
Vergaderjaar 2018-2019

34 957 Wijziging van de Gaswet en van de Mijnbouwwet betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld

H NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG
Ontvangen 5 oktober 2018

Inleiding

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de commissie voor Economische Zaken en Klimaat/Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Hieronder ga ik graag in op de gestelde vragen. Tevens zal ik hieronder kort reageren op de brief van het Groninger Gasberaad¹.

Brief van het Groninger Gasberaad

In de brief van het Groninger Gasberaad van 2 oktober 2018 aan uw Kamer wordt uw Kamer gevraagd een standpunt in te nemen over het wetsvoorstel. Ik lees in de brief met name de boodschap dat dit wetsvoorstel niet nodig is om de gaswinning uit het Groningenveld te minimaliseren. Op die aanname wil ik ingaan.

Ik ben van oordeel dat dit wetsvoorstel nodig is om de publiek geregisseerde afbouw te borgen. Daarvoor is de procedure in de huidige Mijnbouwwet en de Gaswet niet geschikt.

Zonder dit wetsvoorstel blijft NAM aan de knoppen en wordt NAM niet op afstand geplaatst: ik ben nu reactief op de winningsplannen van NAM. Dit wetsvoorstel zorgt ervoor dat ik vooraf meer kan sturen door GTS te vragen een raming te maken van de benodigde hoeveelheid gas uit het Groningenveld voor de levering van laagcalorisch gas aan eindverbruikers voorafgaand aan het komende gasjaar. Deze raming vormt vervolgens het uitgangspunt voor de operationele strategie. Er mag alleen gas gewonnen worden uit het Groningenveld wanneer er niet op een andere wijze in de levering van geschikt gas aan eindverbruikers kan worden voorzien.

Op grond van de huidige Mijnbouwwet kan ik met betrekking tot het Groningenveld wel een maximum te winnen hoeveelheid gas vastleggen maar ik kan niet juridisch afdwingen dat NAM - in een warm jaar - niet meer wint dan noodzakelijk voor de leveringszekerheid. Het Gasberaad geeft terecht aan dat sommige maatregelen om de vraag terug te brengen ook genomen kunnen worden zonder deze wet, maar dat betekent nog niet dat ik ook de middelen heb om juridisch af te dwingen dat de NAM ook daadwerkelijk minder wint.

Daarnaast biedt de wet ook wel degelijk handvaten om de afbouw van de vraag te versnellen. GTS heeft bijvoorbeeld nu niet de plicht om kwaliteitsconversie in te zetten met als doel de winning uit het Groningenveld te minimaliseren. Ook kan ik op dit moment op grond van de Gaswet niet voorschrijven welke minimuminzet van de conversiecapaciteit GTS jaarlijks moet realiseren; ACM kan ook geen toezicht houden of GTS zich houdt aan een minimuminzet. Met de wetswijziging wordt dit wel mogelijk gemaakt, en de afbouw van de winning van gas uit het Groningenveld dus versneld.

Op grond van het wetsvoorstel mag NAM nooit meer winnen dan benodigd is om eindafnemers van laagcalorisch gas te voorzien. Dit betekent dat er niet langer met een maximaal – en eventueel een minimum getal – wordt gewerkt dat NAM mag produceren ongeacht of het een warm of gemiddeld jaar is. Onder de huidige systematiek van artikel 34 en verder van de Mijnbouwwet kan ik daar minder op sturen. Met dit wetsvoorstel kan ik vooraf meer sturen en tijdens de winning beter ingrijpen.

Het Groninger Gasberaad suggereert dat de winningsplicht geïntroduceerd wordt om een onaantrekkelijk scenario voor de Nederlandse staat te voorkomen. Zij lijkt hierbij op de gasbaten te duiden. De winningsplicht

¹ Griffienummer 163436.04, Brief van Groninger Gasberaad aan de leden van de Eerste Kamer inzake minimalisering gaswinning Groningen (34957), 2 oktober 2018.

die geïntroduceerd wordt met dit wetsvoorstel is echter noodzakelijk om te voorkomen dat afnemers van laagcalorisch gas in Nederland in de kou komen te zitten.

Daarnaast geeft het Groninger Gasberaad drie specifieke kritiekpunten op het wetsvoorstel:

Subjectieve afweging

In haar brief geeft het Groninger Gasberaad aan dat er behoefte is aan een concreet afbouwplan. Zij maakt zich in dat kader zorgen over de bredere afweging van het veiligheidsbelang en het maatschappelijk belang die in het wetsvoorstel is opgenomen.

Het kabinet heeft besloten om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk te beëindigen. De gaswinning uit het Groningenveld zal uiterlijk in het jaar 2022 (ruim) onder de 12 miljard Nm³ komende te liggen in de jaren daarna snel (uiterlijk 2030) worden afgebouwd tot nul. Hiermee gaat het kabinet verder dan het advies van SodM om de gaswinning zo snel mogelijk terug te brengen naar 12 miljard Nm³. Met een zo snel als mogelijke afbouw van de gaswinning is het belang van veiligheid maximaal zwaarwegend gemaakt. In de brief van 29 maart en de brief van 6 juni 2018 jl. heb ik uiteengezet welke maatregelen genomen worden om de gaswinning ook daadwerkelijk te beëindigen en wat het daarbij behorende tijdspad is. In de brief wordt dit het basispad genoemd; dit is het afbouwplan. Dit zijn ambitieuze maar noodzakelijke maatregelen.

Tegelijkertijd moeten we accepteren dat het nog twee tot vier jaar zal duren om onder 12 miljard Nm³ te komen. In het wetsvoorstel is een aantal criteria opgenomen die de minister bij zijn afweging van het veiligheidsbelang betreft. Het gaat dan om de afweging in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm, het tempo van de afbouw van de vraag en het tempo van versterken van gebouwen. Indien woningen niet voldoen aan de 10⁻⁵ norm is het van belang hoe lang deze situatie duurt. Wordt er bijvoorbeeld binnen afzienbare tijd versterkt en gaat de gaswinning snel omlaag dan kan dit van invloed zijn op de afweging. Anderzijds wordt in de afweging betrokken in hoeverre de leveringszekerheid van de verschillende categorieën eindafnemers wordt geborgd. Hierbij is een belangrijke afweging dat kwetsbare afnemers, zoals huishoudens en zorginstellingen, en nutsvoorzieningen wel van voldoende gas kunnen worden voorzien.

De kern van het wetsvoorstel is dat NAM niet meer gas uit het Groningenveld mag winnen dan nodig is. Door actief te sturen op verlaging van de vraag naar laagcalorisch gas en het vergroten van stikstofcapaciteit zal het winningsniveau binnen enkele jaren substantieel worden afgebouwd. Daarmee geef ik voorrang aan veiligheid. Met een zo snel als mogelijke afbouw van de gaswinning heb ik het belang van veiligheid maximaal zwaarwegend gemaakt.

Veiligheidsbegrip

Verder geeft het Groninger Gasberaad moeite te hebben met het brede veiligheidsbegrip dat in het wetsvoorstel is opgenomen. Ik ben hier in antwoord op vragen van de Tweede Kamer en uw Kamer al een aantal keren op ingegaan. Met de keuze om de gaswinning zo snel mogelijk te beëindigen is er voor gekozen om de veiligheid van Groningers voorop te stellen. Tegelijkertijd is de Nederlandse samenleving de afgelopen decennia sterk afhankelijk geworden van gas. Het direct beëindigen van de gaswinning uit het Groningenveld zou betekenen dat een groot deel van de huishoudens niet langer meer kan worden voorzien van gas. Ook zorginstellingen, scholen en een aantal gascentrales komen zonder gas te zitten. Hierdoor ontstaat een veiligheidsrisico dat ook onderdeel is van het veiligheidsbelang dat in het wetsvoorstel bedoeld wordt. Op een veilige manier de gaswinning naar beneden brengen betekent ook dat er geen onveilige situatie als gevolg van het niet kunnen leveren van gas mag ontstaan. De minister moet deze brede afweging maken, daarom bestaat het veiligheidsbelang uit beide componenten.

