

Vergaderjaar 2017–2018

34 957

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

Nr. 14

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 25 juni 2018

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat. De antwoorden op de vragen van de bij het verslag betrokken fracties zijn op zo veel mogelijk in volgorde van het verslag beantwoord.

I. ALGEMEEN

1. Aanleiding

De leden van de D66-fractie vroegen naar de effecten voor de begroting en de mogelijke versnelling van de afbouw van de winning uit het Groningenveld, zoals op 6 juni jl. aan de Kamer gemeld (Kamerstuk 33 529, nr. 474).

In de Voorjaarsnota is inzicht gegeven in de effecten van de beëindiging van de gaswinning in Groningen, zoals deze in het basispad van het kabinet uit de Kamerbrief van 29 maart jl. (Kamerstuk 33 529, nr. 457) is voorzien. Mogelijke aanpassing van het basispad is pas aan de orde zodra de onderliggende maatregelen daadwerkelijk zeker gesteld zijn, zowel uit oogpunt van leveringszekerheid als in economische, juridische en technische zin. De netbeheerder van het landelijk gastransportnet (GTS) beoordeelt dit. De reductiemaatregelen die in onderzoek zijn zullen naar verwachting niet eerder dan het gasjaar startende in oktober 2019 effect hebben op het te winnen volume.

De Kamerbrief van 6 juni jl. over de voortgang van de aangekondigde maatregelen heeft geen invloed op het basispad en ook niet op dit wetsvoorstel. Het wetsvoorstel gaat uit van het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld. Indien er verminderd kan worden omdat reductiemaatregelen genomen zijn, komt dit op basis van het voorliggende wetsvoorstel tot uitdrukking in de raming van GTS.

Deze leden vroegen tevens of een eventuele wijziging in kosten voor schadevergoeding en versterking zijn meegenomen in de ramingen van de Voorjaarsnota.

Het wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de kosten voor schadevergoeding en versterking van gebouwen. Deze kosten worden betaald door NAM. Zoals in de Voorjaarsnota wordt toegelicht leiden deze kosten via lagere afdrachten door NAM tot lagere gasbaten. Conform de begrotingsregels hoeven deze kosten niet onder het uitgavenplafond te worden geplaatst.

De leden van de PvdA-fractie vroegen om een toelichting over hoe er wordt omgegaan met de financiële gevolgen van besluiten op basis van de aangepaste Mijnbouwwet.

In de reguliere begrotingscyclus zal steeds een actuele raming van de verwachte aardgasbaten bij de verwachte winningsniveaus worden opgenomen. Achteraf zal hierover steeds in het jaarverslag worden gerapporteerd. De budgettaire gevolgen van besluiten over het volume van gaswinning worden ingepast in het uitgavenkader. Naast de uitgaven die onder het uitgavenplafond worden ingepast, leidt onder andere de schade- en versterkingsopgave tot meerkosten die door NAM worden betaald maar die via lagere afdrachten door NAM zorgen voor lagere gasbaten. In navolging van de begrotingsregels hoeven deze kosten niet onder het uitgavenplafond te worden ingepast.

2. Hoofdlijnen

2.1 Minimaliseren gaswinning uit Groningen

De leden van de VVD-fractie hebben de regering gevraagd nader in te gaan op de situatie met betrekking tot het afsluiten van de gasputten, zij vroegen zich af of er een plan is.

Voor het definitief afsluiten van de gasputten, het opruimen van winningslocaties en andere praktische vraagstukken op weg naar de stopzetting van de gaswinning uit het Groningenveld wordt onderzocht wat de beste strategie is. Dit afsluiten moet weloverwogen gebeuren, want «weg is weg». Een eenmaal definitief afgesloten put kan niet weer in productie worden genomen. Omdat de daadwerkelijke vraag naar gas sterk afhankelijk is van temperatuur en windsnelheid, is de benodigde capaciteit om aan de vraag te voldoen niet gelijk aan het verwachte jaarvolume gedeeld door 365 dagen. De netbeheerder van het landelijk gastransportnet dient rekening te houden met wat noodzakelijk is om het gassysteem operationeel te houden. Dit kan betekenen dat sommige putten beschikbaar dienen te blijven om het capaciteitsvraagstuk op te lossen, ook wanneer zij volumematisch niet meer nodig zouden zijn.

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af of dit gasjaar de productie onder de 20 miljard Nm³ zou kunnen uitkomen of dat daar het wetsvoorstel voor nodig is.

Daarnaast vroegen de leden van de CDA-fractie of het winningsbesluit voor het gasjaar 2018–2019 aan kan sluiten bij het voorliggende wetsvoorstel, zodat in het winningsbesluit voor komend gasjaar net zoals de operationele strategie de graaddagensystematiek gevolgd moet worden en dat daarmee een lagere winning vastgelegd kan worden.

NAM mag op basis van de voorlopige voorziening van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 21,6 miljard Nm³ winnen. Tot en met mei 2018 is er dit gasjaar 14,6 miljard Nm³ geproduceerd. Het is de

verwachting dat het uiteindelijke winningsniveau voor dit gasjaar tussen 19,5 en 21 miljard Nm³ zal zijn.

Voor het gasjaar 2018–2019 is NAM gevraagd een aanvulling te maken op het bestaande winningsplan. NAM is gevraagd om daarbij rekening te houden met de raming van GTS zoals deze is opgesteld bij de brief van 29 maart 2018 aan uw Kamer en daarbij de graaddagenssystematiek toe te passen. Dit betekent dat NAM uit gaat van 19,4 miljard Nm³ bij een gemiddeld jaar en 25,7 miljard Nm³ in een koud jaar. Binnenkort ontvang ik de aanvulling op het winningsplan en deze zal worden voorgelegd aan de adviseurs.

De leden van de VVD-, PvdA- en D66-fractie hebben vragen gesteld over de rol van GTS. Men vraagt zich af of GTS voldoende in staat is om die rol objectief uit te voeren.

GTS heeft als beheerder van het landelijke gastransportnet het beste zicht op alle gasstromen in Nederland en op de grenspunten met België en Duitsland. GTS heeft ook uitstekende contacten met de netbeheerders over de grens. GTS is voor het opstellen van de ramingen eenvoudigweg de meest kundige partij. In de praktijk heeft GTS al sinds een aantal jaren een adviserende rol in het kader van de leveringszekerheid. Dit wetsvoorstel formaliseert die rol en geeft bovendien een strakker kader waarbinnen GTS raamt. In het voorgestelde artikel 10a, eerste lid, onderdeel q, van de Gaswet wordt bovendien wettelijk geregeld dat GTS alle beschikbare middelen en methoden die de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas minimaliseren bij de raming moet betrekken. Het is de wettelijke taak van GTS om het landelijke gastransportnet te beheren en in balans te houden. GTS is daarom ook de partij die kan vaststellen hoeveel gas nodig is om het transportnet operationeel te houden. GTS heeft geen financieel belang bij de hoeveelheid gas die uit het Groningenveld wordt gewonnen. Als netbeheerder mag GTS niet actief zijn in de productie, handel of levering van gas.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen waarom het doel van de wetgeving, het zo snel mogelijk terugbrengen van de gaswinning naar nul, niet duidelijker in het wetsvoorstel zelf is opgenomen.

Het beleid van dit kabinet is om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel als mogelijk te beëindigen. Hiertoe heeft het kabinet bij de brief van 29 maart 2018 haar voornemens bekend gemaakt. Het doel van dit wetsvoorstel is, mede gelet op dit beleidsvoornemen, het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld. Het minimaliseren zal uiteindelijk leiden tot het volledig stopzetten van de gaswinning uit Groningen. De gaswinning uit het Groningenveld is onder de nieuwe systematiek het sluitstuk van de voorzieningszekerheid. Er mag pas gas gewonnen worden uit het Groningenveld wanneer er niet op een andere wijze in de levering van geschikt gas aan eindverbruikers kan worden voorzien. De raming van de vraag naar laagcalorisch gas en de optimale inzet van andere middelen en methoden om in de verwachte vraag te voorzien spelen daarbij een belangrijke rol.

De leden van de SP-fractie vroegen waarom niet in het wetsvoorstel is opgenomen wat de stappen richting nul gaan zijn met bijbehorend tijdsplan. Ook vroegen zij of het wetsvoorstel ruimte biedt om naar vraag te blijven winnen en wat er gebeurt als de plannen van de industrie of de gebouwde omgeving achterblijven. Kunnen op dat moment dwingende maatregelen worden genomen om de belofte vermindering te halen.

In het wetsvoorstel wordt een nieuwe systematiek vastgelegd om te bereiken dat het gas uit het Groningenveld het sluitstuk vormt voor de inzet van laagcalorisch gas. Het kabinet heeft bij brief van 29 maart 2018 aangekondigd de gaswinning uit het Groningenveld zo snel als mogelijk te beëindigen. De nieuwe systematiek van het wetsvoorstel dient ter ondersteuning van deze beslissing. Om aan de vraag naar laagcalorisch gas te voldoen, moeten straks namelijk eerst alle andere beschikbare middelen worden ingezet. Omdat het doen dalen van de vraag naar laagcalorisch gas van veel factoren afhankelijk is die niet op voorhand exact in te schatten zijn, is het niet mogelijk om de stappen richting een gaswinningsniveau van nul en een bijbehorend tijdsplan in de wet op te nemen. Het wetsvoorstel biedt echter geen ruimte voor de vergunninghouder om naar eigen inzicht te blijven winnen. 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 van Economische Zaken en Klimaat 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.

Ik ben op dit moment in gesprek met de grootverbruikers van laagcalorisch gas om op vrijwillige wijze over te stappen van laagcalorisch gas naar hoogcalorisch gas of om te verduurzamen. Die gesprekken verlopen constructief en ik verwacht daarmee de benodigde vermindering van de vraag naar laagcalorisch gas te realiseren. Ik houd echter wel de mogelijkheid achter de hand om op enig moment meer dwingende maatregelen te nemen, als blijkt dat op vrijwillige basis de vraag naar laagcalorisch gas onvoldoende wordt gereduceerd. Daarbij overweeg ik onder meer fiscale prikkels en een wettelijke verplichting.

De leden van de SP-fractie vroegen naar wat het operationeel houden van het systeem betekent. Ook de leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd hoeveel gas benodigd is voor het operationeel houden van het systeem.

Het systeem operationeel houden betekent dat de vraag naar laagcalorisch gas en het aanbod van laagcalorisch gas in balans is. Behoudens beperkte mogelijkheden om gas in het netwerk op te slaan, betekent dit dat er op elk moment even veel gas in het laagcalorisch net wordt gebracht als dat er uit gaat. De vraag naar laagcalorisch gas is afhankelijk van de effectieve temperatuur. Afhankelijk van de mogelijkheid om hoogcalorisch gas via kwaliteitsconversie of bijmenging om te zetten in laagcalorisch gas bepaalt de vraag naar laagcalorisch gas hoeveel gas er nog uit het Groningenveld moet worden gewonnen om het systeem operationeel te houden. Op dit moment is, afhankelijk van de effectieve temperatuur en de inzet van kwaliteitsconversie en het bijmengen van hoogcalorisch gas een winningsniveau tussen 14 miljard Nm³ en 25,7 miljard Nm³ per jaar uit Groningen noodzakelijk om het systeem operationeel te houden. Dit winningsniveau kan alleen naar beneden worden gebracht om door de vraag naar laagcalorisch gas te verminderen of door de mogelijkheden om hoogcalorisch gas om te zetten in laagcalorisch gas te vergroten. In de brieven van 29 maart en 6 juni jl. is aangegeven hoe de gaswinning uit het Groningenveld de komende jaren kan worden afgebouwd.

De leden van de SP-fractie vroegen zich af waarom gaswinning op de Noordzee meer winstgevend wordt gemaakt. De leden vroegen waarom niet meer wordt ingezet op verduurzaming. De leden zien ook graag een gerichte afname en verduurzaming waar mogelijk bij de kleine velden en zo gaswinning als geheel als sluitstuk te zien.

Het kabinet legt de prioriteit bij een zo snel mogelijke transitie naar duurzame energie en zet maximaal in op verduurzaming van de energievoorziening. Hierover worden afspraken vastgelegd in het Klimaatakkoord. Het is daarbij van belang te onderkennen dat het Nederlandse aardgasverbruik op dit moment nog hoog is. In 2017 bedroeg het Nederlandse aardgasverbruik nog ca. 40 miljard m³. Het terugdringen daarvan, zowel binnen de bebouwde omgeving als voor de industrie, heeft een hoge prioriteit. Nederland zal echter nog enkele decennia (in een afnemende hoeveelheid) behoefte hebben aan aardgas (Nationale Energieverkenning 2017 (Kamerstuk 30 196, nr. 559)). De lengte van deze periode en de omvang van de aardgasvraag worden mede bepaald door de snelheid waarmee het benodigde aantal alternatieve warmtebronnen beschikbaar komt en het tempo waarin alle woningen en bedrijven op een veilige, betrouwbare en betaalbare wijze hierop kunnen worden aangesloten.

Zolang en in zoverre er Nederlandse vraag naar aardgas resteert, wil het kabinet aardgas winnen in eigen land, waar en voor zover dit veilig kan voor bewoners en omgeving. Gaswinning in eigen land is beter dan importeren. Het is beter voor het klimaat, beter voor de werkgelegenheid en de economie, beter voor het behoud van de aanwezige kennis van de diepe ondergrond en van de aanwezige gasinfrastructuur, en ook beter om niet onnodig afhankelijk te zijn van het buitenland. Om te voorkomen dat de gaswinning uit de kleine velden op de Noordzee door het slechte investeringsklimaat al op korte termijn zal verdwijnen, spant het kabinet zich in om economisch perspectief voor de offshore gassector te behouden. De kleine velden bieden gedurende een fase van gestage afbouw nog perspectief voor een veilige gaswinning, mits het investeringsklimaat op peil blijft en er meer aandacht is voor het betrekken van de omgeving en een adequate schadeafhandeling.

2.2 Risico's

De leden van de VVD-fractie vroegen naar scenario's over gebieden die onleefbaar worden zonder levering van gas. Wanneer er geen gas beschikbaar is, betekent dit direct dat ruimtes niet kunnen worden verwarmd, er niet kan worden gekookt en dat er geen warm water is.

Tegen de achtergrond van een dag met vrieskou betekent dit concreet het risico op ziekte en dood, met name voor kwetsbare groepen die niet in staat zijn om zichzelf van alternatieven te voorzien, bijvoorbeeld omdat zij al over een zwakkere gezondheid beschikken. Een deel van de bevolking zal wel in staat zijn om zich van alternatieven te voorzien (bv. een elektrische kachel, een magnetron of een waterkoker), maar een massale overstap op het gebruik van deze apparaten zou leiden tot een belasting die het elektriciteitsnet niet aankan. Mogelijk gaat men ook campingbrandertjes (gas, benzine, petroleum) gebruiken met serieuze gevolgen voor de veiligheid. In woningen met mechanische ventilatie ontstaan mogelijk problemen met de luchtkwaliteit. Daarnaast ontstaat er mogelijk een hogere luchtvochtigheid in moderne, geïsoleerde woningen. Kaarsen en gas-, benzine en oliebranders als noodverlichting zijn ook risicovol. Geen levering van gas leidt dus tot veiligheidsproblemen en leidt al snel tot de uitval van elektriciteit. Dit heeft naast grote gevolgen voor huishoudens ook gevolgen voor de dagelijkse gang van zaken bij winkels, het openbaar

vervoer en het midden- en kleinbedrijf, waardoor dit gebied de facto wordt stilgelegd. De consequentie is dat voor de betreffende regio een evacuatieadvies gegeven moet worden.

De leden van de D66-fractie lezen dat het begrip veiligheidsbelang is geïntroduceerd wat de twee componenten veiligheid en leveringszekerheid in één begrip integreert en vroegen hoe zich dit verhoudt tot «veiligheid voorop».

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 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 voor de gezondheid dat ook onderdeel is van het veiligheidsbelang dat in het wetsvoorstel bedoeld wordt. Ik kan niet zonder meer het ene deel van het veiligheidsbegrip boven het andere zetten. Het uit elkaar trekken van het begrip maakt dit overigens niet anders.

De leden van de D66-fractie vroegen naar de omvang van de risico's bij het afsluiten van bedrijven.

Deze risico's hangen met name af van de activiteit van het bedrijf en hoe lang het bedrijf van het gasnet is afgeschakeld. Aangezien wordt gerefereerd naar een passage waarbij wordt gesproken over het langdurig afsluiten van bedrijven die afhankelijk zijn van gas, dan benadert de kans dat dit bedrijf haar activiteiten permanent zal moeten staken honderd procent.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen of de regering bereid is een appel te doen op huishoudens en bedrijven om zo min mogelijk gas te gebruiken.

