betrokkenheid van het parlement bij het besluit tot inwerkingtreding van de bepalingen die samenhangen met fase 2. Weliswaar wordt het parlement in de regel op bepaalde momenten geïnformeerd over het vaststellingsbesluit dat de Minister jaarlijks neemt over de operationele strategie voor het Groningenveld.³⁸ Echter, de beslissing over het daadwerkelijke moment waarop de gaswinning uit het Groningenveld wordt beëindigd, is dusdanig ingrijpend dat formele parlementaire betrokkenheid hierbij is vereist. Dit geldt ongeacht of in het wetsvoorstel de voorwaarden voor inwerkingtreding fase 2 nader worden genormeerd.

c. Conclusie

In het licht van het voorgaande adviseert de Afdeling allereerst om de relevante criteria waaraan moet zijn voldaan om te kunnen besluiten tot inwerkingtreding van de met fase 2 samenhangende bepalingen, op te nemen in het wetsvoorstel. Daarnaast adviseert de Afdeling te voorzien in formele betrokkenheid van het parlement bij de inwerkingtreding van fase 2, bijvoorbeeld door middel van een voorhangprocedure.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aldus aan te passen.

Zoals hiervoor is toegelicht, is het wetsvoorstel anders van opzet geworden. Er is enkel nog sprake van bepalingen die passen bij wat voorheen fase 2 werd genoemd, de periode nadat de gaswinning is gestopt en het verbod op de gaswinning een feit is. In de reactie op het tweede punt van de Afdeling staat beschreven op welke wijze de afweging wordt gemaakt die resulteert in de sluiting van het Groningenveld. In de memorie van toelichting is uiteengezet aan de hand van welke criteria, welke maatregelen en de ten aanzien daarvan gemaakte afweging het sluiten van het Groningenveld per 1 oktober 2024 verantwoord wordt geacht. Aan de strekking van de opmerkingen van de Afdeling is op deze wijze tegemoet gekomen.

Aanvullend adviseert de Afdeling om de formele betrokkenheid van het parlement te borgen bij het besluit tot sluiting van het Groningenveld. In de aan de Afdeling voorgelegde versie van het wetsvoorstel was voorzien in inwerkingtreding van het verbod op het winnen van gas uit het Groningenveld, als onderdeel van de inwerkingtreding van de wet, bij koninklijk besluit. Echter, in de huidige versie van het wetsvoorstel wordt

³⁸ De Minister informeert de Tweede Kamer ten minste tweemaal per jaar: in februari over de jaarlijkse raming door netbeheerder GTS en uitvraag van de operationele strategie aan de vergunninghouder en in september bij de vaststelling van de operationele strategie voor het aankomende gasjaar. Memorie van toelichting, paragraaf 1.3 («Route naar het einde van de inzet van het Groningenveld»).

het artikel waarin dit verbod is opgenomen voorzien van een concrete ingangsdatum. Bij de behandeling van het wetsvoorstel krijgt het parlement ten volle de mogelijkheid om zich uit te spreken over dit voorstel en daarmee is parlementaire betrokkenheid geborgd.

4. Niveau van regelgeving voor het «opregelen» van de gaswinning uit het Groningenveld in fase 1 (minimum flow)

Het wetsvoorstel voorziet in twee wettelijke grondslagen (in de Gaswet en in de Mijnbouwwet) om bij ministeriële regeling nader te regelen in welke situaties in fase 1 gas moet worden geproduceerd uit het Groningenveld boven het minimale niveau (minimumflow).³⁹ Gegeven het maatschappelijk belang dat volstrekt duidelijk is onder welke omstandigheden gaswinning uit het Groningenveld als ultimum remedium (nog) kan plaatsvinden, onderschrijft de Afdeling het in de memorie van toelichting ingenomen standpunt dat het in fase 1 nodig is dergelijke situaties wettelijk vast te leggen.⁴⁰ De Afdeling maakt in dat verband twee opmerkingen.

a. Delegatie aan de Minister

Het wetsvoorstel voorziet in een wettelijke grondslag in de Gaswet om bij ministeriële regeling te bepalen voor welke wettelijke taken en in welke situaties de netbeheerder GTS een aanwijzing kan geven om gas te produceren uit het Groningenveld in fase 1 boven het minimale niveau (minimumflow).⁴¹

De Afdeling merkt op dat het bepalen van de situaties waarin de gaswinning kan worden aangepast geen detailvoorschriften betreft, voorschriften van administratieve aard of voorschriften die vaak of snel moeten kunnen worden gewijzigd. Uitsluitend voor dat type voorschriften is delegatie aan de Minister toelaatbaar.⁴² Hier gaat het echter om de afweging welke omstandigheden het noodzakelijk maken om het Groningenveld als ultimum remedium aan te spreken.