Wettelijke basis voor versterking

Het Groninger Gasberaad geeft in haar brief aan dat in dit wetsvoorstel het diffuus is hoe verantwoordelijkheden, bevoegdheden en aansprakelijkheid voor de versterkingsopgave worden geregeld. Men vraagt zich af hoe het in de praktijk werkt dat de minister verantwoordelijkheid krijgt maar de vergunningverlener de kosten blijft betalen.

In de memorie van antwoord ben ik in gegaan op vragen van uw Kamer betreffende dit onderwerp.

Het voorliggende wetsvoorstel regelt het instrumentarium om te komen tot een minimalisering van de gaswinning uit het Groningenveld. Dit is een uitvloeisel van het kabinetsbesluit van 29 maart 2018 om de gaswinning uit het Groningenveld op de kortst mogelijke termijn te beëindigen. In dit wetsvoorstel is ook de basis gecreëerd voor een publieke aansturing en uitvoering van de versterkingsoperatie.

Het nieuwe artikel 52g, derde lid, van de Mijnbouwwet legt de verantwoordelijkheid voor de aansturing en de uitvoering van de versterkingsoperatie bij de minister. Indien het wetsvoorstel is aanvaard en tot wet is verheven, dan is het de bedoeling om dit artikel direct in werking te laten treden. In mijn brief van 3 juli 2018 aan de Tweede Kamer (Kamerstuk, 33529 nr. 502) heb ik de hoofdlijnen geschetst voor de overgang naar een nieuwe versterkingsaanpak. Ik verwacht het parlement hierover binnenkort verder te kunnen informeren.

Een wetsvoorstel waarin de publieke uitvoering van de versterkingsoperatie nader wordt vormgegeven is in voorbereiding. Deze moet nog worden geconsulteerd. Voordat dit plaats kan vinden, is nog nader overleg met de Groningse regio noodzakelijk.

Ook zijn in het Akkoord op Hoofdpijnen afspraken opgenomen over de verdeling van de kosten voor schade en versterken. Een van de afspraken is dat de Staat voornemens is zorg te dragen voor de inrichting van één of meer onafhankelijke publiekrechtelijke entiteiten, die verder Fonds wordt genoemd. Dit Fonds zal worden belast met de vaststelling en afhandeling van schade door bodembeweging die het gevolg is van gaswinning uit het Groningenveld en de opslag bij Norg en met de uitvoering van de versterkingsoperatie. NAM vergoedt alle uitgaven die door het Fonds worden gedaan bij de vaststelling en afhandeling van deze schades en voor de uitvoering van de versterkingsopgave voor zover die uitgaven betrekking hebben op het verbeteren van de veiligheid op basis van feitelijke inspecties volgens de geldende norm voor individueel risico ten gevolge van bodembewegingen. Ook betaalt NAM de uitvoeringskosten van het Fonds voor schadeafhandeling en voor de versterkingsopgave, met uitzondering van de kosten die verband houden met de bezoldiging van degenen die besluiten over de toekenning van de schade en van de uitgaven voor de versterkingsoperatie, de huisvestingskosten van het Fonds en de uitvoeringskosten die voortvloeien uit beleidswensen van de Staat of gerelateerd zijn aan het ontwikkelen van beleid en rapporteren ten behoeve van de overheid. Deze kosten komen ten laste van de overheid.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De regering erkent in haar memorie van antwoord dat zij: "op basis van art. 50 van de huidige Mijnbouwwet kan ingrijpen bij een onverwachte gebeurtenis waarbij sprake is van een ernstige aantasting van de veiligheid van omwonenden".² De leden van de CDA-fractie constateren dat het huidige artikel 50 van de Mijnbouwwet als volgt luidt: "Onze minister kan in gevallen waarin ernstige aantasting van de in artikel 49, tweede of derde lid, genoemde belangen" (bijvoorbeeld ten behoeve van de veiligheid der omwonenden (art. 49 lid 2 sub b) en/of het voorkomen van schade aan gebouwen en infrastructurele werken of de functionaliteit daarvan (art. 49 lid 2 sub d)) "ontstaat of dreigt te ontstaan, maatregelen voorschrijven ten aanzien van de in art.49, eerste en vijfde lid bedoelde activiteiten." Lid 1a van artikel 49 verwijst naar de activiteit van het winnen van delfstoffen of aardwarmte. Artikel 49, eerste lid, sub h, geeft de minister de bevoegdheid om een gebied geheel of gedeeltelijk uit te sluiten van de opsporing of winning van een delfstof of aardwarmte of het opslaan van stoffen indien de veiligheid der omwonenden dan wel andere belangen daartoe noodzaken. Is er in Groningen - en meer in het bijzonder in het gebied van het Groningenveld - niet reeds sprake van "een ernstige dreiging van aantasting van de belangen zoals de veiligheid der omwonenden en/of het voorkomen van schade aan gebouwen en infrastructurele werken of de functionaliteit daarvan"?

Artikel 50 van de Mijnbouwwet geeft mij de bevoegdheid om in ernstige situaties in te kunnen grijpen in de winning door een mijnbouwbedrijf. Ik ben mij er zeker van bewust dat de aardbevingen in Groningen schade veroorzaken en dat op dit moment niet overal wordt voldaan aan de norm van 10^{-5} . Uit de berekeningen blijkt wel dat het risico voor omwonenden binnen de grenzen blijft van wat de commissie Meijdam, en in navolging daarvan het kabinet, voor deze periode aanvaardbaar acht in combinatie met de versterkingen aan gebouwen. Van schade aan infrastructurele werken of aan de functionaliteit daarvan is tot op heden geen sprake. Ik heb tot nu toe nog niet ingegrepen op grond van dit artikel omdat ik ingrijpen dan ook moet afwegen tegen andere belangen, zoals de belangen van veiligheid van eindafnemers en het maatschappelijk belang van leveringszekerheid.

Kan de minister op grond van de huidige Mijnbouwwet derhalve niet nu al de noodzakelijke maatregelen voorschrijven, zoals een productievermindering met betrekking tot het Groningenveld, waarbij de NAM "niet meer maar ook niet minder" gas mag winnen dan "strikt noodzakelijk is", dat wil zeggen niet meer maar ook niet minder dan de hoeveelheid gas die GTS vraagt op basis van de dagelijkse behoeften?

Als ik op grond van artikel 50 van de Mijnbouwwet in wil grijpen in de winning door NAM moet ik motiveren welk van de belangen die in artikel 49, tweede en derde lid, genoemd worden, de reden is voor dit ingrijpen. In het antwoord op de vorige vraag heb ik aangegeven waarom ik tot op heden geen gebruik heb gemaakt van die bevoegdheid.

Deze maatregel op basis van artikel 50 van de Mijnbouwwet zou het verlagen van het productieniveau kunnen inhouden. Een dergelijke maatregel moet heel goed worden gemotiveerd. Een productiebeperking waarbij NAM niet meer gas mag winnen dan nodig om voldoende gas te leveren kent geen grond in artikel 50 van de Mijnbouwwet. In dit artikel komt het begrip leveringszekerheid niet voor als mogelijke grond om in te kunnen grijpen en dit kan dus ook niet opgelegd worden. Met het wetsvoorstel wordt hier wel in voorzien.