Het beleid is erop gericht om zo snel mogelijk de afhankelijkheid van het Groningengas te beëindigen en daar waar dat kan op duurzame alternatieven over te stappen. Hiertoe heeft het kabinet al een flink aantal maatregelen genomen die zowel huishoudens als bedrijven betreffen. Het gaat hierbij om het gebruiken van alternatieven bij nieuwbouw, het aardgasvrij maken van bestaande woningen, maatregelen voor energiebesparing en het stimuleren van de overstap van industriële grootverbruikers op alternatieven voor laagcalorisch gas. De regering draagt deze boodschap ook openbaar uit in media en gaat er dan ook vanuit dat zowel burgers als bedrijven zich bewust zijn van de noodzaak om het gebruik van aardgas zoveel mogelijk te beperken.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen of de regering bereid is om een uitgebreider afschakelplan in de wet op te nemen.

Hiervoor verwijs ik naar de recent inwerking getreden Europese verordening betreffende maatregelen tot veiligstelling van gasleveringszekerheid (Verordening (EU) 2017/1938). Deze verordening werkt rechtstreeks in alle lidstaten en schrijft onder meer voor welke categorieën beschermde afnemers er zijn en wat er in de op grond van de verordening verplichte noodplannen moet staan. Bij de uitwerking van het Beschermen en Herstelplan Gas zal deze verordening als uitgangspunt worden genomen. Zoals ik in mijn brief van 5 juni jl. (Kamerstuk 33 529, nr. 471) op vragen hierover heb aangegeven, spelen bij het afschakelen en weer herstellen van de gasvoorziening veel complexe vraagstukken. Om die

reden past het niet een uitgebreid plan in de wet op te nemen. Eind 2018 zal ik uw Kamer nader informeren over dit plan.

De leden van de SP-fractie vinden het onbegrijpelijk dat de veiligheid van de Groningers gelijk wordt gesteld aan de leveringszekerheid van (buitenlandse) afnemers en vroegen waarom de Groningers geschoffeerd worden.

Laat ik voorop stellen dat ik wel voorrang geef aan de veiligheid van de Groningers. 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 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.

Vervolgens kan de Minister in zijn afweging ook de ontwrichtende maatschappelijke gevolgen van het afsluiten van eindverbruikers meenemen. Het afsluiten van bijvoorbeeld grootverbruikers kan een cascade effect hebben. Deze grootverbruikers kennen immers vaak toeleveranciers die afhankelijk zijn van de grootverbruikers. In de lijst van 170 grootverbruikers staat bijvoorbeeld een tiental bedrijven dat behoort tot de voedselindustrie. Het langdurig afsluiten van deze bedrijven heeft direct gevolgen voor deze grootverbruikers maar ook de toeleveranciers. Met het afsluiten van deze bedrijven van gas valt een deel van de maatschappij stil. Een faillissement raakt dan niet alleen het (verwerkende) bedrijf, maar bijvoorbeeld ook de leden van de coöperatie en ook consumenten. Daarbij kan het om grote aantallen leden en dus vele toeleverende bedrijven gaan. Enkele voorbeelden zijn Avebe (2.300 leden), Suiker Unie (8.800 leden) en Friesland Campina (12.000 leden). Faillissement van deze grootverbruikers is niet direct een veiligheidsrisico maar heeft wel ontwrichtende maatschappelijke gevolgen. Het niet meewegen van het maatschappelijk belang van leveringszekerheid zou daarmee niet verantwoord zijn.

De leden van de SP-fractie hebben gevraagd wat het algemene veiligheidsniveau en het individueel risico op overlijden elders in Nederland is.

Er bestaat geen algemene veiligheidsnorm in Nederland. Veiligheidsnormen zijn verbonden aan specifieke risico's, zoals overstromingen, zware ongevallen nabij de chemische industrie, wonen rondom Schiphol of nabij een kerncentrale. Het feitelijke risico dat een Nederlander loopt om te overlijden ten gevolge van een ongeval, veroorzaakt door een

vrijwillig genomen of een onvrijwillig ondergaan risico, is om en nabij de 1 op de 10.000 per jaar (10^{-4} per jaar).

In het Bouwbesluit 2012 staan de eisen die in Nederland gelden voor de constructieve veiligheid van gebouwen. Bij deze Bouwbesluit-eisen is uitgegaan van een toelaatbaar individueel risico op overlijden door het bezwijken van (delen van een gebouw) van 1 op de 100.000 per jaar (10^{-5} per jaar). Het Bouwbesluit 2012 geeft aan welke belastingen op gebouwen in beschouwing moeten worden genomen. Het gaat om bijvoorbeeld windbelastingen en sneeuwbelastingen. In aanvulling op het Bouwbesluit 2012 wordt in Groningen gewerkt met de NPR 9998 die regels geeft om gebouwen aanvullend te beoordelen op aardbevingsbelastingen door de gaswinning in Groningen. Uw Kamer is hierover geïnformeerd de kamerbrieven over advies van de Commissie Meijdam (Kamerstuk 33 529, nr. 205 en Kamerstuk 33 529, nr. 212). Toepassing van de veiligheidsnorm voor geïnduceerde aardbevingen leidt er toe dat de kans op overlijden in Groningen door het geheel of gedeeltelijk instorten van bouwwerken niet groter mag zijn dan in andere delen van Nederland (bijvoorbeeld de provincie Utrecht).

De leden van de SP-fractie hebben voorts gevraagd hoe groot het risico op dit moment is voor inwoners van Groningen en of het veiligheidsniveau binnen vijf jaar gelijk is aan de rest van Nederland.

De bouwnorm voor het risico als gevolg van bijzondere belastingen die in het hele land kunnen voorkomen geldt landelijk. De bouwnorm is daarmee ook in Groningen van toepassing. Het specifieke risico van (geïnduceerde) aardbevingen in Groningen zal binnen vijf jaar na inspectie (in lijn met het advies van de Commissie Meijdam), teruggebracht moeten zijn tot de hiertoe vastgelegde veiligheidsnormen. Met die norm is de veiligheid van de Groningers ten aanzien van dit bijzondere risico vergelijkbaar met de veiligheid van mensen elders in het land in de nabijheid van bijzondere risico's (bijvoorbeeld het overstromingsrisico voor bewoners in rivierengebieden of bewoners nabij industriegebieden in de regio Rijnmond).

Het is echter niet mogelijk alle woningen gelijktijdig te beoordelen en te kwantificeren wat de exacte risico's zijn. Voortdurende gaswinning, geflankeerd door een traag verlopende versterkingsoperatie, is niet een bestendige maatschappelijke uitkomst. Het kabinet heeft eind maart dan ook besloten de oorzaak weg te nemen door de gaswinning uit het Groningenveld te beëindigen. Het beperken van veiligheidsrisico's en onzekerheid over de omvang en doorlooptijd van de daadwerkelijke versterkingsopgave zijn hierbij belangrijke overwegingen geweest. De gevolgen van deze overwegingen worden momenteel onderzocht door SodM en de verschillende onderzoeks- en kennisinstellingen waarover de Mijnraad binnenkort een integrerend advies zal publiceren. Het voorliggende wetsvoorstel draagt bij aan een veiligere situatie in Groningen omdat de insteek is dat nooit meer gas gewonnen wordt dan nodig.

De leden van de PvdA-fractie hebben de regering verzocht om een toelichting op de afweging van de belangen en wat de regering verstaat onder een zwaarwegende betekenis geven aan veiligheid. Onder welke omstandigheden acht de regering het denkbaar dat de fysieke veiligheid van Groningers in de bestuurlijke afweging ondergeschikt wordt?

Door het besluit om de gaswinning uit het Groningenveld te beëindigen heeft dit kabinet een besluit genomen waarbij de veiligheid voor Groningers voorop staat. De Meijdam-norm van 10^{-5} is daarbij leidend.

Hiermee wordt een zwaarwegende betekenis gegeven aan veiligheid. Bij de vraag hoe we dit realiseren worden ook de andere belangen meegewogen. Het gaat om belangen die verschillend van aard zijn en daarom geen gelijke weegfactor kennen. Er is geen schaal waarop beide belangen kunnen worden geplaatst en waar een eenduidige uitkomst uit volgt. Zo is veiligheid geen absoluut gegeven, maar is er sprake van een hoger of lager risico. Dat geldt voor ieder risico waar een veiligheidsnorm voor wordt bepaald. Datzelfde geldt voor de maatschappelijke gevolgen van het niet leveren van voldoende gas aan eindafnemers. Daarom kan geen simpele berekening worden gemaakt waaruit een eenduidig antwoord volgt en blijft het een bestuurlijke afweging.

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de prioriteitsvolgorde bij de levering van gas.

De regering verwijst in dit verband naar de recent aangenomen Europese verordening betreffende maatregelen tot veiligstelling van gasleveringszekerheid (Verordening (EU) 2017/1938) die direct geldt in alle lidstaten waaronder Nederland. In deze verordening wordt nader ingegaan op welke groepen afnemers beschermd zijn, waarbij in ieder geval huishoudens tot deze categorie kunnen worden gerekend. De vraag welke groepen beschermde afnemers zijn is pas relevant op het moment dat er onvoldoende gas beschikbaar om de gehele gasvraag te beleveren. Zie ook het antwoord op een eerdere vraag van leden van de GroenLinks-fractie.

De leden van de PvdA-fractie hebben verzocht om een toelichting te geven op de belangenafweging en hoe de veiligheid van Groningers ten opzichte van de leveringszekerheid wordt gewogen.

Ik wil allereerst benadrukken dat in het Groningse aardbevingsgebied sprake moet zijn van hetzelfde veiligheidsniveau als elders in Nederland. Daarom is de veiligheidsnorm voor geïnduceerde aardbevingen voor de sterkte van bouwwerken vastgesteld op het niveau van een individueel risico van 10^{-5} per jaar. Doordat de gaswinning in stappen wordt teruggebracht worden de risico's ook steeds kleiner. Het risico valt binnen de door de Commissie Meijdam geadviseerde veiligheidsnorm, onder de voorwaarde dat huizen tijdig worden versterkt. Daarmee is het in het aardbevingsgebied niet acuut onveilig.

Naast dit veiligheidsbelang moet ook gekeken worden naar de gevolgen van het niet kunnen voldoen van de levering van gas aan eindafnemers. Hier geldt enerzijds een veiligheidsbelang voor kwetsbare afnemers en nutsvoorzieningen en anderzijds een maatschappelijk belang als een groot deel van de bedrijven moet worden afgesloten.

Het gaat daarom om belangen die verschillend van aard zijn en dus geen gelijke weegfactor kennen. Er is geen schaal waarop de belangen kunnen worden geplaatst en waar een eenduidige uitkomst uit volgt. Zie ook het antwoord op soortgelijke eerdere vragen van de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de PvdA-fractie vroegen op welke wijze de wet is aangepast naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is het wetsvoorstel zodanig aangepast dat aan artikel 52d zes criteria zijn toegevoegd die bij de vaststelling van de operationele strategie worden betrokken. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de opmerking

van de Afdeling dat de afweging tussen veiligheid en maatschappelijk belang van leveringszekerheid ongebonden is.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen zich af op welke manier het veiligheidsbelang van de Groningers voorop komt te staan. De leden vroegen zich af dit op voldoende wijze terugkomt in de artikelen 52a en 52d.

Met de keuze van het kabinet om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk te beëindigen staat de veiligheid van de Groningers voorop. De maatregelen om te versterken in combinatie met het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld zorgen ervoor dat de veiligheid van Groningers gegarandeerd wordt.

Het kabinet is van oordeel dat in het Groningse aardbevingsgebied sprake moet zijn van hetzelfde veiligheidsniveau als elders in Nederland, daarom is de veiligheidsnorm voor geïnduceerde aardbevingen voor de sterkte van bouwwerken vastgesteld op het niveau van een individueel risico van 10^{-5} per jaar. Ik wil hierbij de aantekening maken dat veiligheid geen absoluut gegeven is. Dat geldt voor ieder risico waar een veiligheidsnorm voor wordt bepaald. Voor Groningen is er een veiligheidsnorm bepaald die zich toespitst op de aardbevingsbestendigheid van gebouwen, gecombineerd met een risicobeleid voor de manier waarop tijdelijk met die norm kan worden omgegaan. In Groningen moeten huizen en andere bouwwerken aan de veiligheidsnorm en het daarbij behorende risicobeleid voldoen. Of dat het geval is, moet blijken uit risicoanalyses, in combinatie met een nadere duiding van de manier waarop de risicoberekeningen worden gemaakt. De Mijnraad zal op korte termijn een integrerend advies geven over de versterking.

Als verantwoordelijk Minister voor de energievoorziening maak ik afwegingen over de gaswinning in de volle breedte. Gevolgen van lagere levering kunnen mensen in het hele land raken (ook in Groningen) en kunnen zowel effecten van veiligheid betreffen als maatschappelijke ontwrichtende effecten.

Ook vroegen de leden waarom is gekozen voor het benoemen van twee componenten in één veiligheidsbegrip.

In het wetsvoorstel komt de verschillende aard van het begrip veiligheid naar de mening van het kabinet voldoende terug. In het voorgestelde artikel 52a wordt de definitie van veiligheidsbelang gegeven waarin de twee componenten zitten. Vervolgens wordt in het voorgestelde artikel 52d beschreven wat 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 leden van de ChristenUnie-fractie zijn bezorgd of de voorgestelde artikelen geen verslechtering voor het veiligheidsbelang van de Groningers is ten opzichte van de huidige artikelen 33 en 35 in de

Mijnbouwwet. Ook vroegen zij of de verplichting om schade te voorkomen overleind blijft.

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 kan de Minister daar minder op sturen.

De brede zorgplicht zoals die is neergelegd in artikel 33 van de Mijnbouwwet past niet bij de nieuwe systematiek voor het Groningenveld. NAM dient immers niet langer een winningsplan in en is tevens niet langer betrokken bij het bepalen van de gewenste hoeveelheid te winnen Groningengas. Het wetsvoorstel geeft daarnaast de Minister van Economische Zaken en Klimaat de bevoegdheid om de operationele strategie vast te stellen, waaraan NAM zich bij de winning van het gas moet houden. Bij deze winningsplicht past niet dat NAM verantwoordelijk kan blijven worden gehouden voor het voorkomen van schade bij gaswinning. NAM is immers verplicht om zich te houden aan de vastgestelde operationele strategie. In het wetsvoorstel is daarom een aangepaste zorgplicht opgenomen voor NAM. De Minister van Economische Zaken en Klimaat is ingevolge het voorgestelde artikel 52g, derde lid, voortaan gehouden om alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem geveerd kunnen worden om te voorkomen dat de veiligheid als gevolg van de gaswinning wordt geschaad. Daarmee heeft de overheid de verantwoordelijkheid voor de versterking aan zich getrokken. Dit laat onverlet dat de verplichting om alle kosten voor schade en versterken te dragen bij NAM blijft liggen.

De aangepaste zorgplicht voor NAM betekent wel dat NAM zich nog altijd dient te gedragen als een zorgvuldige exploitant en de operationele strategie op zo'n manier moet uitvoeren dat de nadelige gevolgen van de gaswinning zoveel mogelijk worden beperkt. De zorgplicht om de gevolgen van een zwaar ongeval voor mens en milieu te beperken blijft eveneens op NAM rusten, ingevolge het voorgestelde tweede lid van artikel 52g.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen wat wordt bedoeld met de tekst «in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm van 10^{-5} in artikel 52d, eerste lid. Is dit geen absolute norm, waarbij geen sprake kan zijn van «in hoeverre».

In het voorgestelde artikel 52d, tweede lid, is naar aanleiding van de opmerkingen van Staatstoezicht op de Mijnen (verder: SodM) en de Afdeling advisering van de Raad van State een aantal elementen benoemd die de Minister in ieder geval bij de vaststelling van de operationele strategie betreft. Een van deze elementen is de vraag in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm van 10^{-5} . «In hoeverre» ziet in dit geval op de vraag hoeveel huizen in het gebied aan de gestelde norm voldoen en wat de ontwikkeling is ten aanzien van het aantal huizen

dat aan de norm voldoet. Uitgangspunt is dat geïnspecteerde panden binnen vijf jaar na inspectie aan de gestelde norm moeten voldoen. Ook dit is een element dat de Minister toetst bij de vraag in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm van 10^{-5} .

Ook vroegen zij de regering om meer toelichting te geven op de invulling van de veiligheidsnorm in de ministeriële regeling.

De nadere invulling van het risicobeleid zal gebaseerd worden op een advies dat momenteel wordt voorbereid door een panel van hoogleraren, onder auspiciën van de Mijnsraad.

De leden van de 50PLUS-fractie merkten op dat wordt gesteld dat de Minister de operationele strategie vaststelt, en daarbij het maatschappelijk belang en veiligheidsbelang betreft. Zij vroegen daarbij of de regering situaties kan schetsen waarin het maatschappelijk belang boven de veiligheid wordt gesteld, evenals een situatie waarin de veiligheid wel boven het maatschappelijk belang wordt gesteld.