Bovendien zijn deze wettelijke taken en situaties reeds bekend en vaststaand. In de memorie van toelichting wordt uitgebreid uiteengezet in welke drie situaties het Groningenveld een back-up functie vervult ten behoeve van de wettelijke taken van de landelijke netbeheerder GTS, namelijk

- (i) bij technische mankementen aan de stikstofinstallaties,*
- (ii) bij transportbeperkingen en*
- (iii) bij onverwachte wijzingen in de samenstelling van aangevoerd hoogcalorisch gas.⁴³*

Gelet op het voorgaande, adviseert de Afdeling het bepalen van de uitzonderingssituaties waarin de minimale gaswinning wordt «opgeregeld» niet te delegeren aan de Minister, maar dit zoveel mogelijk in het wetsvoorstel of bij algemene maatregel van bestuur te bepalen en nader uit te werken.

³⁹ Artikel I, onderdeel A, onder 5.

⁴⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.3.2 («Back-up taak GTS»).

⁴¹ Artikel I, onderdeel A, onder 5.

⁴² Aanwijzing 2.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁴³ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.3.2 («Back-up taak GTS»).

b. Reikwijdte grondslag

De grondslag om bij ministeriële regeling de aanpassing van de gaswinning in het belang van de leveringszekerheid nader te regelen heeft blijkens de memorie van toelichting het oog op situaties waarin sprake is van een hoge vraag naar laagcalorisch gas door kou die fysiek alleen kan worden afgedekt door de gaswinning uit het Groningenveld te verhogen.⁴⁴ Dat aanpassing van de gaswinning alleen in een dergelijke situatie wordt beoogd, komt echter niet tot uitdrukking in de wettelijke grondslag en blijkt tevens onvoldoende uit de artikelleden waar de wettelijke grondslag naar verwijst.⁴⁵

De Afdeling adviseert om in de genoemde wettelijke grondslag tot uitdrukking te brengen welke specifieke situatie blijkens de memorie van toelichting wordt beoogd.

De Afdeling plaatst kanttekeningen bij de grondslagen voor lagere regelgeving die waren bedoeld om de situaties vast te leggen waarin het Groningenveld boven minimumflow kan worden ingezet. Fase 1 maakt echter geen deel meer uit van dit wetsvoorstel en deze grondslagen zijn derhalve niet langer in het wetsvoorstel opgenomen. Voor de volledigheid wordt nog opgemerkt dat de situaties waarin het veld boven minimumflow kan worden ingezet, zijn beschreven in het vaststellingsbesluit Groningenveld voor het gasjaar 2022–2023. Naast de drie hiervoor genoemde situaties zijn er drie situaties toegevoegd: een laagcalorische gasopslag is feitelijk niet beschikbaar, een acute systeemonbalans dreigt door een fysiek tekort aan gas, en een pieklevering is nodig bij zeer koude omstandigheden. In het vaststellingsbesluit 2022–2023 is voorzien dat in deze kortdurende en acute situaties er boven minimumflow gewonnen mag worden tot het probleem is opgelost met een maximum van 1,5 miljard Nm³.

5. Eigendomsrecht van de vergunninghouder

Met het verbod op gaswinning uit het Groningenveld in dit wetsvoorstel wordt een inbreuk gemaakt op het eigendomsrecht van de vergunninghouder. In dat verband wordt in de memorie van toelichting verwezen naar het Akkoord op Hoofdpijnen uit 2018.⁴⁶ Omdat daarin met de vergunninghouder afspraken zijn gemaakt over (de gevolgen van) de afbouw en de beëindiging van de winning en omdat het wetsvoorstel daar slechts de uitwerking van is, is met dit wetsvoorstel niet opnieuw sprake van een inmenging in het eigendomsrecht, aldus de memorie van toelichting.⁴⁷

De Afdeling stelt voorop dat met dit wetsvoorstel (ten minste ook) sprake is van inmenging in een eigendomsrecht van de vergunninghouder. Het wetsvoorstel behoort daarom een zelfstandig dragende motivering te bevatten van de mate waarin daarvan sprake is, alsmede van de rechtvaardiging van de inbreuk. Onderbouwd dient te worden dat er een «fair balance» is tussen het algemeen belang en het individuele belang van de vergunninghouder. Hierbij dienen de in het Akkoord op Hoofdpijnen gemaakte afspraken te worden betrokken.