² Kamerstukken I, 2018-2019, 34957, E, pagina 3.

Anders dan met artikel 50 van de Mijnbouwwet kan met het wetsvoorstel een geleidelijke afbouw worden gerealiseerd. Met het wetsvoorstel kan op afzienbare termijn worden afgedwongen dat de productie tot onder dat niveau wordt verlaagd, tot 0 Nm³ aan toe.

Tot slot wijs ik er op de hoogte van de winning op een dag niet gelijk is aan de dagelijkse behoefte. Omdat de vraag naar gas sterk temperatuurafhankelijk is zou het winnen van de hoeveelheid gas op dagbasis nodig is voor de leveringszekerheid tot grote productief fluctuaties door het jaar heen leiden. Deze fluctuaties hebben een negatief effect op de bodembeweging. Om deze fluctuaties te voorkomen heb ik in aan het huidige instemmingsbesluit voorwaarden verbonden over vlak winnen. Ook in het ontwerp-instemmingsbesluit is de voorwaarde opgenomen dat NAM er zorg voor dient te dragen dat het verschil in productie niet groter is dan 20% per maand voor het cluster Bierum en 50% per maand voor de overige clusters (met uitzondering van Eemskanaal).

De regering stelt voorts in de memorie van antwoord: "ik hecht er wel belang aan dat het instemmingsbesluit, dat uitsluitend zal gelden voor het gasjaar 2018-2019, zoveel mogelijk in lijn is met het doel van het wetsvoorstel."³ Indien de minister met het oog op het doel, namelijk om zo min mogelijk gas uit het Groningenveld te winnen, de bevoegdheid om de gaswinning te beperken tot "niet meer maar ook niet minder dan strikt noodzakelijk" onder de huidige wet reeds bezit, waarom is het dan noodzakelijk om het instemmingsbesluit in overeenstemming te brengen met het doel van het wetsvoorstel? Waarom is de voorgestelde wetswijziging überhaupt noodzakelijk, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Op grond van de huidige Mijnbouwwet kan ik onvoldoende rekening houden met de bijzondere functie van het Groningenveld voor het kunnen voorzien van eindafnemers van laagcalorisch gas. Om dit wél mogelijk te maken voor het nieuwe vóór 15 november aanstaande te nemen instemmingsbesluit is deze wetswijziging nodig.

Ik moet als gevolg van de uitspraak van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State uiterlijk op 14 november 2018 een nieuw instemmingsbesluit vaststellen.

Ik hecht er groot belang aan dat het instemmingsbesluit, dat uitsluitend zal gelden voor het gasjaar 2018/2019, zo veel mogelijk in lijn is met het doel van het wetsvoorstel.

Daarom wordt in het nieuwe artikel 167c van de Mijnbouwwet voorgesteld dat bij het instemmingsbesluit 2018/2019 rekening wordt gehouden met de bijzondere functie van het Groningenveld waardoor het mogelijk is om het veiligheidsbelang en maatschappelijke belang van leveringszekerheid mee te kunnen laten wegen bij het instemmingsbesluit. Op basis van de huidige Mijnbouwwet kan dit niet.

De minister heeft onlangs al voor het gasjaar 2018-2019 een maximumhoeveelheid door de NAM te winnen vastgesteld, en deze bepaald op 19,4 m3 voor een gemiddeld jaar en 24,7 m3 voor een koud jaar. Is daarmee het spoedeisend karakter van het voorliggende wetsvoorstel niet komen te vervallen? De leden van de CDA-fractie vernemen graag de reactie van de regering.

Ik heb in het ontwerp-instemmingsbesluit de genoemde hoeveelheden te winnen gas opgenomen. Dit besluit is nog niet vastgesteld en moet uiterlijk 14 november worden vastgesteld. Bij dit ontwerp-besluit ben ik uitgegaan van tijdige inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Indien het wetsvoorstel niet tijdig wordt aangenomen, zal ik in ieder geval de motivering van het instemmingsbesluit hierop moeten aanpassen.

Het vorige instemmingsbesluit is door de Raad van State vernietigd op grond van een motiveringsgebrek. Zonder gebruik te kunnen maken van het wetsvoorstel, zal ook het nieuwe instemmingsbesluit minder sterk zijn.

De regering stelt in de memorie van antwoord: "Met dit wetsvoorstel wordt de huidige systematiek losgelaten waarbij de vergunninghouder NAM een winningsplan indient en de minister vervolgens instemt met dit winningsplan en aan die instemming een maximum niveau van winning als voorwaarde verbindt. Het staat NAM daarbij vrij om tot dit maximum te winnen, of het nu een warm of gemiddeld jaar is. Dat betekent bijvoorbeeld dat NAM bij een warm jaar meer kan winnen dan noodzakelijk. Met dit wetsvoorstel wordt NAM door de minister opgedragen te winnen wat noodzakelijk is voor de leveringszekerheid, niet meer en ook niet minder. NAM heeft geen rol meer bij het bepalen van de hoeveelheid gas die gewonnen kan worden. GTS stelt een raming op van de voor een gasjaar benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas. Daarbij wordt aangegeven wat de benodigde inzet van het Groningenveld is, gegeven dat eerst alle andere middelen om aan de vraag naar laagcalorisch gas te voldoen zijn ingezet. Vervolgens zal NAM, uitgaande van deze raming, een voorstel doen voor één of meerdere operationele strategieën, waarbij ook NAM het belang van het minimaliseren van de inzet van het Groningenveld als leidraad moet nemen. De minister stelt uiteindelijk de operationele strategie vast. Gegeven het hiervoor geschetste systeem zal dit een zo laag mogelijke hoeveelheid zijn die nodig is om te voldoen aan de leveringszekerheid. NAM mag niet meer winnen dan nodig is. Het wetsvoorstel geeft daarnaast de minister de bevoegdheid om de operationele strategie vast te stellen,

³ Idem, pagina 2.

waaraan NAM zich bij de winning van het gas moet houden. NAM krijgt een zogenoemde winningsplicht. Dit past niet in de huidige systematiek van de Mijnbouwwet."

In bovengenoemd citaat wordt door de regering gesteld dat de NAM, of enig andere oliemaatschappij, onder de huidige wetgeving zelf zou kunnen bepalen hoeveel m³ zij produceert. Dat is volgens de leden van de CDA-fractie echter ook onder de huidige wet niet het geval. Is het namelijk niet zo dat Gasterra (50% staat, 50% Shell/Exxon) het monopolie heeft voor het inkopen en verkopen van Gronings gas? Is het niet zo dat, afhankelijk van de buitentemperaturen (en industriële activiteiten, grootverbruikers en andere factoren), Gasterra ook thans -- en al sedert jaren -- aan GTS (100% staat) laat weten hoeveel gas zij - dus Gasterra - die dag kan verkopen aan haar klanten (vaste en spotmarktklanten)? Is het niet zo dat vervolgens GTS ook op dagelijkse basis aan de NAM laat weten hoe groot de hoeveelheid gas moet zijn die zij op die dag in het GTS-net moet stoppen?

De leden van de CDA-fractie hebben enkele vragen gesteld over hoe de totstandkoming van de Groningenproductie in de praktijk werkt en welke rollen NAM, GasTerra en GTS daarbij hebben. Het klopt dat GasTerra de enige verkoper is van Groningengas en dit gas bij NAM inkoopt. GasTerra heeft -- net als andere marktpartijen -- op dagelijkse basis contact met GTS over de hoeveelheid gas die zij in het net invoeden en/of hieraan onttrekken (het gaat daarbij om fysieke hoeveelheden, dus niet om hoeveelheid gas die GasTerra contractueel verkoopt). Dit is een wettelijke verplichting omdat GTS deze informatie van marktpartijen nodig heeft om het netwerk in balans te kunnen houden. Het is echter onjuist dat GTS aan NAM laat weten hoeveel gas zij in het gasnet moet invoeden. Op dit moment is NAM daarbij gehouden aan het instemmingsbesluit en op basis van het wetsvoorstel zal NAM zich moeten houden aan de door de minister vastgestelde operationele strategie.