De veiligheid van de Groningers staat voorop doordat dit kabinet de keuze heeft gemaakt om de gaswinning zo snel mogelijk te beëindigen. Het kabinet geeft uitvoering aan het advies van SodM om de winning uit het Groningenveld zo snel mogelijk onder de 12 miljard Nm³ te brengen, en gaat verder door de gaswinning zo snel mogelijk volledig af te bouwen. Doordat de gaswinning in stappen wordt teruggebracht worden de risico's ook steeds kleiner. Het risico valt binnen de door de Commissie Meijdam geadviseerde veiligheidsnorm, onder de voorwaarde dat huizen tijdig worden versterkt. Daarmee is het in het aardbevingsgebied niet acuut onveilig.

Een van de stappen die wordt gezet om de gaswinning terug te brengen is de afbouw van het laagcalorisch gasverbruik van de industrie, het liefst door verduurzaming, en anders door ombouw naar hoogcalorisch gas. Deze maatregel vraagt offers van de industrie, maar is nodig voor de veiligheid van de Groningers. Hier gaat het veiligheidsbelang dus al boven het maatschappelijk belang. Aan de andere kant zou het vandaag volledig en verplicht afkoppelen van de industrie tot maatschappelijke ontwrichting leiden, waarbij maatschappelijke en economische activiteiten volledig stil komen te vallen. Dat zijn zwaarwegende maatschappelijke gevolgen, die moeten worden meegenomen in afwegingen over de gaswinning.

2.3 Andere aansturing

De leden van de VVD-fractie vroegen of door de nieuwe winningsplicht niet langer de aandeelhouder NAM, maar de Staat verantwoordelijk is voor de toekomstige schade die ontstaat bij de gaswinning en vroegen of deze verplichting explicieter toegevoegd kan worden aan de wet dan nu het geval is. Ook informeerden deze leden naar de verantwoordelijkheid voor toekomstige schade.

NAM, als vergunninghouder voor het Groningenveld, is en blijft op grond van artikel 6:177 van het Burgerlijk Wetboek als exploitant van een mijnbouwwerk aansprakelijk voor schade als gevolg van bodembeweging door gaswinning.

Ingevolge artikel 6:178, onderdeel c, van het Burgerlijk Wetboek bestaat er geen aansprakelijkheid indien de schade uitsluitend het gevolg is van het voldoen aan een bevel of dwingend voorschrift van de overheid. In het wetsvoorstel wordt geregeld dat artikel 6: 178, onderdeel c, van het

Burgerlijk Wetboek niet van toepassing is. Dit betekent dat NAM aansprakelijk is en blijft voor de schade als gevolg van bodembeweging door gaswinning. Het voorliggende wetsvoorstel brengt op dit punt geen veranderingen. Een van de redenen om de risicoaansprakelijkheid voor de vergunninghouder te handhaven is gelegen in het feit dat de oorzaak van de toekomstige schade grotendeels, zo niet geheel, stamt uit de gaswinning die in de afgelopen decennia heeft plaatsgevonden. Het ligt niet voor de hand om de winning van relatief kleine hoeveelheden gas die de komende jaren volgens de nieuwe systematiek zal plaatsvinden als enige oorzaak aan te kunnen merken voor schade die zich in de toekomst nog zal voordoen.

Op dit moment wordt gewerkt aan een wetsvoorstel dat voorziet in een meer definitieve wettelijke regeling voor de afhandeling van schade door de overheid. Het is daarbij de bedoeling de uitvoering van deze taak te beleggen bij een speciaal daartoe in te stellen zbo. In het licht van de voorzieningen die in dat wetsvoorstel worden getroffen voor de afhandeling van schade door de overheid zal hierbij ook worden bezien welke regels voor aansprakelijkheid passend zijn bij een constructie waarin de Minister van Economische Zaken en Klimaat het winningsniveau bepaalt. Uitgangspunt hierbij is wel dat, ongeacht hoe de verantwoordelijkheid voor afhandeling van schade uiteindelijk zal worden geregeld, NAM als veroorzaker van de schade de kosten van afhandeling van schade en versterken zal blijven dragen.

De leden van de D66-fractie lezen dat voor de winning van gas uit kleine velden alleen de veiligheid, maar niet de leveringszekerheid, een rol speelt. Zij vroegen de regering dit nader toe te lichten.

Om vanwege de aardbevingsproblematiek in Groningen de gasproductie uit het Groningengasveld versneld te kunnen verlagen, zet ik mij in om de grootverbruikers van laagcalorisch gas versneld te laten omschakelen naar hoogcalorisch gas of een duurzaam alternatief. Dit leidt tot een hogere vraag naar hoogcalorisch gas. Hoogcalorisch gas kan, naast productie uit de kleine velden, ook worden geïmporteerd. Zolang en in zoverre de gebouwde omgeving en bedrijven nog afhankelijk zijn van aardgas, blijft gaswinning of import van aardgas noodzakelijk. Met de afbouw van de vraag naar gas als gevolg van de energietransitie, is ook de winning uit kleine velden in de afbouwfase beland. Energieleveringszekerheid betekent in deze dat de gastoevoer die nog enige tijd nodig is om te voorzien in de Nederlandse gasvraag verzekerd dient te zijn. Dit is lastiger te bewerkstelligen naarmate Nederland hierin, vanwege de noodzakelijke import van aardgas, meer afhankelijk wordt van het buitenland. Via vele maatregelen gericht op het verminderen van de vraag werkt het kabinet aan het actief naar beneden brengen van het niveau dat past bij leveringszekerheid.

De leden van de D66-fractie vroegen of de regering bereid is om naast de (technische) adviezen van onder andere SodM en TNO ook de adviezen van het onderzoek Gronings Perspectief mee te nemen in het uiteindelijk advies van de Mijnraad, zodat ook de sociaal-maatschappelijke impact wordt meegewogen in de vast te stellen operationele strategie.

De Mijnraad heeft een in de Mijnbouwwet vastgelegde brede adviesfunctie. De Mijnraad heeft de ruimte om in zijn advies over de vast te stellen operationele strategie niet alleen in te gaan op technische en modelmatige aspecten van veiligheid maar ook op de sociaal-maatschappelijke impact. Het is ter beoordeling aan de Mijnraad op welke wijze hij het onderzoek Gronings Perspectief daarbij wil betrekken.

De leden van de D66-fractie vroegen de regering toe te lichten waarom niet is gekozen voor het verplicht overnemen van het advies van de Mijnraad.

Vanuit de zorgvuldigheid van besluitvorming volgt dat een bestuursorgaan een advies van een wettelijk adviseur niet ongemotiveerd naast zich neer kan leggen. Dit betekent dat het advies van de Mijnraad overgenomen zal worden tenzij er goede redenen zijn waarom dit niet kan. Dit motiveert de Minister dan in zijn besluit. Uiteindelijk is het de Minister die verantwoordelijk is voor het besluit en het vaststellen van de operationele strategie. De Minister legt immers NAM een winningsplicht op.

De leden van de GroenLinks-fractie achten het van groot belang dat er de grootst mogelijke openheid en mogelijkheid tot inspraak is rondom de nieuwe systematiek (de raming en de operationele strategieën). De leden vroegen de regering om meer mogelijkheden voor inspraak op te nemen.

Op grond van de raming van GTS stelt NAM, als vergunninghouder van het Groningenveld, op verzoek van de Minister van Economische Zaken en Klimaat een of meerdere operationele strategieën op. Nadat NAM deze strategie(ën) heeft opgesteld vraagt de Minister de adviseurs, waaronder de betrokken overheden, om advies. De Minister betreft deze adviezen bij de vaststelling van de operationele strategie. Alle adviezen, waaronder de raming van GTS, en de operationele strategie(ën) van NAM worden openbaar gemaakt en zijn daarmee dus controleerbaar.

Wat inspraak betreft, bestaat er voor iedereen de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen op het ontwerpbesluit van de Minister. Deze zienswijzen neemt de Minister in het uiteindelijke besluit mee. Ik heb op verzoek van de betrokken overheden de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing verklaard op de jaarlijks vast te stellen strategie waardoor betrokkenheid van overheden, andere adviseurs en bewoners maximaal geborgd is. Ik zie geen aanleiding of zinvolle mogelijkheden dit verder uit te breiden.

De leden van de SP-fractie hebben gevraagd wat er precies wordt verstaan onder «een zo'n veilig mogelijke winning binnen de bandbreedte van leveringszekerheid». Ook heeft men gevraagd welke waarde aan welk belang wordt toegekend.

De vergunninghouder stelt op basis van de raming van GTS conform de laatste veiligheidsinzichten een operationele strategie op. De Minister kan de vergunninghouder daarbij vragen om verschillende operationele strategieën voor te stellen, bijvoorbeeld voor een koud jaar, een gemiddeld jaar en voor een warm jaar en hiervan de effecten inzichtelijk te maken. Dit levert dus ook verschillende getallen op voor de leveringszekerheid. Hierdoor ontstaat een zogenaamde bandbreedte. Uitgangspunten hierbij zijn dat er niet meer gas mag worden gewonnen dan nodig, en dat dit op zo'n veilig mogelijke wijze gebeurt.

De leden van de SP-fractie vroegen de regering welke risico's acceptabel worden geacht om aan de vraag van de industrie en buitenlandse afnemers te voldoen en of de vraag van de industrie en buitenlandse afnemers een zelfde waarde heeft. De leden vroegen in hoeverre een zo laag mogelijke levering het uitgangspunt is van de regering.

Het kabinet werkt actief aan het naar beneden brengen van de vraag naar laagcalorisch gas door zowel huishoudens als bedrijven. De risico's van de levering van gas onder het niveau van de vraag naar gas zijn voor de

industrie zelf bedrijfsmatig van aard. Het langdurig stilleggen van productieprocessen heeft grote invloed op de balans van een bedrijf. Het ombouwen kan niet van de ene op de andere dag. Er moet een hoogcalorisch net beschikbaar zijn waarop aangesloten kan worden en daarnaast moeten branders worden aangepast. Een duurzaam alternatief is ook niet van de ene op de andere dag geregeld. De ombouw betekent forse investeringen en tijdelijke stillegging van het productieproces.

Naast de directe bedrijfsmatige gevolgen voor de industrie kan het langdurig stilleggen leiden tot faillissementen van deze bedrijven en ook van hun toeleveranciers of afnemers. Het afsluiten van enkele bedrijven heeft geen significant effect op de vraag naar gas. Om dat effect te bereiken zullen vele bedrijven (zowel industrie als midden- en kleinbedrijf) moeten worden afgesloten. Langdurig afsluiten van bedrijven heeft maatschappelijk ontwrichtende gevolgen. Ik verwijs verder naar het antwoord op soortgelijke vragen van de leden van de VVD-fractie.

De risico's voor buitenlandse afnemers zijn van gelijke aard daar waar het gaat om de ombouw van de industrie. Er zijn echter ook nog veel huishoudens onder de buitenlandse afnemers. Daarvoor geldt, net als voor de Nederlandse huishoudens, dat zij niet zomaar afgeschakeld mogen worden vanwege veiligheidsrisico's. Op grond van de Verordening gasleveringszekerheid mag bij de levering van gas geen onderscheid worden gemaakt tussen Nederlandse en buitenlandse afnemers.

De leden van de SP-fractie verbazen zich over het feit dat er in dit wetsvoorstel een winningsplicht voor NAM wordt geïntroduceerd en vroegen zich af waarom de regering dit nu, op het moment dat voor het eerst wordt gesproken over het verminderen van de gaswinning naar nul, onmisbaar wordt geacht.

De winningsplicht is om twee redenen van belang om de gaswinning te verminderen naar nul. Enerzijds wordt met de wetsvoorstel geborgd dat de vergunninghouder niet meer wint dan nodig is op basis van de graaddagensystematiek, maar ook niet minder. De Minister legt de vergunninghouder op hoeveel hij mag winnen. De vergunninghouder heeft hier geen keuzevrijheid meer in de te produceren hoeveelheid. Dit zorgt er voor dat er niet meer wordt gewonnen dan noodzakelijk voor de leveringszekerheid. De tweede reden is dat op een gegeven moment de gaswinning op een niveau komt dat het economisch niet langer interessant is om te winnen terwijl het gas nog wel nodig is voor de leveringszekerheid. De winningsplicht voorkomt dat de vergunninghouder op dat moment de winning stillegt.

De leden van de SP-fractie vroegen zich af waarom er nu ineens de kans is dat er te weinig gewonnen worden terwijl dat eerder niet aan de orde was. Dat dit nodig zou zijn om aan de levering aan buurlanden te kunnen voldoen, achten deze leden niet overtuigend.

De winningsplicht is in de eerste plaats nodig om te voorkomen dat NAM niet meer wint, maar ook niet minder, dan nodig. Het introduceren van een winningsplicht volgt daarnaast uit een risico dat de gaswinning geheel stopt terwijl er nog Groningengas nodig is om te voldoen aan de vraag. Het huidige niveau van winning is nog altijd economisch rendabel en geeft geen directe aanleiding voor de vergunninghouder om te stoppen. Dit kan, zoals hierboven aangegeven, in de toekomst wel het geval zijn.

Het laagcalorisch gas uit het Groningenveld wordt sinds de jaren zestig van de vorige eeuw gebruikt in België, Duitsland en Frankrijk. Sinds 2011 wordt met deze landen overleg gevoerd om hen te informeren over de destijds voorziene afbouw van de levering van Groningengas en daarmee de afbouw van Nederlandse leveringen van laagcalorisch gas. In deze landen zijn omvangrijke ombouwoperaties in gang gezet waarbij de komende jaren honderdduizenden afnemers per jaar zullen worden omgezet naar een andere vorm van energie, waaronder hoogcalorisch gas. Dit alles resulteert er in dat de export de komende jaren met 2 miljard Nm³ per jaar zal afnemen en er na 2029 geen export van laagcalorisch gas meer plaatsvindt. Het merendeel van de afnemers in deze landen zijn huishoudens. Voor huishoudens in de ons omringende landen gelden dezelfde regels als voor huishoudens in Nederland: deze worden pas als laatste afgeschakeld. De export van Groningengas kan daarom niet zomaar stopgezet worden.

De leden van de SP-fractie vroegen naar de verhouding tussen de winningsplicht en de aansprakelijkheid van NAM en de juridische houdbaarheid van het handhaven van de deze aansprakelijkheid en vroegen zich af op welke wijze wordt verankerd dat de aansprakelijkheid bij NAM blijft.

Ingevolge artikel 6:177 van het Burgerlijk Wetboek rust op de exploitant van een mijnbouwwerk, in dit geval NAM als vergunninghouder voor het Groningenveld, een risicoaansprakelijkheid voor schade als gevolg van bodembeweging door gaswinning. Het wetvoorstel introduceert een winningsplicht voor de vergunninghouder. Artikel 6:178, onderdeel c, van het Burgerlijk Wetboek bepaalt dat er geen aansprakelijkheid bestaat, indien de schade uitsluitend het gevolg is van het voldoen aan een bevel of dwingend voorschrift van de overheid. In het wetsvoorstel wordt geregeld dat dit artikel niet van toepassing is. Voor deze voorziening is gekozen omdat de schade, ook toekomstige schade, grotendeels (zo niet uitsluitend) veroorzaakt is door winning die voor de inwerkingtreding van de winningsplicht heeft plaatsgevonden. In dit licht bezien is het niet redelijk en ook niet wenselijk wanneer de exploitant met een beroep op artikel 6:178, onderdeel c, van het Burgerlijk Wetboek aan zijn risicoaansprakelijkheid voor deze schade zou kunnen ontkomen. Ik verwacht dat een rechter tot eenzelfde conclusie zal komen. Met deze bepaling wordt evenwel bij wet zeker gesteld dat NAM zich ter uitsluiting van haar aansprakelijkheid niet op kan beroepen dat de winningsplicht een bevel of dwingend voorschrift is. NAM heeft de schade met haar winningsactiviteiten veroorzaakt en blijft daarmee in het voorstel van wet dus verantwoordelijk en aansprakelijk voor schade als gevolg van bodembeweging door de gaswinning.

De leden van de SP-fractie vroegen of NAM niet meer aansprakelijk kan worden gesteld voor schade als gevolg van onveilige situaties door de gaswinning en wat dat dan zou betekenen voor de aansprakelijkheid van de Staat.

Zoals hiervoor beschreven is en blijft NAM aansprakelijk voor schade door bodembeweging als gevolg van gaswinning. NAM heeft daarnaast op grond van het voorgestelde artikel 52g, eerste lid, van de Mijnbouwwet nog steeds een zorgplicht om op een zodanige wijze uitvoering aan de vastgestelde operationele strategie te geven dat de nadelige gevolgen van de gaswinning zoveel mogelijk worden beperkt.

Voor het antwoord voor de verplichting om te voorkomen dat door de gaswinning de veiligheid wordt geschaad, wordt verwezen naar het antwoord op de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie hierover.

