

Wijziging Gaswet en Mijnbouwwet in verband met de beëindiging gaswinning Groningenveld

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

1.1 Samenvatting

Dit wetsvoorstel voorziet in wijziging van de Gaswet en de Mijnbouwwet in verband met de definitieve beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld en de periode na sluiting ('Wat na nul').

Het wetsvoorstel bestaat uit twee delen.

Het eerste deel bevat wijzigingen die nodig zijn in de laatste fase van de inzet van het Groningenveld als reservemiddel. Deze fase wordt aangeduid als fase 1 en start naar verwachting vanaf oktober 2022. In deze fase wordt het veld op een andere manier ingezet dan voorheen. Niet langer wordt er op jaarbasis een volume gewonnen afhankelijk van de temperatuur. In plaats daarvan wordt een beperkt aantal productielocaties operationeel gehouden doordat zij op een minimale stand produceren (minimumflow). Alleen in specifieke uitzonderlijke gevallen kan de gaswinning worden aangepast en boven niveau van minimumflow uitkomen als dat nodig is voor de leveringszekerheid. De wet moet aan deze gewijzigde inzet worden aangepast. De huidige systematiek waarbij de Minister jaarlijks een besluit neemt over de toegestane winning blijft als basis behouden. De wijzigingen zien erop dat er niet langer op jaarbasis wordt gewonnen afhankelijk van de temperatuur. Ook wordt specifiek geregeld dat en in welke uitzonderlijke situaties inzet van het Groningenveld boven niveau van minimumflow wordt toegestaan. Daarbij geldt dat de rol van het Groningenveld binnen het Nederlandse gassysteem door de gewijzigde inzet verandert en er wetswijzigingen nodig zijn om dit zorgvuldig in te passen. Daarnaast worden twee gerelateerde onderwerpen meegenomen in de wetswijziging voor fase 1: een verduidelijking van de rolverdeling rondom de seismische dreigings- en risicoanalyse van de gaswinning en vereenvoudiging van de besluitvorming voor de jaarlijkse vaststelling van de operationele strategie voor de inzet van het Groningenveld.

Het tweede deel legt het definitieve einde van de gaswinning uit het Groningenveld wettelijk vast (fase 2). In de Mijnbouwwet wordt expliciet bepaald dat er in geen enkel geval meer gas uit het Groningenveld mag worden gewonnen, ook niet op niveau van minimumflow. Het veld kan dan dus ook niet meer als reservemiddel worden gebruikt. Tegelijkertijd vervallen de bepalingen die uitgaan van de inzet van het Groningenveld. Dat betekent dat er een einde komt aan de systematiek voor de vaststelling en uitvoering van de operationele strategie voor de inzet van het Groningenveld zoals die in 2018 in de wet is opgenomen. In dit deel van het wetsvoorstel wordt ook vastgelegd welke verplichtingen de vergunninghouder (NAM) na sluiting nog heeft ten aanzien van het Groningenveld. Ten eerste houdt de vergunninghouder zijn zorgplicht om de nadelige gevolgen van de gaswinning zo veel mogelijk te beperken. Ten tweede blijft het na sluiting van belang om de ontwikkeling van de seismische veiligheid specifiek voor het Groningenveld te monitoren aan de hand van metingen en periodieke analyses van de waargenomen bodembeweging. Met dit wetsvoorstel wordt vastgelegd welke verplichtingen de vergunninghouder ten aanzien van deze metingen en analyses heeft. Aan deze verplichtingen wordt geen termijn verbonden omdat het op dit moment onbekend is hoelang het nodig zal zijn om de specifieke situatie rondom de bodembeweging ten aanzien van het Groningenveld te blijven monitoren. Ten slotte komt met het beëindigen van de Groningse gaswinning de kernactiviteit van GasTerra te vervallen. Bepalingen die zien op de taken van GasTerra worden daarmee overbodig en uit de wet geschrapt.

Deze twee delen treden na en ter vervanging van elkaar in werking. Zodra het Groningenveld ook niet meer nodig is als reservemiddel, kan het veld definitief dicht en kan het tweede deel van de wetswijzigingen voor fase 2 in werking treden.

De datum voor de inwerkingtreding van fase 2, oftewel de einddatum van fase 1 en de startdatum van fase 2, kan nu nog niet worden vastgelegd. Uit de meest recente raming blijkt dat het Groningenveld tussen 2025 en 2028 definitief niet meer nodig is. Dit kan mogelijk met twee jaar versneld worden door de gasopslag Grijpskerk om te bouwen van een opslag van hoogcalorisch gas naar laagcalorisch gas. De definitieve sluitingsdatum is dus afhankelijk van een aantal

randvoorwaarden, zoals de voortgang van de afbouw van de vraag en de beschikbaarheid van andere middelen waarmee de gasvraag kan worden afgedekt, zoals stikstofinstallaties en gasopslagen.

In het kader van de jaarlijkse procedure voor de vaststelling van de operationele strategie wordt de nog benodigde inzet van het Groningenveld, op basis van input van onder meer de landelijk netbeheerder (GTS), de vergunninghouder en de wettelijk adviseurs (waaronder de regionale overheden en de toezichthouder SodM), door de Minister van Economische Zaken en Klimaat (hierna: de Minister) beoordeeld en ook door het jaar heen gemonitord. De Minister rapporteert hier ook ten minste tweemaal per jaar over aan de Tweede Kamer.¹ Zodra de Minister duidelijkheid heeft over het moment waarop ook de laatste productielocaties niet meer in het belang van de leveringszekerheid als reservemiddel operationeel hoeven worden gehouden, stelt de Minister de datum van inwerkingtreding van de wetswijzigingen voor fase 2 vast, die met dit wetsvoorstel voor dat doel al gereed liggen.

Het kabinet doet er alles aan het Groningenveld zo snel mogelijk definitief te sluiten en blijft zoeken naar mogelijkheden om fase 2 zo spoedig mogelijk te laten starten.

1.2 Aanleiding en achtergrond

Op 29 maart 2018 heeft het kabinet besloten de gaswinning uit het Groningenveld uiterlijk in 2030 definitief te beëindigen om de aardbevingsproblematiek in Groningen bij de bron aan te pakken en recht te doen aan het veiligheidsbelang van de Groningers. Voor dit doel heeft het kabinet een wettelijk kader opgezet gericht op de minimalisering van de gaswinning ('Niet meer dan nodig', hierna: de Wet minimaliseren gaswinning).² Ook heeft het kabinet alle mogelijke aanvullende maatregelen genomen om de gaswinning uit het Groningenveld steeds verder versneld naar nul te brengen.

Daardoor is reeds nu, vele jaren eerder dan verwacht, het einde in zicht. Vanaf medio 2022 is er in een jaar met een gemiddeld temperatuurverloop geen gas meer nodig uit het Groningenveld. Het veld blijft daarna voor een beperkte periode en alleen voor uitzonderlijke situaties beschikbaar als reservemiddel van maximaal enkele miljard Nm³ gas per jaar. Daarbij blijft het de ambitie van het kabinet om het Groningenveld zo snel mogelijk definitief te sluiten. Gerelateerd aan de beslissing om het Groningenveld definitief te sluiten is de beslissing om de activiteiten van GasTerra, van oudsher het verkoopkantoor van het Groningengas, gefaseerd af te bouwen.³

Voor deze eindfase voldoet het huidige wettelijke kader met betrekking tot winning uit Groningenveld niet meer. Daarom past het kabinet door middel van dit wetsvoorstel het wettelijk kader aan, ditmaal gericht op het definitieve einde van de winning uit het Groningenveld en de periode na sluiting ('Wat na nul'). Met dit wetsvoorstel beoogt het kabinet de eindfase van de gaswinning uit het Groningenveld in goede banen te leiden en zorgt het kabinet voor een toekomstbestendig wettelijk kader.

1.3 Route naar het einde van de inzet van het Groningenveld

De afbouw van de gaswinning uit het Groningenveld gaat voorspoedig. De gaswinning in het gasjaar 2020-2021 is vastgesteld op 8,1 miljard Nm³ in een qua temperatuur gemiddeld jaar.⁴ Dit is ver onder het niveau dat was voorzien in het regeerakkoord in 2017 (ca. 20 miljard Nm³), ver onder het in 2018 opgestelde basispad (13,6 miljard Nm³), onder het door het Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: SodM) geadviseerde niveau van 12 miljard Nm³ en een verdere besparing van 1,2 miljard Nm³ ten opzichte van het niveau dat begin 2020 nog werd verwacht.⁵ In het komende

¹ Respectievelijk in februari over de wettelijk voorgeschreven jaarlijkse raming door netbeheerder GTS en uitvraag van de operationele strategie aan de vergunninghouder en in september bij de vaststelling van de operationele strategie voor het nieuwe gasjaar. Vgl. Kamerstukken II 2020/21, 33 529, nr. 803 en Kamerstukken II 2020/21, 33 529, nr. 848.

² Wijziging van de Gaswet en van de Mijnbouwwet betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld, Stb. 2018, 371.

³ Kamerstukken II 2019/20, 33529, nr. 691.

⁴ Kamerstukken II 2020/21, 33 529, nr. 803.

⁵ Kamerstukken II 2019/20, 33 529, nr. 788.

gasjaar 2021-2022 wordt de gaswinning uit het Groningenveld naar verwachting verder verlaagd naar een niveau van 3,9 miljard Nm³ voor een gemiddeld jaar.⁶

Vanaf het gasjaar 2022-2023 is gaswinning uit het Groningenveld naar verwachting onder normale omstandigheden niet meer nodig (fase 1). Het kan echter nog voorkomen dat de vraag naar laagcalorisch gas groter is dan de beschikbare middelen, anders dan het Groningenveld, aankunnen. Het kan daarbij gaan om de situatie dat er andere laagcalorisch gasmiddelen uitvallen, de bergingen onvoldoende werkvolume hebben of dat de vraag zo groot is dat de overige middelen niet voldoende kunnen leveren. Dat laatste doet zich vooral voor op erg koude dagen. De capaciteit van het Groningenveld zal nog enige tijd beschikbaar moeten blijven als reservemiddel om de beschikbaarheid van laagcalorisch gas ook in dergelijke uitzonderlijke situaties te kunnen borgen. Hiervoor moet een beperkt aantal productielocaties operationeel worden gehouden. Dit houdt in dat de desbetreffende productielocaties op een lage stand moeten produceren, zodat ze betrouwbaar kunnen worden bijgeschakeld en opgeregeld wanneer dat noodzakelijk is. Deze minimale noodzakelijke productie wordt aangeduid als minimumflow.

Op basis van de huidige inzichten is de minimumflow circa 1,5 miljard Nm³ gas in het gasjaar 2022-2023.⁷ In de periode daarna loopt de minimumflow af naarmate er minder productielocaties beschikbaar moeten worden gehouden ten behoeve van de leveringszekerheid. Dit betekent dat in fase 1 de hoeveelheid uit het Groningenveld geproduceerd gas gelijk is aan de minimumflow plus het gasvolume dat eventueel in uitzonderlijke situaties nodig is in verband met de leveringszekerheid. Dit zal naar verwachting gaan om kleine aanvullende hoeveelheden. Het kabinet doet er alles aan om fase 1 zo kort mogelijk laten te duren en blijft zoeken naar mogelijkheden om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk definitief te kunnen stoppen. Op dit moment is het nog niet mogelijk om deze datum voor inwerkingtreding van fase 2, oftewel de einddatum van fase 1 en startdatum fase 2, vast te leggen. Dit is namelijk afhankelijk van een aantal randvoorwaarden, Dit betreft de inzet van stikstofinstallaties, de voortgang van de afbouw van de vraag naar laagcalorisch gas, de inzet van de gasopslagen (onder andere gasopslag Norg) en de aanvoer van hoogcalorisch gas. Over de status van deze randvoorwaarden rapporteert de Minister met regelmaat aan de Tweede Kamer.⁸

In het kader van de jaarlijkse procedure voor de vaststelling van de operationele strategie wordt de nog benodigde inzet van het Groningenveld, op basis van input van onder meer GTS, de vergunninghouder en de wettelijk adviseurs (waaronder de regionale overheden en de toezichthouder SodM), door de Minister beoordeeld en ook door het jaar heen gemonitord. De Minister rapporteert hier ook ten minste tweemaal per jaar over aan de Tweede Kamer.⁹ In het kader van dit proces zal blijken wanneer het moment wordt bereikt dat de laagcalorische gasvraag verder is afgebouwd en de laagcalorische gasmiddelen (anders dan het Groningenveld), met name de stikstofinstallaties en de gasopslagen, op elk moment in het jaar aan de vraag kunnen voldoen. Vanaf dat moment kan de gaswinning uit het Groningenveld geheel beëindigd worden en kan het Groningenveld definitief gesloten worden. Productielocaties hoeven dan niet langer operationeel worden gehouden of worden ingezet, zodat er ook geen minimumflow meer nodig is. De procedure voor verwijdering van resterende productielocaties kan in gang worden gezet.

Zodra de Minister duidelijkheid heeft over dit moment, stelt hij de datum van inwerkingtreding van de wetwijzigingen voor fase 2 vast, die met dit wetsvoorstel voor dat doel al gereed liggen. Op die door de Minister vast te stellen datum treedt een wettelijk verbod op gaswinning uit het Groningenveld in werking. Bepalingen die zien op de inzet van het veld vervallen. Er is daardoor geen enkele gaswinning uit het Groningenveld meer mogelijk, ook geen minimumflow. Het veld is

⁶ Kamerstukken II 2020/21, 33 529, nr. 848.

⁷ Vaststellingsbesluit voor het gasjaar 2020-2021, <https://www.rvo.nl/onderwerpen/bureau-energieprojecten/lopende-projecten/gaswinning/gaswinning-groningen/gaswinning-groningen-vaststellingsbesluit-2020-2021>.

⁸ Kamerstukken II 2019/2021, 33 529, nr. 726; Kamerstukken II 2020/2021, 33 529 nr. 803 en Kamerstukken II 2020/2021, 33 529, nr. 848.

⁹ Respectievelijk in februari over de wettelijk voorgeschreven jaarlijkse raming door netbeheerder GTS en uitvraag van de operationele strategie aan de vergunninghouder en in september bij de vaststelling van de operationele strategie voor het nieuwe gasjaar. Vgl. Kamerstukken II 2020/21, 33 529, nr. 803 en Kamerstukken II 2020/21, 33 529, nr. 848.

vanaf dan definitief dicht. De procedure voor ontmanteling van de laatste productielocaties kan in gang worden gezet.

Op basis van de meest recente raming kan het Groningenveld tussen 2025 en 2028 definitief gesloten worden.¹⁰ Dit kan mogelijk met twee jaar versneld worden door de gasopslag Grijskerk om te bouwen van een opslag van hoogcalorisch gas naar laagcalorisch gas. Door dergelijke kansen te onderzoeken en waar mogelijk te bewerkstelligen, blijft het kabinet zich inspannen om het Groningenveld zo snel mogelijk te sluiten.

Op het moment dat het Groningenveld definitief dicht kan en fase 2 kan starten is het doel van het kabinet bereikt: het beëindigen van de gaswinning uit het Groningenveld.

1.4 Noodzaak en doel van het wetsvoorstel

De huidige sturings- en besluitvormingsprocedure voor de inzet van het Groningenveld is gericht op de minimalisering van de gaswinning. Centrale uitgangspunten daarbij zijn dat niet meer wordt gewonnen dan noodzakelijk voor de leveringszekerheid ('niet meer dan nodig') en dat het Groningenveld het sluitstuk is voor de inzet van laagcalorisch gas.

Het is noodzakelijk om de systematiek in de Gaswet en Mijnbouwwet aan te passen aan de situatie waarin de gaswinning uit het Groningenveld alleen in uitzonderlijke situaties noodzakelijk is en de periode daarna waarin het veld definitief wordt gesloten. Voor fase 1 geldt dat het huidige wettelijke kader moet worden aangepast aan het feit dat er niet langer op jaarbasis wordt gewonnen afhankelijk van de temperatuur. Ook moet worden geregeld in welke uitzonderlijke situaties inzet van het Groningenveld boven niveau van minimumflow wordt toegestaan. Dit om te verzekeren dat het Groningenveld als reservemiddel alleen in afgekaderde uitzonderlijke gevallen wordt ingezet waar dat noodzakelijk is voor de leveringszekerheid. Voor fase 2 geldt dat in de wet expliciet moet worden vastgelegd dat winning uit het Groningenveld in geen enkele vorm meer zal zijn toegestaan. Daarnaast geldt dat zonder wetswijziging het proces voor de jaarlijkse besluitvorming over de inzet van het Groningenveld (op basis van een operationele strategie) blijft doorlopen. Ten slotte voorzien de huidige wetten ook nog niet in de bepalingen die nodig zijn na sluiting.

Met het definitieve einde van de inzet van het Groningenveld zijn zwaarwegende belangen gemoeid. In de eerste plaats het veiligheidsbelang van de Groningers maar ook het belang om rondom de sluiting van het Groningenveld de goede werking van het gassysteem zeker te stellen zodat de leveringszekerheid van laagcalorisch gas geborgd blijft. Met dit wetsvoorstel voorziet het kabinet in de noodzakelijke wetswijzigingen om deze belangen te borgen.

2. Fase 1: Groningenveld als reservemiddel

2.1 Inleiding

In fase 1 wordt het Groningenveld operationeel gehouden als reservemiddel en alleen nog in twee typen uitzonderlijke gevallen opgeregeld boven het niveau van minimumflow indien dat noodzakelijk is voor de leveringszekerheid: ten behoeve van de wettelijke taken van GTS (de zogenoemde back-up voor GTS) en bij een hoge vraag naar laagcalorisch gas die fysiek alleen kan worden afgedekt met (beperkte) inzet van het Groningenveld. Dit is een wijziging ten opzichte van de huidige systematiek waarbij de Minister voor ieder gasjaar een volume vaststelt dat uit het Groningenveld moet worden gewonnen afhankelijk van de temperatuur.

Voor een belangrijk deel kan de huidige sturings- en besluitvormingsprocedure op grond van de Wet minimaliseren gaswinning (toegelicht in paragraaf 2.2) ook worden toegepast voor de inzet van het Groningenveld in fase 1. Deze systematiek heeft als basis voor de versnelde afbouw zijn succes bewezen en wordt in fase 1 daarom zo veel mogelijk behouden.

Op een aantal punten vergt de inzet van het Groningenveld als reservemiddel aanpassing van de wettelijke systematiek. Dit wetsvoorstel voorziet in die aanpassing. Dit wordt in paragraaf 2.3 toegelicht.