Is het niet zo, dat als er op een bepaalde dag geen of nauwelijks vraag is, een oliemaatschappij toch niet gewoon zelf zomaar door kan blijven produceren?

In de afgelopen jaren is NAM door middel van instemmingsbesluiten over het Groningenveld steeds een maximaal toegestane productie per gasjaar meegegeven. In het meest recente, door de Raad van State vernietigde, instemmingsbesluit werd daarbij uitgegaan van de hoeveelheid Groningengas die nodig is om in een qua temperatuur gemiddeld jaar in de vraag naar laagcalorisch gas te voorzien. Ook in een qua weer warmer jaar -- met een lagere gasvraag -- was het NAM toegestaan deze hoeveelheid (het verschil tussen de daadwerkelijke vraag en wat er nodig zou zijn in een qua temperatuur gemiddeld jaar) te winnen. Met dit wetsvoorstel wordt NAM door de minister opgedragen te winnen wat noodzakelijk is voor de leveringszekerheid, niet meer en ook niet minder. Overigens is dit vraagstuk niet vergelijkbaar met de productie uit andere velden, omdat leveringszekerheid in de besluitvorming daarover geen rol speelt. In het geval er op een bepaalde dag nauwelijks vraag naar Groningengas is, dan zou het toch winnen van dit gas kunnen leiden tot een lagere inzet van de stikstofinstallaties. Dat is een onwenselijke situatie, die in de nieuwe systematiek kan worden voorkomen.

Is het niet zo dat na wetswijziging, ook in de nieuwe situatie zoals door de regering geschetst, GTS aan de NAM zal laten weten hoeveel gas zij die dag moet leveren?

Op grond van het wetsvoorstel stelt GTS voorafgaand aan het gasjaar een raming op van de in het komende gasjaar benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas en de hoeveelheid gas, die gelet op alle beschikbare middelen en methoden om deze hoeveelheid te minimaliseren, hiervoor uit het Groningenveld benodigd is. GTS gebruikt hiervoor temperatuurprofielen van de afgelopen 30 jaren en legt op basis hiervan een verband tussen het aantal graaddagen en de vraag naar laagcalorisch gas. Ik stuur deze raming aan NAM en kan daarbij voorwaarden verbinden aan de operationele strategie, zoals bijvoorbeeld vlakker winnen. NAM stelt op basis van deze raming een operationele strategie op en geeft daarbij aan hoe de gaswinning over de regio's wordt verdeeld, waarna ik de operationele strategie vaststel. Gedurende het gasjaar geeft GTS geen instructies aan NAM over de inzet van het Groningenveld. Na afloop van het gasjaar wordt aan de hand van de rapportage over de gewonnen hoeveelheid gas beoordeeld of NAM zich aan de operationele strategie heeft gehouden. Gedurende het gasjaar heeft NAM een beperkte operationele vrijheid.

Zoals hierboven ook aangegeven is het in de huidige situatie niet zo dat GTS aan NAM laat weten hoeveel zij op het gasnet moet invoeden.

Is het dan niet zo dat de door de regering geëntameerde 'systeemverandering' hier dus eigenlijk niets aan verandert?

Tot nu toe werd er ten aanzien van het Groningenveld gestuurd op een maximum aan de winning uit dit veld. In het instemmingsbesluit van het winningsplan van NAM werd een maximum te winnen hoeveelheid gas uit het veld toegestaan. Onder de in het wetsvoorstel voorstelde systematiek wordt gestuurd op het minimaliseren van de inzet van het Groningenveld. Zowel GTS als NAM moeten op grond van het wetsvoorstel hierop sturen. Dit is een grote verandering ten opzichte van de huidige (instemming winningsplan)

systematiek. Onder de in het wetsvoorstel voorstelde systematiek mag er nooit meer gas gewonnen worden uit het Groningenveld dan nodig is voor de leveringszekerheid.

Zou het dan in dat geval niet eerder voor de hand liggen om aan Gasterra een beperking van de winning op te leggen, in plaats van aan de NAM? Zou de minister niet juist aan Gasterra instructie moeten geven om niet meer dan alleen echte verplichtingen na te komen en geen enkele ruimte meer te geven voor het verkopen van extra gas (spotmarktklanten)? De leden van de CDA-fractie vragen de regering om gemotiveerde antwoorden op de gestelde vragen.

Gasterra is niet de operator van dit veld; dat is NAM. NAM is de exploitant van het Groningenveld en is daarmee de enige partij aan wie een instemmingsbesluit of - bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel - een operationele strategie gericht kan zijn. NAM mag op grond van het wetsvoorstel niet meer gas winnen dan vastgesteld in de operationele strategie. GasTerra verkoopt het door NAM aan haar aangeboden Groningengas. Gasterra kan als verkoper (verkoopkantoor) van het gas uit het Groningenveld niet meer gas verkopen uit dit veld dan dat er door NAM op grond van de vastgestelde operationele strategie wordt gewonnen.

Hierbij is het van belang de fysieke van de contractuele werkelijkheid te scheiden. De gasvraag wordt geraamd door GTS en is in feite een optelsom van het totale gebruik van huishoudens, bedrijven etc.,. Door vervolgens rekening te houden met alle beschikbare middelen en methoden om hoogcalorisch gas om te zetten in laagcalorisch gas kan de behoefte aan gas uit het Groningenveld worden bepaald. De activiteiten van GasTerra (het verkopen van gas via langetermijncontracten maar ook op de spotmarkt) veranderen de omvang van deze gasvraag niet en maakt de vraag naar Groningengas dus ook niet groter. Het is een gescheiden handelswereld zonder directe verbintenis met de daadwerkelijke fysieke gastroom. Ter illustratie: dezelfde kubieke meter gas wordt op de virtuele gashandelsplaats (TTF) vaak tientallen keren (door)verkocht door handelspartijen. Het geven van een instructie aan GasTerra om geen verplichtingen meer aan te gaan zou dus geen effect op de vraag naar Groningengas sorteren.

Heeft de minister thans op basis van artikel 50 van de Mijnbouwwet ook nu al de bevoegdheid om de versterkingsoperatie naar zich toe te halen?

Ik kan op grond van artikel 50 van de Mijnbouwwet maatregelen aan het mijnbouwbedrijf opleggen ten aanzien van de activiteiten die zijn genoemd in artikel 49, eerste lid en vijfde. Dat zijn activiteiten als het opsporen en winnen van delfstoffen en het verwijderen of achterlaten van niet meer in gebruik zijnde mijnbouwwerken. Ik kan op grond van dit artikel niet de versterkingsoperatie naar mij toe halen.

De regering verwijst naar het waarborgfonds voor de dekking van vergoedingen voor het geval de NAM failliet gaat. Bevat dit fonds daartoe voldoende middelen? En wat gebeurt er als dat onverhoopt toch niet het geval is? Met andere woorden, wie staat er borg voor het waarborgfonds?

In de memorie van antwoord wordt juist aangegeven dat in het Akkoord op Hoofdpijnen afspraken zijn gemaakt om te voorkomen dat NAM failliet wordt verklaard en een beroep moet worden gedaan op het Waarborgfonds mijnbouwschade. In het Akkoord op Hoofdpijnen is afgesproken dat Shell en ExxonMobil er op toezien dat NAM voorzieningen treft voor toekomstige verplichtingen voor schadeafhandeling en de versterkingsopgave en dat NAM in staat zal zijn haar bedrijfsactiviteiten te kunnen blijven uitvoeren. Daarnaast verstrekken Shell en ExxonMobil een garantie voor betalingen voor schadeafhandeling en de versterkingsopgave.