Ook bij de publieke aansturing en uitvoering van de versterkingsoperatie blijft NAM de kosten betalen.

De leden van de SP-fractie uitten hun bezorgdheid over een mogelijk juridisch vacuüm tot de aangekondigde wettelijke schaderegeling en de mogelijkheid dat de Groningers tussen wal en schip vallen, indien het onderhavige wetsvoorstel eerder in werking treedt dan het wetsvoorstel over de publieke schadeafhandeling

In dit wetsvoorstel wordt buiten twijfel gesteld dat NAM aansprakelijk is voor schade als gevolg van de gaswinning. De afhandeling van de schadegevallen heeft de overheid met het Besluit mijnbouwschade Groningen (Stcrt. 2018, 6398) al op een eerder moment naar zich toe getrokken. Verzoeken om vergoeding van fysieke schade aan gebouwen en werken als gevolg van bodembeweging door gaswinning uit het Groningenveld en de gasopslag Norg kunnen als gevolg van dit besluit worden ingediend bij de Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen. Dit wetsvoorstel doet niets af aan deze voorziening voor de schadeafhandeling. Totdat het wetsvoorstel over de publiekrechtelijke afhandeling van de schade in werking is getreden zal deze voorziening blijven bestaan. Groningers vallen daarmee dus niet tussen wal en schip en NAM blijft financieel verantwoordelijk.

De leden van de fractie van de SP vroegen of de dreigings- en risico-analyse door NAM wordt opgesteld en vroegen of de regering bereid is daarbij om grotere rol voor SodM te overwegen.

Op grond van de raming van GTS stelt NAM, als vergunninghouder van het Groningenveld, op verzoek van de Minister van Economische Zaken en Klimaat een of meerdere operationele strategieën op. In deze operationele strategie(ën) moet de verdeling van de winning over de verschillende clusters van het Groningenveld worden beschreven en de andere maatregelen die NAM als vergunninghouder zal treffen. Belangrijk onderdeel is de dreigings- en risicoanalyse die bij de verwachte winning hoort. In de dreigings- en risicoanalyse van de vergunninghouder worden de effecten van de gaswinning uit het Groningenveld voor de komende tien jaren aangegeven.

Dat NAM deze analyse zelf maakt heeft te maken met het feit dat zij zelf over alle gegevens beschikt. TNO ontwikkelt een zogenaamde modeltrein (software) waarmee de uitkomsten van de NAM-berekeningen onafhankelijk getoetst kunnen worden. Het is niet logisch dat een toezichthouder de dreigings- en risicoanalyse zelf opstelt. Een toezichthouder controleert of dit op de juiste wijze gebeurt. Daarom zal de inspecteur-generaal gevraagd worden om de Minister te adviseren over het ondergrondse gedeelte (zoals bijvoorbeeld de inschatting van de vergunninghouder over het aantal aardbevingen en de magnitude daarvan) en de bovengrondse effecten daarvan op de veiligheid. Naast SodM wordt TNO gevraagd de Minister te adviseren over of de operationele strategie de bovengrondse effecten van de winning zoveel mogelijk beperkt. De adviezen van SodM en TNO zijn gericht op een zo veilig mogelijke winning binnen de bandbreedte van de leveringszekerheid.

3. Inhoud wetsvoorstel

3.1 Veiligheidsbegrip

De leden van de VVD-fractie verzoeken de Minister nogmaals toe te lichten hoe de drie belangen met elkaar in verhouding staan en waarom er voor gekozen is om veiligheid en het (maatschappelijk) belang van

leveringszekerheid in elkaars verlengde te zien. Deze leden vroegen voorts welke risico's de regering ziet als het maatschappelijk belang van leveringszekerheid minder zwaar wordt meegewogen.

De winning van het gas uit het Groningenveld veroorzaakt schade en vormt een risico voor de veiligheid van omwonenden. Het terugbrengen van de gaswinning uit het Groningenveld tot een niveau waarbij de eindafnemers niet meer kunnen worden voorzien van het gevraagde gas kan ook tot een risico voor de veiligheid van de afnemers leiden. Het gaat dan met name om de kwetsbare afnemers zoals huishoudens, scholen en ziekenhuizen maar ook om nutsvoorzieningen.

Het maatschappelijk belang ziet op de gevolgen van een gedwongen afsluiting. Om op een niveau te komen van 12 miljard Nm³ moet er, als ik uitga van een behoefte aan Groningengas van 19,4 miljard Nm³ (dat wat volgens GTS op dit moment nodig is in een qua temperatuur gemiddeld jaar), voor tenminste 7,4 miljard Nm³ gedwongen worden afgesloten.

Volgens de Verordening gasleveringszekerheid worden allereerst de 165 grootverbruikers, niet zijnde nutsvoorzieningen, afgeschakeld. Het afsluiten van deze bedrijven levert ongeveer 3 miljard Nm³ op. Dit betekent dat we dan nog niet op 12 miljard Nm³ zitten. Er zal dus meer gedaan moeten worden. Er dient nog 4,4 miljard Nm³ afgeschakeld worden. Dat betekent dat ik een groot deel van de andere bedrijven moet afschakelen. Dit kan dus ook betekenen dat de bakker op de hoek, winkelstraten, tuinders en bedrijfspanden niet langer meer van gas worden voorzien en dus mogelijk de deuren moeten sluiten. Deze bedrijven produceren en verkopen producten die de samenleving voorzien in hun eerste levensbehoeften. Het stilvallen van al deze activiteiten heeft dat grote consequenties voor de Nederlandse maatschappij. Ik vind daarom dat ik al deze belangen in mijn afweging moet betrekken. Dit zijn belangen die van een dusdanige aard zijn dat het niet meewegen van deze belangen tot maatschappelijke ontwrichting zou leiden.

De leden van de CDA-fractie krijgen de indruk dat het advies van de inspecteur-generaal en de Afdeling advisering van de Raad van State niet gelijk luiden ten aanzien van de veiligheidsafweging. Zij vroegen hoe deze adviezen ten aanzien van de veiligheidsafweging zich tot elkaar verhouden.

De adviezen van SodM en de Afdeling richten zich op verschillende aspecten van de veiligheidsafweging. SodM adviseerde over de relatie van de veiligheidsbelangen onderling zijn opgenomen te splitsen. De Afdeling adviseerde over de relatie van het veiligheidsbelang tot het belang van leveringszekerheid.

Deze leden zijn overtuigd van de zwaarwegende betekenis die de regering hecht aan veiligheid ten opzichte van leveringszekerheid als verwoord in reactie op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State. Zij delen deze zwaarwegende betekenis aan de veiligheid van de Groningers. Waarom is ervoor gekozen om niet de veiligheid in Groningen een zwaardere weging te geven in de wet, zo vroegen deze leden. Hoe kan voor de opvolgers van de huidige Minister meer borging gegeven aan de weging van de veiligheid van de inwoners van Groningen, ook ten opzichte van de leveringszekerheid?

Het besluit van het kabinet om de gaswinning uit het Groningenveld te beëindigen stelt de veiligheid duidelijk boven directe economische belangen. Sterker nog, er worden aanzienlijks offers gevraagd van

huishoudens en bedrijfsleven. Door de vraag naar laagcalorisch niet langer als een gegeven te beschouwen en actief te sturen op een verlaging van de vraag en daarmee de winning, voer ik 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 niet dat ik geen afweging meer mag maken tussen veiligheid en de maatschappelijke gevolgen van leveringszekerheid. Bij het vaststellen van de operationele strategie zal ik, net zoals mijn opvolgers, telkens een afweging moeten maken tussen het veiligheidsbelang en het afsluiten van (delen van) het bedrijfsleven (het maatschappelijke belang van leveringszekerheid). Naar aanleiding van het advies van de Afdeling zijn in het voorgestelde artikel 52d, tweede lid, criteria opgenomen die ik, en ook mijn opvolgers, bij deze afweging moet betrekken. Met deze criteria is er geen sprake van een ongebonden afweging. Jaarlijks wordt bij het vaststellen van de operationele strategie de afweging tussen de belangen opnieuw gemaakt zodat jaarlijks de criteria opnieuw worden beoordeeld.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd om uit te leggen op welke manier met dit wetsvoorstel wordt voorkomen dat, met een beroep op leveringszekerheid, meer gas wordt gewonnen dan nodig is.

In de huidige systematiek dient NAM een winningsplan in dat goedkeuring behoeft van de Minister van Economische Zaken en Klimaat. Aan deze instemming is een maximumniveau van winning als voorwaarde verbonden. Dit betekent dat de vergunninghouder in een warm jaar meer mag winnen dan noodzakelijk is voor de leveringszekerheid. Met dit wetsvoorstel wordt deze systematiek losgelaten. De vergunninghouder wordt opgedragen te winnen wat noodzakelijk is voor de leveringszekerheid, niet meer en ook niet minder. De netbeheerder van het landelijk gastransportnet, GTS, adviseert de Minister over «wat noodzakelijk is», waarbij rekening wordt gehouden met wat noodzakelijk is om het systeem operationeel te houden. Daarbij wordt de komende jaren stevig gestuurd op het snel omlaag brengen van de vraag naar laagcalorisch gas.

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe er voor wordt gezorgd dat conversiecapaciteit maximaal, en in ieder geval voor meer dan 80% wordt gebruikt.

Dit zal bij ministeriële regeling vastgelegd worden. Dit is voorzien in het voorgestelde twaalfde lid van artikel 10a van de Gaswet. Op grond van het voorgestelde negende lid van dit artikel moet de netbeheerder van het landelijk gastransportnet bij het opstellen van zijn raming voor de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas die nodig is uit het Groningenveld rekening houden met de optimale inzet van andere middelen om te voorzien in de vraag naar laagcalorisch gas en houdt hij wat betreft kwaliteitsconversie rekening met het bij ministeriële regeling vastgestelde percentage. Zoals in de memorie van toelichting aangegeven verwacht ik dat dit percentage in eerste instantie zal worden vastgelegd op ten minste 85%. Zoals aangegeven lijkt 100% niet haalbaar, omdat er altijd een beperkte ruimte moet overblijven om te kunnen opschalen of afschalen bij onvoorziene omstandigheden.

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts wat de ingezette conversiecapaciteit van het afgelopen en huidige gasjaar is.

Kwartaal	Gasjaar	
	2016/2017	2017/2018
4	58%	76%
1	59%	87%
2	70%	86%
3	49%	
Gemiddeld	59%	83%

De leden van de GroenLinks-fractie geven aan bezorgd te zijn over het gelijkschakelen van het veiligheidsbelang aan de leveringszekerheid. Deze leden zijn van mening dat de veiligheid voor de Groningers van het allerhoogste belang is en dat daar op dit moment te weinig waarde aan wordt gehecht. De leden vroegen of al het mogelijke wordt gedaan om de veiligheid van de Groningers te garanderen en vroeg of de regering bereid is de wet op dit punt te verbeteren waarbij de veiligheid van Groningers centraal wordt gesteld.

Het kabinet heeft besloten om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk te beëindigen. Hiermee gaat het kabinet verder dan het advies van SodM om de gaswinning zo snel mogelijk terug te brengen naar 12 miljard Nm³. Alleen zo kan de veiligheid gegarandeerd worden. 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. 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.

De leden van de SP-fractie vroegen zich af waarom aan de belangen maatschappelijk belang, veiligheidsbelang van Groningen en leveringszekerheid een gelijk gewicht wordt toegekend. De leden zien graag dat het wetsvoorstel wordt herzien zodat het veiligheidsbelang van de Groningers boven de overige belangen prevaleert.

Met het besluit om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk, op een verantwoorde manier, te beëindigen heeft het kabinet aangegeven dat de veiligheid van Groningers voorop staat. Vastgesteld is dat in het Groningse aardbevingsgebied sprake moet zijn van hetzelfde veiligheidsniveau als elders in Nederland, daarom is de veiligheidsnorm voor geïnduceerde aardbevingen voor de sterkte van bouwwerken vastgesteld op het niveau van een individueel risico van 10⁻⁵ per jaar.

Het besluit over de hoogte van de gaswinning gaat niet alleen over de veiligheid van Groningers maar ook over de veiligheid van Nederlanders in het algemeen en onze buitenlandse afnemers. Dit is waarom de afwegingen over de veiligheidsrisico's van leveringszekerheid in de besluitvorming moeten worden meegenomen. Het gaat dan om de consequenties van het afschakelen van kwetsbare afnemers en nutsvoorzieningen. Deze acht ik ook van groot belang.

Het afschakelen tot het niveau van 12 miljard Nm³ heeft grote consequenties voor de Nederlandse samenleving. Dit zijn belangen die van een dusdanige aard zijn dat het niet meewegen van deze belangen tot maatschappelijke ontwrichting zou leiden. Zie ook het antwoord op de vraag over leveringszekerheid van de leden van de SP-fractie en van de VVD-fractie.

De leden van de SP-fractie hebben gevraagd of wordt erkend dat de oorzaak van de bevingen de komende jaren nog niet weggenomen zal worden. Zij willen ook graag weten wat dit betekent voor de huizen en de veiligheid van bewoners die nu onveilig zijn. Zij vroegen zich af of door de vermindering van winning tussen 2022 en 2050 de huizen die nu als onveilig zijn beoordeeld, de komende vijf jaar wel als veilig beoordeeld zullen worden.

Het voorspellen van de ontwikkeling van aardbevingen is complex. In het advies van SodM van 1 februari 2018 naar aanleiding van de aardbeving bij Zeerijp (Kamerstuk 33 529, nr. 424) wordt ingegaan op de huidige voorspellingsmodellen voor aardbevingen. Het advies van SodM maakt duidelijk dat deze voorspellingsmodellen aangeven dat een afname van het productieniveau zal leiden tot een afname van het aantal aardbevingen en daarmee ook een lagere kans op zwaardere aardbevingen. Daarom heeft het kabinet besloten tot volledige afbouw van de gaswinning uit het Groningenveld, met een flinke afname van het productieniveau in de komende jaren. De gevolgen van de afbouw worden momenteel geanalyseerd en berekend door SodM en de relevante onderzoeks- en kennisinstellingen (KNMI, TNO, NEN). De Mijnraad zal uiterlijk 1 juli 2018 een integrerend advies uitbrengen met een nadere duiding van de rapporten van deze partijen. Deze adviezen zullen leiden tot inzicht in de omvang en aard van de versterkingsopgave.

De leden van de SP-fractie vroegen waarom de winning van gas uit het Groningenveld wel lager zou kunnen wanneer er doden of meerdere gewonden zijn gevallen. Zij zijn van oordeel dat moet worden voorkomen dat er doden of gewonden vallen als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld.

Het voorkomen van een veiligheidsrisico voor de Groningers is een prioriteit voor dit kabinet. Daarom is ook besloten om de gaswinning op zo kort mogelijke termijn volledig te beëindigen. Daarmee gaat het besluit van het kabinet verder dan het advies van SodM. Zoals in antwoord op eerdere vragen al is aangegeven (onder andere op vragen van de leden van de fracties van het CDA en D66), wordt de operationele strategie voor de winning van gas uit het Groningenveld jaarlijks vastgesteld. Het uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat er niet meer gas uit het Groningenveld wordt gewonnen dan strikt noodzakelijk voor de leveringszekerheid. Daarmee beoogt de regering in aanvulling op alle maatregelen die zijn aangekondigd om de winning uit het Groningenveld te beëindigen de gevolgen van de gaswinning tot dat moment zoveel mogelijk te beperken.

Dat er als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld schade ontstaat is algemeen bekend. Doordat de gaswinning in stappen wordt teruggebracht worden de risico's als gevolg van bodembeweging steeds kleiner. Het risico valt op dit moment binnen de door de Commissie Meijdam geadviseerde veiligheidsnorm, onder de voorwaarde dat huizen tijdig worden versterkt. Daarmee is het in het aardbevingsgebied niet acuut onveilig. Bij het vaststellen van het winningsniveau moet tot 2022, of zoveel eerder als mogelijk is, een afweging worden gemaakt tegen het door SodM berekende veiligheidsniveau van 12 miljard Nm³.

Vanzelfsprekend hoop ik dat zich nooit de situatie voordoet dat er als gevolg van een zware aardbeving slachtoffers vallen. Mocht dat wel gebeuren zal ik een heroverweging moeten maken van de dan geldende operationele strategie. Het wetsvoorstel voorziet hierin door de mogelijkheid een tijdelijke maatregel aan de vergunninghouder op te leggen.

De leden van de SGP-fractie vroegen om een nadere duiding waarom onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds de veiligheidsrisico's en anderzijds het maatschappelijk belang met betrekking tot het eventueel niet kunnen leveren van voldoende laagcalorisch gas.

Zie voor de beantwoording van deze vraag het antwoord op de vragen hierover van de leden van de ChristenUnie-, PvdA- en VVD-fractie.

De leden van de SGP-fractie willen graag een toelichting waarom er niet voor is gekozen de veiligheidsrisico's als gevolg van mogelijke aardbevingen en de veiligheidsrisico's van mogelijk onvoldoende levering te splitsen.