Verder wordt de gelegenheid van dit wetsvoorstel aangegrepen om procedure, werking en rolverdeling ten aanzien van de seismische dreigings- en risicoanalyse die vanaf 2021 in het

¹⁰ Kamerstukken II 2020/2021, 33 529, nr. 848.

publieke domein wordt gebracht te verduidelijken. Deze analyse wordt gebruikt bij de vaststelling van de operationele strategie voor de inzet van het Groningenveld. Deze wijzigingen worden in paragraaf 2.4 toegelicht.

Tot slot voorziet dit wetsvoorstel in beperkte aanpassingen in het proces rondom het vaststellen van de operationele strategie door de Minister. Dit wordt in paragraaf 2.5 toegelicht.

2.2 Huidige besluitvormings- en sturingsystematiek en rolverdeling

Door middel van de Wet minimaliseren gaswinning is voorzien in een gewijzigde besluitvormings- en sturingsystematiek voor de inzet van het Groningenveld. Binnen deze systematiek beslist de Minister hoeveel gas op jaarbasis wordt gewonnen uit het Groningenveld en de manier waarop die winning plaatsvindt. Dit doet de Minister door jaarlijks een operationele strategie vast te stellen. Gedurende het jaar kan de Minister in aanvulling of wijziging daarop maatregelen treffen indien dat nodig is. De vergunninghouder van het Groningenveld, NAM, is verplicht om de operationele strategie en maatregelen die de Minister vaststelt exact uit te voeren en heeft geen eigen sturingsmogelijkheden meer. Deze systematiek is gericht op de minimalisering van de gaswinning uit het Groningenveld.

De procedure voor de jaarlijks vast te stellen operationele strategie start met een raming door de netbeheerder van het landelijk gastransportnet, GTS, van de inzet van het Groningenveld (volume en daarvoor benodigde capaciteit) die nodig is voor de leveringszekerheid ten behoeve van de laagcalorische gasvraag (artikel 10a, eerste lid, onderdeel q, Gaswet). Deze raming stelt de netbeheerder op voor een aantal temperatuurscenario's op basis van een zogenoemde graaddagenformule. De graaddagensystematiek wordt in paragraaf 2.3.2 nader toegelicht.

De Minister zendt de raming door aan de vergunninghouder. Daarbij verzoekt de Minister de vergunninghouder om een of meer operationele strategieën voor te stellen voor de inzet van het Groningenveld, gelet op de raming van de netbeheerder (artikel 52c, eerste lid, Mijnbouwwet). In deze operationele strategie(ën) moet de verdeling van de winning over de verschillende productielocaties van het Groningenveld in volume en tijd worden beschreven. Ter onderbouwing van de operationele strategie(ën) verstrekt de vergunninghouder, onder andere, een dreigings- en risicoanalyse van de verwachte bodembeweging.

Na ontvangst van de operationele strategie(ën) betreft de Minister zijn wettelijk adviseurs, bestaande uit de regionale overheden, de inspecteur-generaal der mijnen, TNO en de Mijnraad. Gelet op de expertise van de adviseurs krijgt elke adviseur een specifieke adviesvraag. De ontvangen adviezen betreft de Minister bij het vaststellen van de operationele strategie.

De Minister stelt de operationele strategie vast middels een vaststellingsbesluit dat geldt voor één gasjaar, dat loopt van 1 oktober tot 1 oktober in het daaropvolgende jaar. De Minister betreft bij de vaststelling enerzijds het veiligheidsbelang en het maatschappelijk belang van het niet kunnen voorzien van de eindafnemers en anderzijds het belang van de veiligheidsrisico's voor omwonenden als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de gaswinning (artikel 52d, tweede lid). Op de voorbereiding van het besluit tot vaststelling van de operationele strategie is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (de uniforme voorbereidingsprocedure) van toepassing (artikel 52d, zevende lid). Daarbij geldt dat na publicatie van het ontwerp-vaststellingsbesluit gedurende zes weken zienswijzen door eenieder kunnen worden ingediend.

De Minister kan de operationele strategie tussentijds wijzigen (artikel 52d, vierde lid) of in een beperkt aantal gevallen in afwijking van of aanvulling op de operationele strategie een tijdelijke maatregel opleggen aan de vergunninghouder (artikel 52e). De vergunninghouder is verplicht de winning uit het Groningenveld uit te voeren overeenkomstig de vastgestelde operationele strategie en de eventueel opgelegde tijdelijke maatregel (artikel 52f). Dit is de zogeheten winningsplicht.

2.3 Inzet Groningenveld als reservemiddel

Dit wetsvoorstel voorziet in aanpassing van de inhoud van de jaarlijkse raming door de netbeheerder van het landelijk gastransportnet. Dit wetsvoorstel regelt ook de dat winning uit het Groningenveld in twee typen uitzonderlijke situaties mogelijk is. Deze wijzigingen moeten worden bezien in het relatie tot de werking van het Nederlandse gassysteem, de kwaliteitsloze gasmarkt en de huidige methode voor minimalisering van de gaswinning op basis van de zogenoemde

graaddagensystematiek. Deze onderwerpen worden hierna eerst toegelicht in de paragrafen 2.3.1 en 2.3.2.

2.3.1 Nederlandse gassysteem en kwaliteitsloze gasmarkt

GTS is op grond van de Gaswet aangewezen als netbeheerder van het landelijk gastransportnet. Het landelijk gastransportnet bestaat uit een hoogcalorisch en een laagcalorisch gastransportnet met ieder entry- en exitpunten. Via de stikstofinstallaties van de netbeheerder zijn deze netten aan elkaar gekoppeld. Door marktpartijen (shippers) wordt gas op de entrypunten ingevoerd en op de exitpunten weer aan het net onttrokken. GTS is verantwoordelijk voor de fysieke stromen van de entrypunten naar de exitpunten (transportdienst).

Nederland kent een kwaliteitsloze gasmarkt. Dit houdt in dat in de handel geen onderscheid wordt gemaakt tussen hoog- en laagcalorisch gas. Marktpartijen kunnen beide soorten gas op het net invoeden en daaraan onttrekken, mits de hoeveelheden naar energie-inhoud (uitgedrukt in MWh) gelijk zijn.

De totale fysieke stromen op het net moeten op twee manieren in balans zijn. Ten eerste moeten de totale hoeveelheden ingevoerd en onttrokken gas in MWh gelijk zijn. GTS heeft in dit verband de wettelijke taak om het evenwicht (de balans) op haar gastransportnet te handhaven aan de hand van een marktgebaseerd balanceringsmechanisme. Dit houdt in dat marktpartijen, die de balans van het totale net kunnen volgen en daarnaast zelf inzicht hebben in hun eigen portfolio, een medeverantwoordelijkheid dragen voor de balans en er een marktgericht correctiemechanisme wordt toegepast. Ten tweede moeten ook de volumes hoog- en laagcalorisch gas ieder afzonderlijk in balans zijn, zodat de gasmarkt kwaliteitsloos kan functioneren. GTS heeft in dit verband de wettelijke taak om kwaliteitsconversie toe te passen. Dat is het omzetten van hoogcalorisch gas naar laagcalorisch gas door het toevoegen van stikstof in haar daarvoor bestemde installaties.¹¹ Hierbij geldt dat GTS niet kan bepalen hoeveel stikstof wordt ingezet, ofwel in welke mate de stikstofcapaciteit van de installaties van de netbeheerder wordt benut: het gedrag van marktpartijen (de hoeveelheid hoog- of laagcalorisch gas die enerzijds wordt ingevoerd en anderzijds wordt onttrokken) bepaalt het gebruik van de stikstofinstallaties. Net als de balanssituatie op het totale net is de stikstofinzet voor marktpartijen te volgen op de website van de GTS. Marktpartijen kunnen naar deze informatie handelen.

Als GTS niet meer kan zorgen voor balans met de beschikbare stikstofcapaciteit (als deze in feite al meer dan volledig is aangesproken) waardoor er een tekort aan laagcalorisch gas dreigt te ontstaan, dan is het noodzakelijk om de invoeding van laagcalorisch gas op het net direct te vergroten om daarmee te voorkomen dat een dergelijk tekort ontstaat. Hiervoor moeten de fysieke laagcalorische gasmiddelen worden aangesproken.

GasTerra (shipper) beschikt over verreweg de meeste van die laagcalorische gasmiddelen. Zij heeft als verkoopkantoor van het Groningengas exclusief de beschikking over het Groningenveld. Daarnaast heeft GasTerra ook de beschikking over de laagcalorische gasopslagen Norg en Alkmaar. Indien er dus fysiek laagcalorisch gas op het net moet worden ingevoerd, is GasTerra in de huidige situatie de meest waarschijnlijke marktpartij die daarin kan voorzien. Er zijn weliswaar nog enkele andere marktpartijen die beschikken over laagcalorische middelen, maar die zijn beperkt van omvang in vergelijking tot de middelen waarover GasTerra beschikt. Door afbouw van de vraag naar laagcalorisch gas en het vergroten van de stikstofcapaciteit is deze rol van GasTerra steeds minder noodzakelijk (zie paragraaf 3.6 hierna).

Nederland is uniek in de balancering tussen twee gassystemen. De kwaliteitsloze gasmarkt, waarbij gas op transparante wijze virtueel wordt verhandeld, maakt het aantrekkelijk voor buitenlandse aanbieders om hun gas naar de Nederlandse markt te brengen. Dit aanbod van buitenlands hoogcalorisch gas is essentieel om – na kwaliteitsconversie – in te zetten ten behoeve van de Nederlandse en buitenlandse laagcalorische gasvraag, zodat voor die gasvraag geen gas uit het Groningenveld hoeft te worden ingezet. De instandhouding van de kwaliteitsloze gasmarkt is

¹¹ De kwaliteitsconversietaak omvat tevens het administratief omzetten van laagcalorisch naar hoogcalorisch gas. GTS moet kwaliteitsconversie toepassen tenzij dat redelijkerwijs niet van haar kan worden gevergd.

daarom een noodzakelijke voorwaarde om de leveringszekerheid te borgen terwijl de gaswinning in Groningen wordt afgebouwd.

Leveringszekerheid betekent dat eindafnemers van gas op het juiste moment en in de juiste kwaliteit (laag- of hoogcalorisch gas) met de benodigde hoeveelheid worden beleverd. Leveringszekerheid kent een volumematige en een capaciteitsmatige component. De volumematige component houdt in dat er over een bepaalde periode voldoende gas beschikbaar moet zijn om te voorzien in de vraag. De capaciteitsmatige component houdt in dat gas op ieder moment en ook op momenten van hoge vraag in de juiste hoeveelheid moet kunnen worden geleverd. Volume heeft dus betrekking op de jaarhoeveelheid en capaciteit heeft betrekking op de maximale uurvraag in de dag. Eindafnemers moeten ook de juiste kwaliteit van gas geleverd krijgen die geschikt is voor hun installaties. De leveringszekerheid kan in Nederland alleen worden geborgd indien het gassysteem en de kwaliteitsloze gasmarkt goed functioneren.

2.3.2 Huidige systematiek: minimalisering gaswinning en graaddagensystematiek

Het huidige systeem op basis van de Wet minimalisering gaswinning is gericht op het naar nul brengen van de inzet van het Groningenveld op basis van het uitgangspunt 'niet meer dan nodig'.

De benodigde inzet van het Groningenveld wordt onder dit uitgangspunt bepaald door de vraag naar laagcalorisch gas, waarbij de inzet van het Groningenveld gelet op de optimale inzet van alle middelen, waaronder de mogelijkheid om hoogcalorisch gas door stikstofinzet te converteren en de inzet van de gasopslagen, geminimaliseerd wordt.

GTS raamt jaarlijks hoeveel gas er conform dit uitgangspunt nodig is uit het Groningenveld om aan de vraag naar laagcalorisch gas te voldoen. Deze raming gebeurt op basis van de zogenoemde graaddagensystematiek. Op basis van temperatuurprofielen van de afgelopen 30 gasjaren stelt GTS de relatie tussen het temperatuurverloop en de benodigde hoeveelheid gas uit het Groningenveld vast. Deze relatie wordt uitgedrukt in een graaddagenformule die een verband aangeeft tussen de gerealiseerde effectieve temperatuur en de vraag naar gas op jaarbasis.

Binnen de huidige wettelijke kaders wordt de vergunninghouder vervolgens door de Minister opgedragen om de gaswinning uit te voeren conform de graaddagenformule. Het uiteindelijke winningsvolume uit het Groningenveld wordt door middel van de graaddagenformule bepaald op basis van het daadwerkelijke temperatuurverloop gedurende het gasjaar.

De graaddagenformule bepaalt lopende het jaar echter niet welke hoeveelheid gas van dag tot dag of binnen een dag uit het Groningenveld gewonnen wordt. Die dagelijkse operaties worden bepaald door GasTerra bij de uitvoering van haar rol in het voorzien in de vraag naar laagcalorisch gas. Bij die dagelijkse operaties handelt GasTerra binnen de gestelde kaders, waaronder de graaddagenformule, zodat aan het eind van het gasjaar de hoeveelheid gewonnen gas uit het Groningenveld uitkomt op het uit de formule volgende jaarvolume.

De huidige graaddagenformule is gebaseerd op een verwachte stikstofinzet van 100% van de baseload stikstofinstallaties van GTS op alle dagen en het beschikbare werkgasvolume in de gasopslagen. Beperkte afwijkingen kunnen doorgaans binnen de bewegingsruimte voor de dagelijkse operaties worden opgevangen. Langdurige en substantiële afwijkingen moeten aan de Minister worden gemeld zodat de graaddagenformule in de operationele strategie eventueel kan worden bijgesteld.¹²

2.3.3 Resterende inzet Groningenveld in fase 1

In fase 1 wordt het Groningenveld uitsluitend nog gebruikt als reservemiddel. Om dit mogelijk te maken, wordt een beperkt aantal productielocaties operationeel gehouden. Daartoe produceren deze locaties op minimumflow.

¹² Dit mechanisme is toegepast in de loop van het gasjaar 2019-2020. Zie de tijdelijke maatregel van 16 maart 2020, Kamerstukken II 2019/20, 33 529, nr. 738.

Daarnaast kan de gaswinning in de dag worden opgeregeld boven het niveau van minimumflow – waardoor het Groningenveld dus daadwerkelijk als reservemiddel wordt aangesproken – indien dat noodzakelijk is voor de leveringszekerheid.

Voor dit doel wordt in fase 1 nog voor twee typen situaties inzet van het Groningenveld boven minimumflow noodzakelijk geacht en mogelijk gemaakt.

Ten eerste blijft het Groningenveld beschikbaar voor de zogenoemde back-up taak van GTS. Dit vergt vooral aanpassingen in de Gaswet die hierna in paragraaf 2.3.3.2 worden toegelicht.

Ten tweede kan de uitzonderlijke situatie zich voordoen dat er sprake is van een hoge vraag naar laagcalorisch gas die fysiek alleen kan worden afgedekt met (beperkte) inzet van het Groningenveld. Deze tweede mogelijkheid voor de inzet van het Groningenveld in uitzonderlijke situaties wordt verankerd in de Mijnbouwwet. Dit wordt in paragraaf 2.3.3.3 toegelicht.

Voor de inzet van het Groningenveld als reservemiddel zijn ten slotte ook aanpassingen ten aanzien van de jaarlijkse raming van GTS nodig, die hierna eerst worden toegelicht in paragraaf 2.3.3.1.

2.3.3.1 Toegespitste raming van de netbeheerder in fase 1

De ramingstaak van GTS blijft met dit wetsvoorstel als zodanig behouden. Ook in de laatste fase van de gaswinning is immers jaarlijks inzicht vereist in de mate waarin inzet van het Groningenveld nog nodig is. De inhoud van de raming wordt echter toegespitst op de inzet van het Groningenveld als reservemiddel.

Huidige raming

De Gaswet schrijft nu nog voor dat GTS een raming oplevert die twee delen omvat: een raming voor het komende gasjaar en een raming van de gasontwikkeling in de komende tien jaar (artikel 10a, eerste lid, aanhef en onderdeel q).

Wat betreft de raming voor het komende gasjaar schrijft de Gaswet op dit moment nog voor dat de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas (volume) en de daarvoor benodigde capaciteit uit het Groningenveld wordt geraamd die nodig is om eindafnemers van laagcalorisch gas te voorzien. Daarbij moet GTS alle beschikbare middelen en methoden betrekken om die hoeveelheid te minimaliseren (artikel 10a, eerste lid, aanhef en onderdeel q, sub 1). GTS moet uitgaan van verschillende temperatuurscenario's, een uitsplitsing geven naar verschillende afnemers en ingaan op de verwachte inzet van de middelen en methoden (artikel 10a, negende lid). In de Uitvoeringsregeling Gaswet is nader geregeld dat GTS de raming van de verwachte behoefte aan laagcalorisch gas en het daarvoor benodigde winningsvolume uit het Groningenveld baseert op de graaddagensystematiek.

Noodzaak voor aanpassing inhoud raming

Verwacht wordt dat vanaf gasjaar 2022-2023 bij jaar met een gemiddeld temperatuurverloop niet langer op jaarbasis een volume gewonnen hoeft te worden uit het Groningenveld om te voorzien in de vraag naar laagcalorisch gas. Daar komt bij dat de graaddagensystematiek niet langer toepasbaar is voor het bepalen van het eventueel nog benodigde winningsvolume uit het Groningenveld. De graaddagensystematiek gaat er namelijk vanuit dat er op alle dagen een baseload stikstofinzet van 100% nodig is, waarna er ook nog een deel Groningenvolume nodig is dat aan de hand van de graaddagenformule kan worden berekend. Door de ingebruikname van de nieuwe baseload stikstofinstallatie in Zuidbroek, naar verwachting in 2022, waarmee de stikstofcapaciteit significant wordt uitgebreid, in combinatie met de verwachte afgebouwde laagcalorische gasvraag, geldt dat de stikstofinzet niet langer op alle dagen 100% van de beschikbare stikstofcapaciteit hoeft te zijn. Op deze dagen zijn er dan genoeg middelen beschikbaar om te voorzien in de vraag naar laagcalorisch gas en is er geen gas uit het Groningenveld nodig. De situatie kan zich wel voordoen dat de vraag in een uitzonderlijk geval niet met de middelen kan worden afgedekt, bijvoorbeeld in geval van extreme kou, of bij uitval of beperkte beschikbaarheid van een stikstofinstallatie, waardoor ook 100% stikstofinzet samen met de overige middelen niet voldoende is. Voor het opvangen van een uitzonderlijk geval moet capaciteit op het Groningenveld in stand worden gehouden. De graaddagensystematiek – die

gebruikt wordt voor het berekenen van een jaarvolume op basis van temperatuur – leent zich niet voor het bepalen van de capaciteit uit het Groningenveld die hiervoor nog nodig is. Dit komt onder meer omdat een dergelijke korte zeer koude periode zich ook kan voordoen in een warme winter.