Mocht onverhoopt toch een beroep worden gedaan op het Waarborgfonds mijnbouwschade wordt, zoals in de eerdere beantwoording aangegeven, dit fonds gevuld door de olie-, gas-, zout- en opslagondernemingen die op land actief zijn. Het vermogen van het fonds bedraagt per 1 januari van elk kalenderjaar ten minste €250.000. Dit betekent dat als gedurende het jaar uit dit fonds wordt uitgekeerd het fonds op 1 januari van het volgende kalenderjaar weer aangevuld dient te zijn door de operators die op land actief zijn, zie hiervoor ook artikel 121 van het Mijnbouwbesluit. Wanneer er vanuit onverhoopt toch een beroep moet worden gedaan op het waarborgfonds, zal worden bezien of dit bedrag moet worden verhoogd.

Met dit wetsvoorstel wordt de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de NAM ingeperkt. De leden van de CDA-fractie vragen zich af of die inperking alleen geldt voor handelen van de NAM ná aanvaarding van de onderhavige wet. Blijft de NAM wel volledig strafrechtelijk aansprakelijk indien strafbare feiten, door de NAM begaan in het verleden, (alsnog) geconstateerd zouden worden? Zo niet, gaarne een toelichting

Ja, deze inperking geldt alleen voor handelen van NAM na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel. In het wetsvoorstel is opgenomen dat artikel 33 van de Mijnbouwwet niet meer van toepassing is op de winning van gas uit het Groningenveld door NAM. De voorziene datum van inwerkingtreding van deze bepaling is 1 oktober 2019, nadat de eerste operationele strategie is vastgesteld. Dat betekent dat NAM na deze datum artikel 33 niet meer kan overtreden en daarvoor niet meer vervolgd kan worden. Als na 1 oktober 2019

bekend wordt dat NAM vòòr die datum artikel 33 heeft overtreden, kan NAM daar wel voor worden vervolgd. Artikel 1, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht, dat bepaalt dat bij verandering in de wetgeving na het tijdstip waarop het feit is begaan de gunstigere norm moet worden toegepast, vindt hier geen toepassing. Met het wetsvoorstel wijzigt niet de materiële norm zelf of de strafwaardigheid daarvan, maar wordt geregeld dat deze ten aanzien van handelen van de NAM vanaf genoemde datum niet meer van toepassing zijn.

Uit de beantwoording in de memorie van antwoord menen de leden van de CDA-fractie te lezen dat het winnen van een beperkte hoeveelheid gas (4 miljard Nm³) ook op langere termijn niet wordt uitgesloten. Is het denkbaar dat zulks, bijvoorbeeld indien de energietransitie minder vlot verloopt dan nu wordt geambieerd, daadwerkelijk noodzakelijk blijft?

In de memorie van antwoord heb ik verwezen naar de brief van 29 maart 2018 (Kamerstuk, 33529 nr. 457) waarin het kabinet heeft aangekondigd dat de winning uit het Groningenveld op zo kort mogelijke termijn volledig wordt beëindigd. In deze brief is aangegeven dat uiterlijk oktober 2022, maar mogelijk al een jaar eerder de gaswinning daalt tot onder de 12 miljard Nm³, dat er vanaf 2023 volgens het basispad nog maar 4 miljard Nm³ wordt gewonnen, en dat er vanaf 2030, uitgaande van een koud jaar, geen gas meer nodig zal zijn uit het Groningenveld. Daarmee heeft het kabinet continuering van de winning uit het Groningenveld na 2030 uitgesloten. Na 2030 zal door middel van conversie met stikstof hoogcalorisch gas omgezet worden in laagcalorisch en kan op deze wijze aan de eventuele vraag naar laagcalorisch gas worden voldaan.

Is dat in termen van veiligheidsrisico's aanvaardbaar? Zou dan in delen van het Groningenveld mogelijk zijn?

Het basispad voor afbouw van de Groningse gaswinning voorziet in een winningsniveau van 4 miljard Nm³ in het gasjaar 2022-2023 en een reductie naar nul in 2030. Uit de risicoanalyse blijkt dat de afbouw van de gaswinning een sterke daling van de seismische dreiging zal geven; als er geen enkele versterking zou plaatsvinden, zijn er in 2023 naar verwachting nog 225 gebouwen die niet aan de norm voldoen. Er worden nu echter versterkingen ingezet om de 1500 gebouwen op norm te brengen die momenteel niet aan de veiligheidsnorm voldoen. In combinatie met de dalende seismiciteit leidt dat ertoe dat de veiligheidssituatie in het gasjaar 2022-2023 ruimschoots aan de norm zal voldoen. Vanaf dat jaar voorziet het basispad in een afbouw naar nul in 2030.

Blijft de infrastructuur die nodig is om gas uit het veld te winnen na de voorziene beëindiging in stand, en zal die ook na afbouw van de winning nog een bepaalde tijd worden onderhouden?

Na beëindiging van de gaswinning zijn de productieclusters van het Groningenveld niet meer nodig. Gedurende de afbouw van de winning zullen steeds minder productieclusters nodig zijn. Ten behoeve van de leveringszekerheid heb ik hierover afspraken gemaakt met Shell en ExxonMobil. In het Akkoord op Hoofdpijnen is opgenomen dat NAM een productiecluster pas definitief kan sluiten na mijn instemming. Ik zal die geven zodra een cluster definitief niet meer nodig is voor de leveringszekerheid.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

Zwaarwegende belangen

Het voorgesteld art. 52d, lid 5, Mijnbouwwet maakt gewag van een "zwaarwegend belang" aangaande de veiligheidsrisico's voor omwonenden Groningenveld. Is "het maatschappelijk belang dat verbonden is aan het niet kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas" uit lid 2 en lid 4 van dit artikel eveneens een 'zwaarwegend belang'? Zo ja, is dit laatste zwaarwegend belang nevensgeschikt aan het eerder genoemde zwaarwegend belang?

In het voorgestelde artikel 52d, tweede lid, van de Mijnbouwwet is opgenomen welke belangen de minister bij het vaststellen van de operationele strategie moet betrekken. De minister moet dit besluit motiveren. Op grond van het voorgestelde vijfde lid worden bijzondere eisen aan deze motiveringsplicht gesteld: de minister moet ieder jaar voor een ieder inzichtelijk en navolgbaar motiveren op welke wijze een zwaarwegend belang is toegekend aan de veiligheidsrisico's voor omwonenden als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de winning van gas uit het Groningenveld. Deze motiveringsplicht geeft aan dat er nooit lichtvaardig wordt besloten over de winning van gas uit het Groningenveld. Voor de andere belangen die in artikel 52d, tweede lid, worden genoemd, waaronder het maatschappelijk belang dat is verbonden met het niet kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas, geldt deze verzwaarde motiveringsplicht niet.

Individueel aardbevingsrisico en mogelijke gasafsluiting

Naar aanleiding van een vraag in het Voorlopig verslag van de CDA-leden vragen de leden van de SP-fractie wat bij een gaswinning 25,7 miljard Nm³ in het Groningenveld in 2018/19 het berekende Individueel aardbevingsrisico [IAR] is, uitgedrukt in een niet-exponentieel getal.