Op een veilige manier de gaswinning naar beneden brengen betekent ook dat er geen onveilige situatie in heel Nederland mag ontstaan. De Minister moet deze brede afweging maken, daarom bestaat het veiligheidsbelang uit beide componenten. Zie verder het antwoord op de vraag hierover van de leden van de VVD-fractie.

3.2 Maatschappelijk belang van leveringszekerheid

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd of de regering voornemens is om het maatschappelijk belang te definiëren in het wetsvoorstel.

Het begrip maatschappelijk belang bestaat uit vele aspecten en leent zich daarmee niet goed voor definiëring in de wet. Wel is in de memorie van toelichting beschreven wat onder maatschappelijk belang wordt verstaan.

De leden van de D66-fractie hebben gevraagd om een toelichting op het begrip maatschappelijk belang van de leveringszekerheid.

Met het maatschappelijk belang van leveringszekerheid wordt onder meer bedoeld op werkgelegenheid. Zoals al eerder uiteen is gezet kan het afschakelen van een groot deel van de eindafnemers grote maatschappelijke gevolgen hebben. Dit kan betekenen dat de bakker op de hoek, winkelstraten, tuinders en bedrijfspanden niet langer meer van gas worden voorzien en dus mogelijk de deuren moeten sluiten. Deze bedrijven produceren en verkopen producten die de samenleving voorzien in hun eerste levensbehoeften. Het stilvallen van al deze activiteiten heeft grote consequenties voor de Nederlandse maatschappij, zeker ook wanneer er in bepaalde gebieden grote werkloosheid optreedt en daardoor sociale problemen ontstaan. In de beantwoording van soortgelijke vragen van de leden van de SP-fractie en de VVD-fractie is hier nader op ingegaan.

Voorts hebben de leden van de D66-fractie gevraagd hoe het risico van het maatschappelijk belang van leveringszekerheid zich verhoudt tot het begrip veiligheidsbelang en hoe zwaar de kans op het risico van onvoldoende leveringszekerheid voor het maatschappelijk belang meeweegt ten opzichte van het risico voor het veiligheidsbelang.

Het veiligheidsbelang en het maatschappelijk belang van leveringszekerheid worden beide meegewogen bij het besluit dat de Minister neemt over de operationele strategie. Zoals ik heb aangegeven zijn de belangen verschillend van aard en kennen zij geen gelijke weegfactor. Ik kan de begrippen niet zondermeer op een zelfde schaal plaatsen. Het zal daarom een bestuurlijke afweging blijven waarbij wel zwaarwegende betekenis wordt gegeven aan veiligheid. In het voorgestelde artikel 52e zijn zes criteria opgenomen die de Minister mee zal nemen in zijn afweging.

Daarnaast hebben deze leden gevraagd of de weging van leveringszekerheid niet extra zwaar meetelt omdat het zowel verwerkt is in het begrip «veiligheidsbelang» als in het begrip «maatschappelijk belang van leveringszekerheid».

Leveringszekerheid bestaat uit twee componenten: de veiligheid van leveringszekerheid en het maatschappelijk belang van leveringszekerheid. Op het moment dat niet kan worden voldaan aan de levering van gas aan kwetsbare afnemers of aan nutsvoorzieningen ontstaat er een risico voor de volksgezondheid en voor de veiligheid. Het niet kunnen voldoen van levering van gas aan andere afnemers kent ook grote gevolgen maar deze vormen niet direct een risico voor de veiligheid. In de beantwoording van soortgelijke vragen van de leden van de SP-fractie en de VVD-fractie is hier nader op ingegaan.

De leden van de fractie van D66 vroegen waarom alleen uitzonderlijke situaties kunnen leiden tot een tijdelijke maatregel met betrekking tot de winning. Zij vroegen waarom niet is gekozen voor het voorzorgsbeginsel.

De operationele strategie wordt jaarlijks vastgesteld. Het uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat er niet meer gas gewonnen wordt uit het Groningenveld dan strikt noodzakelijk voor de leveringszekerheid. Daarmee beoogt de regering in aanvulling op alle maatregelen die zijn aangekondigd om winning uit het Groningenveld te beëindigen de gevolgen van de gaswinning zoveel mogelijk te beperken. Omdat de procedure voor het vaststellen van een nieuwe operationele strategie maanden duurt, is in het wetsvoorstel voorzien in een mogelijkheid om gedurende het jaar in geval van acute onvoorziene ontwikkelingen in aanvulling of afwijking van de operationele strategie een tijdelijke maatregel op te leggen. In het antwoord op vragen van de leden van de SP-fractie ben ik ingegaan op wat ik onder onvoorziene ontwikkelingen versta.

3.3 Besluitvormingsproces Groningenveld

De leden van de VVD-fractie vroegen om uitsluitel over de verantwoordelijkheid voor toekomstige schade. Daarnaast vroegen zij of de regering hun mening deelt dat NAM niet aan tafel hoort te zitten.

Het wetsvoorstel regelt dat de aansprakelijkheid van NAM gehandhaafd blijft, ook voor toekomstige schade. De keuze hiervoor volgt uit de omstandigheid dat ook toekomstige schades het gevolg zijn van de gaswinning in de afgelopen decennia. Daarnaast wordt gewerkt aan een wetsvoorstel waarmee de afhandeling van de schade wordt belegd bij de overheid. Hierbij is het de bedoeling om deze taak te beleggen bij een speciaal daartoe in te stellen zbo. Het uitgangspunt daarbij is dat NAM als veroorzaker van de schade louter zal opdraaien voor de kosten daarvan.

De leden van de CDA-fractie krijgen de indruk dat het advies van de inspecteur-generaal en de Afdeling advisering van de Raad van State niet gelijk luiden ten aanzien van de veiligheidsafweging. Zij vroegen hoe deze adviezen ten aanzien van de veiligheidsafweging zich tot elkaar verhouden.

Deze leden vroegen ook hoe de afspraken, die in het Akkoord op Hoofdpijnen met Shell en Exxon Mobil worden belegd, bij deze wet worden betrokken?

Het kabinet is nog in gesprek met Shell en ExxonMobil over aanpassingen aan het gasgebouw. Een Akkoord op Hoofdpijnen staat in principe los van dit wetsvoorstel en eventuele afspraken die hierin worden gemaakt hoeven ook niet bij dit wetsvoorstel te worden betrokken. Het overleg met Shell en ExxonMobil bevindt zich inmiddels in de afrondende fase en uw Kamer zal hierover op korte termijn worden geïnformeerd.

De leden van de VVD-fractie vroegen per wanneer welk deel van de gaswinning in Groningen moet worden geminimaliseerd door het omzetten van hoogcalorisch gas naar laagcalorisch gas en welk deel wordt geminimaliseerd door de ombouw van grootverbruikers.

Het kabinet gaat bij de minimalisering van de gaswinning uit het Groningenveld uit van het basispad en de verschillende maatregelen uit de Kamerbrief van 29 maart jl. De beoogde ombouw van 53 grootverbruikers, die in 2022 moet zijn gerealiseerd, levert een besparing op van circa 3,4 miljard Nm³. Daarnaast zorgt de bouw van een stikstofinstallatie in Zuidbroek tot een reductie van circa 7 miljard Nm³. Deze installatie kan operationeel zijn per 1 oktober 2022. Additionele inkoop van stikstof en ombouw van overige grootverbruikers van laagcalorisch gas kunnen voor een nog snellere daling zorgen.

Verder vroegen de leden van de VVD-fractie naar aanleiding van opmerkingen van ACM of de taakomschrijving van GTS voldoende concreet en toetsbaar is.

Op grond van het wetsvoorstel moet de netbeheerder van het landelijk gastransportnet jaarlijks een raming opstellen van de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas en de daarvoor benodigde capaciteit uit het Groningenveld. De netbeheerder raadpleegt hiervoor de representatieve organisaties van netgebruikers. De netbeheerder van het landelijk gastransportnet heeft op grond van ervaringen van afgelopen jaren een goed beeld van het verbruik van gas, bij verschillende temperaturen, door verschillende partijen in Nederland. Verder is in algemene zin bekend wat het volume is van bijvoorbeeld opslagen.

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de termijn waarbinnen wettelijk zal worden verankerd dat schadeafhandeling en versterking onafhankelijk worden geregeld en of het onderhavige wetsvoorstel daar niet alsnog in kan voorzien. Daarnaast vroegen zij naar de reikwijdte van aansprakelijkheid in relatie tot de verschillende soorten schade.

Op dit moment wordt gewerkt aan een wetsvoorstel dat de publiekrechtelijke afhandeling van de schade door de gaswinning uit het Groningenveld en gasopslag Norg gaat regelen. De verwachting is dat dit wetsvoorstel rond de zomer ter consultatie zal worden aangeboden. Vervolgens zal het definitieve wetsvoorstel na ommekomst van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State in het eerste kwartaal van 2019, of zoveel eerder als mogelijk, aan uw Kamer worden aangeboden. Het is de bedoeling om alle vormen van schade onder het bereik van dat wetsvoorstel te laten vallen. Zo zullen voor alle doelgroepen fysieke schade, immateriële schade en vermogensschade, waaronder ook schade door waardedaling, voor vergoeding in aanmerking kunnen komen. Een wetsvoorstel dat voorziet in de definitieve publieke aansturing en uitvoering van de versterkingsoperatie volgt op een later moment. Voor de inrichting en aansturing van de versterkingsoperatie is het advies van de Mijnraad van belang. Dit advies zal ik vervolgens verwerken in het wetsvoorstel.

Ik acht het niet wenselijk om het voorliggende wetsvoorstel te laten wachten op de wetsvoorstellen voor schadeafhandeling en voor versterking. Het denk- en schrijfproces is daarvoor nog niet ver genoeg afgerond. Wel streef ik voor zowel schadeafhandeling als versterking naar een zeer spoedige voortgang van de voorstellen.

De leden van de D66-fractie vroegen naar het betrekken van marktpartijen door GTS.

GTS is verantwoordelijk voor het beheer van het landelijke gastransportnet. De inkoop en verkoop van gas vindt plaats op een gasmarkt, waar marktpartijen gas in het net invoeden en hier weer aan onttrekken. Het is de taak van GTS om dit net in balans te houden. Het gedrag van marktpartijen is dus relevant voor de inschatting van wat er op de landelijk gastransportnet gebeurt en hier moet GTS dan ook van op de hoogte zijn.

De leden van de D66-fractie vroegen waarom (in artikel 52e) is gekozen voor de bewoording «kan» en of dit impliceert dat de maatregelen vrijwillig worden gedaan, of dat de vergunninghouder verplicht is deze uit te voeren.

De bewoording «kan» ziet op de bevoegdheid van de Minister om gedurende het gasjaar in geval van acute onvoorziene ontwikkelingen in aanvulling of afwijking van de operationele strategie een tijdelijke maatregel op te leggen. Wanneer de Minister een maatregel oplegt is de vergunninghouder verplicht de winning van het Groningenveld uit te voeren overeenkomstig deze tijdelijke maatregel. Dit is geregeld in het voorgestelde artikel 52f.

De leden van de D66 fractie hebben gevraagd in hoeverre het voorliggende wetsvoorstel voldoende flexibiliteit biedt om aanpassingen te maken op basis van nieuwe wetenschappelijke inzichten over de verwachte bodembeweging en bodemdaling bij de bepaalde niveaus van winning.

Om voldoende flexibiliteit te behouden en de laatste inzichten over de verwachte bodembeweging (trillingen en daling) mee te nemen in de afweging wordt jaarlijks de operationele strategie vastgesteld. Daarnaast wordt in de ministeriële regeling een aantal zaken verder uitgewerkt, zoals het meet- en regelprotocol. Door deze zaken in lagere regelgeving vast te leggen, kunnen deze eenvoudig worden aangepast indien nieuwe inzichten daar aanleiding toe geven.

De leden van de D66-fractie vroegen of het voldoende is dat alleen langdurige en substantiële afwijkingen van de operationele strategie aan de Minister worden gemeld.

Zoals hierboven aangegeven wordt de operationele strategie jaarlijks vastgesteld. Op deze wijze kan de Minister rekening houden met structurele ontwikkelingen in de vraag of de productie van gas uit het Groningenveld. Korte of kleine veranderingen in de vraag naar Groningengas of in de productie uit het Groningenveld kan de vergunninghouder opvangen binnen de operationele strategie.

De vergunninghouder heeft een zekere operationele vrijheid bij het uitvoeren van de operationele strategie. Wanneer er een kleine storing is in een bepaald productiecluster waardoor er tijdelijk minder gas kan worden gewonnen uit dit cluster, kan de vergunninghouder dit opvangen door later in het jaar iets meer gas te winnen uit dit cluster. Een langdurige verstoring van de productie zal de vergunninghouder

waarschijnlijk niet kunnen opvangen binnen het gasjaar. In dat geval kan het nodig zijn om een andere verdeling van de winning over de clusters vast te stellen.

De leden van de D66-fractie vroegen zich af wat het begrip veiligheidsbelang betekent voor de advisering van de inspecteur-generaal over het veiligheidsrisico voor omwonenden.

De inspecteur-generaal heeft aangegeven zijn advies te richten op de veiligheidsrisico's voor omwonenden en niet op het veiligheidsrisico van het niet kunnen voorzien van eindafnemers van voldoende laagcalorisch gas. Dit past ook bij de rol van de inspecteur-generaal. De Minister dient echter een bredere afweging te maken waar het de veiligheid betreft. Overigens geldt het bredere veiligheidsbegrip ook voor de Groningers. De inspecteur-generaal zal gevraagd worden om op dat deel van het veiligheidsbelang dat betrekking heeft op de veiligheidsrisico's voor omwonenden te adviseren. De Minister maakt vervolgens een bredere afweging. Het splitsen van het veiligheidsbegrip maakt de advisering van de inspecteur-generaal en de afweging van de Minister niet anders.

De leden van de fractie van D66 vroegen waarom de regering het wenselijk acht om de inschatting van de vergunninghouder van de bovengrondse effecten door een tweede onafhankelijke instantie te laten toetsen.

De vergunninghouder verstrekt ter onderbouwing van de operationele strategie een analyse van de risico's van de verwachte bodembeweging voor omwonenden, gebouwen of infrastructurele werken of de functionaliteit daarvan (artikel 52c van het wetsvoorstel). De vergunninghouder heeft hiervoor in samenwerking met een groot aantal wetenschappers een uitgebreid model voor de dreigings- en risicoanalyse gemaakt. Kennis van de effecten van bodembeweging op gebouwen, industriële installaties en infrastructuur in Nederland is nog in ontwikkeling. Om de uitkomsten van NAM berekeningen onafhankelijk te toetsen ontwikkelt TNO hiervoor een zogenaamde modeltrein (software). TNO is daarom, naast de inspecteur-generaal, de meest geschikte instantie om de Minister te adviseren of de operationele strategie de bovengrondse effecten van de winning zoveel mogelijk beperkt. Op deze manier wordt de kennis breed opgebouwd.

De leden van de D66-fractie hebben gevraagd om duiding van de waarde van het advies dat de regionale overheden kunnen geven.

De advisering door de betrokken overheden zal jaarlijks voorafgaand aan de voorbereiding van het ontwerpbesluit tot vaststelling van de operationele strategie plaatsvinden. Deze overheden kennen de lokale problematiek vele malen beter en kunnen gericht adviseren over de mogelijke consequenties bovengronds. De Minister van Economische Zaken en Klimaat neemt deze advisering, waarin de regionale aspecten een centrale rol zullen innemen, mee bij zijn vaststelling van de operationele strategie.

De leden van de D66-fractie hebben geconstateerd dat de Afdeling advisering van de Raad van State het nodig acht om de veiligheid voor de omwonenden voorrang geven op het maatschappelijk belang van leveringszekerheid. Deze leden hebben gevraagd waarom de regering er niet voor gekozen heeft het genoemde «maatschappelijk belang van leveringszekerheid» te schrappen.

In het wetsvoorstel wordt een onderscheid gemaakt tussen enerzijds het veiligheidsbelang dat uit twee componenten bestaat en anderzijds het maatschappelijk belang van leveringszekerheid. Het veiligheidsbelang

kent naast het component van de veiligheidsrisico's voor omwonenden ook de veiligheidsrisico's voor het niet kunnen leveren van voldoende gas aan kwetsbare eindafnemers en nutsvoorzieningen.

Als de Minister alleen het brede veiligheidsbelang meeweegt in zijn afweging betekent dit dat de komende jaren vele bedrijven moeten worden afgesloten van het gas. Op de gevolgen hiervan ben ik ingegaan bij de beantwoording van vragen van de leden van de ChristenUnie-, D66-, PvdA-, SP- en VVD-fractie.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen of met zekerheid kan worden gesteld of de voorziening omtrent de aansprakelijkheid voldoende is om stand te houden in een gerechtelijke procedure.