Door deze ontwikkelingen wijzigt het doel van de raming en de benodigde inhoud daarvan. Niet langer ligt de nadruk op inzicht in het volume dat in een jaar moet worden gewonnen om te voorzien in de vraag en de daarbij behorende capaciteit. Er is primair inzicht nodig in de capaciteit die nog nodig is om de situatie op te vangen waarin met de overige middelen en methoden niet in de laagcalorische gasvraag kan worden voorzien. De geraamde capaciteitsbehoefte dient hierbij als vertrekpunt om in de operationele strategie te kunnen vaststellen hoeveel productielocaties nog operationeel dienen te worden gehouden.

Nieuwe elementen raming

Gelet hierop worden met dit wetsvoorstel de elementen die de raming moet bevatten gewijzigd (in artikel 10a, eerste lid, aanhef en onderdeel q).

Ten eerste moet de netbeheerder de capaciteit uit het Groningenveld ramen die nodig is om gedurende een dag met een uitzonderlijk hoge vraag naar laagcalorisch gas (door kou) eindafnemers van laagcalorisch gas te voorzien.¹³ Om deze capaciteit beschikbaar te houden moet een beperkt aantal productielocaties op een minimaal niveau produceren (minimumflow). Het volume dat deze productie met zich brengt is van invloed op de raming. Immers, dit volume zal uiteraard ook worden ingezet ten behoeve van de vraag naar laagcalorisch gas en beïnvloedt dus het totale samenstel van inzet van middelen en methoden dat GTS in de raming betreft. Dit wetsvoorstel voorziet er daarom ook in dat GTS in de raming de minimumflow meeneemt die samenhangt met het op betrouwbare wijze beschikbaar houden van de benodigde capaciteit,

Hierbij blijft onverkort, net als nu al het geval is, gelden dat de Minister de uitgangspunten voor berekening van de minimumflow bepaalt en beslist welke minimumflow zal worden toegestaan. Dit doet de Minister doordat hij bij de vaststelling van de operationele strategie ook een principebesluit neemt over het afbouwscenario voor de volgende gasjaren dat voldoende betrouwbaarheid biedt en tegelijkertijd recht doet aan de maatschappelijke impact van de gaswinning. Dit leidt tot uitgangspunten voor de berekening van de verwachte minimumflow. Op basis van deze uitgangspunten kan GTS de verwachte minimumflow meenemen in de raming.¹⁴ Deze uitgangspunten zijn ook leidend bij het verzoek van de Minister aan de vergunninghouder om een operationele strategie op te stellen. In deze operationele strategie moet aan de uitgangspunten concreet invulling worden gegeven. In het vaststellingsbesluit beslist de Minister ten slotte definitief over de minimumflow (zie ook paragraaf 2.3.3.3 hierna).

Ten tweede moet de netbeheerder ramen welk volume nodig is ten behoeve van de back-up taak van GTS. Dit ziet op een aantal specifieke gevallen waarin winning uit het Groningenveld (tot een gemaximeerd volume) nodig is ten behoeve van de uitvoering door GTS van haar wettelijke taken. Dit wordt in paragraaf 2.3.3.2 hierna nader toegelicht.

Ten derde wordt voor de volledigheid in de raming nog steeds het uit het Groningenveld benodigde volume opgenomen dat op jaarbasis nodig is om in de laagcalorische gasvraag te voorzien. Dit heeft als doel inzicht te geven in en te bevestigen dat volume naar verwachting niet langer nodig is. Dit inzicht is onder meer van belang voor de beoordeling of het veld definitief dicht kan en fase 2 in werking kan treden. Voor dit deel van de raming kan niet langer de graaddagensystematiek worden toegepast. De Uitvoeringsregeling Gaswet zal hierop worden aangepast.

Bij de raming van de hiervoor genoemde capaciteits- en volumebehoeften betreft de netbeheerder alle beschikbare middelen en methoden die de benodigde capaciteit en het benodigde volume uit het Groningenveld minimaliseren.

Ten slotte omvat de raming ook nog steeds de ontwikkeling van de gasvraag in de komende jaren.

¹³ Dit criterium is gebaseerd op de Verordening leveringszekerheid aardgas (Verordening (EU) 2017/1938).

¹⁴ Dit principe is al toegepast voor de raming voor het gasjaar 2021-2022. Zie Kamerstukken II 2020/21, 33 529, nr. 848.

Aanvullende informatie

Met dit wetsvoorstel wordt ook geregeld dat de beschrijving die de raming ten minste moet bevatten wordt aangevuld met informatie ten behoeve van de hiervoor omschreven nieuwe ramingselementen (artikel 10a, negende lid). Ten eerste wordt toegevoegd dat de raming van de capaciteit die nodig is uit het Groningenveld een beschrijving bevat van de benodigde totale capaciteit die nodig is om gedurende een dag met een uitzonderlijk hoge vraag naar laagcalorisch gas eindafnemers van laagcalorisch gas te voorzien. Ten tweede moet de raming ook een beschrijving bevatten van het verwachte planmatig onderhoud aan de installaties van GTS, de daaruit volgende transportbeperkingen, en de verwachte ontwikkeling in de samenstelling van het hoogcalorisch gas. Het gaat hierbij uiteraard om de onderhoudsplanning die GTS op het moment van de raming heeft. Deze planning kan later nog veranderen.¹⁵ Ten slotte wordt geregeld dat GTS bij de beschrijving van de optimale inzet van middelen en methoden tevens een beschrijving opneemt van de inzet van de reserve stikstofinstallaties.

2.3.3.2 Back-up taak GTS

Op basis van onderzoeken door GTS in 2013¹⁶ en 2015¹⁷ is vanaf 2016 de mogelijkheid van gasproductie uit het Groningenveld als back-up in geval van verstoringen in het gassysteem ten behoeve van de wettelijke taken van GTS opgenomen in de instemmingsbesluiten respectievelijk vaststellingsbesluiten voor het Groningenveld. Tot nu toe is in alle besluiten het maximale volume voor back-up vastgesteld op maximaal 1,5 miljard Nm³ per gasjaar.

De back-up functie, zoals die opgenomen is geweest in de besluiten voor de winning, is op basis van de onderzoeken van GTS, in die besluiten beperkt tot drie situaties. Ten eerste in geval van technische mankementen aan de (baseload en reserve stikstof)installaties van GTS. Ten tweede bij transportbeperkingen, zoals de fysieke locatie waarop het hoogcalorische gas wordt aangeboden ten opzichte van de locaties waar kwaliteitsconversie kan plaatsvinden, waardoor de mogelijkheid om kwaliteitsconversie in te zetten wordt beperkt. Ten derde in geval van onverwachte wijzigingen in de samenstelling van het hoogcalorisch gas waardoor er meer stikstof nodig is uit de stikstofinstallaties om hoogcalorisch gas te converteren en waardoor terugval op andere middelen (het Groningenveld) noodzakelijk is om te voorzien in de vraag naar laagcalorisch gas. Binnen de bestaande systematiek gebeurt de verhoging van de gasproductie uit het Groningenveld als back-up op verzoek of aanwijzing van GTS aan GasTerra. In de op de Gaswet gebaseerde technische codes is de mogelijkheid van een dergelijk verzoek of een aanwijzing nader uitgewerkt.¹⁸ Dit is een generieke bevoegdheid, niet gericht op een specifiek middel. Afhankelijk van het feit of GTS aangeeft dat sprake is van een van de redenen is waarvoor verhoging van de gaswinning uit het Groningenveld in het vaststellingsbesluit is toegestaan, kan het Groningenveld extra worden ingezet.

In fase 1 blijft de noodzaak bestaan om het Groningenveld als back-up bij de genoemde verstoringen in het gassysteem te kunnen inzetten en de gaswinning voor dat doel te verhogen boven het niveau van minimumflow. Deze mogelijkheid wordt daarom in fase 1 behouden.

Dit wetsvoorstel voorziet er evenwel in dat deze inzet van het Groningenveld als back-up in belang van de wettelijke taken van GTS in en op grond van de Gaswet wordt geregeld. Hierdoor worden aan de voorkant duidelijke wettelijke kaders gesteld voor de inzet van het Groningenveld als reservemiddel en is daarop ook beter toezicht mogelijk. Tot nu toe was de inzet van het Groningenveld als back-up voor GTS alleen geregeld in besluiten met betrekking tot de productie uit het Groningenveld die zich richten tot de vergunninghouder, niet tot GTS. In fase 1, waarin de gaswinning zich in principe beperkt tot de minimumflow als gevolg van het operationeel houden van de productielocaties, en waarin het opregelen van de winning boven het volume van minimumflow alleen in uitzonderlijke situaties (waaronder ten behoeve van de back-up taak van GTS) kan plaatsvinden, is nodig dat dat deze situaties en de randvoorwaarden die daarbij gelden, wettelijk worden vastgelegd.

¹⁵ Vgl. Transportcode Gas LNB, artikel 4.4.1.

¹⁶ Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 33 529, nr. 28.

¹⁷ Zie <https://www.internetconsultatie.nl/gaswinning>.

¹⁸ Vgl. Transportcode Gas LNB, artikel 4.4.5 en artikel 4.4.6.

Concreet wordt met dit wetsvoorstel in artikel 10a Gaswet bepaald dat GTS een aanwijzing geeft aan een daartoe aangewezen rechtspersoon – de shipper voor het Groningenveld, GasTerra – gericht op het aanspreken van het Groningenveld indien dat noodzakelijk is voor de goede uitvoering van haar wettelijke taken. Hierbij gaat het om taken die betrekking hebben op het bewaken van de systeemintegriteit, waaronder het beheer van het landelijk gastransportnet, de balanshandhaving en kwaliteitsconversie. GasTerra is verplicht om de aanwijzing van GTS uit te voeren.

Bij ministeriële regeling wordt vastgelegd in welke specifieke situaties GTS een aanwijzing mag en kan geven die leidt tot de inzet van het Groningenveld voor back-up. Daarbij zal ook worden meegenomen hoe deze bevoegdheid zich verhoudt tot de reeds bestaande reguliere bevoegdheid van GTS tot het doen van een verzoek of aanwijzing die niet gericht is op een specifiek middel – en die dus onder meer kan leiden tot de inzet andere middelen, zoals de gasopslagen. Vervolgens zal beoordeeld moeten worden in hoeverre de op de Gaswet gebaseerde technische codes, waarin de bestaande reguliere bevoegdheid van GTS is geregeld, in lijn hiermee aangepast of verduidelijkt moeten worden. Bij ministeriële regeling wordt ook een maximum gesteld aan de omvang van de ten behoeve van die aanwijzing in te zetten extra gaswinning (waaronder een maximum volume). Hierbij wordt de raming door GTS van de voor de back-up taak benodigde capaciteit en het daarvoor benodigde volume betrokken (zie paragraaf 2.3.3.1), zodat de back-up mogelijkheid zich tot het noodzakelijke beperkt. Ten slotte wordt vastgelegd welke gegevens de aanwijzing bevat. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de reden voor de aanwijzing.

Ten behoeve van toezicht wordt bepaald dat GTS het invoeren van de back-up aan de Minister en aan de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) moet melden. Bij ministeriële regeling zullen ook ten aanzien van deze melding regels worden gesteld, waaronder de inhoud van de melding en de termijn waarbinnen de melding moet worden gedaan. Ook wordt bepaald dat GTS in haar jaarlijkse rapportage die zij na afloop van ieder gasjaar moet doen tevens rapporteert over het invoeren van het Groningenveld als back-up. Bij overtreding van de bepalingen waarin de back-up taak is geregeld kan de ACM een boete opleggen. Ten slotte moet GTS ook de vergunninghouder over de aanwijzing informeren.

2.3.3.3 Operationele strategie in fase 1

Met dit wetsvoorstel wordt de ook de Mijnbouwwet aangepast aan de specifieke laatste inzet van het Groningenveld als reservemiddel in fase 1: productie op minimumflow met de gelimiteerde mogelijkheid tot opregelen van de gaswinning ten behoeve van de leveringszekerheid in twee situaties – ten behoeve van de back-up taak van GTS of indien dat nodig is om te voorzien in een uitzonderlijke hoge fysieke vraag naar laagcalorisch gas.

Deze inzet moet worden vertaald naar een operationele strategie die het kader moet bieden waarbinnen de vergunninghouder mag en moet opereren. De bepalingen in hoofdstuk 4a van de Mijnbouwwet die zien op de inhoud en uitvoering van de operationele strategie worden hierop aangepast.

Minimumflow

In de Mijnbouwwet is al bepaald dat de vergunninghouder op basis van de raming van GTS op verzoek van de Minister een operationele strategie opstelt die de verdeling van de winning over de clusters in volume en tijd omvat (artikel 52c). Daarbij moeten het minimaliseren van de inzet van het Groningenveld en het minimaliseren van de verwachte bodembeweging als uitgangspunt worden genomen. Onder winning wordt in dit verband zowel de capaciteitsmatige als de volumematige inzet van het Groningenveld verstaan. Op basis van de door GTS geraamde capaciteitsbehoefte kan dus in de operationele strategie worden uitgewerkt welke productielocaties nog operationeel dienen te worden gehouden. Als uitwerking van de verdeling van de winning over de clusters in volume en tijd wordt in de operationele strategie tevens opgenomen welk niveau van minimumflow (als minimaal niveau van winning) nodig is om de betreffende productielocaties met een voldoende mate van betrouwbaarheid operationeel te houden. De vergunninghouder is hierbij uiteraard gebonden aan de uitgangspunten en randvoorwaarden die de Minister ten aanzien van minimumflow stelt. Zoals hiervoor is toegelicht (paragraaf 2.3.3.1), is op basis van dezelfde uitgangspunten de minimumflow ook door GTS meegenomen in de raming. De vergunninghouder moet in zijn voorstel voor de operationele strategie aan deze uitgangspunten concreet invulling

geven, zodat de Minister op basis daarvan een definitieve beslissing kan nemen over de toegestane minimumflow.

Inzet voor de back-up taak van GTS

Doordat met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat GTS in de raming tevens opneemt welk volume uit het Groningenveld nodig is ten behoeve van de nieuwe back-up taak, en de operationele strategie wordt opgesteld met inachtneming van die raming (artikel 52c van de Mijnbouwwet), wordt erin voorzien dat de inzet van het Groningenveld voor dit doel wordt meegenomen in de operationele strategie. Hierbij geldt dat voor dit doel geen aanvullende capaciteit operationeel wordt gehouden ten opzichte van de capaciteit die, zoals hiervoor beschreven, operationeel wordt gehouden om gedurende een dag met een uitzonderlijk hoge vraag naar laagcalorisch gas (door kou) eindafnemers van laagcalorisch gas te kunnen voorzien.

Inzet in belang leveringszekerheid (anders dan voor back-up taak GTS)

De Mijnbouwwet biedt nog geen kader voor het opnemen en inkaderen in de operationele strategie van de situaties waarin de gaswinning wordt opgeregeld boven de minimumflow in de situatie dat sprake is van een hoge vraag naar laagcalorisch gas (door kou) die fysiek alleen kan worden afgedekt met (beperkte) inzet van het Groningenveld. De gaswinning uit het Groningenveld moet daarvoor beperkt en op zeer korte termijn, zoals binnen de dag, kunnen worden aangepast. Het gaat hierbij niet om de specifieke technische situaties die effect hebben op het netbeheer waarvoor de back-up taak van GTS bedoeld is, maar om situaties ingegeven door een fysiek hoge vraag waarvoor GasTerra de meest aangewezen partij is om daarin te voorzien (en waarin GTS als onafhankelijk netbeheerder niet kan en mag voorzien). Het gaat dus om situaties waarbij er geen sprake is van een aanwijzing door GTS, maar er toch beperkt laagcalorisch gas uit het Groningenveld boven op de minimumflow nodig is. Hierbij speelt dat een zekere reservestelling van de gasopslagen nodig is als randvoorwaarde voor de operationele strategie.¹⁹ Het is bijvoorbeeld mogelijk dat zich al in het najaar of begin van de winter een zeer koude periode voordoet, en de vraag piekt buiten de grenzen van de reservestelling van de gasopslagen die nodig is voor de rest van de winter. Ook een samenloop van omstandigheden is denkbaar. Om dit soort situaties op te vangen en/of te voorkomen kan het nodig zijn om de gaswinning uit het Groningenveld op te regelen boven het niveau van minimumflow.

Binnen de huidige systematiek op grond van de Wet minimaliseren gaswinning heeft GasTerra de ruimte om dit soort situaties in haar dagelijkse operaties op te vangen, en voor dat doel de gaswinning uit het Groningenveld binnen de dag te laten op- of afregelen, zo lang de gaswinning op jaarbasis voldoet aan de graaddagenformule. In fase 1 is deze graaddagenformule als kader echter niet meer toepasbaar (zie de toelichting in paragraaf 2.3.2 en 2.3.3). In het belang van de instandhouding van de kwaliteitsloze gasmarkt, goede marktwerking en het voorkomen van marktmanipulatie is het noodzakelijk dat GasTerra in fase 1 nog voldoende ruimte houdt om deze situaties te kunnen opvangen.²⁰

In artikel 52c wordt daarom opgenomen dat in de operationele strategie tevens de mogelijkheid wordt meegenomen tot verhoging van de winning in de dag ten opzichte van de minimumflow in verband met het belang van het kunnen voorzien van afnemers van de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas (de leveringszekerheid). Bij ministeriële regeling worden regels gesteld ten aanzien van de mate waarin en de omstandigheden waaronder de winning voor dit doel kan worden aangepast. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan regels ten aanzien van het maximale volume voor het opregelen van de gaswinning. Hierbij geldt overigens dat het volume al in absolute zin wordt begrensd door de capaciteit van de productielocaties die nog operationeel worden gehouden. Ook kan worden gedacht aan een uitwerking van hoe zich de mogelijkheid tot opregelen verhoudt tot de reservestelling van de gasopslagen

¹⁹ Gasopslagen kennen een injectieperiode en een productieperiode. Dit beperkt beschikbaarheid van productie tot de winter en zolang er werkvolume is. De uitgangspunten die worden aangeduid als 'reservestelling' beogen te borgen dat er voldoende werkvolume beschikbaar is om het productieperiode door te komen. NB. dit geldt niet voor de zogenoemde gascavernes, die een andere cyclus hebben.

²⁰ Kamerstukken II 2018/19, 33 529, nr. 666.

Op die manier wordt de noodzakelijke ruimte voor de operaties van GasTerra behouden terwijl daarvoor tegelijkertijd, ter vervanging van de graaddagenformule, een duidelijk kader wordt gesteld waarbinnen moet worden geopereerd en waarmee duidelijke grenzen worden gesteld aan de inzet van het Groningenveld.