Een gaswinning van 25,7 miljard Nm³ in het Groningenveld in het gasjaar 2018/19 is alleen mogelijk als de aankomende winter zeer koud wordt. Bij die omvang van gaswinning ligt in 2019 volgens de risicoanalyse bij

ongeveer 2500 gebouwen het risico tussen de 1 op de 100.000 per jaar en 1 op 10.000 per jaar. Voor de versterkingsopgave ligt de prioriteit qua risico dan nog steeds bij de 1500 gebouwen waarvoor momenteel een actieplan wordt ontwikkeld.

NAM en SodM verwachten dat in de komende jaren het aantal hevige aardbevingen ($M > 1.5$) rondom het Groningenveld zal gaan afnemen.⁴ Is het correct dat indien in de komende jaren het aantal hevige aardbevingen feitelijk zou gaan toenemen, dat de modellen dan bijgesteld zullen moeten worden, en daarmee het thans verwachte IAR (individueel aardbevingsrisico)?⁵

De modellen die ten grondslag liggen aan de risicoberekeningen worden permanent verfijnd en bijgewerkt aan de hand van waarnemingen en praktijkproeven. Hierdoor neemt het inzicht toe in onder meer het effect van de bodem op de te verwachten grondversnellingen en in het effect van grondversnellingen op allerlei constructies. Jaarlijks zal het individueel aardbevingsrisico opnieuw worden berekend aan de hand van de actuele inzichten.

Onder verwijzing naar het voorgestelde artikel 52d van de Mijnbouwwet (i.h.b. lid 2) vragen de leden van de SP-fractie bij welk Individueel aardbevingsrisico [IAR], uitgedrukt in een niet-exponentieel getal, de minister overgaat tot gedeeltelijke gasafsluiting van eindafnemers? Bij welk IAR gaat de minister over tot algemene afsluiting?

De toetssteen blijft een individueel aardbevingsrisico van maximaal 1 op de 100.000 per jaar (verwachtingswaarde), in combinatie met een realiseerbare termijn waarbinnen gebouwen versterkt worden. Het risico spitst zich toe op het eventueel bezwijken van (delen van) gebouwen, en daarom wordt het berekende risico verbonden aan het aantal te versterken gebouwen. Als in de komende jaren uit berekeningen volgens de vastgestelde methode zou blijken dat de risico's van de Groningse gaswinning toch te hoog zouden uitvallen, dat wil zeggen dat het aantal te versterken gebouwen te groot is om binnen een redelijke termijn te kunnen aanpakken, dan zal de overheid er alles aan doen om de risico's alsnog binnen de veiligheidsnorm en het bijbehorende risicobeleid te brengen. Mocht verlaging van de gaswinning tot beneden de voor leveringszekerheid benodigde hoeveelheid de enige resterende optie blijken te zijn, dan zal ten eerste berekend moeten worden hoeveel de gaswinning verlaagd moet worden om het risico aantoonbaar op het vereiste niveau te brengen. Ten tweede zal dan geanalyseerd moeten worden hoe de maatschappelijke gevolgen zo beperkt mogelijk gehouden kunnen worden wanneer bepaalde (groepen van) afnemers verstoken worden van het gas dat ze nodig hebben, en moeten die gevolgen gespecificeerd worden in termen van veiligheid, gezondheid, maatschappelijke ontwrichting en economische schade. Aansluitend volgt de afweging van de maatschappelijke kosten en baten van een eventuele lagere gaswinning beneden de leveringszekerheid.

Bij welk feitelijk aantal zwaargewonden en/of doden als gevolg van aardbevingen gaat de minister over tot gedeeltelijke gasafsluiting van eindafnemers? Bij welk feitelijk aantal zwaargewonden en/of doden als gevolg van aardbevingen gaat de minister over tot algemene afsluiting? Of zal de minister nooit overgaan tot afsluitingen?

Algemene afsluiting is niet de enige optie bij een dergelijke ingrijpende aardbeving. Daarom zullen alle opties in beeld moeten worden gebracht, waaronder een andere wijze van winning, een verhoging van de stikstofconversie, een verdere verlaging van de gasvraag en/of een andere aanpak van de versterkingen. Als uit een herberekening van het risico blijkt dat die mogelijkheden toch onvoldoende effect zullen opleveren, dan resteert als enige optie een verlaging van de gaswinning tot beneden de voor leveringszekerheid benodigde hoeveelheid.

Na berekening van de risico's in relatie tot een bepaalde verlaging van de gaswinning zal dan geanalyseerd moeten worden hoe de veiligheidsrisico's en maatschappelijke gevolgen zo beperkt mogelijk gehouden kunnen worden wanneer de levering aan bepaalde (groepen van) afnemers gestaakt of opgeschort zou moeten worden.

Regeren is vooruitzien, zo heet het. Overweegt de regering om in een catastrofale situatie de omwonenden van het Groningengasveld te evacueren of een verhuizing naar andere delen van het land te entameren en faciliteren? Zo ja, hoe gaat de regering dit globaal aanpakken?

⁴ SodM 2018: <https://www.sodm.nl/onderwerpen/aardbevingen-groningen>.

⁵ Het KNMI stelde op 17 mei 2018: "Het is door de grilligheid van de bevingen voor wat betreft de locatie en sterkte niet te zeggen hoe de seismiciteit zich ontwikkelt onder verlaging van de gasproductie." Dit instituut meldt eveneens: "In de eerste vier maanden van 2018 kwam al ruim zeven keer zoveel seismische energie vrij als bij alle aardbevingen in heel 2017." (<https://www.knmi.nl/over-het-knmi/nieuws/toename-seismische-energie-groningen>)

Juist door de gaswinning uiterlijk in 2030 te beëindigen en de komende jaren snel af te bouwen tot onder de 12 miljard Nm³ wordt voorkomen dat een catastrofale situatie zou kunnen ontstaan. Zoals in het antwoord hierboven aangegeven, zie ik dan al mijn opties en zal ik indien dat noodzakelijk blijkt overgaan tot het laten staken van levering aan bepaalde groepen van afnemers.

Het voorgestelde artikel 52d, lid 3, van de Mijnbouwwet maakt gewag van een ministeriële regeling ("Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over de invulling van de veiligheidsnorm van 10⁻⁵ en de verschillende categorieën eindafnemers.") Is deze regeling gereed? Zo ja, welke is de web-vindplaats? Zo nee, dan vragen de leden SP-fractie het huidige concept van de regeling bij de Nota naar aanleiding van het verslag te voegen.

Is er voor deze ministeriële regeling een voorhang bij het parlement voorzien? Zo ja, wat voor soort voorhang? Zo nee, is de minister bereid een voorhang toe te zeggen en welk soort voorhang?

In het wetsvoorstel is geen voorhangprocedure voor de ministeriële regeling opgenomen. De uitwerking van het wetsvoorstel bij ministeriële regeling volgt qua tijd de voorziene inwerkingtreding van de artikelen van het wetsvoorstel waarop zij is gebaseerd is (1 januari 2019 en 1 oktober 2019). Ik werk op dit moment nog aan deze regeling. Ik kan u, zoals ik ook aan de Tweede Kamer heb toegezegd, het ontwerp van deze regeling zodra deze gereed is toesturen.

Aansprakelijkheid NAM

Is het correct dat volgens de huidige wet de NAM aansprakelijk is voor alle schade als gevolg van gaswinning?

Het Burgerlijk Wetboek bevat een aantal algemene regels voor aansprakelijkheid. Voor bijzondere situaties zijn er specifieke regels opgenomen over aansprakelijkheid, waaronder die voor schade als gevolg van mijnbouwactiviteiten. Op de exploitant van een mijnbouwwerk, in dit geval NAM, rust een risicoaansprakelijkheid voor alle schade als gevolg van beweging van de bodem door de gaswinning. Het wetsvoorstel verandert hier niets aan; NAM blijft dus aansprakelijk.