Laat ik vooropstellen dat het uiteindelijk aan de rechter is om te beoordelen of de wijze waarop de risicoaansprakelijkheid voor NAM gehandhaafd blijft in dit wetsvoorstel stand houdt in een gerechtelijke procedure. Ik ben echter van mening dat ik deze constructie op goede gronden zo heb ingericht. Er wordt met het voorgestelde artikel 52f, tweede lid, van de Mijnbouwwet, duidelijkheid gecreëerd voor de mensen die schade ondervinden als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld, omdat ondanks de winningsplicht buiten kijf staat dat NAM aansprakelijk is en blijft. Daarnaast meen ik om redenen van causaliteit tot deze constructie te kunnen komen. Zoals al is geantwoord naar aanleiding van een vraag van de leden van de VVD-fractie, ligt de oorzaak van huidige maar ook van toekomstige schades bijna geheel in de omvangrijke gaswinning in de afgelopen tientallen jaren. Het ligt daarom niet in de rede om de aansprakelijkheid voor de schade die optreedt bij de veel lagere gaswinning volgens de nieuwe systematiek van het wetsvoorstel bij NAM weg te halen.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen naar aanleiding van de reactie van SodM of SodM meer mogelijkheden krijgt om te controleren en te handhaven.

De inspecteur-generaal heeft in zijn uitvoerings- en handhavingstoets aangegeven dat het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is en heeft daarbij nog enkele suggesties gedaan om de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid te verbeteren. In de memorie van toelichting is hier uitgebreid op ingegaan. Daarin is ook aangegeven dat er bij ministeriële regeling nadere regels zullen worden gesteld voor het verrichten van metingen en het verzamelen van data met betrekking tot seismische activiteit. De basis voor een nadere uitwerking van een systeem als het meet- en regelprotocol is opgenomen in het wetsvoorstel. De verdere uitwerking zal plaatsvinden in de ministeriële regeling. Met betrekking tot de rapportage van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet en de vergunninghouder van het Groningenveld is aangegeven dat de Minister deze rapportages aan de inspecteur-generaal ter beschikking zal stellen.

Met betrekking tot de vraag of de regering bereid is om af te zien van de nadere specificering van het adviesrecht van SodM en de wens om het huidige artikel 127 van de Mijnbouwwet in stand te houden, is in de reactie op de uitvoerings- en handhavingstoets aan gegeven dat het voorgestelde artikel 127, eerste lid, onderdeel k, een aanvulling is op de algemene adviestaak van de inspecteur-generaal die specifiek ziet op de vaststelling van de operationele strategie. De huidige adviestaak van artikel 127 blijft daarmee dus in stand.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen of de regering bereid is belangengroepen een adviesrecht te geven bij de vaststelling van de operationele strategie.

In het wetsvoorstel is vastgelegd dat afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is op de voorbereiding van het besluit van de Minister voor de vaststelling van de operationele strategie. In het desbetreffende artikel is vastgelegd dat iedereen zienswijzen naar voren kan brengen. Belangengroeperingen hebben daarmee dus de mogelijkheid om hun zienswijze op de voorgestelde operationele strategie naar voren te brengen en de Minister kan deze betrekken bij zijn besluit. Het is niet gebruikelijk om belangenorganisaties als wettelijk adviseur te benoemen. Dit past ook niet bij hun rol, belangenorganisaties komen op voor de belangen die zij behartigen. Dit past niet bij een wettelijk adviescollege.

De leden van de SP-fractie vroegen een nadere toelichting op de graaddagenssystematiek.

De bandbreedte van deze systematiek is enerzijds de warmste winter in de referentieperiode en anderzijds de koudste winter. Een zo laag mogelijke winning is daarbij altijd het uitgangspunt van de regering. Met een zeer koude winter wordt in de memorie van toelichting dus simpelweg gerefereerd aan de koudste winter in de periode die wordt gebruikt. De koudste winter in het afgelopen decennium was in het gasjaar 2012/2013 met 2.673 graaddagen. De systematiek voor graaddagen kijkt of het op jaarbasis een kouder dan gemiddelde winter was. Een winter bestaat altijd uit warmere en koudere periodes. Er kan niet gesteld worden dat een bepaalde hoeveelheid per dag «normaal» is en dat er dus op een dag x zoveel gas meer nodig was. Het is op zich ook niet relevant hoeveel koude dagen zich in totaal in een winter voordoen en of die dagen geclusterd in een bepaalde periode voorkomen of niet. Voor het opvangen van pieken in de gasvraag is met name de vraag op uurbasis relevant. Deze pieken worden opgevangen door alle beschikbare middelen, zoals aangeven in paragraaf 3.4.2 van de memorie van toelichting. Er zijn daarnaast geen andere mogelijkheden om deze pieken in de vraag op te vangen en tegelijkertijd de leveringszekerheid te garanderen.

De leden van de SP-fractie hebben vragen gesteld over de minimale en het maximale inzetpercentage van de beschikbare conversiecapaciteit. Voorts hebben ze om een verdere toelichting op het besluit de installaties in Pernis en Zuidbroek buiten de capaciteit te houden.

Theoretisch is de minimale inzet 0% en de maximale inzet 100%. In de praktijk zal een inzet tussen gemiddeld 85% en 100% van de gecombineerde inzet van de installaties van Ommen en Wieringermeer (rekening houdende met onderhoud) realistisch zijn. De installaties in Pernis en Zuidbroek/Heiligerlee zijn nodig om kortstondige pieken in de gasvraag op te vangen en dragen bij aan het in balans houden van het gasnet. Deze installaties kunnen daarom niet structureel worden gebruikt. Samen met de gasopslagen en de cavernes zijn deze installaties nodig om variaties in de gasvraag op te vangen, waarbij de installaties Pernis en Zuidbroek/Heiligerlee als back-up installaties worden gezien.

De leden van de SP-fractie vinden de argumentatie dat de kwaliteitsloze gasmarkt essentieel is voor de leveringszekerheid niet afdoende. Zij vroegen om een verdere toelichting.

Voor het minimaliseren van de winning uit het Groningenveld is de maximale benutting van verrijking en kwaliteitsconversie via stikstofinstallaties essentieel. Hiervoor is ook voldoende hoogcalorisch gas nodig. De kwaliteitsloze gasmarkt vereenvoudigt de mogelijkheid om hoogcalorisch gas in te zetten voor de laagcalorische gasmarkt en zorgt voor een ruimer aanbod van gas in Nederland. Bij een gebrek aan hoogcalorisch gas is het niet mogelijk om de winning van Groningengas maximaal te beperken zoals op dit moment is voorzien.

De leden van de SP-fractie vroegen naar de koppeling tussen veiligheid en het streven van marktpartijen naar een minimalisering van de gaswinning. Zij vroegen daarbij waarom de regering het belang van marktpartijen boven de veiligheid van Groningers stelt.

De regering stelt de belangen van marktpartijen absoluut niet boven de veiligheid van Groningers. Om de vraag naar laagcalorisch gas te verminderen moeten marktpartijen aanzienlijke offers brengen. Zie verder de antwoorden op andere vragen van de leden van deze fractie over veiligheid en leveringszekerheid.

De leden van de SP-fractie menen dat de verantwoordelijkheid voor een lager winningsniveau bij de staat ligt en niet bij bedrijven. Zij zien hier graag een toelichting op.

In de beantwoording op eerdere vragen van deze leden heb ik aangegeven dat ik op dit moment in gesprek ben met de grootverbruikers van laagcalorisch gas om op vrijwillige wijze over te stappen van laagcalorisch gas naar hoogcalorisch gas of om te verduurzamen. Die gesprekken verlopen constructief. Ik houd er echter wel rekening mee dat op enig moment kan blijken dat de vrijwillige benadering toch onvoldoende oplevert. Daarom verken ik wel de mogelijkheden om meer dwingende maatregelen te nemen. Daarbij overweeg ik onder meer fiscale prikkels en een wettelijke verplichting.

De leden van de SP-fractie hebben een aantal vragen gesteld die betrekking hebben op de rol van NAM, waarbij zij het beeld schetsen dat NAM bepaalt en de Minister uitvoert.

Met dit wetsvoorstel wordt de huidige systematiek losgelaten waarbij de vergunninghouder NAM een winningsplan indient en de Minister van Economische Zaken en Klimaat vervolgens instemt met dit winningsplan en aan die instemming een maximum niveau van winning als voorwaarde verbindt. Met dit wetsvoorstel wordt de vergunninghouder NAM door de Minister van Economische Zaken en Klimaat opgedragen te winnen wat noodzakelijk is voor de leveringszekerheid, niet meer en ook niet minder. De netbeheerder van het landelijk gastransportnet, GTS, adviseert de Minister van Economische Zaken en Klimaat over «wat noodzakelijk is».

Vervolgens wordt de vergunninghouder gevraagd, conform de laatste veiligheidsinzichten, een of meerdere operationele strategie(ën) voor te stellen op basis van dit advies. NAM bepaalt dus niet zelf wat nodig is. Bij dit verzoek kan de Minister de vergunninghouder vragen rekening te houden met bijvoorbeeld een bepaalde mate van vlak winnen, dat wil zeggen minder fluctuaties in de winning en dus gelijkmatiger produceren.

Het voornoemde staat los van de verplichting voor NAM om, op grond van het voorgestelde artikel 52c van de Mijnbouwwet, bij zijn voorstel voor één of meer operationele strategieën over de inzet van het Groningenveld in zijn onderbouwing onder meer een analyse van «de verwachte bodembeweging op regioniveau» en een analyse «van de risico's van de

verwachte bodembeweging voor omwonenden, gebouwen of infrastructurele werken of de functionaliteit daarvan» te verstrekken. Het voorliggende wetsvoorstel verandert dus de besluitvorming over de gaswinning uit het Groningenveld: de Minister van Economische Zaken en Klimaat stelt de operationele strategie vast en NAM is verplicht om deze uit te voeren (de winningsplicht). NAM mag niet meer, maar ook niet minder winnen dan nodig is om aan de leveringszekerheid te voldoen.

De leden van de SP-fractie vroegen waarom ervoor is gekozen om NAM een machtspositie toe te kennen door zoveel rollen bij NAM te beleggen, waaronder de analyse die bepalend is voor de beoordeling van effecten van gaswinning op woningen, gebouwen en andere infrastructuur. Verder vroegen zij zich af of hier sprake is van belangenverstrengeling en hoe de weging door NAM en het toezicht daarop plaatsvindt.

Voor het antwoord op de vraag over beoordeling van de effecten wordt verwezen naar het antwoord van een eerdere vraag over de dreigings- en risicoanalyse van deze leden.

De regionale overheden en de Mijnraad zullen de Minister adviseren over de door de Minister vast te stellen operationele strategie. Dit advies kan zich richten op de inzet van de clusters en eventuele verwachte bovengrondse effecten hiervan. Het is uiteindelijk de Minister en niet NAM die op basis van de raming van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet, de voorgestelde operationele strategie(ën) en voornoemde advisering hierover alle belangen moet afwegen: welke winning is noodzakelijk én verantwoord, gelet op de risico's die verbonden zijn aan de winning en aan leveringszekerheid. Daarnaast neemt de Minister in zijn afweging de maatschappelijke ontwrichting mee als gevolg van enerzijds de gevolgen van bodembeweging en anderzijds van het afsluiten van bijvoorbeeld bedrijven. Het is dan ook niet NAM die bepaalt wat en hoe gewonnen wordt, de Minister neemt deze beslissing.

De leden van de SP-fractie hebben diverse vragen gesteld over de zorgplicht uit het voorgestelde artikel 52g, derde lid, en de verantwoordelijkheden voor de versterking en de schadeafhandeling.

In het derde lid van artikel 52g wordt de basis gelegd voor de publieke aansturing en uitvoering van de versterkingsoperatie. Om te voorkomen dat de gaswinning de veiligheid schaadt, neemt de overheid de regie voor het versterken van gebouwen. Dit sluit aan bij de nieuwe systematiek waarin de Minister van Economische Zaken en Klimaat de operationele strategie vaststelt en op NAM de winningsplicht rust.

Er komt een bijzondere wettelijke regeling voor de publieke afhandeling van versterking. De inhoud en opzet van deze regeling wordt in belangrijke mate beïnvloed door het advies van de Mijnraad dat begin juli wordt uitgebracht. Dit advies zal ik verwerken in een wetsvoorstel. Het voorliggend wetsvoorstel is cruciaal voor de versnelde afbouw van winning uit het Groningenveld. Het is onwenselijk om dit wetsvoorstel te laten wachten op het uitgewerkte wetsvoorstel voor versterking. Daarom wordt nu vast deze stap gezet.

Waar de zorgplicht voor de versterking bij de overheid is neergelegd, rust daarentegen op NAM nog steeds de zorgplicht om de nadelige gevolgen van de gaswinning te beperken alsmede om de gevolgen van een zwaar ongeval voor mens en milieu te beperken. Tegen het niet-naleven van deze zorgplichten van NAM kan handhavend worden opgetreden door de inspecteur-generaal. Het niet juist uitvoeren van de vastgestelde operati-

onele strategie wordt tot slot strafbaar gesteld in de Wet op de economische delicten.

De aansprakelijkheid voor schade door bodembeweging als gevolg van de gaswinning blijft, zoals eerder gezegd, eveneens onverkort rusten op NAM. Zoals ter beantwoording van vorige vragen van deze leden is opgemerkt, zal er geen sprake zijn van een vacuüm totdat de definitieve voorziening voor de publiekrechtelijke afhandeling van de schade van kracht zal worden. Ook nu al heeft de overheid de afhandeling van de schade naar zich toe getrokken door middel van het Besluit mijnbouw-schade Groningen. Uitgangspunt van beide fases van de publiekrechtelijke schadeafhandeling is dat NAM de kosten hiervoor zal dragen.

De leden van de SP-fractie vinden het onbegrijpelijk dat er niet met vaart verder wordt versterkt. Zij hebben de regering met klem opgeroepen op de versterking zo snel mogelijk te hervatten.

De daadwerkelijke versterking van huizen wordt in het hoogst mogelijke tempo doorgezet. Voor een toelichting op mijn keuze om geen nieuwe veiligheidsadviezen af te geven tot ik het advies van de Mijnsraad heb ontvangen, verwijs ik naar mijn brief aan de regionale bestuurders in Groningen van 28 mei jl., waarvan ik uw Kamer een afschrift heb doen toekomen (Kamerstuk 33 529, nr. 468). Zie voor de beantwoording het eerdere antwoord op vragen van de leden van de SP-fractie over het versterken van huizen.

De leden van de SP-fractie vroegen wat verstaan moet worden onder «langdurige en substantiële afwijkingen van de operationele strategie. Zij vroegen welke marges hierbij worden gehanteerd en hoe deze worden vastgelegd.

Korte of kleine veranderingen in de vraag naar Groningengas of in de productie uit het Groningenveld kan de vergunninghouder meestal opvangen binnen de operationele strategie. Zoals eerder in de beantwoording bij vragen van de leden van de D66-fractie is aangegeven heeft de vergunninghouder een zekere operationele vrijheid bij het uitvoeren van de operationele strategie. Wanneer er bijvoorbeeld een kleine storing is in een bepaald productie-cluster waardoor er tijdelijk minder gas kan worden gewonnen uit dit cluster, kan de vergunninghouder dit opvangen door later in het jaar iets meer gas te winnen uit dit cluster. Wanneer de verstoring naar het inzicht van de vergunninghouder niet binnen de operationele strategie kan worden opgevangen moet de vergunninghouder dit melden aan de Minister. In dat geval kan in aanvulling of in afwijking van de vastgestelde operationele strategie een tijdelijke maatregel worden opgelegd. Wat een langdurige of substantiële verstoring is ligt dus niet vooraf vast. In dat geval kan het nodig zijn tijdelijk een ander niveau van winning of een andere verdeling van de winning over de clusters vast te stellen.

De leden van de SP-fractie vroegen op welke wijze wordt geborgd dat de uiteindelijke besluitvorming en afwegingen die daartoe hebben geleid op transparante en controleerbare wijze verloopt.

Alle adviezen, waaronder de raming van GTS, en de operationele strategie van NAM worden openbaar gemaakt en zijn daarmee dus transparant en controleerbaar. Verder is in artikel 52d van het wetsvoorstel vastgelegd dat afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is op de voorbereiding van het besluit van de Minister voor de vaststelling van de operationele strategie. Dat betekent dat de Minister van Economische Zaken en Klimaat het ontwerpbesluit en alle onderliggende stukken zoals

de adviezen ter inzage legt. In het betreffende artikel is vastgelegd dat iedereen zienswijzen naar voren kan brengen over het ontwerpbesluit en daarmee over alle onderliggende stukken.

De leden van de CU-fractie stelden de vraag hoe is gegarandeerd dat, in afwachting van de definitieve voorziening voor de schadeafhandeling, NAM risicoaansprakelijk blijft en vroegen daarnaast of het buiten toepassing verklaren van artikel 6:178, onderdeel c, van het Burgerlijk Wetboek voldoende is om de volledige aansprakelijkheid van NAM te garanderen.