Omdat de aanpassing van de winning in deze situaties in beginsel geschiedt op initiatief van GasTerra wordt in de Gaswet voor GasTerra eveneens een meldplicht opgenomen. GasTerra moet aan de Minister en de ACM melden dat inzet van het Groningenveld boven niveau van minimumflow nodig is. Bij ministeriële regeling worden ook ten aanzien van deze melding regels gesteld, waaronder de inhoud van de melding en de termijn waarbinnen de melding moet worden gedaan.

Operationele strategie en verplichtingen vergunninghouder

Uiteindelijk stelt de Minister de operationele strategie vast. Binnen de hiervoor omschreven kaders stelt de Minister daarmee vast welke invulling wordt gegeven aan het operationeel houden van de productielocaties op minimumflow en de mate waarin het opregelen boven minimumflow in dat gasjaar wordt toegestaan voor de twee typen toegestane uitzonderlijke gevallen (back-up GTS en fysiek hoge vraag).

De vergunninghouder is en blijft verplicht om de operationele strategie uit te voeren (winningsplicht). Met dit wetsvoorstel wordt in artikel 52d Mijnbouwwet expliciet opgenomen dat de Minister als onderdeel van de operationele strategie ook de verplichtingen van de vergunninghouder vastlegt ten aanzien van het opregelen van de winning boven de minimumflow.

Op die manier wordt verzekerd dat het Groningenveld als reservemiddel operationeel wordt gehouden en dat het opregelen boven minimumflow kan en moet plaatsvinden binnen de kaders die daarvoor op basis van dit wetsvoorstel worden gesteld. Hiermee blijft het uitgangspunt uit de Wet minimaliseren gaswinning behouden dat Minister de wijze van inzet van het Groningenveld dwingend voorschrijft en de vergunninghouder hierin geen eigen sturingsmogelijkheden heeft.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat in de Mijnbouwwet reeds is voorzien de mogelijkheid om de operationele strategie gedurende het gasjaar te wijzigen indien dat gerechtvaardigd wordt door het belang van de leveringszekerheid. Ook is voorzien in de mogelijkheid om door middel van een tijdelijke maatregel de operationele strategie aan te vullen of daarvan af te wijken omwille van de veiligheid een onverwachte gebeurtenis of een substantiële wijziging. Deze bepalingen blijven ongewijzigd.

Ten slotte wordt met dit wetsvoorstel bepaald dat de vergunninghouder in de rapportage die zij aan het einde van het gasjaar over de gaswinning moet doen, tevens rapporteert over de inzet van het Groningenveld boven het niveau van minimumflow ten behoeve van de back-up taak van GTS en/of binnen de hiervoor genoemde ruimte voor GasTerra. In combinatie met de jaarlijkse rapportage van GTS en de eventuele meldingen die gedurende het gasjaar van GTS en/of GasTerra zijn ontvangen over de noodzaak tot inzet van het veld boven minimumflow levert dit voor de Minister inzicht ten behoeve van de beoordeling of het toegestane kader voor inzet van het Groningenveld verder kan worden teruggeschroefd of zelfs fase 2 al in werking kan treden.

2.4 Publieke seismische dreigings- en risicoanalyse (SDRA)

Ten behoeve van de afweging van de veiligheidsbelangen die de Minister maakt bij de vaststelling van de operationele strategie, wordt binnen het huidige systeem de operationele strategie onderbouwd aan de hand van een dreigings- en risicoanalyse. Dit is een analyse van de dreiging en het risico gemoeid met de winning uitgevoerd op basis van de operationele strategie (artikel 52c, vierde lid, onderdelen b en c, Mijnbouwwet).

Deze analyse is een modelmatige inschatting van de groundbeweging en het effect op de gebouwen en infrastructurele werken. De uitkomsten hiervan vormen binnen de huidige systematiek tevens de basis voor de versterkingsopgave.²¹ Tot aan 2020 is de dreigings- en risicoanalyse uitgevoerd

²¹ Deze functie van de analyse is op dit moment vastgelegd in het Besluit versterking gebouwen Groningen. Op 13 oktober 2020 is het wetsvoorstel tot wijziging van de Tijdelijke wet Groningen in verband met de versterking

door de vergunninghouder. De analyse door de vergunninghouder wordt aangeduid als de *Hazard and Risk Assessment*, afgekort 'HRA', van de vergunninghouder. De Minister heeft in november 2018 besloten om de dreigings- en risicoanalyse in publiek beheer te nemen. Dat wil zeggen dat deze analyse door een onafhankelijke publieke partij zonder belangen in de gaswinning, en niet langer door de vergunninghouder, wordt uitgevoerd.²² De opdracht om een publieke variant voor de HRA te ontwikkelen is verstrekt aan TNO.²³ Dit heeft geresulteerd in de publieke seismische dreigings- en risicoanalyse (hierna: SDRA) van TNO. Het onderliggende model kan, net als het voorgaande HRA-model, de seismische dreiging en risico berekenen ten gevolge van de gaswinning. Dit model is echter volledig in publieke handen en wordt openbaar gemaakt, waardoor modelverbeteringen ook door andere partijen in opdracht van de Minister kunnen worden uitgevoerd en geïmplementeerd.

De Minister blijft verantwoordelijk voor het besluit omtrent de operationele strategie (zie paragraaf 2.5). Vanaf 2021 is de Minister ook systeemverantwoordelijk voor de uitvoering van de publieke SDRA. De Minister heeft TNO de opdracht gegeven om de SDRA te beheren en de publieke risicoanalyse uit te voeren. Vanaf het gasjaar 2021-2022 wordt de operationele strategie verstrekt samen met de resultaten van de publieke SDRA, welke de Minister betreft bij de besluitvorming. Voor dit doel heeft de Minister, tegelijk met het verzoek in de zogenoemde verwachtingenbrief om een operationele strategie voor te stellen (op basis van artikel 52c, tweede lid, van de Mijnbouwwet), aangegeven dat de operationele strategie dient te worden verstrekt samen met de resultaten van de in opdracht van de Minister door TNO opgestelde publieke SDRA.

Dit wetsvoorstel voorziet in een aanpassing van artikel 52c van de Mijnbouwwet in verband met het gebruik van de publieke SDRA. Het huidige artikel 52c, vierde lid, specificeert dat de dreigings- en risicoanalyse ter onderbouwing van de operationele strategie door de vergunninghouder aan de Minister wordt verstrekt. Dit artikel laat in zijn huidige vorm ruimte voor de toepassing van de publieke SDRA. TNO voert de analyse uit en de resultaten van de analyse van TNO worden verstrekt samen met de operationele strategie.

Dit wetsvoorstel wordt evenwel aangegrepen om de bovengenoemde procedure en werking van de publieke SDRA en verantwoordelijkheden van partijen in de Mijnbouwwet te verduidelijken.

In een nieuw onderdeel wordt verduidelijkt dat de Minister de op grond van de Mijnbouwwet aangewezen instelling de opdracht kan geven om de analyses, bedoeld in artikel 52c, vierde lid, geheel of gedeeltelijk te verrichten. De Minister kan dus TNO, of eventueel een andere partij, de opdracht geven de analyses te verrichten. Het kan daarbij ook gaan om een gedeelte van de analyses. Wanneer er analyses in opdracht van de Minister door een andere partij dan de vergunninghouder worden verricht, is de vergunninghouder verplicht tot het verstrekken van de benodigde gegevens aan deze aangewezen partij. Ook wordt verduidelijkt dat wanneer er analyses in opdracht van de Minister door een andere partij dan de vergunninghouder worden verricht, deze analyses door deze partij rechtstreeks aan de Minister worden verstrekt. De vergunninghouder hoeft die analyses niet zelf te verstrekken.

In de afgelopen jaren is het karakter van de dreigings- en risicoanalyse veranderd. In voorgaande jaren werd de vergunninghouder gevraagd meerdere operationele strategieën voor te stellen en elk van die strategieën met een risicoanalyse te onderbouwen. Op die manier had de Minister de relevante informatie om de strategie met de laagste veiligheidsrisico's te kunnen vaststellen. In de aanstaande fase zal de wijze van winnen nauwelijks meer van invloed zijn op de veiligheidsrisico's. Het resterende risico wordt bepaald door de gaswinning uit het verleden. Vanzelfsprekend blijft het van belang om met de analyse inzicht te behouden in dit risico. De risicoanalyse wordt dus niet langer ter onderbouwing, maar samen met de operationele strategie, verstrekt. Dit zal niet alleen in de Mijnbouwwet maar ook in de Mijnbouwregeling worden aangepast.

van gebouwen in de provincie Groningen ingediend bij de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2020/2021, 35 603). Door middel van dat wetsvoorstel wordt dezelfde functie geborgd in de Tijdelijke wet Groningen.

²² Kamerstukken II 2018/19, 34 657, nr. 47.

²³ Kamerstukken II 2020/21, 33 529, nr. 815.

2.5 Aanpassingen in de procedure voor de vaststelling van de operationele strategie

Volgens het huidige 'niet meer dan nodig' principe maakt de Minister bij de vaststelling van de operationele strategie een afweging tussen enerzijds het veiligheidsbelang en het maatschappelijk belang van het niet kunnen voorzien van de eindafnemers van laagcalorisch gas en anderzijds het belang van de veiligheidsrisico's voor omwonenden als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de gaswinning. Met de voorgestelde wetswijziging worden mechanismen gecreëerd waarmee de leveringszekerheid in uitzonderlijke situaties kan worden gewaarborgd door middel van inzet van het Groningenveld. Dit betekent echter niet dat het veiligheidsbelang van omwonenden ondergeschikt is geworden. De inzet van het Groningenveld in fase 1 leidt tot de productie van een laag volume gas, die naar verwachting niet bepalend is voor de resterende veiligheidsrisico's, daar deze met name het gevolg zijn van de historische gaswinning. De manier waarop het gas uit het Groningenveld wordt gewonnen (de operationele strategie) zal daarom een geringe invloed hebben op het seismisch risico. Om beter aan te sluiten bij deze realiteit zal in de nieuwe procedure voor de vaststelling van de operationele strategie de Minister de mogelijkheid hebben om, na consultatie van de wettelijke adviseurs, de huidige operationele strategie middels een besluit te verlengen. Daarnaast blijft het mogelijk om een nieuwe operationele strategie vast te stellen conform de huidige procedure.

De beoogde systematiek blijft grotendeels deels hetzelfde als de huidige systematiek waarin de Minister beslist hoeveel en op welke wijze gas wordt gewonnen uit het Groningenveld (zie ook paragraaf 2.2.1). Het proces start met de raming van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet over de benodigde inzet van het Groningenveld (artikel 10a, eerste lid, onderdeel q, Gaswet). De opbouw en inhoud van deze raming is hiervoor toegelicht in paragraaf 2.3.3. De netbeheerder levert de raming op vóór 1 februari.

Vervolgens zendt de Minister de raming aan de vergunninghouder (artikel 52c, eerste lid, Mijnbouwwet) met het verzoek om te bevestigen of door middel van de bestaande operationele strategie kan worden voldaan aan hetgeen volgens de raming is benodigd (artikel 52c, tweede lid). Indien de vergunninghouder concludeert dat dit niet het geval is, stelt de vergunninghouder één of meerdere nieuwe operationele strategie(ën) voor (artikel 52c, derde lid).

Ongeacht of de operationele strategie een voortzetting van de bestaande of een nieuwe operationele strategie betreft, bevat deze de verdeling van de winning over de clusters in volume en tijd (artikel 52c, vierde lid). Het volume volgt uit de capaciteitsbehoefte waarin het Groningenveld als reservemiddel moet kunnen voorzien. Ook verstrekt de vergunninghouder een dreigings- en risicoanalyse van de verwachte bodembeweging ten behoeve van inzicht in het seismisch risico (artikel 52c, vijfde lid). In opdracht van de Minister kan deze analyse door een andere partij worden uitgevoerd en verstrekt (artikel 52c, zesde lid; zie ook paragraaf 2.4). Verder beschrijft de vergunninghouder de optimale inzet van de gasopslag Norg (artikel 52c, vijfde lid, van de Mijnbouwwet). Op grond van artikel 52c, tiende lid wordt in de Mijnbouwregeling nader geregeld welke elementen de operationele strategie moeten bevatten en welke onderbouwing moet worden opgenomen.

Aansluitend betreft de Minister de wettelijke adviseurs voor advies over de ontvangen operationele strategie(ën). Dit geldt voor zowel een verlengde als een nieuwe operationele strategie. De Minister stelt de regionale overheden in de gelegenheid om te adviseren over de operationele strategie (artikel 52d, zesde lid). Dit advies richt zich op de inzet van de clusters en eventuele verwachte bovengrondse effecten hiervan. De inspecteur-generaal der mijnen wordt gevraagd te adviseren over de ondergrondse aspecten van de operationele strategie, zoals de inschatting van de vergunninghouder over het aantal aardbevingen en de magnitude daarvan, en de bovengrondse risico's met betrekking tot leveringszekerheid en veiligheid (artikel 127, eerste lid, onderdeel l). Daarnaast wordt TNO gevraagd de Minister te adviseren over de bovengrondse risico's in samenhang met maatregelen van versterking (artikel 122a). Ten slotte wordt ook de Mijraad om advies gevraagd (artikel 105, derde lid, onderdeel d).

Uiteindelijk verlengt de Minister de bestaande operationele strategie of stelt de Minister een nieuwe de operationele strategie vast middels een besluit dat geldt voor één gasjaar. Bij besluit tot verlenging van de bestaande operationele strategie motiveert de Minister in hoeverre de afweging van enerzijds het veiligheidsbelang en het maatschappelijk belang van het niet kunnen voorzien van de eindafnemers van laagcalorisch gas en anderzijds het belang van de veiligheidsrisico's voor

omwonenden als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de gaswinning onveranderd is ten opzichte van de afweging gemaakt bij de voorgaande vaststelling van de operationele strategie (artikel 52d, vierde lid). Gelet op de lage volumes die in fase 1 gewonnen worden, is er naar verwachting een beperkte invloed van de operationele strategie op de resterende veiligheidsrisico's. Bij vaststelling van een nieuwe operationele strategie maakt de Minister de afweging tussen leveringszekerheid en veiligheid wel integraal opnieuw (artikel 52d, tweede lid).

Op de voorbereiding van het besluit tot verlenging of vaststelling van de operationele strategie is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (de uniforme voorbereidingsprocedure) van toepassing (artikel 52d, zevende lid). Daarbij geldt dat na publicatie van het ontwerp-vaststellingsbesluit zienswijzen door eenieder kunnen worden ingediend.

3. Fase 2: Einde inzet Groningenveld

3.1 Inleiding

Vanaf het moment dat ook de inzet van het Groningenveld als reservemiddel niet langer nodig is, kan het veld definitief worden gesloten (fase 2). Dat betekent dat er in het geheel geen gaswinning uit het Groningenveld meer mogelijk zal zijn. Er zal dan ook geen operationele strategie meer worden vastgesteld voor de inzet van het veld.

Dit wetsvoorstel voorziet in bepalingen ten behoeve van fase 2. Ten eerste wordt expliciet bepaald dat er geen gaswinning uit het Groningenveld meer plaatsvindt. Ten tweede wordt erin voorzien dat de bijzondere bepalingen met betrekking tot het Groningenveld en bepalingen die uitgaan van de inzet van het Groningenveld vervallen. Hierbij gaat het met name om de artikelen in de Gaswet en Mijnbouwwet die zien op de voorbereiding, vaststelling en uitvoering van de operationele strategie en de minimalisering van de gaswinning. Ten derde wordt voorzien in nieuwe bepalingen die nodig zijn in de situatie na sluiting. In de Mijnbouwwet wordt vastgelegd welke verplichtingen de vergunninghouder na sluiting nog heeft ten aanzien van het Groningenveld, te weten een zorgplicht en verplichtingen op het gebied van monitoring van de seismische veiligheid.

In fase 2 zullen ook de resterende wettelijke taken van GasTerra in en op grond van de Gaswet vervallen. Door de sluiting van het Groningenveld hebben deze taken hun functie verloren.

Nadat de gaswinning definitief is beëindigd kan ook voor de resterende productielocaties de procedure voor sluiting en verwijdering van de installaties in gang gezet worden. Dit wetsvoorstel heeft geen betrekking op dat proces. Verwijdering vindt plaats op basis van het proces dat reeds in en op grond van de Mijnbouwwet is en wordt geregeld. Op 26 januari 2021 is een wetsvoorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet aangenomen door de Eerste Kamer op grond waarvan de regels en procedures voor het verwijderen en hergebruiken van mijnbouwwerken worden verduidelijkt, aangevuld en geactualiseerd.²⁴

3.2 Einde gaswinning

3.2.1 Einde inzet Groningenveld en operationele strategie

Met dit wetsvoorstel komt er een definitief einde aan de gaswinning uit het Groningenveld. In een nieuw artikel 52c wordt expliciet bepaald dat uit het Groningenveld geen gas meer wordt gewonnen.

Tevens komt er met dit wetsvoorstel een einde aan de systematiek voor de vaststelling en uitvoering van de operationele strategie voor de inzet van het Groningenveld zoals die op grond van de Wet minimaliseren gaswinning in de Gaswet en de Mijnbouwwet is opgenomen. De relevante onderdelen van artikel 10a van de Gaswet en de huidige artikelen 52c, 52d, 52e, 52f, en 52h van de Mijnbouwwet vervallen. Tevens worden verwijzingen naar deze bepalingen uit de Gaswet en de Mijnbouwwet verwijderd evenals de overige bepalingen die met de vaststelling en uitvoering van de operationele strategie samenhangen. Het betreft hier onder meer de taken van de wettelijke adviseurs ten aanzien van de vaststelling van de operationele strategie. Ten slotte vervallen ook de bepalingen in de Gaswet en de Mijnbouwwet die met de Wet minimaliseren gaswinning zijn toegevoegd met als doel om de minimalisering van de gaswinning te faciliteren.

Het einde van de inzet van het Groningenveld betekent niet dat heel hoofdstuk 4a van de Mijnbouwwet – dat bijzondere bepalingen voor het Groningenveld bevat – kan vervallen. Om fase 2 in goede banen te leiden blijft een deel van de bepalingen in dit hoofdstuk staan en wordt een aantal bepalingen gewijzigd.