Zo nee, hoe is deze beperkt?

De aansprakelijkheid van NAM is niet beperkt, de hoofdregel uit het Burgerlijk Wetboek voor mijnbouwschade blijft van toepassing. In het wetsvoorstel is een voorziening getroffen om te voorkomen dat de aansprakelijkheid van NAM onbedoeld zou kunnen wegvallen door een beroep op het uitvoeren van een dwingend voorschrift van de overheid. Artikel 178, onderdeel c, van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek is namelijk buiten toepassing verklaard.

De leden van de SP-fractie vragen de regering een uitputtende nauwkeurige opsomming te geven van wijzigingen in deze aansprakelijkheid door het voorliggende wetsvoorstel en door afspraken van de regering met de NAM – steeds onder verwijzing naar de bron inclusief artikel of paginanummer.

Zoals hiervoor aangegeven, zijn er geen wijzigingen in het voorliggende wetsvoorstel omtrent de aansprakelijkheid van NAM. Evenmin zijn er afspraken met NAM gemaakt die de aansprakelijkheid van NAM wijzigen.

Voorts (dit is een andere kwestie) vragen de leden van de SP-fractie naar het mitigeren door de staat van de financiële consequenties van genoemde aansprakelijkheid van de NAM. Een voorbeeld daarvan is de voorgenomen subsidie van de staat aan de Stichting Woonbedrijf Aardbevingsgebied Groningen (in oprichting).⁶

In mijn brief van 31 augustus 2018 heb ik uw kamer geïnformeerd over mijn voornemen tot de oprichting van de Stichting Woonbedrijf Aardbevingsgebied Groningen. In deze brief heb ik aangegeven dat NAM het Woonbedrijf financiert en dat het Rijk de organisatorische kosten draagt. Daarmee is er naar mijn mening geen sprake van het mitigeren van financiële consequenties van de aansprakelijkheid van NAM.

Op welke andere terreinen heeft de regering, of heeft de regering voornemens, financiële consequenties van genoemde aansprakelijkheid van de NAM te mitigeren? – graag een uitputtende opsomming inclusief bedragen en inclusief verwijzing naar paginanummers of artikelen van stukken.

Er zijn geen voornemens om financiële consequenties van de aansprakelijkheid van NAM te mitigeren.

Maatschappelijk belang

Over de term 'maatschappelijk belang' (ex artikel 52d Mijnbouwwet) stelt de Memorie van antwoord (blz. 18 – concept-opmaak 28 sept 2018): "De term 'maatschappelijk belang' is opgenomen in het wetsvoorstel omdat langdurige onderbreking van gaslevering aan met name zakelijke afnemers ernstige maatschappelijke

⁶ Brief van de minister EZK van 31 augustus 2018 (kamerstuk 35.008 nr. A)

gevolgen kan hebben die niet direct onder het veiligheidsbelang vallen.” Maar, zo stellen de leden van de SP-fractie, zakelijke afnemers zijn, naast huishoudens en publieke instellingen, toch eveneens eindafnemers van gas! Dit zogenoemde maatschappelijk belang valt dus onder het veiligheidsbelang ex art. 52a. Derhalve is het wetsvoorstel op dit punt inconsistent.

Zakelijke afnemers zijn, zoals de leden van de SP-fractie terecht stellen, eindafnemers van gas. Als deze eindafnemers worden afgesloten kunnen zij niet langer de diensten en producten leveren die zij normaliter leveren. Deze afnemers zullen gedurende langere perioden moeten sluiten en in sommige gevallen ook failliet gaan. Dat heeft maatschappelijke gevolgen. Ik vind het niet juist om deze maatschappelijke gevolgen te kwalificeren als veiligheidsrisico's van leveringszekerheid. Daarmee bedoel ik de kans op onderkoeling, ziekten en overlijden als gevolg van het niet kunnen verwarmen van woningen en bejaardenhuizen gedurende een koude winter. Ook de risico's die samenhangen met alternatieve vormen van verwarmen en koken, zoals koolmonoxidevergiftiging en brandgevaar, zijn te scharen onder de veiligheidsrisico's.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

In antwoord op de vragen van de leden van de PvdA-fractie over het realiseren van de fysieke veiligheidsnorm van 1:100.000 stelt de regering in de memorie van antwoord: "Hoe deze norm bereikt wordt, kan bij ministeriële regeling worden uitgewerkt. Het is niet ongebruikelijk om verdere uitwerking van een norm in een ministeriële regeling op te nemen.”⁷ Gelet op de behoefte aan duidelijkheid voor de inwoners van Groningen zou het, volgens de leden van de PvdA-fractie, voor de hand liggen om de doelstellingen uit de brief van 29 maart 2018⁸ van de regering voor 2022 en 2030 met betrekking tot de minimalisering gaswinning vast te leggen in dit wetsvoorstel in plaats van dit in een ministeriële regeling nader te bepalen.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering op welke wijze de Staten-Generaal (proactief, en niet achteraf) wordt betrokken bij juridische vastlegging van het basispad voor de afbouw van de gaswinning uit het Groningenveld.

Het voorliggende wetsvoorstel voorziet in de bevoegdheid van de minister om jaarlijks de operationele strategie vast te stellen, waarbij ook het winningsniveau voor het komende jaar wordt vastgelegd. Over deze jaarlijkse besluitvorming zal de Tweede Kamer worden geïnformeerd, net als over de langjarige ontwikkeling van de gasvraag en de voortgang van de maatregelen die ik in mijn Kamerbrief van 29 maart jl. heb geschetst. Het kabinet is niet voornemens de hoogte van de winning uit het Groningenveld in latere jaren in wet- en regelgeving vast te leggen. Het kabinet streeft er immers naar om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk te beëindigen, dus ook sneller dan het basispad als dit haalbaar blijkt, en daarvoor moet het kabinet altijd van de op dat moment meest recente gegevens kunnen uitgaan.

Het bereiken van de doelstelling achter de norm is in het onderhavige dossier onder meer afhankelijk van medewerking van grootgebruikers laagcalorisch gas. Licht het niet voor de hand dat de regering binnen een bandbreedte de hoeveelheid gas voor de energie-intensieve bedrijven bij voorbaat trechtert gericht op de reductie-doelstelling van 2022? En zo nee, waarom niet?

De grootverbruikers van laagcalorisch gas spelen een belangrijke rol bij de reductie van de vraag naar Groningengas. Het kabinet wil dat deze grootverbruikers voor 2022 een duurzaam alternatief vinden voor hun laagcalorische gasverbruik of de overstap maken naar een aansluiting op het hoogcalorische gasnet. Het kabinet is in overleg getreden met alle grootverbruikers om de beschikbare opties te inventariseren en vooralsnog het pad van vrijwilligheid en samenwerking te volgen en daarmee bedrijven de ruimte te geven om binnen de gestelde periode het geschikte moment te kiezen voor ombouw naar duurzaam of hoogcalorisch gas. Dit moment is afhankelijk van de specifieke situatie van een bedrijf, waardoor het niet voor de hand ligt om vooraf een beslissing te nemen over de hoeveelheid laagcalorisch gas die op een bepaald moment aan grootverbruikers beschikbaar wordt gesteld. Indien op enig moment in het proces onvoldoende voortgang wordt gerealiseerd zal, zoals ik eerder aan de Tweede Kamer heb aangegeven, een meer dwingend spoor ingezet worden.