Zoals eerder is aangegeven bij de beantwoording van vragen van onder andere leden van de VVD-fractie wordt met deze voorziening verduidelijkt dat, ondanks de introductie van de winningsplicht, de risicoaansprakelijkheid van de exploitant blijft bestaan. Deze keuze vloeit voort uit het feit dat de schade, waaronder ook toekomstige schade, grotendeels zo niet uitsluitend veroorzaakt is door winningsactiviteiten die hebben plaatsgevonden voor de introductie van de winningsplicht. Deze voorziening is afdoende om te verduidelijken dat de aansprakelijkheid van de exploitant blijft bestaan. Dat er in het wetsvoorstel mijnbouwschade Groningen, dat ik binnenkort in consultatie hoop te brengen, zal worden voorzien in meer definitieve wettelijke regeling voor de afhandeling van schade doet hier niet aan af. Het feit dat de overheid de verantwoordelijkheid voor afhandeling van schade op zich neemt heeft niet automatisch gevolgen voor de aansprakelijkheid van de exploitant.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben gevraagd naar de gevolgen van dit wetsvoorstel voor het tempo en de omvang van de versterkingsopgave in de provincie Groningen.

Het wetsvoorstel hangt samen met het besluit van het kabinet om de gaswinning uit het Groningenveld volledig af te bouwen, met een flinke afname van het productieniveau in de komende jaren. De gevolgen van de afbouw worden momenteel geanalyseerd en berekend door SodM en de relevante onderzoeks- en kennisinstellingen (KNMI, TNO, NEN). De Mijnraad zal uiterlijk 1 juli 2018 een integrerend advies uitbrengen met een nadere duiding van de rapporten van deze partijen. Deze adviezen zullen leiden tot inzicht in de omvang en aard van de versterkingsopgave.

De leden van de 50PLUS-fractie stelden vragen over de wijze waarop de constructie van de risicoaansprakelijkheid is vormgegeven en vroegen of deze constructie standhoudt voor de hoogste rechter. Tot slot vroegen deze leden om een garantie in afwachting van het wetsvoorstel over de publiekrechtelijke schadeafhandeling.

Zoals ik hierboven bij de beantwoording van een vraag hierover van de leden van de GroenLinks-fractie heb aangegeven, is het niet aan mij om te bepalen wat een rechter uiteindelijk zal oordelen over het handhaven van de risicoaansprakelijkheid voor de vergunninghouder op basis van het voorgestelde artikel 52f, tweede lid, van het wetsvoorstel op de vergunninghouder blijft rusten, maar ik heb vertrouwen in de gekozen constructie.

Het wetsvoorstel regelt dat niet langer NAM bepaalt hoeveel gas gewonnen kan worden en op welke wijze dat gebeurt, maar legt deze bevoegdheid met het vaststellen van de operationele strategie voor het Groningenveld bij de Minister van Economische Zaken en Klimaat. NAM krijgt als vergunninghouder de verplichting om gas te winnen conform die vastgestelde operationele strategie, waarin zowel is opgenomen hoeveel gas benodigd is en op welke wijze dit verantwoord kan worden

gewonnen. In het wetsvoorstel is vervolgens geregeld dat artikel 6:178, onderdeel c, van het Burgerlijk Wetboek niet van toepassing is. NAM kan zich dus niet ter uitsluiting van de aansprakelijkheid beroepen op de omstandigheid dat de schade door bodembeweging louter en alleen is ontstaan ter uitvoering van een bevel of een dwingend voorschrift van de zijde van de overheid. Daarmee blijft NAM ingevolge de basisregel voor risicoaansprakelijkheid van de exploitant van een mijnbouwwerk zoals neergelegd in artikel 6:177 van het Burgerlijk Wetboek aansprakelijk voor de schade als gevolg van de gaswinning. Er verandert dus niets aan de risicoaansprakelijkheid voor NAM.

Het expliciet in het wetsvoorstel buiten toepassing verklaren van artikel 6:178, onderdeel c, van het Burgerlijk Wetboek stelt dit buiten twijfel en schept op deze manier duidelijkheid voor degenen die schade lijden als gevolg van de gaswinning volgens de nieuwe systematiek. Deze constructie kan worden gerechtvaardigd door de omstandigheid dat ook de toekomstige schade voor het overgrote deel zijn oorzaak heeft in de omvangrijke gaswinning uit het Groningenveld in de afgelopen tientallen jaren. De Afdeling advisering van de Raad van State begrijpt dat de oorzaak van toekomstige schade in het verleden kan liggen. De Afdeling vroeg in de memorie van toelichting uitgebreider in te gaan op de toekomstige definitieve voorziening en de financiële bijdrage van de vergunninghouder. Aan deze opmerking van de Afdeling is gehoor gegeven door paragraaf 3.4.3.3 op dit punt aan te vullen.

Het wetsvoorstel met daarin een definitieve voorziening voor de schadeafhandeling wordt op dit moment voorbereid. In het licht van de voorzieningen die in dit wetsvoorstel worden getroffen voor de afhandeling van schade door de overheid zal in dit wetsvoorstel ook worden gezien welke regels voor aansprakelijkheid passend zijn. Uitgangspunt bij dit wetsvoorstel is dat, ongeacht hoe de verantwoordelijkheid voor afhandeling van schade uiteindelijk wordt geregeld, de vergunninghouder de kosten die gepaard gaan met de schadeafhandeling, als veroorzaker van de schade, zal blijven betalen.

De leden van de SGP-fractie vroegen hoe geregeld wordt dat de kosten van de versterkingsopgave voor rekening van de vergunninghouder blijven.

In het wetsvoorstel is in artikel 52g, derde lid, geregeld dat de Minister van Economische Zaken en Klimaat alle maatregelen neemt die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd om te voorkomen dat als gevolg van de gaswinning uit Groningenveld de veiligheid wordt geschaad. Dit artikel biedt de basis voor een publieke aansturing en uitvoering van het versterkingsprogramma. Dit betekent ook dat NAM geen rol meer heeft bij het opstellen en het uitvoeren van dat programma. Hierbij blijft NAM echter wel de kosten dragen die gepaard gaan met de versterking. Dit vloeit voort uit artikel 6:184 van het Burgerlijk Wetboek. Uit dat artikel volgt namelijk dat wanneer kosten worden gemaakt voor maatregelen ter voorkoming van schade als gevolg van bodembeweging door de gaswinning, deze moeten worden gedragen door degene die aansprakelijk is voor die schade, ook al heeft diegene de maatregelen niet zelf genomen.

4. Verhouding tot het EVRM

De leden van de CDA-fractie stelden de vraag of de winningsvergunning gezien de regulering op grond van het wetsvoorstel nog over kan gaan op een andere eigenaar en wat dat betekent voor de aansprakelijkheid.

Er is voor de overgang van de winningsvergunning Groningenveld geen bijzondere voorziening getroffen wat betreft de overdraagbaarheid. Deze vergunning valt dus onder het reguliere regime daarvoor uit artikel 20 van de Mijnbouwwet. Dit betekent dat een vergunninghouder de vergunning kan overdragen, maar dat hiervoor wel schriftelijke toestemming nodig is van de Minister van Economische Zaken en Klimaat. Hierbij zijn de artikelen 7, tweede lid, en 9 van overeenkomstige toepassing als weigeringsgronden.

Voor de aansprakelijkheid regelt artikel 6:177 van het Burgerlijk Wetboek dat voor schade door bodembeweging deze rust op degene die ten tijde van het bekend worden van deze schade exploitant is. Ook als daarna een ander exploitant wordt, blijft niettemin de aansprakelijkheid rusten op degene die tijde van het bekend worden van de schade aansprakelijk was.

De leden van de D66-fractie stelden een vraag welke verschillende grondrechten verband houden met de leveringszekerheid van afnemers van het gas.

Naast het eigendomsrecht, zouden de artikelen 2 en 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) een rol kunnen spelen. Artikel 2 van het EVRM schept een verplichting voor verdragsstaten om de levens van degenen die zich binnen hun rechtsmacht bevinden te beschermen. Artikel 8 EVRM regelt de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (bescherming van onder andere privéleven en woning). Er bestaat geen rechtspraak over de relatie tussen leveringszekerheid en deze door het EVRM beschermde belangen. Er is nog nooit sprake geweest van het afschakelen van grote groepen burgers van het gas. Daarbij komt dat de Europese verordening nr. 2017/1938 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid en houdende intrekking van Verordening (EU) nr. 994/2010 (Pb EU 2017, L 280) ervoor zorgt dat de beschermde afnemers beschermd worden tegen een tekort aan gasleveringsmogelijkheden.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt ten aanzien van de leveringszekerheid nog op dat het kwalificeren van leveringszekerheid als een zelfstandig grondrecht een wat geforceerde indruk zou maken. De Afdeling advisering merkt daarnaast op te vrezen, mede gezien de bescherming die genoemde EU-verordening biedt, dat het bestempelen van leveringszekerheid als een grondrecht in het licht van de artikelen 2 en 8 EVRM, kan leiden tot een zekere inflatie van dit begrip. Op advies van de Afdeling advisering is de paragraaf die hierover ging in de memorie van toelichting dan ook geschrapt. Daarmee bedoelt de regering overigens geenszins af te doen aan de betekenis van leveringszekerheid voor het welzijn en gezondheid van grote groepen inwoners.

De leden van de PvdA-fractie stelden vragen over de regulering van het eigendomsrecht van de vergunninghouder en het gas dat in de grond blijft zitten en of hierover advies is gevraagd bij de Landsadvocaat.

In de Mijnbouwwet is in artikel 3 bepaald dat de delfstoffen eigendom zijn van de Staat en dat het eigendom daarvan door het winnen overgaat op de vergunninghouder. Echter, voor de winningsvergunning van het Groningenveld die van eerdere datum is dan genoemd artikel uit de Mijnbouwwet, geldt een andere voorziening. Voor deze winningsvergunning, geldt ingevolge artikel 143, vierde lid, van de Mijnbouwwet dat de delfstoffen al eigendom van de vergunninghouder zijn voordat zij zijn gewonnen. Het gas dat in de grond zit in het Groningenveld is dus eigendom van NAM. De regulering van de eigendom die dit wetsvoorstel met zich meebrengt, ziet derhalve ook op dat gedeelte. Bij de beoordeling of er sprake is van regulering van eigendom en of dit gerechtvaardigd kan

worden is dus het gas dat in grond zit meegewogen. Dit is ook expliciet vermeld in paragraaf 4.3 van de memorie van toelichting. Bezien is allereerst of de regulering bij wettelijk voorschrift plaatsvindt en of de inmenging in het eigendom een algemeen belang dient en ten tweede is bekeken of er sprake was van een eerlijke balans tussen de mate van inmenging en het daarmee gediende algemene belang. Daarbij is geconcludeerd dat sprake is van een gerechtvaardigde regulering van eigendom, ook in relatie tot het gas dat in de grond blijft zitten. Specifiek over de kwestie is geen advies ingewonnen bij de Landsadvocaat.

5. Verhouding tot het Europees recht

De leden van de SP-fractie vroegen een precieze duiding van plichten die Nederland heeft ten aanzien van de levering aan huishoudens van andere lidstaten.

Op grond van de Verordening leveringszekerheid is het niet toegestaan om maatregelen te nemen die zien op het uitsluitend stoppen van leveringen aan buitenlandse afnemers, terwijl de gasleveringen in het binnenland wel onverstoord worden voortgezet. Maatregelen voor de afbouw van de vraag naar gas dienen proportioneel te zijn. Ook buitenlandse afnemers bestaan simpelweg uit huishoudens en bedrijven. De regering vindt het niet verantwoord om deze huishoudens en bedrijven in buurlanden in de kou te zetten.

6. Verhouding tot nationale regelgeving

De leden van de CDA-fractie vroegen naar precedents van de buiten toepassing verklaring van artikel 6:178, onderdeel c, van het Burgerlijk Wetboek.

Er zijn op dit moment geen andere wetsartikelen bekend waarin artikel 6:178, onderdeel c, van het Burgerlijk Wetboek buiten toepassing is verklaard. Evenmin bestaat er jurisprudentie over de werking van dit artikelonderdeel.

7. Toezicht en handhaving

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe gekeken wordt of de winning van de vergunninghouder aansluit bij de graaddagensystematiek en de daarbij passende operationele strategie.

De graaddagensystematiek is een methodiek die uitgaat van het actuele/reële temperatuurprofiel tijdens het gasjaar. Vooraf is daarmee dus niet bekend hoeveel gas er het komende gasjaar gewonnen mag worden. De vraag naar gas is immers afhankelijk van de temperatuur en de windsnelheid. Op basis van de graaddagensystematiek mag er echter niet meer gas uit het Groningenveld worden gewonnen dan nodig is om afnemers te voorzien van gas, waarbij rekening wordt gehouden met de optimale inzet van andere middelen om te voorzien in laagcalorisch gas. De graaddagensystematiek bepaalt lopende het jaar niet welke hoeveelheid gas er van dag tot dag uit het Groningenveld gewonnen mag worden. De vergunninghouder heeft hier een zekere operationele vrijheid. Wel zal NAM bij de dagelijkse operaties met de graaddagensystematiek rekening moeten houden, zodat aan het eind van het gasjaar de gewonnen hoeveelheid gas uit het Groningenveld binnen de toegestane hoeveelheid blijft. Binnen een maand na afloop van het gasjaar zendt de vergunninghouder van het Groningenveld een rapportage aan de Minister van Economische Zaken en Klimaat waarin hij aangeeft of de winning is uitgevoerd conform de vastgestelde operationele strategie.

8. Adviezen

8.1 Uitvoerings- en handhavingstoets SodM

De leden van de D66-fractie hebben gevraagd of het brede veiligheidsbegrip niet tot onduidelijkheid en interpretatie fouten kan leiden omdat de toezichthouder slechts op een onderdeel adviseert.

Zoals in de toelichting is aangegeven dient de Minister een brede afweging te maken. Het begrip veiligheid in het kader van de gaswinning uit het Groningenveld is breder dan alleen de veiligheid voor de omgeving. Daarom is er voor gekozen dit in één begrip op te nemen. De adviesaanvraag aan de toezichthouder om op dat deel van het veiligheidsbelang dat betrekking heeft op de veiligheidsrisico's voor omwonenden te adviseren wordt niet anders als dit onderdeel een aparte definitie krijgt. In artikel 52d is het veiligheidsbegrip meer ingevuld. Dit geeft ook de toezichthouder meer handvatten bij zijn advies.

De leden van de SP-fractie vroegen waarom het advies van SodM om het meet- en regelprotocol in de wet vast te leggen maar deels is overgenomen.

Het klopt dat de grondslag voor een nadere uitwerking van een systeem als het meet- en regelprotocol is opgenomen in de Mijnbouwwet. De verdere uitwerking zal plaatsvinden in de ministeriële regeling. Op grond van het wetsvoorstel kunnen er bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld voor het verrichten van metingen en het verzamelen van data met betrekking seismische activiteit. Op basis hiervan worden elementen uit het meet- en regelprotocol in algemene regels worden opgenomen. Zoals eerder opgemerkt is het huidige meet- en regelprotocol gebaseerd op het laatste instemmingsbesluit voor het winningsplan Groningen. De regering acht het wenselijk om delen uit het meet- en regelprotocol in algemene regels vast te leggen. Omdat het om technische regels gaat en de inzichten ten aanzien van de te monitoren elementen kunnen wisselen is er voor gekozen om dit bij ministeriële regeling te regelen. Op deze wijze kunnen de voorschriften indien nodig sneller worden aangepast.

Ook vroegen deze leden of nog of de rapportages van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet en de vergunninghouder ook aan SodM worden verstrekt.

Het wetsvoorstel kent twee rapportageverplichtingen. Eén over de wijze waarop de verschillende middelen om hoogcalorisch gas om te zetten in laagcalorisch zijn ingezet, en één over de het temperatuurscenario, de gewonnen hoeveelheid gas en de inzet van Norg over het afgelopen gasjaar. Beide rapportages worden gebruikt bij de vaststelling van de operationele strategie voor het komende gasjaar. Omdat de Minister van Economische Zaken en Klimaat bevoegd gezag is voor de vaststelling van de operationele strategie is er voor gekozen de daarmee samenhangende rapportages aan de Minister te sturen. Om SodM in de gelegenheid te stellen te adviseren bij de vaststelling van de operationele strategie zullen de rapportages aan SodM worden gezonden.

De leden van de SP-fractie hebben gevraagd of en hoe rapportages van NAM beschikbaar komen en of SodM deze ook ontvangt.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat stelt de rapportages die NAM uitbrengt over seismiteit en bevingrisico beschikbaar aan al zijn adviseurs, waaronder SodM. Overigens publiceert NAM deze rapporten ook op haar website, waardoor de rapportages voor iedereen beschikbaar zijn.