Ten eerste blijft artikel 52b gelden. Dit artikel expliciteert dat de systematiek die voor overige vergunninghouders geldt op grond van de artikelen 34, 35 en 36 van de Mijnbouwwet niet van toepassing is op het Groningenveld. Binnen die reguliere systematiek voor andere gasvelden dan het Groningenveld stelt de vergunninghouder een winningsplan op waarmee de Minister moet instemmen. Deze reguliere systematiek is voor het Groningenveld met de Wet minimaliseren

²⁴ Wijziging van de Mijnbouwwet in verband met het verwijderen of hergebruiken van mijnbouwwerken en investeringsaftrek, Kamerstukken I 2020/21, 35 462.

gaswinning verlaten en vervangen door een nieuwe besluitvormings- en sturingssystematiek waarbij de Minister een operationele strategie voor het Groningenveld vaststelt en de vergunninghouder verplicht is om die uit te voeren. Nu met het voorliggende wetsvoorstel in fase 2 ook aan deze laatst geldende systematiek een einde komt, waardoor het veld in het geheel niet meer inzetbaar zal zijn, is het vanzelfsprekend niet de bedoeling dat de oorspronkelijke reguliere systematiek op basis van de artikelen 34, 35 en 36 van de Mijnbouwwet voor het Groningenveld herleeft. Dit wordt met de instandhouding van artikel 52b van de Mijnbouwwet voorkomen.

Ten tweede heeft de instandhouding van artikel 52b als consequentie dat ook de algemene zorgplicht in artikel 33, die hoort bij de reguliere systematiek op basis van de artikelen 34, 35 en 36 van de Mijnbouwwet, niet herleeft. In plaats daarvan blijft de specifiek op het Groningenveld toegesneden zorgplicht, die met de Wet minimaliseren gaswinning in artikel 52g is opgenomen, in een bij fase 2 passende vorm gelden. Dit wordt hierna in paragraaf 3.3 nader toegelicht.

Naast deze zorgplicht wordt bovendien in artikel 52g een grondslag opgenomen voor de Minister om bij ministeriële regeling vast te leggen welke resterende verplichtingen de vergunninghouder na sluiting nog heeft op gebied van de monitoring van de seismiciteit. Dit wordt hierna in paragraaf 3.4 toegelicht.

Ten slotte blijven de definities in artikel 52a van de Mijnbouwwet gelden die nog steeds zullen worden toegepast.

3.2.2 Verwijdering productielocaties

Productielocaties waaruit geen gas meer wordt gewonnen, moeten op grond van artikel 44 Mijnbouwwet worden verwijderd. Dit betekent dat een productielocatie, nadat die uit gebruik is genomen, moet worden ontmanteld. Deze verplichting is nader geregeld in het Mijnbouwbesluit.

Op 26 januari 2021 heeft de Eerste Kamer een wetsvoorstel aangenomen tot wijziging van de Mijnbouwwet op grond waarvan de regels en procedures voor het verwijderen en hergebruiken van mijnbouwwerken worden verduidelijkt, geactualiseerd en aangevuld.²⁵ Uitgangspunt daarbij is dat de vergunninghouder binnen een jaar nadat een mijnbouwwerk niet meer in werking is, een verwijderingsplan aan de Minister overlegt, tenzij daarvoor in verband met mogelijk hergebruik van (een deel van) het mijnbouwwerk een ontheffing wordt verleend. In het verwijderingsplan wordt opgenomen hoe de installaties worden verwijderd en de boorgaten buiten gebruik worden gesteld, dus permanent afgesloten worden. Het verwijderingsplan behoeft de instemming van de Minister. De vergunninghouder is verplicht om zich aan het verwijderingsplan te houden en daarover aan de Minister te rapporteren.

Deze verplichtingen gelden ook voor het Groningenveld. Het Groningenveld bestaat uit twintig productielocaties die zijn ingedeeld in zes verschillende clusters.²⁶ Inmiddels is al begonnen aan de ontmanteling van de vijf al in 2018 buiten gebruik gestelde productielocaties in het Loppersum cluster. Ook de productielocaties Bierum, Siddeburen en Eemskanaal worden definitief niet meer ingezet zodat de ontmanteling in gang kan worden gezet. De komende jaren wordt dit proces voortgezet. Naar verwachting worden vanaf gasjaar 2022-2023 nog slechts vijf van de oorspronkelijke twintig productielocaties operationeel gehouden. Met ingang van fase 2, als ook deze laatste productielocaties niet meer nodig zijn en gaswinning uit het Groningenveld in het geheel niet meer is toegestaan, zullen ook deze locaties worden ontmanteld en verwijderd. Dit maakt het einde van de gaswinning uit het Groningenveld onomkeerbaar.

3.3 Zorgplicht

3.3.1 Huidige systematiek

Binnen de huidige systematiek, die met de Wet minimaliseren gaswinning is ingevoerd, beschikt uitsluitend de Minister over de sturingsmogelijkheden ten aanzien van de inzet van het Groningenveld. De Minister bepaalt immers jaarlijks hoeveel en op welke wijze er wordt gewonnen uit het Groningenveld. De vergunninghouder heeft een winningsplicht, wat inhoudt dat de

²⁵ Wijziging van de Mijnbouwwet in verband met het verwijderen of hergebruiken van mijnbouwwerken en investeringsaftrek, Kamerstukken I 2020/21, 35 462.

²⁶ Artikel 1.3a.1 Mijnbouwregeling.

vergunninghouder verplicht is om de operationele strategie en maatregelen die de Minister vaststelt exact uit te voeren. De vergunninghouder heeft geen eigen sturingsmogelijkheden meer. Tegelijkertijd is de systematiek die voor vergunninghouders geldt voor andere velden dan het Groningenveld op grond van de artikelen 34, 35 en 36 van de Mijnbouwwet voor het Groningenveld buiten toepassing gesteld (artikel 52b van de Mijnbouwwet). Binnen die reguliere systematiek stelt de vergunninghouder zelf een winningsplan op waarmee de Minister moet instemmen. Daarbij heeft de vergunninghouder zelf invloed op de te winnen hoeveelheid gas en heeft de Minister minder sturingsmogelijkheden.

In artikel 33 van de Mijnbouwwet wordt de algemene zorgplicht geregeld voor uitvoerders van mijnbouwactiviteiten voor wie de reguliere systematiek op grond van artikel 34, 35 en 36 van de Mijnbouwwet geldt. In lijn met het uitgangspunt dat vergunninghouders binnen de reguliere systematiek eigen sturingsmogelijkheden hebben, ziet de algemene zorgplicht op het nemen van alle maatregelen die in redelijkheid geveerd kunnen worden om te voorkomen dat door de winning schade of nadelige gevolgen worden veroorzaakt.

Deze brede zorgplicht in artikel 33 van de Mijnbouwwet past niet bij de systematiek voor het Groningenveld waarbij de vergunninghouder een winningsplicht heeft en moet handelen overeenkomstig de door de Minister vastgestelde operationele strategie.²⁷ De vergunninghouder heeft daarbij geen mogelijkheden meer om – zoals artikel 33 verplicht – nadelige gevolgen van gaswinning te voorkomen. Door middel van de Wet minimaliseren gaswinning is daarom geregeld dat artikel 33 niet geldt voor het Groningenveld (artikel 52b van de Mijnbouwwet).

Dit neemt uiteraard niet weg dat ook voor het Groningenveld geldt dat de vergunninghouder zo zorgvuldig en professioneel mogelijk moet handelen. Met de Wet minimaliseren gaswinning is daarom in artikel 52g van de Mijnbouwwet een zorgplicht opgenomen die is toegesneden op de systematiek voor het Groningenveld. Deze zorgplicht is als volgt opgebouwd.

De Minister heeft met de Wet minimaliseren gaswinning het deel van de algemene zorgplicht aan zich getrokken dat ziet op het voorkomen dat de veiligheid als gevolg van de gaswinning wordt geschaad (artikel 52g, derde lid). Daarmee heeft de overheid de verantwoordelijkheid voor de versterking op zich genomen en is een juridische basis voor de publieke aansturing en uitvoering van de versterkingsoperatie gecreëerd.²⁸ Deze basis laat daarbij onverlet dat de verplichting om alle kosten voor schade en versterken te dragen bij de vergunninghouder blijft liggen.²⁹ Op 13 oktober 2020 is het wetsvoorstel tot wijziging van de Tijdelijke wet Groningen in verband met de versterking van gebouwen in de provincie Groningen ingediend bij de Tweede Kamer.³⁰ Op grond van dat wetsvoorstel wordt de juridische basis voor de versterkingsoperatie verankerd in de Tijdelijke wet Groningen. Daarbij vervalt artikel 52g, derde lid, van de Mijnbouwwet en wordt dezelfde inhoudelijke verantwoordelijkheid van de Minister – die blijft bestaan – opgenomen en nader uitgewerkt in de Tijdelijke wet Groningen.

Aan de vergunninghouder zijn in artikel 52g, eerste, tweede en vierde lid, van de Mijnbouwwet specifieke zorgplichten ten aanzien van het Groningenveld opgelegd.

Op grond van artikel 52g, eerste lid moet de vergunninghouder de operationele strategie en een eventueel opgelegde tijdelijke maatregel op zo'n manier uitvoeren dat de nadelige gevolgen van de gaswinning zoveel mogelijk worden beperkt. In de Mijnbouwregeling zijn, ter uitvoering van artikel 52g, vijfde lid, van de Mijnbouwwet, nadere regels vastgelegd over de uitvoering van de operationele strategie. Meer specifiek voorziet de Mijnbouwregeling in verplichtingen voor de vergunninghouder om tijdens de uitvoering van de operationele strategie doorlopend bepaalde gegevens ten aanzien van de seismiciteit te monitoren, analyseren en rapporteren aan de Minister en SodM.

Artikel 52g, tweede lid, verplicht de vergunninghouder om als een zwaar ongeval zich voordoet, alle noodzakelijke maatregelen te nemen om de gevolgen daarvan voor mens en milieu te beperken. Hierbij kan niet alleen worden gedacht aan de werknemers die het mijnbouwwerk

²⁷ Kamerstukken II 2017/18, 34 957, nr. 3 en Kamerstukken II 2017/18, 34 957, nr. 14, p. 11.

²⁸ Kamerstukken II 2017/18, 34 957, nr. 3, p. 13.

²⁹ Kamerstukken II 2017/18, 34 957, nr. 14.

³⁰ Kamerstukken II 2020/21, 35 603.

opereren, maar ook aan de bewoners in de omgeving van het mijnbouwwerk. De zorg voor de externe veiligheid rondom installaties is een verantwoordelijkheid van de vergunninghouder.

Artikel 52g, vierde lid, bevat de zorgplicht voor de vergunninghouder om ook na beëindiging van de gaswinning alle maatregelen te treffen die redelijkerwijs van hem gevegd kunnen worden om nadelige gevolgen van de gaswinning uit het Groningenveld zoveel mogelijk te beperken. In dit kader rust op de vergunninghouder na beëindiging van de gaswinning in ieder geval de verplichting om een verwijderingsplan voor de resterende productielocaties op te stellen en de verantwoordelijkheid om de locaties op een verantwoorde en veilige wijze te af te sluiten.

Door de buitentoepassingstelling van artikel 33 kan de vergunninghouder niet langer strafrechtelijk worden vervolgd voor overtreding van dit artikel op grond van de Wet economische delicten. Dit neemt niet weg dat het toezicht op de vergunninghouder en de mogelijkheid om de vergunninghouder strafrechtelijk te vervolgen door middel van de Wet minimaliseren gaswinning is behouden in een op de systematiek voor het Groningenveld aangepaste vorm. Bij overtreding van de specifieke zorgplicht op grond van artikel 52g kan jegens de vergunninghouder handhavend worden opgetreden langs bestuursrechtelijke weg door de inspecteur-generaal der mijnen, bijvoorbeeld door het opleggen van een last onder dwangsom. Daarnaast is overtreding van de verplichting om de operationele strategie uit te voeren strafbaar gesteld in de Wet op de economische delicten. De inspecteur-generaal der mijnen kan een overtreding bij het Openbaar Ministerie melden en het is dan aan het Openbaar Ministerie om te besluiten over vervolging.³¹

3.3.2 Zorgplicht van de vergunninghouder na beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld (in fase 2)

Zoals in paragraaf 3.2 is toegelicht, komt met dit wetsvoorstel in fase 2 een einde aan de gaswinning en aan de systematiek voor de voorbereiding, vaststelling en uitvoering van de operationele strategie voor de inzet van het Groningenveld. Daarmee komt er ook een einde aan de verplichting voor de vergunninghouder om de operationele strategie en een eventueel opgelegde tijdelijke maatregel uit te voeren (de winningsplicht). In het verlengde daarvan vervalt ook de specifieke zorgplicht in artikel 52g, eerste lid, om de operationele strategie en een eventueel opgelegde tijdelijke maatregel op zo'n manier uit te voeren dat de nadelige gevolgen van de gaswinning zoveel mogelijk worden beperkt. Ook vervalt de verplichting om de operationele strategie uit te voeren conform de op grond van artikel 52g, vijfde lid, in de Mijnbouwregeling opgenomen regels.

Tegelijkertijd zal de algemene zorgplicht van artikel 33 Mijnbouwwet niet herleven. De algemene zorgplicht van artikel 33 geldt immers in samenhang met de reguliere systematiek van de artikelen 34, 35 en 36 van de Mijnbouwwet die eveneens niet herleeft. Bovendien zou ook inhoudelijk de naleving van artikel 33 voor de vergunninghouder op voorhand voor een belangrijk deel onmogelijk zijn. Ten eerste omdat artikel 33 uitgaat van de voorzorgmaatregelen die een vergunninghouder treft bij de winning en de aanneming dat de vergunninghouder sturingsmiddelen heeft om nadelige gevolgen van gaswinning te voorkomen. Dat past nu al niet meer bij de systematiek voor het Groningenveld en zal te meer in fase 2, wanneer de winning geheel is gestopt, niet meer passend zijn. Bovendien geldt dat het deel van artikel 33 van de Mijnbouwwet dat ziet op de verantwoordelijkheid voor de veiligheid als basis voor de versterkingsoperatie voor wat betreft het Groningenveld inmiddels bij de overheid is belegd. Ook in dit opzicht past de toepassing van artikel 33 voor het Groningenveld niet bij fase 2.

Dit neemt niet weg dat de vergunninghouder ook in fase 2 een resterende zorgplicht behoudt. De zorgplicht zoals in 2018 is opgenomen in artikel 52g, vierde lid, zal in fase 2 blijven gelden. Het betreft de verplichting om ook na beëindiging van de gaswinning alle maatregelen te treffen die redelijkerwijs van hem gevegd kunnen worden om nadelige gevolgen van de gaswinning uit het Groningenveld zoveel mogelijk te beperken.

Deze resterende zorgplicht ziet in ieder geval op het nemen van alle concrete redelijkerwijs mogelijke maatregelen om de gaswinning op een veilige wijze af te sluiten. Hieronder valt in de eerste plaats het opstellen en uitvoeren van een verwijderingsplan. De zogenoemde abandonneringsactiviteiten moeten op zorgvuldige wijze worden uitgevoerd zonder dat daardoor

³¹ Kamerstukken I 2018/19, 34 957, nr. E.

schade ontstaat. Daarnaast ziet de resterende zorgplicht ook op het adequaat en zorgvuldig handelen in situaties met (mogelijke) nadelige consequenties, zoals bij lekkage of bodemverontreiniging bij productielocaties.

De inspecteur-generaal der mijnen houdt toezicht op de naleving van deze zorgplicht. Net als de voor de huidige zorgplicht op grond van de Wet minimaliseren gaswinning, geldt ook voor de resterende zorgplicht waarin dit wetsvoorstel voorziet dat de niet-nakoming daarvan geen overtreding is in de zin van Wet economische delicten. Dat neemt niet weg dat ook in fase 2 de mogelijkheid om de vergunninghouder strafrechtelijk te vervolgen blijft bestaan in zoverre dat overtreding van de bepalingen inzake het verwijderen van mijnbouwwerken strafbaar is op grond van de Wet economische delicten. Daarin is in de Wet economische delicten reeds voorzien.

Ten slotte is het wenselijk dat de informatie en kennis die de vergunninghouder heeft opgebouwd ten aanzien van het Groningenveld behouden en beschikbaar blijft voor de monitoring van seismiciteit na beëindiging van de gaswinning. Dit valt niet onder de resterende zorgplicht ex artikel 52g, vierde lid, als hiervoor omschreven. Het beschikbaar stellen, borgen en toepassen van deze informatie en kennis is immers niet een maatregel waarmee de vergunninghouder de gevolgen van gaswinning eigenstandig kan beperken. In artikel 52g wordt daarom in een nieuw apart onderdeel geregeld dat de vergunninghouder ten behoeve van het verkrijgen van inzicht in de ontwikkeling van de seismiciteit, de reservoirdruk en de bodemdaling met betrekking tot het Groningenveld, metingen en daarbij behorende analyses verricht en gegevens hierover verstrekt. De Minister kan daarover bij ministeriële regeling nadere regels stellen. Dit wordt hierna in paragraaf 3.4 nader toegelicht.

3.4 Monitoring van de veiligheidssituatie als gevolg van bodembeweging

In fase 2 is het Groningenveld definitief dicht en wordt geen van de productielocaties meer gebruikt voor gaswinning. Desondanks wordt verwacht dat nog gedurende een langere tijd veranderingen in de reservoirdruk zullen plaatsvinden als gevolg van de gaswinning in het verleden (drukvereffening). Hierdoor zullen ook nog enige tijd na sluiting aardbevingen plaatsvinden – zij het met een naar verwachting afnemende magnitude en frequentie. Deze lange na-ijleffecten zijn specifiek voor het Groningenveld en voor het kabinet de aanleiding om de monitoring van deze effecten ook specifiek te regelen.

3.4.1 Huidige systematiek

Op grond van de Mijnbouwwet wordt de bodembeweging door gaswinning uit het Groningenveld (seismiciteit veroorzaakt door gaswinning, ook wel geïnduceerde seismiciteit genoemd, en bodemdaling) op dit moment op verschillende manieren nauwkeurig, zorgvuldig en onafhankelijk gemonitord.

Er is een algemene verplichting voor het meten van bodembeweging bij de winning van delfstoffen. Artikel 41 van de Mijnbouwwet bepaalt dat met het oog op de kans op beweging van de aardbodem metingen worden verricht voor aanvang van de winning, tijdens de winning en tot dertig jaar na beëindiging van de winning. Deze algemene verplichting, die ook geldt voor het Groningenveld, is uitgewerkt in de artikelen 30 en 31 van het Mijnbouwbesluit. De metingen worden conform een meetplan uitgevoerd en betreffen zowel metingen van seismiciteit als bodemdaling. De inspecteur-generaal der mijnen houdt toezicht op de uitvoering van het meetplan.