⁴⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.3.3 («Operationele strategie in fase 1»).

⁴⁵ Artikel III, onderdeel B.

⁴⁶ Kamerstukken II 2017/18, 33 529, nr. 493.

⁴⁷ Paragraaf 4.1.3 («Eigendomsrecht van de vergunninghouder»).

De memorie van toelichting voorziet echter niet in de bedoelde motivering. De Afdeling adviseert hier alsnog in te voorzien en de memorie van toelichting aan te vullen.

De toelichting is op dit onderdeel aangevuld met een motivering van de balans tussen het algemeen belang en het individuele belang van de vergunninghouder en de daarmee gerechtvaardigde inmenging op het eigendomsrecht van de vergunninghouder. Hierbij zijn ook de in het Akkoord op Hoofdpijnen gemaakte afspraken met Shell en ExxonMobil betrokken.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

*De vice-president van de Raad van State,
Th. C. de Graaf*

6. Overige aanpassingen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het wetsvoorstel op een aantal punten aan te vullen.

In artikel 10a van de Gaswet is de jaarlijks door GTS op te stellen raming vervangen door een jaarlijks op te leveren generieke rapportage over de leveringszekerheid van gas. Met deze rapportage wordt met regelmaat inzicht verkregen in de stand van zaken van de Nederlandse gasleveringszekerheid, inclusief de benodigde inzet van de gasopslagen.

In artikel 1 van de Tijdelijke wet Groningen staat in de begripsomschrijving van het begrip *veiligheidsnorm* een verwijzing naar artikel 52d, tweede lid, onderdeel a, van de Mijnbouwwet. Nu dat artikel met dit wetsvoorstel zal vervallen, wordt hetgeen in dat artikel is bepaald over de veiligheidsnorm verplaatst naar de begripsomschrijving in de Tijdelijke wet Groningen.

Voorts wordt geregeld dat de bepalingen over de Technische commissie bodembeweging (hierna: Tcbb) en de bijbehorende taken komen te vervallen. Gebleken is dat er sprake is van overlap met adviezen van andere instanties en dat andere taken (op termijn) worden opgepakt door bijvoorbeeld de Commissie Mijnbouwschade. De Tcbb is daarom niet langer noodzakelijk en zal worden opgeheven.

Daarnaast wordt een omissie hersteld in het onlangs toegevoegde artikel 24aj van de Mijnbouwwet waarin gronden zijn opgenomen voor het afwijzen van een aanvraag voor een vervolvergunning aardwarmte.⁴⁸ Hierin was per abuis een onderdeel van de tekst weggevalen. Dat wordt met onderhavig wetsvoorstel hersteld.

Tevens worden de wijzigingen die waren opgenomen in de artikelen VI en VII van de Wet van 13 oktober 2022 tot wijziging van de Mijnbouwwet (aanpassing van het vergunningsstelsel voor opsporen en winnen van aardwarmte) (Stb. 2022, 438) maar niet uitgevoerd konden worden vanwege de formulering van deze samenloopbepalingen, alsnog opgenomen in de Mijnbouwwet. Het betreft verwijzingen naar de startvergunning aardwarmte en de vervolvergunning aardwarmte in

⁴⁸ Dit artikel is toegevoegd door de Wet van 13 oktober 2022 tot wijziging van de Mijnbouwwet (aanpassing van het vergunningsstelsel voor opsporen en winnen van aardwarmte) (Stb. 2022, 438).

enkele artikelen van de Mijnbouwwet over het verwijderen van mijnbouw-
werken.

Tot slot wordt de samenloop met het wetsvoorstel Energiewet geregeld
ten aanzien van de te wijzigen artikelen in Gaswet.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en
de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der
Staten-Generaal te zenden.

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