9. Consultatie

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering de maatschappelijke gevolgen van het meerjarig afschakelen van een groot deel van de bedrijven en kantoren in Nederland niet aanvaardbaar acht. Hiermee lijkt te worden geïmpliceerd dat de (tijdelijke) veiligheidsrisico's als gevolg van gaswinning wel aanvaardbaar worden geacht door de regering. Deze leden vroegen om een reflectie op deze uitspraak.

SodM heeft geadviseerd om het winningsniveau uit het Groningenveld zo snel mogelijk terug te brengen tot onder 12 miljard Nm³. Het kabinet treft alle mogelijke maatregelen om de vraag naar laagcalorisch gas zo snel mogelijk te verlagen zodat de winning uit het Groningenveld snel kan worden beëindigd. Met deze maatregelen stelt het kabinet de veiligheid van de Groningers voorop. Het niveau van 12 miljard Nm³ kan echter niet al bij de vaststelling van de operationele strategie van 2019/2020 worden bereikt. SodM heeft echter niet geadviseerd om de winning per direct terug te brengen naar 12 miljard Nm³. Dat betekent dat ik bij het vaststellen van het winningsniveau tot 2022, of zoveel eerder als mogelijk is, een afweging moet maken tegen het door SodM berekende veiligheidsniveau van 12 miljard Nm³.

II. ARTIKELEN

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

De leden van de GroenLinks-fractie willen graag dat de raming van GTS en de gehanteerde uitgangspunten en afwegingen volkomen transparant, toegankelijk en controleerbaar moeten zijn. De leden zijn van mening dat dit beter geborgd moet worden in het wetsvoorstel en vroegen de regering dit te doen. De leden willen voorts dat onder andere experts, medeoverheden en belangengroepen ook de mogelijkheid moeten krijgen ideeën en inzichten in te brengen waarmee de raming wellicht naar beneden kan worden bijgesteld. De leden zien dit graag terug in het wetsvoorstel.

De raming van GTS (alsmede alle adviezen en de operationele strategie van NAM) worden openbaar gemaakt en zijn daarmee dus volkomen transparant, toegankelijk en controleerbaar. Wat inspraak betreft, bestaat er voor iedereen de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen op het ontwerpbesluit van de Minister en de daaronder liggende adviezen. Deze zienswijzen neemt de Minister in het uiteindelijke besluit mee. Ik heb op verzoek van de betrokken overheden de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing verklaard op de jaarlijks vast te stellen strategie waardoor betrokkenheid van overheden, andere adviseurs en bewoners maximaal geborgd is. Ik zie geen aanleiding en zinnige mogelijkheden dit verder uit te breiden.

Artikel 52c

De leden van de CDA-fractie vroegen daarbij of er niet heel veel uitkomsten mogelijk zijn op basis van de graaddagensystematiek en of dit dan niet leidt tot heel veel operationele strategieën. Zij vroegen hoe nauwkeurig de operationele strategie aan moet sluiten op de graaddagensystematiek en hoe dicht de winning aan het eind van het gasjaar hierop moet aansluiten.

Zoals hierboven aangegeven is de graaddagensystematiek een methode die rekening houdt met daggemiddelde temperatuur en windsnelheid. Gedurende het gasjaar wordt meer en meer duidelijk hoeveel gas er gewonnen mag worden. De vergunninghouder van het Groningenveld zal niet voor elk temperatuurscenario een aparte operationele strategie opstellen. De vergunninghouder zal naar verwachting een operationele strategie opstellen voor een gemiddeld jaar en daarin aangeven hoe hij afhankelijk van de actuele effectieve temperatuur zal bijregelen of afregelen en hoe dit over de clusters wordt verdeeld. Zoals aangegeven heeft de vergunninghouder een zekere operationele vrijheid gedurende het gasjaar, maar moet de gewonnen hoeveelheid aan het einde van het gasjaar wel binnen de door de graaddagensystematiek toegestane hoeveelheid blijven.

De leden van de fractie van D66 vroegen wat er gebeurt wanneer de vergunninghouder een operationele strategie opstelt die onvoldoende rekening houdt met de gewenste seismische veiligheid en of niet voorziet in de vanuit leveringszekerheid benodigde hoeveelheid gas.

Het startpunt van de jaarlijkse besluitvorming is de raming die GTS opstelt. De Minister stuurt deze raming aan de vergunninghouder en vraagt de vergunninghouder om op basis van deze raming een operationele strategie op te stellen waarbij rekening wordt gehouden met de laatste inzichten met betrekking tot de bodembeweging. Indien het advies van SodM of een van de andere adviseurs daar aanleiding toe geeft kan de Minister de strategie gewijzigd vaststellen.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen of de regering bereid is om te regelen dat de operationele strategie transparant, toegankelijk en controleerbaar is en dat alle betrokken partijen hierover kunnen adviseren.

Op de voorbereiding van het besluit van de Minister voor de vaststelling van de operationele strategie is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Dit betekent dat de operationele strategie met onderliggende stukken openbaar worden gemaakt en dat iedereen hierop zienswijzen naar voren kan brengen. In aanvulling hierop zijn in het wetsvoorstel een groot aantal wettelijke adviseurs benoemd. De regering is van oordeel dat de procedure voor de vaststelling van de operationele strategie daarmee aan de door de leden van de GroenLinks-fractie gewenste eisen voldoet.

Artikel 52d

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe nauwkeurig de operationele strategie de kaders gaat aangeven ten aanzien van de winningshoeveelheid.

Zoals hierboven aangegeven in antwoord op vragen van de leden van de SP-, ChristenUnie- en CDA-fractie zal de vergunninghouder naar verwachting een operationele strategie opstellen voor een gemiddeld jaar en daarin aangegeven hoe hij afhankelijk van de actuele effectieve temperatuur zal bijregelen of afregelen en hoe dit over de clusters wordt verdeeld. Daarbij heeft de vergunninghouder een zekere operationele vrijheid gedurende het gasjaar. Aan het einde van het gasjaar moet de gewonnen hoeveelheid gas uit het Groningenveld binnen de door de graaddagensystematiek toegestane hoeveelheid vallen.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen, onder andere naar aanleiding van opmerkingen van SodM, of de afweging van de verschillende belangen door de Minister wel transparant zal zijn.

Naar aanleiding van opmerkingen van SodM en de Afdeling advisering van de Raad van State over vaststelling van de operationele strategie en de verschillende belangen die de Minister hierbij moet afwegen zijn de voorgestelde artikelen 52d en 52e aangepast, zodat de afweging die de Minister moet maken nader wordt ingevuld. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de zorgen van de GroenLinks-fractie dat de afweging niet transparant zou zijn. In artikel 52d, tweede lid, is naar aanleiding van de opmerkingen van SodM en de Afdeling advisering van de Raad van State nader ingevuld welke elementen de Minister in ieder geval bij zijn afweging betreft. Bij veiligheid toetst de Minister in ieder geval in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm van 10^{-5} en in hoeverre de verschillende categorieën eindafnemers kunnen worden voorzien van laagcalorisch gas. Bij de afweging van het veiligheidsbelang wordt ook gekeken naar het tempo van het afbouw van de vraag en het tempo van versterken. Ook neemt de Minister in zijn afweging de maatschappelijke ontwrichting mee als gevolg van enerzijds de gevolgen van bodembeweging en anderzijds van het afsluiten van een groot aantal bedrijven mee.

De leden van de SGP-fractie hebben gevraagd om duiding van het begrip maatschappelijke ontwrichting omdat dit begrip de indruk wekt dat enkel grote gevolgen van bodembeweging meetellen.

De Minister neemt in zijn afweging de maatschappelijke ontwrichting mee als gevolg van enerzijds de gevolgen van bodembeweging en anderzijds van het afsluiten van bijvoorbeeld bedrijven. De maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging kan bijvoorbeeld betrekking hebben op de onzekerheid in het aardbevingsgebied met betrekking tot de leefbaarheid in het gebied. Het langdurig afsluiten van een groot deel van de bedrijven kan ook ontwrichtende gevolgen hebben, bijvoorbeeld als dit leidt tot niet meer kunnen voorzien in de eerste levensbehoeften of een sterke toename van werkloosheid.

Artikel 52e

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom er voor gekozen is om doden of gewonden in de wet op te nemen als mogelijkheid voor het nemen van tijdelijke maatregelen en waarom niet is gekozen voor een bepaalde mate van seismiciteit. Zij vroegen of met een tijdig ingrijpen bij een bepaalde seismiciteit niet juist doden en gewonden kunnen worden voorkomen.

De operationele strategie wordt jaarlijks vastgesteld. Wanneer de seismiciteit (in een bepaalde regio) toeneemt kan hiermee bij de vaststelling van de nieuwe operationele strategie rekening worden gehouden. Ontwikkelingen in seismiciteit worden dus primair meege-

nomen in de reguliere vaststellingssystematiek. Artikel 52e voorziet in de mogelijkheid om gedurende het jaar in geval van acute onvoorziene ontwikkelingen in aanvulling of afwijking van de operationele strategie een tijdelijke maatregel op te leggen aan de vergunninghouder. Het gaat daarbij om een onvoorziene ontwikkeling in de vraag naar Groningengas, een onvoorziene ontwikkeling bij de productie van Groningengas, of een onvoorziene ontwikkeling ten aanzien van de veiligheid van omwonenden. In dat geval kan de Minister direct ingrijpen in de operationele strategie.

De leden van de fractie van D66 vroegen of een tijdelijke maatregel als bedoeld in artikel 52e niet te veel ruimte biedt voor de regering om meer gas te winning uit het Groningenveld dan wenselijk gelet op de veiligheidsrisico's veroorzaakt door de gaswinning en of leveringszekerheid daarbij niet zwaarder weegt dan de veiligheidsrisico's voor Groningers.

De mogelijkheden om een tijdelijke maatregel op te leggen aan de vergunninghouder in afwijking van de vastgestelde operationele strategie zijn limitatief opgesomd in artikel 52e. Het gaat om onvoorziene ontwikkelingen in de vraag naar Groningengas, een onvoorziene ontwikkeling bij de productie van Groningengas, of een onvoorziene ontwikkeling ten aanzien van de veiligheid van omwonenden. In dat geval kan de Minister direct ingrijpen in de operationele strategie. Als bijvoorbeeld een stikstoffabriek langere tijd uitvalt door technische problemen kan dit ertoe leiden dat de Minister in een tijdelijke maatregel aan de vergunninghouder toestaat dat er meer gas gewonnen moet worden uit het Groningenveld dan voorzien in de vastgestelde strategie. De Minister zal dan opnieuw een afweging maken tussen veiligheid van omwonenden en de gevolgen van het langdurig afschakelen van eindverbruikers van de levering van gas. De Minister zal daarbij de in artikel 52d, tweede lid, genoemde criteria betrekken.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen of de regering bereid is om het aantal gevallen waarin de Minister een tijdelijke maatregel kan opleggen verder uit te breiden.

Zoals in antwoord op eerdere vragen al is aangegeven (onder andere op vragen van de fracties van het CDA en D66), wordt de operationele strategie jaarlijks vastgesteld. Wanneer de seismiciteit (in een bepaalde regio) toeneemt kan hiermee bij de vaststelling van de nieuwe operationele strategie rekening worden gehouden. Ontwikkelingen in seismiciteit worden dus primair meegenomen in de reguliere vaststellingssystematiek. Artikel 52e voorziet in de mogelijkheid om gedurende het jaar in geval van acute onvoorziene ontwikkelingen in aanvulling of afwijking van de operationele strategie een tijdelijke maatregel op te leggen aan de vergunninghouder.

Artikel 52g

De leden van de CDA-fractie vroegen of het voorgestelde artikel 52g, derde lid, van de Mijnbouwwet, de basis vormt voor onafhankelijke versterking en tot hoever de bevoegdheid van de Minister van Economische Zaken en Klimaat reikt om in dat kader maatregelen op te leggen aan de vergunninghouder.

Het voorgestelde artikel 52g, derde lid, creëert voor de Minister van Economische Zaken en Klimaat zowel de verplichting als de taak om maatregelen te treffen die redelijkerwijs van hem kunnen worden geveerd om te voorkomen dat door de gaswinning de veiligheid wordt geschaad. Hiermee wordt de basis gelegd voor een publieke aansturing en

uitvoering van de versterkingsoperatie. Deze publieke aansturing past beter bij het systeem dat in het onderhavige wetsvoorstel wordt neergelegd, waarbij niet langer de vergunninghouder de hoogte van de gaswinning bepaalt. In de toekomst is het de Minister van Economische Zaken en Klimaat die via het vaststellen van de operationele strategie de hoeveelheid gas vastlegt die mag, maar ook moet worden gewonnen (de winningsplicht). Bij dit nieuwe systeem past het niet om dat onderdeel van de zorgplicht dat ziet op de versterking nog langer bij de vergunninghouder te laten. Borging via het publieke domein van de noodzakelijke versterkingsmaatregelen ligt dan meer in de rede. Dit betekent concreet dat NAM niet langer verantwoordelijk is voor de uitvoering van versterkingsmaatregelen. NAM blijft wel verantwoordelijk voor de kosten die hiermee gepaard gaan. Een nadere uitwerking van de versterkingsoperatie volgt op korte termijn. De aard en omvang van die operatie wordt beïnvloed door het advies van de Mijraad, dat verwacht wordt op 1 juli. In het wetsvoorstel voor versterking zal worden gezien of en welke instrumenten nodig zijn in de richting van de vergunninghouder of medeoverheden voor de versterkingsoperatie.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen of de regering bereid is om het meet- en regelprotocol bij wet te regelen.

Op grond van het wetsvoorstel kunnen er bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld voor het verrichten van metingen en het verzamelen van data met betrekking seismische activiteit. Op basis hiervan worden elementen uit het meet- en regelprotocol in algemene regels opgenomen. Het huidige meet-en regelprotocol is gebaseerd op het laatste instemmingsbesluit voor het winningsplan Groningen. Ik acht het wenselijk om delen uit het meet- en regelprotocol in algemene regels vast te leggen. Omdat het om technische regels gaat en de inzichten ten aanzien van de te monitoren elementen kunnen wisselen is er voor gekozen om dit bij ministeriële regeling te regelen. Op deze wijze kunnen de voorschriften indien nodig sneller worden aangepast.

Artikel 52h

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen waarom de rapportage van de vergunninghouder niet rechtstreeks aan SodM wordt gestuurd.

Zoals in een eerdere reactie op vragen van de SP-fractie bij paragraaf 8.1 kent het wetsvoorstel twee rapportageverplichtingen. Eén over de wijze waarop de verschillende middelen om hoogcalorisch gas om te zetten in laagcalorisch zijn ingezet, en één over de het temperatuurscenario, de gewonnen hoeveelheid gas en de inzet van Norg over het afgelopen gasjaar. Beide rapportages worden gebruikt bij de vaststelling van de operationele strategie voor het komende gasjaar. Omdat de Minister van Economische Zaken en Klimaat bevoegd gezag is voor de vaststelling van de operationele strategie is er voor gekozen de daarmee samenhangende rapportages aan de Minister te sturen. Om SodM in de gelegenheid te stellen te adviseren bij de vaststelling van de operationele strategie zullen de rapportages aan SodM worden gezonden.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen waarom de suggestie van SodM om «waargenomen bodembeweging» te veranderen in «opgetreden bodembeweging» niet is overgenomen.

In het wetsvoorstel is er voor gekozen om naar aanleiding van de opmerking van SodM in artikel 52h, eerste lid, een nieuw onderdeel op te nemen. In het wetsvoorstel is gekozen voor de woorden «de waargenomen bodembeweging», omdat de vergunninghouder alleen kan

rapporteren over de bodembeweging die is waargenomen. Overigens is in het aardbevingsgebied is een uitgebreid meetnetwerk geïnstalleerd. Hierdoor kunnen ook voor de mens niet voelbare bevingen worden waargenomen.

Artikel 52i

De leden van de GroenLinks-fractie zijn van mening dat er ook omtrent gasopslag een gedegen risicoafweging moet plaatsvinden. Volgens de leden ontbreekt dit en zij verzoeken de Minister dit alsnog in de wet op te nemen.

De artikelen 34 t/m 39 van de Mijnbouwwet blijven onverkort van kracht voor het opslagplan van Norg. In deze artikelen is geregeld dat voor het opslagplan voor Norg een risicoanalyse moet worden gemaakt (artikel 35 van de Mijnbouwwet). In aanvulling op deze artikelen wordt aan artikel 36, tweede lid, toegevoegd dat de Minister ook aan het opslagplan Norg voorschriften en beperkingen kan opleggen gelet op het belang van het minimaliseren van de gaswinning uit Groningen. Hierdoor kan bijvoorbeeld een voorschrift worden opgenomen over de optimale inzet van de gasopslag Norg om de gaswinning uit het Groningenveld te beperken.

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