Voor de uitvoering van de meetverplichting ten aanzien van seismiciteit maakt de vergunninghouder op basis van een publiek-private samenwerking gebruik van het seismisch meetnetwerk van het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (hierna: KNMI).³²

Naast de algemene verplichting voorziet de Mijnbouwwet op dit moment tevens in specifieke aanvullende vormen van monitoring ten aanzien van het Groningenveld. Deze zijn gekoppeld aan de onderbouwing en uitvoering van de operationele strategie. Ter onderbouwing van de operationele strategie wordt een seismische dreigings- en risicoanalyse verstrekt (artikel 52c,

³² De rollen en verantwoordelijken binnen deze samenwerking, waarin ook het ministerie van EZK en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat zijn betrokken als opdrachtgevers, zijn nader toegelicht in Kamerstukken II 2020/21, 33 529, nr. (volgt).

vierde lid, van de Mijnbouwwet). De seismiciteit wordt tijdens de uitvoering van de operationele strategie gemonitord op basis van verplichtingen vastgelegd in de Mijnbouwregeling, op grond van artikel 52g, vijfde lid, van de Mijnbouwwet. Ook voorziet de Mijnbouwregeling in een analyse- en rapportageplicht gericht op de ontwikkeling van de seismiciteit en hoe dit vergelijkt met de risicoanalyse verstrekt ter onderbouwing van de operationele strategie. Deze rapportage wordt opgesteld ten genoegen van de Minister en de inspecteur-generaal der mijnen.

3.4.2 Monitoring na beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld

Zoals in paragraaf 3.2.1 is toegelicht, vervallen in fase 2 de bepalingen die zien op de vaststelling en uitvoering van de operationele strategie. Hiermee vervallen ook de bepalingen die zien op specifieke monitoring van het Groningenveld, gekoppeld aan de operationele strategie. Er zal niet langer een dreigings- en risicoanalyse nodig zijn ten behoeve van de vaststelling van de operationele strategie. Ook de verplichting om de operationele strategie uit te voeren conform de op grond van artikel 52g, vijfde lid, in de Mijnbouwregeling opgenomen regels vervalt.

Dit neemt niet weg dat ook na beëindiging van de gaswinning de monitoring van de bodembeweging voor het Groningenveld van belang blijft en geborgd wordt. Gelet op de historische seismiciteit en het gegeven dat ook na de definitieve sluiting van het Groningenveld er nog enige tijd aardbevingen zullen optreden, acht het kabinet van belang om inzicht te hebben in het veiligheidsrisico voor omwonenden.

Dit inzicht wordt ten eerste geborgd doordat de vergunninghouder op grond van artikel 41 van de Mijnbouwwet, dat ongewijzigd blijft en ook geldt voor het Groningenveld, tot dertig jaar na beëindiging van de winning metingen moet blijven verrichten ten aanzien van de seismiciteit en bodemdaling. In aanvulling daarop geldt dat KNMI in opdracht van het ministerie van EZK de geïnduceerde seismiciteit blijft monitoren. Aardbevingen zullen dus door het KNMI-meetnetwerk geregistreerd blijven worden en de bodemdaling zal conform het meetplan Noord-Nederland worden gemonitord.

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

Met dit wetsvoorstel wordt in artikel 52g, tweede lid, van de Mijnbouwwet bepaald dat de vergunninghouder na beëindiging van de gaswinning ten behoeve van het verkrijgen van inzicht in de ontwikkeling van de reservoirdruk, de seismiciteit en de bodemdaling met betrekking tot het Groningenveld, metingen en daarbij behorende analyses verricht en hierover rapporteert. Met name in de situaties dat de drukontwikkeling dan wel de ontwikkeling van seismiciteit afwijkt van de verwachtingen, is het noodzakelijk dat er analyses worden uitgevoerd. Bij ministeriële regeling kunnen eisen worden gesteld ten aanzien van de inhoud en frequentie van deze metingen en analyses, evenals de termijn waarin dit noodzakelijk is.

Dit wetsvoorstel bepaalt ook dat de vergunninghouder alle gegevens moet verstrekken die benodigd zijn voor het verrichten van de analyses in opdracht van de Minister (artikel 52g, derde lid, van de Mijnbouwwet). De Minister kan, ook na het vervallen van de grondslag en noodzaak om een dreigings- en risicoanalyse op te laten stellen ten behoeve van de operationele strategie, nog steeds een partij (zoals TNO) de opdracht geven om een dreigings- en risicoanalyse uit te laten voeren. Hiervoor zijn actuele gegevens over het Groningenveld nodig. Naast gegevens over de bodembeweging zijn dit gegevens over de ontwikkeling van de reservoirdruk. De vergunninghouder is op grond van de Mijnbouwwet reeds verplicht om gegevens conform het meetplan, dat is goedgekeurd door de inspecteur-generaal der mijnen, te rapporteren. Dit wetsvoorstel voorziet erin dat de vergunninghouder deze gegevens beschikbaar dient te stellen aan de partij die in opdracht van de Minister een analyse uitvoert. Bij ministeriële regeling kunnen ook ten aanzien van deze verplichting voor de vergunninghouder om gegevens te verstrekken nadere regels worden gesteld.

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

3.5 GasTerra

GasTerra is een besloten vennootschap met als aandeelhouders de Staat 50% (Ministerie van EZK 10% en Energie Beheer Nederland (EBN) 40%), Shell 25% en ExxonMobil 25%. De kern van deze publiek-private samenwerking is de verkoop van Groningengas door GasTerra in samenhang met de inkoop van gas uit de kleine velden als de kleine veldenproducent daarom vraagt. De Gaswet en daarop gebaseerde regelingen bevatten een aantal bepalingen die zien op de taken voor GasTerra.

Met de beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld komt de kernactiviteit van GasTerra als verkoopkantoor van het Groningengas te vervallen. Dit vooruitzicht is de reden om de activiteiten van GasTerra geleidelijk af te bouwen en de onderneming op termijn te beëindigen.³³ Het is een complex, meerjarig traject dat mogelijk niet synchroon zal lopen met de afbouw en definitieve stop van de gaswinning uit Groningen. De eerste stappen in dit traject zijn reeds gezet. Zo wordt in een lopende wijziging³⁴ van de Mijnbouwwet tevens een aantal artikelen uit de Gaswet geschrapt die verband houden met de verplichting voor GasTerra om gas af te nemen van de producenten van kleine velden gas als die daarom vragen, de zogeheten kleine veldentaak van GasTerra.

Dit wetsvoorstel voorziet erin dat ook de overige taken van GasTerra komen te vervallen. Ten eerste vervalt de aanbiedingsplicht die GasTerra heeft ten behoeve van de wettelijke taak van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet (artikel 10a, derde lid, van de Gaswet). Ten tweede vervalt de aanbiedingsplicht die GasTerra heeft ten behoeve van de pieklevering (artikel 2, zesde lid, Besluit leveringszekerheid Gaswet). Het moment waarop deze laatste taken van GasTerra komen te vervallen moet bezien worden in relatie met het moment dat de gaswinning uit Groningen definitief wordt beëindigd, en wordt daarnaast beïnvloed door de borging van de leveringszekerheid in aanloop naar en na sluiting van het Groningenveld (zie ook paragraaf 3.6 hierna).

3.6 Leveringszekerheid na sluiting

In de afgelopen jaren is Nederland met het terugdringen van de gaswinning uit Groningen meer en meer een land geworden dat voor zijn gas afhankelijk is van import, iets dat van oudsher al geldt voor vrijwel alle andere EU-lidstaten. Met de definitieve beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld wordt deze situatie bestendig.

Dit, gecombineerd met het wegvallen aanbiedingsplicht van GasTerra (zie paragraaf 3.5), roept mogelijk de vraag op wat dit betekent voor de leveringszekerheid. In de afgelopen jaren is het steeds verder wegvallen van de gaswinning uit Groningen zonder problemen opgevangen door de markt. De Nederlandse gasmarkt heeft zich ontwikkeld tot de best functionerende en meest liquide gasmarkt van de EU zoals blijkt uit rapportages van ACER, het Europese agentschap voor de samenwerking tussen energieregulators.³⁵ Uit diverse bronnen wordt gas naar Nederland aangevoerd, zowel via pijpleidingen als in de vorm van LNG. Het verhandeld volume is vele malen groter dan het verbruikt volume en ook het fysiek geleverd volume is groter dan het verbruikt volume. Daarnaast is in de afgelopen jaren gebleken dat de markt en marktpartijen de sterk teruggelopen Nederlandse gaswinning als gevolg van de diverse Groningenbesluiten en het teruglopende aanbod van kleine velden gas zonder problemen hebben opgevangen. Er is geen reden om aan te nemen dat deze situatie op afzienbare termijn zal wijzigen. De overgang van decennialange netto-exporteur van gas naar netto-importeur is rimpelloos verlopen.

Dat geldt ook meer specifiek voor laagcalorisch gas, het gas dat door vrijwel alle Nederlandse huishoudens wordt gebruikt. Tussen nu en 2030 wordt de export van laagcalorisch gas volledig afgebouwd en zal het aantal gebruikers van laagcalorisch gas in Nederland in die periode en in de

³³ Kamerstukken II 2019/20, 33 529, nr. 691.

³⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35 462, nr. 7.

³⁵ ACER Market Monitoring Report 2019 – Gas Wholesale Market Volume, 23 september 2020 (zie: <https://www.acer.europa.eu/>).

jaren daarna afnemen als gevolg van de energietransitie naar andere, duurzame vormen van energie. Daarmee zijn de stikstofinstallaties en de nog beschikbare opslagen voor laagcalorisch gas in staat om te voorzien in de vraag naar laagcalorisch gas zonder dat extra maatregelen nodig zijn.

Dit alles is in lijn met de EU-wetgeving voor de interne markt voor gas en meer in het bijzonder de EU-verordening leveringszekerheid aardgas die stelt dat een goed functionerende interne gasmarkt de beste waarborg is voor leveringszekerheid en dat het in de eerste plaats aardgasbedrijven zijn die verantwoordelijk zijn voor leveringszekerheid.³⁶

Dit geheel overziend zijn aanvullende maatregelen op het gebied van leveringszekerheid thans niet nodig. Wel zal op dit punt de vinger aan de pols worden gehouden. Zoals aangekondigd in de Kamerbrief van 9 februari 2021 over strategische afhankelijkheden in het energie-domein³⁷, is het voornemen om in samenwerking met GTS de huidige rapportage gasvoorzieningszekerheid, die onderdeel vormt van het tweejaarlijkse investeringsplan van GTS, uit te breiden en een eigenstandig karakter te geven, zodat op regelmatige basis een helder inzicht kan worden verkregen in de Nederlandse gasleveringszekerheid.

4. Verhouding met Europese en nationale wet- en regelgeving

4.1 EVRM

4.1.1 Algemeen

Ten grondslag aan de Wet minimaliseren gaswinning lag het eerder genoemde kabinetsbesluit van 29 maart 2018 om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel als mogelijk te beëindigen. Dit wetsvoorstel vormt het sluitstuk op de weg die is ingeslagen met die wet. Zoals de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel beschrijft, hebben de gevolgen van de gaswinning uit het Groningenveld een grote impact op het dagelijks leven van de inwoners van de regio. Het uiteindelijke kabinetsdoel was het volledig beëindigen van de gaswinning uit het Groningenveld. Het voorliggende wetsvoorstel brengt dit doel, eerder dan verwacht, dichterbij. De verhouding van dit wetsvoorstel met het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) komt zeer overeen met de verhouding zoals deze is beschreven in de memorie van toelichting bij de Wet minimaliseren gaswinning. De belangenafweging is ook voor een groot deel hetzelfde. Daarom zal in deze toelichting gebruik worden gemaakt van en verwezen worden naar de memorie van toelichting bij eerdergenoemde wet. Ook in dit wetsvoorstel kunnen er twee categorieën grondrechten worden onderscheiden: de grondrechten van de bewoners van het aardbevingsgebied en het eigendomsrecht van de vergunninghouder als vergunninghouder en eigenaar van het gas in het Groningenveld. Hieronder zullen deze grondrechten verder worden uitgewerkt.

4.1.2 Grondrechten van de bewoners van het aardbevingsgebied

Omdat dit wetsvoorstel het sluitstuk vormt op de Wet minimaliseren gaswinning uit het Groningenveld wordt voor een uitgebreide beschrijving van de grondrechten van de bewoners van het aardbevingsgebied verwezen naar de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel. Kortgezegd zijn van belang de artikelen 2 en 8 van het EVRM en artikel 1 van het Eerste Protocol EVRM. Op grond van artikel 2 EVRM rust op de staat als verdragsstaat bij het EVRM de verplichting om passende maatregelen te nemen om de levens van degenen binnen zijn rechtsmacht te beschermen. Voor de toepassing van artikel 2 EVRM geldt dat de staat een ruime beoordelingsmarge heeft. In de Wet minimaliseren gaswinning leverde deze beoordelingsmarge het besluit om niet meer gas te winnen dan nodig was om te voldoen aan de leveringszekerheid.

Groningengas is steeds minder nodig om te kunnen voldoen aan de leveringzekerheid. Dit wetsvoorstel regelt bovendien de situatie dat gas uit het Groningenveld niet meer nodig is voor de leveringzekerheid. Op dat moment is er geen zwaarwegende reden meer om door te gaan met de winning uit het Groningenveld. De beoordelingsmarge die de staat heeft onder artikel 2 EVRM leidt er dan toe dat er een eind wordt gemaakt aan de gaswinning uit het Groningenveld.

³⁶ Verordening (EU) 2017/1938 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid.

³⁷ Zie https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2021Z02711&did=2021D05919.

Ook onder artikel 8 EVRM heeft de staat een ruime beoordelingsmarge. Artikel 8 EVRM beschermt het recht op een privé- en gezinsleven, woning en correspondentie, gezamenlijk ook wel aangeduid als de persoonlijke levenssfeer. Zoals hierboven bij de bespreking van de grondrechten op grond van artikel 2 EVRM aan de orde is gekomen, is er binnenkort geen gas uit het Groningenveld meer nodig om de leveringszekerheid te waarborgen. Daarom leidt de positieve verplichting die op de staat rust uit hoofde van artikel 8, net als artikel 2 EVRM, ertoe dat de gaswinning uit het Groningenveld wordt beëindigd.

Hetzelfde geldt ook voor de positieve verplichting van de staat op grond van artikel 1 van het Eerste Protocol EVRM. Op grond van dit artikel heeft de staat de verplichting eigendom te beschermen. Concreet betekent dit dat de vraag is of Nederland voldoende maatregelen heeft getroffen ten aanzien van de gevolgen van gaswinning door de vergunninghouder voor eigendommen van anderen. Met de Wet minimaliseren gaswinning heeft de staat alle mogelijke maatregelen genomen om de winning zo snel mogelijk te stoppen en tegelijkertijd de leveringszekerheid te waarborgen. Dit wetsvoorstel regelt de situatie dat er geen volume uit het Groningenveld meer nodig is (fase 1) en daarna de situatie dat het Groningenveld gesloten wordt (fase 2). Dit wetsvoorstel is het sluitstuk van de afbouw van de gaswinning en garandeert dat er nooit meer gewonnen zal worden. Daarmee doet het recht aan de rechten van de bewoners op grond van artikel 1 van het Eerste Protocol EVRM, evenals de rechten op grond van artikelen 2 en 8 EVRM.

4.1.3 Eigendomsrecht van de vergunninghouder

Waar de Wet minimaliseren gaswinning beperkingen stelde aan de vrijheid van de vergunninghouder om te beschikken over het gas waarvan de vergunninghouder eigenaar is, is het sluitstuk van dit traject de in dit wetsvoorstel opgenomen fase 2. Vanaf het moment dat fase 2 van kracht wordt, zal geen winning uit het Groningenveld meer kunnen plaatsvinden. Over de afbouw van de gaswinning uit het Groningenveld en de beëindiging van de winning zijn destijds afspraken gemaakt in het Akkoord op Hoofdlijnen (hierna: AoH). Met de vergunninghouder en eigenaar van het gas uit het Groningenveld is afgesproken dat de gaswinning uit het Groningenveld op zo kort mogelijke termijn volledig wordt beëindigd en dat de Staat voortaan het winningsniveau en de voorwaarden die van invloed zijn op de seismische activiteit zal vaststellen en dat dit wettelijk verankerd wordt. De wettelijke verankering heeft plaatsgevonden met de Wet minimaliseren gaswinning. Dit wetsvoorstel is een verdere uitwerking van de afspraken die in het AoH zijn gemaakt. In het AoH zijn meerdere afspraken gemaakt over de (gevolgen van de) afbouw en beëindiging van de winning, waarbij rekening is gehouden met de belangen van de vergunninghouder en waarmee de vergunninghouder (middels zijn aandeelhouders) heeft ingestemd. Met de voorgestelde bepalingen is derhalve niet opnieuw sprake van een inmenging in het eigendomsrecht. Aan de voorwaarden van artikel 1 Eerste Protocol EVRM, welke het eigendomsrecht beschermt, is reeds voldaan.

Met het voorgestelde verbod om nog gas uit het Groningenveld te halen waardoor de vergunninghouder en eigenaar van het gas niet meer kan beschikken over dit gas, wordt reeds rekening gehouden in het AoH. In de afspraken die hierover in het AoH zijn gemaakt, worden de belangen van de vergunninghouder en eigenaar van het gas geborgd.

Dit wetsvoorstel is een logisch gevolg van het besluit en de afspraak om de winning uit het Groningenveld zo snel als mogelijk te beëindigen en vormt de uiteindelijke afhechting hiervan. Met de Wet minimaliseren gaswinning werd verankerd dat er niet meer Groningengas mocht worden gewonnen dan om te voldoen aan de belangen van leveringszekerheid. Tegelijkertijd is een traject ingezet om de vraag naar Groningengas naar beneden te krijgen, met als uiteindelijk doel om te stoppen met de winning van Groningengas uiterlijk in 2030. De bepaling in de Mijnbouwwet dat in de zogenaamde fase 2 uit het Groningenveld geen gas meer mag worden gewonnen stelt zeker dat het Groningenveld nooit meer kan worden ingezet en is een logische aanvulling op het besluit en afspraak om de winning van gas uit het Groningenveld te beëindigen.

4.2 Verhouding Europees recht

4.2.1 Mijnbouwregelgeving

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

Daarnaast vallen mijnbouwactiviteiten onder de reikwijdte van Richtlijn 2004/35/EG van het Europees parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade. Voor het overige is de regulering van mijnbouwactiviteiten een aangelegenheid van de lidstaten.

4.2.2 Verordening leveringszekerheid

De Verordening (EU) 2017/1938 van het Europees parlement en de Raad van 25 oktober 2017 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid en houdende intrekking van Verordening (EU) nr. 994/2010 (PbEU 2017, 280) (hierna: verordening leveringszekerheid) schrijft voor dat iedere lidstaat gepaste maatregelen neemt om de gevolgen te beheersen van een eventueel tekort aan aardgas. Dit tekort kan veroorzaakt worden voor zowel een onderbreking in de gaslevering als een uitzonderlijk hoge vraag. Het borgen van de leveringszekerheid is volgens de verordening een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de aardgasbedrijven, lidstaten en de Europese Commissie. De primaire verantwoordelijkheid ligt bij de aardgasbedrijven. Indien de markt zijn rol niet meer kan vervullen met als gevolg dat er onvoldoende gas in een land is om te voldoen aan de vraag, mogen lidstaten maatregelen nemen om in ieder geval de gaslevering aan beschermde afnemers zoals huishoudens zeker te stellen.