In de memorie van antwoord wordt door de regering gesteld: "Verder zullen de grootverbruikers moeten omschakelen op een alternatief voor laagcalorisch gas.”⁹ Dit suggereert naar de mening van de PvdA-fractieleiden dat de regering hiervoor maatregelen achter de hand houdt. Overweegt de regering in een ministeriële regeling dwingende criteria/uitgangspunten op te stellen ten behoeve van deze categorie bedrijven vragen deze leden, en zo niet, wordt deze doelrealisatie daarmee een 'onderhandelingskwestie' in plaats van een objectief gemotiveerde bepaling van het veiligheidsbelang?

Ten behoeve van de reductie van de vraag naar Groningengas bij de industrie heb ik ervoor gekozen om vooralsnog het pad van vrijwilligheid en samenwerking te volgen. Indien op enig moment in het proces onvoldoende voortgang wordt gerealiseerd zal, zoals ik eerder aan de Tweede Kamer heb aangegeven, een

⁷ Kamerstukken I, 2018-2019, 34957, E, pagina 28.

⁸ Kamerstukken II, 2017-2018, 33529, nr. 457.

⁹ Kamerstukken I, 2018-2019, 34957, E, pagina 42.

meer dwingend spoor ingezet worden. Ik verken daarom de mogelijkheid om een verplichting voor omschakeling aan bedrijven op te leggen, indien dat nodig blijkt te zijn om de benodigde afbouw van winning van Groningengas te realiseren. Dit wetsvoorstel biedt geen basis om bij ministeriële regeling een dergelijke spoor voor te schrijven.

De regering wil het COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, opdracht geven voor een nadere analyse van de gevolgen van beperkingen ten aanzien van de leveringszekerheid van gas. De regering heeft op dit moment, gelet op haar antwoord in de memorie van antwoord op bladzijde 30, geen kwantitatieve informatie die het leefbaarheidsbelang, de maatschappelijke ontwrichting of het werkgelegenheidsbelang in relatie tot leveringszekerheid voldoende (kan) onderbouwen. De leden van de PvdA-fractie stellen vast dat daarmee de afweging van deze belangen ten opzichte van het fysieke veiligheidsbelang van de inwoners van Groningen, gelet op de evidente elasticiteit van de gasbehoefte bij afnemers, een lastige kwestie wordt. Waar ligt de grens tussen de 'vanzelfsprekende luxe' van de 'onbeperkte' gasbehoefte en de 'noodzakelijke' hoeveelheid gelet op de toepassing van artikel 52d? Er is een ondergrens, maar waar die ligt en welke bandbreedte die heeft, weet de regering (kennelijk) niet. Is deze conclusie correct? Zo nee, waarom niet?

De situatie van 'vanzelfsprekende luxe', zoals de leden van de PvdA-fractie dit noemen, waarbij er decennia lang een overvloed van Groningsgas beschikbaar was, wordt met de brief van het kabinet van 29 maart definitief verlaten.

Vanaf nu is de vraag naar laagcalorisch gas niet langer een vast gegeven, maar die vraag is beïnvloedbaar. Dat vraagt offers van onder meer de grootverbruikers die uiterlijk in 2022 over moeten zijn gestapt op een alternatief voor laagcalorisch gas. Ook van de huishoudens worden offers gevraagd: zij moeten ook overstappen op een alternatieve energiebron voor het verwarmen van hun huizen en voedsel. Het niveau van leveringszekerheid van laagcalorisch gas is dus niet langer een gegeven. Ik voer zowel het advies van SodM om de winning zo snel mogelijk naar 12 miljard Nm³ terug te brengen als het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State om voorrang te geven aan de veiligheid van de Groningers uit. Het geven van voorrang aan de veiligheid van Groningers betekent namelijk niet dat ik geen afweging meer mag maken tussen veiligheid en de maatschappelijke gevolgen van leveringszekerheid.

De kern van het wetsvoorstel is dat er niet meer gas uit het Groningenveld mag worden gewonnen dan nodig is voor de leveringszekerheid. De systematiek is gericht op het winnen van zo min mogelijk gas uit het Groningenveld. Het Groningenveld wordt gezien als het sluitstuk in de vraag naar laagcalorisch gas. De benodigde hoeveelheid gas wordt jaarlijks door GTS geraamd. NAM mag niet meer winnen dan op grond van de raming van GTS noodzakelijk wordt geacht voor de leveringszekerheid, maar op grond van het wetsvoorstel ook niet minder. De vast te stellen operationele strategie bepaald hoeveel gas NAM moet winnen uit het Groningenveld, niet meer en niet minder.

Betekent dat in 2019 een eenvoudige verlaging van het winningsplafond conform vigerende wetgeving met bijvoorbeeld 2 à 3 miljard m³ ten opzichte van 2018 even veel zekerheden geeft als een operationele strategie voor 2019 op basis van het huidige wetsvoorstel en de bestaande beschikbare gegevens? (Zie bladzijde 16 van de memorie van antwoord: "Het basispad laat zien dat de gaswinning jaarlijks omlaag kan..") Zo nee, waarom niet?

Op basis van de bestaande Mijnbouwwet dient NAM eerst een winningsplan in, waarna de minister al dan niet hieraan zijn instemming verleent en daaraan voorschriften verbindt. Met dit wetsvoorstel zet het kabinet in op een betere aansturing van de gaswinning uit het Groningenveld met als doel de gaswinning te minimaliseren. Hierdoor wordt het veiligheidsbelang van de Groningers beter geborgd ten opzichte van de huidige procedure in de Mijnbouwwet. Allereerst is de systematiek om tot een besluit te komen gericht op het winnen van zo min mogelijk gas uit het Groningenveld. Het Groningenveld moet gezien worden als het sluitstuk in de vraag naar laagcalorisch gas. NAM mag niet meer winnen dan noodzakelijk. Dit betekent dat er niet langer met een maximaal getal wordt gewerkt dat NAM mag produceren ongeacht of het een warm of gemiddeld jaar is, maar ook, door een jaarlijkse vaststelling, dat de winning naar beneden toe wordt bijgesteld als blijkt dat de vraag is afgenomen. Dit is van belang in verband met de veiligheidsrisico's voor de Groningers. Onder de huidige systematiek van artikel 34 en verder van de Mijnbouwwet kan de minister daar minder op sturen.

Beschikt de regering over calamiteitenplannen waarbij een eventueel noodzakelijke verdeling van de gaslevering op basis van een prioriteitsvolgorde is vastgelegd?

Er is op dit moment een "Afschakelplan Gas" in ontwikkeling waarin wordt voorzien in het afschakelen van grote gasgebruikers bij een daadwerkelijk gastekort gebaseerd op –voor zover technisch mogelijk– een gedefinieerde prioriteitsvolgorde. Momenteel werk ik samen met GTS aan het opstellen van het plan dat zo veel als mogelijk zal zijn toegesneden op de praktijk.

Beschikt de regering over de juridische middelen om eventueel over te gaan tot rantsoenering?

Voor rantsoenering geeft de Distributiewet een basis. Deze wet valt onder de noodwetgeving en wordt van kracht nadat de noodtoestand is afgekondigd of als er sprake is van buitengewone omstandigheden die inwerkingstelling van de Distributiewet rechtvaardigen.

Is de regering bereid door middel van sectorplannen een reductiedoelstelling op te leggen, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

De meeste sectoren zijn voor hun productieproces – in ieder geval op de korte termijn - afhankelijk van de beschikbaarheid van (laagcalorisch) gas. Het opleggen van een reductiedoelstelling op de korte termijn leidt door het gebrek aan direct beschikbare alternatieven meteen tot het stilzetten van (een deel van) de productie in die sector. Op de langere termijn is een reductie wel mogelijk via het door mij ingezette traject van de ombouw van industriële grootverbruikers op duurzame alternatieven of hoogcalorisch gas.

De minister van Economische Zaken en Klimaat,

Eric Wiebes