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

Uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat de winning van gas uit het Groningenveld niet meer nodig zal zijn bij het voorzien in de vraag naar laagcalorisch gas. Daarom is het niet meer nodig om het Groningenveld open te houden op het moment dat het veld niet meer nodig is om te kunnen voldoen aan de leveringszekerheid. Daarmee past dit wetsvoorstel binnen de verordening leveringszekerheid omdat deze verordening het aan de lidstaten laat om invulling te geven aan de wijze waarop wordt voorzien in de behoefte aan gas.

4.2.3 Notificatie

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

4.3 Nationale wet- en regelgeving

4.3.1 Burgerlijk Wetboek

In artikel 6:177 van het Burgerlijk Wetboek is voor mijnbouwactiviteiten bepaald dat de exploitant risicoaansprakelijk is voor de schade die een gevolg is van bodembewegingen door mijnbouwactiviteiten. In de Wet minimaliseren gaswinning uit het Groningenveld is ten behoeve van de rechtszekerheid opgenomen dat artikel 6:178, onderdeel c, van het Burgerlijk Wetboek niet van toepassing is (destijds artikel 52f, tweede lid, van de Mijnbouwwet). In artikel 6:178, onderdeel c, van het Burgerlijk Wetboek is opgenomen dat er geen risicoaansprakelijkheid bestaat

indien de schade is veroorzaakt uitsluitend door voldoening aan een bevel of dwingend voorschrift van de overheid.

Deze voorziening is destijds getroffen in afwachting van een meer definitieve voorziening voor de publieke afhandeling van schade als gevolg van bodembeweging door gaswinning uit het Groningenveld en de gasopslag Norg. Inmiddels is via de Tijdelijke wet Groningen voorzien in een dergelijke grondslag. Het tweede lid van artikel 52f van de Mijnbouwwet is langs die weg ook komen te vervallen. Voor meer informatie over de verhouding met het Burgerlijk Wetboek wordt verwezen naar de toelichting op het wetsvoorstel van de Tijdelijke wet Groningen, in het bijzonder paragraaf 3.4³⁸.

Met het wegvallen van de winning blijft de huidige en enige houder van de winningsvergunning aansprakelijk voor schade door beweging van de bodem. Artikel 6:177, vierde lid, van het Burgerlijk Wetboek bepaalt dat ook na het sluiten van het mijnbouwwerk de laatste exploitant aansprakelijk is voor de schade die ontstaat na het sluiten van het mijnbouwwerk. Dit wetsvoorstel verandert daar niets aan.

4.3.2 Wet op de economische delicten

In aanvulling op in paragraaf 3.3.1 reeds is opgemerkt, nog het volgende over de verhouding met de Wet op de economische delicten. Met de invoering van de nieuwe systematiek rondom de winning uit het Groningenveld is ook de overtreding van een aantal van de nieuwe wetsartikelen in de Mijnbouwwet strafbaar gesteld in de Wet op de economische delicten. Met het wegvallen van de strafbaar gestelde artikelen dient ook de strafbaarstelling te vervallen, dat gebeurt met dit wetsvoorstel. Omdat de bepalingen in het huidige voorstel niet van dien aard zijn dat ze via de Wet op de economische delicten strafbaar gesteld dienen te worden, worden er geen nieuwe artikelen via de Wet op de economische delicten strafbaar gesteld.

5. Regeldruk en andere bedrijfseffecten

Dit wetsvoorstel heeft administratieve gevolgen voor de netbeheerder van het landelijk gastransportnet, de rechtspersoon bedoeld in artikel 54, eerste lid, Gaswet, en de vergunninghouder. De wijzigingen die ingaan in respectievelijk fase 1 en fase 2 hebben andere gevolgen voor de regeldruk en worden daarom separaat behandeld.

De hiernavolgende tarieven voor de netbeheerder van het landelijk gastransportnet en de vergunninghouder komen voort uit de beschrijving van de regeldrukeffecten van de wet van 17 oktober 2018 tot wijziging van de Gaswet en van de Mijnbouwwet betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld.³⁹ De tarieven voor de rechtspersoon bedoeld in artikel 54, eerste lid, Gaswet zijn afgeleid uit het Handboek Meting Regeldrukkosten.

5.1 Regeldrukeffecten in fase 1

Netbeheerder van het landelijk gastransportnet

In fase 1 wijzigen enkele artikelen van de Gaswet, waarvan één wijziging zal leiden tot regeldrukeffecten voor de netbeheerder van het landelijk gastransportnet. In totaal wordt een periodieke regeldruk van 368 euro per jaar verwacht.

De onderhavige wijziging legt in de Gaswet de zogenoemde back-up taak van GTS vast. Deze taak houdt in dat de netbeheerder van het landelijk gastransportnet een aanwijzing geeft aan de rechtspersoon, bedoeld in artikel 10a, achttiende lid van de Gaswet, tot het nemen van maatregelen met betrekking tot de inzet van het Groningenveld (artikel 10a, twaalfde lid). De mogelijkheid tot het geven van een dergelijke aanwijzing bestaat al, maar is voorsnog alleen geregeld op niveau van de technische gascodes op grond van de Gaswet.⁴⁰ Het vastleggen van

³⁸ Tijdelijke maatregelen inzake een publiekrechtelijke aanpak van de gevolgen van bodembeweging door gaswinning uit het Groningenveld en de gasopslag bij Norg (Tijdelijke wet Groningen), Kamerstukken II 2018/19, 35 250, nr. 3.

³⁹ Kamerstukken II 2017/18, 34 957, nr. 3.

⁴⁰ Transportcode Gas-LNB.

deze mogelijkheid in de Gaswet geeft daarom geen nieuwe regeldrukeffecten. In lagere wet- en regelgeving wordt vastgelegd in welke situaties GTS een aanwijzing mag geven.

Nieuw is de meldplicht die de netbeheerder van het landelijk gastransportnet heeft bij het geven van een aanwijzing aan de rechtspersoon, bedoeld in het achttiende lid van de Gaswet. Om inzicht over de inzet van het Groningenveld te waarborgen en handhaving te verscherpen, heeft de netbeheerder van het landelijk gastransportnet een meldplicht aan ACM, de vergunninghouder en de Minister bij het geven van een aanwijzing aangaande de inzet van het Groningenveld (artikel 10a, dertiende lid). In de huidige situatie is het reeds mogelijk dergelijke aanwijzingen te geven conform de regels vastgesteld in technische gascodes op grond van de Gaswet⁴¹, maar is er geen meldplicht aan gekoppeld. In voorgaande jaren is er enkele keren per jaar een aanwijzing gegeven, namelijk vier keer in het gasjaar 2018-2019 en twee keer in het gasjaar 2019-2020. Uitgaande van uiterste scenario van hooguit vier meldingen per jaar, gemaakt door een hoger opgeleide senior medewerker (uurtarief 138 euro) die daarvoor gegevens verzamelt (30 minuten) en verstuurt (10 minuten), leidt deze nieuwe verplichting naar schatting tot een periodieke last van 368 euro per jaar voor de netbeheerder van het landelijk gastransportnet.

De overige wijzigingen voor de netbeheerder van het landelijk gastransportnet betreffen het aanscherpen van taken die reeds in de wet zijn vastgelegd, namelijk de wettelijk taak van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet (artikel 10a, eerste lid, onderdeel q), de ramingstaak (10a, negende en tiende lid) en de rapportageplicht over het afgelopen gasjaar (artikel 10a, zestiende lid). Voor het uitvoeren van deze taken heeft de netbeheerder van het landelijk gastransportnet reeds processen ingericht. De aanscherping en beperkte uitbreiding van die taken kan worden opgevangen binnen de bestaande processen. De wijziging van deze artikelen heeft daarom geen regeldrukeffecten.

De rechtspersoon bedoeld in artikel 10a, achttiende lid, Gaswet

In fase 1 ontstaat er een nieuwe verplichting voor de rechtspersoon bedoeld in artikel 10a, achttiende lid, Gaswet. Naar verwachting leidt dit tot een periodiek regeldrukeffect van 3200 euro per jaar.

De voorgenomen wetswijziging voorziet in een meldplicht voor de rechtspersoon bedoeld in artikel 10a, achttiende lid bij het op de korte termijn (binnen de dag) opregelen van de gaswinning uit het Groningenveld wanneer er een fysieke hoge vraag is naar laagcalorisch gas (artikel 10a, eenentwintigste lid). De rechtspersoon maakt de melding aan ACM en de Minister. Door de veranderde inzet van het Groningenveld kan er op basis van het verleden geen inschatting worden gemaakt hoe vaak deze situatie zich zal voordoen. Indien deze situatie zich zal voordoen, dan zal dit het meest waarschijnlijk zijn in de periodes van koude, zoals de maanden januari en februari, en de start van de periode dat de gasopslagen worden gevuld, de maand april. Het is zeer onwaarschijnlijk dat op alle dagen van deze maanden de gaswinning moet worden opgeregeld, maar dit extreme uitgangspunt wordt gehanteerd om tot een berekening van de regeldruk te komen. Uitgaande van dit scenario maakt een hoog opgeleide medewerker (uurtarief 54 euro) 89 meldingen per jaar. Hiervoor verzamelt de medewerker gegevens (30 minuten) en worden deze verstuurd (10 minuten). Dit leidt tot een periodieke administratieve last van circa 3200 euro per jaar.

De vergunninghouder

In fase 1 wijzigen twee artikelen die betrekking hebben op de vergunninghouder. Naar schatting zullen deze wijzigingen geen regeldrukeffecten tot gevolg hebben.

De eerste wijziging ziet op de mogelijkheid tot verlenging van de huidige operationele strategie (artikel 52c, tweede lid en derde lid, Mijnbouwwet). Dit houdt in dat de Minister de vergunninghouder kan verzoeken om te bezien of de huidige operationele strategie verlengd kan worden. Indien dit niet het geval is, wordt de vergunninghouder gevraagd een nieuwe operationele strategie op te stellen (artikel 52c, tweede lid en derde lid). In de huidige situatie bestaat reeds de mogelijkheid om meerdere operationele strategieën uit te vragen. Hieruit volgt dat deze wijziging niet tot een verandering in regeldruk voor de vergunninghouder.

⁴¹ Transportcode Gas-LNB.

De tweede wijziging ziet op een verduidelijking van de reeds bestaande en al toegepaste rolverdeling omtrent het opstellen van de seismische dreigings- en risicoanalyse (artikel 52c, zesde lid, zevende lid en negende lid). Het expliciteren van de rolverdeling past binnen de huidige systematiek en bestaande processen die zijn ingericht ten behoeve van het opstellen van de seismische dreigings- en risicoanalyse. De wijziging van dit artikel heeft daarom geen regeldrukeffecten.

5.2 Regeldrukeffecten in fase 2

Netbeheerder van het landelijk gastransportnet

In fase 2 komen meerdere verplichtingen voor de netbeheerder van het landelijk gastransportnet te vervallen. Dit heeft regeldrukeffecten tot gevolg. Naar schatting zal de onderhavige wetswijziging leiden tot een vermindering van de administratieve regeldruk van in totaal 104.460 euro per jaar.

Ten eerste komt de ramingstaak te vervallen (artikel 10a, eerste lid, onderdeel q, en negende en tiende lid, Gaswet). De regeldruk ten gevolge van de ramingstaak is beschreven in de memorie van toelichting bij de wijziging van de Gaswet en de Mijnbouw betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld.⁴² Daarin worden de kosten voor het opstellen van de raming geschat op circa 80.000 euro. Het vervallen van deze verplichting leidt daarmee tot een periodieke vermindering van regeldruk van 80.000 euro per jaar.

Ten tweede komt de meldplicht aan de Minister bij het optreden van een langdurige en substantiële afwijking van de inzet van de middelen en methoden of de vraag naar laagcalorisch gas ten opzichte van de raming te vervallen (artikel 10a, elfde lid). In het gasjaar 2018-2019 heeft deze situatie zich niet voorgedaan en in het gasjaar 2020-2021 is het één keer voorgekomen. Uitgaande van één melding per jaar, gemaakt door een hoger opgeleide senior medewerker (uurtarief 138 euro) die daarvoor gegevens verzamelt (30 minuten) en verstuurt (10 minuten), heeft deze verplichting een regeldrukeffect van 92 euro per jaar. Daarmee leidt het vervallen van deze verplichting tot een periodieke vermindering van de regeldruk van 92 euro per jaar.

Ten derde vervalt de zogenoemde back-taak van GTS (artikel 10a, twaalfde lid). Zoals hierboven beschreven in paragraaf 5.1 is deze wettelijke taak afgeleid van de technische gascodes op grond van de Gaswet.⁴³ Op basis van deze gascodes heeft GTS een algemene taak om aanwijzingen te geven dan wel verzoeken te doen aan partijen in de gasmarkt om middelen in te zetten ten behoeve van het in stand houden van de kwaliteitsloze gasmarkt. In fase 2 is het Groningenveld niet langer beschikbaar als middel en het kader dat regels stand aan de inzet van het Groningenveld is daarmee overbodig. Dit geeft neutrale regeldrukeffecten.

Ten vierde vervalt de meldplicht aan ACM, de vergunninghouder en de Minister (artikel 10a, dertiende lid). De regeldruk ten gevolge van de meldplicht aan ACM, de vergunninghouder en de Minister is hierboven in paragraaf 5.1 beschreven en is geschat op 368 euro per jaar. Het vervallen van deze verplichting leidt daarmee tot een periodieke vermindering regeldruk van 368 euro per jaar.

Ten vijfde vervalt de rapportageplicht (artikel 10a, zestiende lid). De regeldruk ten gevolge van rapportageplicht is beschreven in de memorie van toelichting bij de wijziging van de Gaswet en de Mijnbouw betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld.⁴⁴ Daarin worden de kosten voor het opstellen van de rapportage geschat op circa 24.000 euro. Het vervallen van deze verplichting leidt daarmee tot een periodieke vermindering van regeldruk van 24.000 euro per jaar.

De rechtspersoon bedoeld in artikel 10a, achttiende lid, Gaswet

In fase 2 komen twee verplichtingen voor de rechtspersoon, bedoeld in artikel 10a, achttiende lid, Gaswet, te vervallen. Dit heeft regeldrukeffecten tot gevolg. Naar schatting zal de onderhavige

⁴² Kamerstukken II 2017/18, 34 957 nr. 3.

⁴³ Transportcode Gas LNB.

⁴⁴ Kamerstukken II 2017/18, 34 957 nr. 3.

wetswijziging leiden tot een vermindering van de administratieve regeldruk van in totaal 3.200 euro per jaar.

Ten eerste vervalt de verplichting om de netbeheerder van het landelijk gastransportnet een aanbod met redelijke tarieven en voorwaarden te doen tot levering aan de door de netbeheerder van het landelijk gastransportnet ter uitvoering van zijn wettelijk taken benodigde hoeveelheden gas in de door hem gevraagde hoeveelheden en op de door hem gewenste tijdstippen (artikel 10a, derde lid). Het schrappen van deze verplichting leidt tot een vermindering van de regeldruk.

Ten tweede vervalt de meldplicht bij het op de korte termijn (binnen de dag) opregelen van de gaswinning uit het Groningenveld wanneer er een fysieke hoge vraag is naar laagcalorisch gas (artikel 10a, eenentwintigste lid). De regeldruk ten gevolge van deze meldplicht is hierboven in paragraaf 5.1 beschreven en is geschat op 3200 euro per jaar. Het vervallen van deze verplichting leidt daarmee tot een periodieke vermindering regeldruk van 3.200 euro per jaar.

De vergunninghouder

In fase 2 mag er geen gas meer gewonnen worden uit het Groningenveld. Dit zal leiden tot een verlies van werkgelegenheid en inkomsten voor de vergunninghouder. Daarnaast komen meerderen verplichtingen te vervallen, wat gevolgen heeft voor de regeldruk. Naar schatting leidt de onderhavige wijziging tot een vermindering van de administratieve regeldruk van in totaal 1,4 miljoen euro per jaar.

Ten eerste vervalt de verplichting tot het opstellen van een operationele strategie (artikel 52c, Mijnbouwwet), waar het grootste deel van de kosten bestaat uit de kosten voor het maken van een dreigings- en risicoanalyse. In de memorie van toelichting bij de wijziging van de Gaswet en de Mijnbouw betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld⁴⁵ zijn deze kosten geschat op ongeveer 1,3 miljoen euro. Het vervallen van deze verplichting leidt tot een periodieke lastenvermindering van ongeveer 1,3 miljoen euro per jaar.

Ten tweede vervalt de meldplicht bij een optreden van een afwijking van de operationele strategie (artikel 52e, eerste lid). In het gasjaren 2018-2019 en 2019-2020 zijn er geen meldingen gedaan van een afwijking. Het vervallen van de meldplicht heeft dus geen effecten voor de administratieve regeldruk.

Ten derde vervalt de plicht tot uitvoering van de operationele strategie (artikel 52f). Bij het introduceren van deze verplichting zijn de regeldrukeffecten niet in kaart gebracht, zie de memorie van toelichting bij de wijziging van de Gaswet en de Mijnbouw betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld⁴⁶. Het is daarom onbekend met welke regeldrukeffecten deze verplichting gepaard gaan. Wel kan vastgesteld worden dat het vervallen van deze verplichting zal leiden tot een vermindering van de regeldruk.

Ten vierde wijzigt het artikel dat ziet op de zorgplicht van de vergunninghouder (artikel 52g). Enkele bepalingen van de zorgplicht houden verband met het uitvoeren van de operationele strategie, welke komt te vervallen. De nieuwe zorgplicht borgt dat enkele verplichtingen van de vergunninghouder, zijnde het verzamelen van gegevens en het doen van analyses, worden voortgezet na beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld. Deze wijziging leidt tot een voortzetting van huidige verplichtingen en heeft daarom geen verandering van de periodieke regeldrukeffecten.

Tot slot vervalt de plicht voor de vergunninghouder om jaarlijks achteraf te rapporteren over het gasjaar (artikel 52h). In de memorie van toelichting bij de wijziging van de Gaswet en de Mijnbouw betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld⁴⁷ zijn de kosten hiervoor geschat op ongeveer 124.000 euro. Het vervallen van de rapportageverplichting leidt daarmee tot een periodieke vermindering van de regeldruk van ongeveer 124.000 euro per jaar.

⁴⁵ Kamerstukken II 2017/18, 34 957 nr. 3.

⁴⁶ Kamerstukken II 2017/18, 34 957 nr. 3.

⁴⁷ Kamerstukken II 2017/18, 34 957 nr. 3.

6. Toezicht en handhaving

6.1 ACM

In beginsel is de ACM belast met het toezicht op de naleving van de Gaswet. Dit wetsvoorstel brengt daar geen verandering in. De ACM zal daarom in fase 1 ook toezien op de uitvoering door GTS van de met dit wetsvoorstel uitgebreide ramingstaak, de back-up taak, de meldplicht bij inzet van de back-up taak en de gewijzigde rapportageplicht. ACM zal ook toezien op de uitvoering door GasTerra van haar verplichtingen op grond van dit wetsvoorstel, te weten de verplichting om een aanwijzing van GTS in het kader van de back-up taak uit te voeren en de eigen meldplicht van GasTerra ten aanzien van de inzet van het Groningenveld.

In geval van overtreding heeft de ACM met artikel 60ac Gaswet reeds de bevoegdheid om een last onder dwangsom op te leggen. Daarnaast beschikt de ACM op grond van artikel 60ad Gaswet over de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen ten aanzien van de overtreding van specifieke bepalingen. Met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat de mogelijkheid om een boete op te leggen ook bestaat bij overtreding door van de bepalingen die zien op de back-up taak en de meldplichten die met dit wetsvoorstel in de Gaswet worden opgenomen.

In fase 2 vervallen de bepalingen in de Gaswet die zien op de inzet van het Groningenveld. Alsdan zullen ook de daarmee samenhangende boetegrondslagen in artikel 60ad Gaswet vervallen.

6.2 Inspecteur-generaal der mijnen

De rol van inspecteur-generaal als adviseur en toezichthouder verandert niet door dit wetsvoorstel.

Op basis van de huidige Mijnbouwwet adviseert de inspecteur-generaal de Minister in het kader van de vaststelling van de operationele strategie. Deze rol blijft in fase 1 ongewijzigd.

De inspecteur-generaal blijft in fase 1 ook toezicht houden op de juiste uitvoering van de vastgestelde operationele strategie en de eventuele voorschriften en beperkingen die de Minister daaraan meegegeven heeft.

In fase 2 wordt er geen gas meer gewonnen uit het Groningenveld en vervallen de bepalingen die zien op de vaststelling en uitvoering van de operationele strategie. De inspecteur-generaal zal daar dan ook geen toezicht meer op hoeven houden.

Wel blijft de inspecteur-generaal toezicht houden op de verplichtingen die de vergunninghouder houdt na sluiting. Het betreft verplichtingen die reeds volgen uit bestaande bepalingen in de Mijnbouwwet en uit artikel 52g Mijnbouwwet, waarin de resterende verplichtingen voor monitoring ten aanzien van het Groningenveld en de zorgplicht van de vergunninghouder na einde winning in fase 2 worden vastgelegd.

7. Evaluatie

Het wettelijk kader rondom de gaswinning is regelmatig geëvalueerd en aangepast. Zo kent de Mijnbouwwet de bepaling dat er binnen vijf jaar na inwerkingtreding verslag wordt gedaan van de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk (artikel 191). Deze evaluatie is in februari 2008 uitgevoerd.⁴⁸ Ook na het besluit in 2018 om de gaswinning uit het Groningenveld naar nul af te bouwen is het wettelijk stelsel grondig herzien, resulterend in de Wet minimaliseren gaswinning die per 1 oktober 2018 in werking is getreden.

Bij behandeling van het wetsvoorstel voor de Wet minimaliseren gaswinning is toegezegd om binnen drie jaar na inwerkingtreding een omvattende en integrale evaluatie van de werking van de nieuwe bepalingen en de procedure voor het vaststellen van de operationele strategie daarin uit te voeren. Hieraan is op twee manieren invulling gegeven.

Ten eerste heeft de Mynraad in december 2019 het proces voor de vaststelling van de operationele strategie geëvalueerd en daarover een advies uitgebracht.⁴⁹ Dit advies heeft geleid tot een reeks

⁴⁸ Kamerstukken II 2017/18, 34 957, nr. 3.

⁴⁹ Kamerstukken I 2019/20, 33 529, nr. 726.

praktische aanbevelingen die zijn meegenomen in het proces. Er zijn daarbij geen aanbevelingen gedaan voor wetswijzigingen.

Ten tweede vormt het voorliggende wetsvoorstel een nieuwe herziening van het wettelijk stelsel, ditmaal gericht op het definitieve einde van de gaswinning uit het Groningenveld. De Gaswet en Mijnbouwwet zijn in dit verband, mede op basis van de lopende jaarlijkse praktijk van vaststelling en uitvoering van de operationele strategie op basis van de Wet minimaliseren gaswinning, grondig geëvalueerd en getoetst aan de praktijk, feitelijke ontwikkelingen en het doel van de beëindiging van de gaswinning. Als resultaat daarvan wordt met dit wetsvoorstel het wettelijk stelsel aangepast.

Met dit wetsvoorstel blijft in de basis de jaarlijkse procedure voor de besluitvorming rondom de inzet van het Groningenveld in fase 1 in stand. Inherent aan deze procedure zijn meerdere momenten, waaronder de raming door GTS, de uitvraag door de Minister van een operationele strategie inclusief de uitgangspunten daarvoor, de adviezen van wettelijk adviseurs, de openbare voorbereidingsprocedure, het definitieve vaststellingsbesluit en de vaste momenten waarop de Tweede Kamer hierover wordt geïnformeerd (in ieder geval in februari en september), waarop evaluatie van het beleid en de stand van zaken rondom de afbouw van de gaswinning plaatsvindt.

Deze evaluatiemomenten bieden ook de basis en het vereiste inzicht om te bezien wanneer fase 2 kan starten en de meeste bepalingen met betrekking tot de gaswinning uit het Groningenveld kunnen vervallen.

Om deze redenen is niet voorzien in een aanvullende evaluatiebepaling van dit wetsvoorstel.

8. Adviezen

PM

9. Consultatie

PM

10. Overgangsrecht, inwerkingtreding en vaste verandermomenten

PM

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Wijziging Gaswet fase I

Artikel I, onderdeel A (wijziging artikel 10a)

Door middel van dit onderdeel wordt een aantal wijzigingen in artikel 10a van de Gaswet doorgevoerd om aan te sluiten bij fase 1 met betrekking tot de winning uit het Groningenveld, waarbij het Groningenveld fungeert als reservemiddel en uitsluitend zal worden ingezet als het noodzakelijk is.

In onderdeel q van het eerste lid worden de elementen die de raming die GTS dient te bevatten aangepast, zodat ze beter zijn toegesneden op de fase dat het Groningenveld als reservemiddel zal fungeren. Zoals eerder toegelicht in paragraaf 2.3.3.1 gaat het in fase 1 vooral om inzicht in de benodigde capaciteit om te kunnen voorzien in situaties waarin alle overige middelen en methoden niet aan de vraag naar laagcalorisch gas kunnen voldoen. In het negende lid wordt nader uitgewerkt waaruit de elementen uit de vernieuwde raming in ieder geval moeten bestaan.

In het voorgestelde nieuwe twaalfde lid wordt de bevoegdheid van GTS geregeld om, indien dat noodzakelijk is ten behoeve van de goede uitvoering van haar wettelijke taken, GasTerra een aanwijzing te geven tot het laten inzetten van het Groningenveld. In het nieuwe dertiende lid is de verplichting voor GTS tot melding door middel van een afschrift van de aanwijzing aan de Minister en aan ACM geregeld in het geval deze aanwijzingsbevoegdheid wordt ingezet. Daarnaast wordt voorzien in de verplichting voor GTS een afschrift te verstrekken aan de houder van de winningsvergunning Groningenveld, met het oog op de rapportageverplichting die in de Mijnbouwwet aan die vergunninghouder is opgelegd. In het veertiende lid wordt geregeld dat GasTerra verplicht is om de aanwijzing van GTS op te volgen. In het vijftiende lid wordt een

grondslag opgenomen om bij ministeriële regeling vast te leggen in welke situaties GTS van de aanwijzingsbevoegdheid gebruik mag maken en welk maximum daaraan verbonden is. Ook wordt in die regels vastgelegd wat in de aanwijzing van GTS moet worden opgenomen. Tot slot worden bij ministeriële regeling eisen gesteld aan de melding aan de hand van het afschrift van de aanwijzing die GTS ingeval van het doen van een dergelijke aanwijzing, waaronder de termijn waarbinnen het gebruik van de bevoegdheid moet worden gemeld.

In het nieuwe zeventiende lid wordt voorzien in de rapportageplicht na afloop van het gasjaar door GTS, die tot op heden is geregeld in het huidige dertiende lid van artikel 10a, waarbij een aanpassing is beoogd met het oog op de nieuwe regels voor fase 1. Zo is daarbij bepaald dat de rapportage tevens moet ingaan op de eventueel in dat gasjaar gegeven aanwijzingen op grond van het nieuwe twaalfde lid. In het nieuwe twintigste lid wordt bepaald dat bij ministeriële regeling regels kunnen worden gesteld over deze rapportage.

Door middel van het voorgestelde nieuwe eenentwintigste lid wordt voorzien in een meldplicht voor GasTerra in het geval aanpassing van de winning uit het Groningenveld heeft plaatsgevonden ten opzichte van het minimaal benodigde niveau. Deze mogelijkheid tot aanpassing is neergelegd in artikel 52c, tweede en derde lid, van de Mijnbouwwet. Als deze situatie zich voordoet, dient GasTerra dit te melden aan de Minister en aan ACM. Aan deze melding kunnen bij ministeriële regeling regels worden gesteld.

Tot slot wordt in artikel 10a een aantal redactionele wijzigingen doorgevoerd, om aan te sluiten bij de hierboven omschreven inhoudelijke wijzigingen van dit artikel.

Artikel I, onderdeel B (wijziging artikel 10n)

In artikel 10n wordt een verwijzing naar artikel 10a redactioneel aangepast aan de vernummering van leden zoals die bij onderdeel A wordt doorgevoerd.

Artikel I, onderdeel C (wijziging artikel 60ad)

Met dit onderdeel wordt het artikel op grond waarvan ACM een bestuurlijke boete kan opleggen uitgebreid voor artikel 10a. De uitbreiding ziet op de bevoegdheid van GTS tot het doen van een aanwijzing op grond van het twaalfde lid en de daarbij behorende meldplicht. Daarnaast wordt het veertiende lid van artikel 10a, waarin de verplichting voor GasTerra is opgenomen om genoemde aanwijzing van GTS op te volgen, bestuurlijk beboetbaar gemaakt. Daarnaast kan ACM sanctionerend optreden indien de regels over de rapportage na afloop van het gasjaar worden overtreden. Tot slot kan een boete worden opgelegd wegens overtreding van de meldplicht voor GasTerra in het geval de winning uit het Groningenveld wordt verhoogd zoals bedoeld in artikel 52c van de Mijnbouwwet.

Wijziging Gaswet fase 2

Artikel II, onderdeel B (wijziging artikel 10a)

Door middel van dit onderdeel wordt voorgesteld in artikel 10a van Gaswet opgenomen aanpassingen met het oog op het minimaliseren van de inzet van het Groningenveld (voor zover nog nodig als reservemiddel, fase 1) te schrappen. Het derde lid, waarin de plicht voor GasTerra is geregeld, om te voorzien in de benodigde hoeveelheid gas voor GTS ter uitvoering van diens wettelijke taken, wordt eveneens geschrapt. Het schrappen van deze verplichting hangt samen met het beëindigen van de onderneming GasTerra.

Artikel II, onderdeel D (wijziging artikel 60ad)

Het artikel waarin de mogelijkheid voor ACM is vastgelegd om een bestuurlijke boete op te leggen wordt aangepast aan de situatie waarin artikel 10a van de Gaswet is aangepast aan fase 2, de fase waarin het Groningenveld niet langer wordt ingezet.

Artikel II, onderdeel C (wijziging artikel 82)

Door middel van de voorgestelde wijziging van artikel 82, vierde lid, van de Gaswet wordt de bij de Wet minimaliseren gaswinning geïntroduceerde mogelijkheid voor ACM om een beleidsregel op te stellen met daarin een kader over de wijze waarop ACM de doelmatigheid van de kosten van de

eventueel benodigde investeringen door GTS ten behoeve van het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld beoordeelt. Nu het Groningenveld niet langer wordt ingezet bij het bereiken van fase 2 is ook een dergelijke beleidsregel niet meer nodig.

Wijziging Mijnbouwwet fase I

Artikel III, onderdeel A (wijziging artikel 52a)

Voorgesteld wordt om in artikel 52a de definitie van netbeheerder te laten vervallen. In de praktijk is gebleken dat dit begrip in de Mijnbouwregeling niet als zodanig is gebruikt en daarmee overbodig is.

Artikel III, onderdeel B (vervanging artikel 52c)

Met dit onderdeel wordt beoogd artikel 52c van de Mijnbouwwet te vervangen door een nieuw artikel 52c. Het nieuwe artikel 52c heeft een tweeledig doel. Enerzijds wordt daarmee uitdrukking gegeven aan het eerste deel van de vernieuwde procedure voor (besluitvorming over) de operationele strategie. Voor fase 1 zal de Minister de vergunninghouder in eerste instantie verzoeken te bezien of voor het komend gasjaar de bestaande operationele strategie nog voldoet. Daarbij kijkt de vergunninghouder naar de raming van GTS alsmede naar de eventuele verhoging van de productie uit het Groningenveld als gevolg van een aanwijzing, bedoeld in het twaalfde lid, van artikel 10a van de Gaswet en de mogelijkheid dat de gaswinning moet worden opgeregeld als op geen enkele andere wijze kan worden voorzien in de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas. Uiteraard gelden daarbij ook in fase 1 nog steeds onverkort het belang van het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld en het belang van het minimaliseren van de bodembeweging als leidende principes. Mocht de vergunninghouder tot de conclusie komen dat de bestaande operationele strategie niet voldoet voor het komende gasjaar, dan stelt hij, uiteraard onverkort met inachtneming van de bovengenoemde belangen, een of meerdere nieuwe operationele strategieën voor.

Anderzijds wordt de mogelijkheid om een andere partij opdracht te kunnen geven voor het verrichten van de dreigings- en risicoanalyse expliciet vermeld in artikel 52c. Daarmee wordt aangesloten bij de mogelijkheid die ook onder het bestaande artikel 52c al bestond en die voor het gasjaar 2021-2022 voor het eerst is toegepast: het doen verrichten van de dreigings- en risicoanalyse door een andere partij dan de vergunninghouder. Deze SDRA is vervolgens gebruikt bij de besluitvorming over de operationele strategie. In het onderhavige wetsvoorstel is deze optie om wille van de duidelijkheid benoemd en is daarnaast geregeld dat de vergunninghouder in dat geval gehouden is alle voor de SDRA benodigde gegevens te verstrekken. De partij die de SDRA verricht, verstrekt deze zelf aan de Minister.

In het voorgestelde achtste lid wordt tot slot de grondslag tot het stellen van regels bij ministeriële regeling aangepast aan hetgeen hierboven is besproken. Zo kan worden bepaald welke gegevens de vergunninghouder moet verstrekken aan de partij die de dreigings- en risicoanalyse verricht en kunnen voorts regels worden gesteld over de mate waarin de winning boven het ingeschatte minimumniveau mag worden verhoogd en in welke gevallen dat aan de orde kan zijn.

Artikel III, onderdeel C (wijziging artikel 52d)

Artikel 52d, waarin de besluitvormingsprocedure voor het vaststellen van de operationele strategie is neergelegd, wordt aangepast aan de nieuwe procedure voor fase 1. Het voorgestelde nieuwe eerste lid verankert het uitgangspunt voor fase 1: verlenging van de bestaande operationele strategie. Alleen indien deze niet voldoet voor het komende gasjaar, dan stelt de Minister een nieuwe operationele strategie vast.

In het voorgestelde nieuwe vierde lid wordt duidelijk gemaakt dat de Minister in het besluit tot vaststelling de verplichtingen voor de vergunninghouder opneemt in de operationele strategie die zien op de mogelijke noodzaak tot het ophogen van de winning ten opzichte van het minimaal benodigde winningsniveau. De winningsplicht die is opgenomen in artikel 52f ziet ook op deze verplichtingen.

Het nieuw in te voegen vijfde lid laat zien dat de Minister ingeval de bestaande operationele strategie wordt verlengd, moet motiveren of de afweging zoals hij deze heeft gemaakt toen de

operationele strategie voor het eerst werd vastgesteld nog steeds opgaat, dan wel deze voor de situatie van de verlening moet worden aangevuld.

In de rest van artikel 52d worden aanpassingen redactionele aanpassing voorgesteld die nodig zijn vanwege de nieuwe mogelijkheid van verlenging van de bestaande operationele strategie.

Artikel III, onderdeel D (wijziging artikelen 52f en 52g)

Dit onderdeel voorziet in de benodigde wijzigingen in de artikelen 52f en 52g vanwege de introductie van mogelijkheid tot verlenging van de operationele strategie.

Artikel III, onderdeel E (wijziging artikel 52h)

Langs deze weg wordt de rapportageplicht van de vergunninghouder na afloop van het gasjaar uitgebreid met de voor fase 1 relevante informatie. Het is van belang om inzicht te hebben in de momenten waarop bij het uitvoeren van de operationele strategie is gehandeld in reactie op de aanwijzing van GTS op grond van artikel 10a, twaalfde lid, van de Gaswet alsmede de gevallen waarin de winning is aangepast om te kunnen voorzien in de benodigde hoeveelheid gas.

Artikel III, onderdelen F, G, H en I (wijziging artikelen 105, 122a, 125 en 127)

De artikelen 122a, 125 en 127 worden redactioneel aangepast met het oog op de nieuwe mogelijkheid tot verlenging van de operationele strategie. In artikel 105 is de adviestaak van de Mijnraad ten aanzien van de besluitvorming over de operationele strategie opgenomen. Artikel 122a betreft de adviestaak van TNO ten aanzien van de bovengrondse effecten van de operationele strategie. Artikel 125 van de Mijnbouwwet ziet op de tweejaarlijkse overzichten met betrekking tot mijnbouwactiviteiten die de Minister aan de Staten-Generaal moet zenden. Artikel 127 betreft de adviestaak van de inspecteur-generaal der mijnen.

Wijziging Mijnbouwwet fase II

Artikel V, onderdeel A (wijziging artikel 52a)

In artikel 52a waren de voor Hoofdstuk 4a relevante begripsbepalingen opgenomen. Met het ingaan van fase 2, is enkel nog de definitie van winningsvergunning Groningenveld relevant. De rest van de begrippen kan daarom vervallen.

Artikel V, onderdeel B (vervanging artikel 52c)

Voorgesteld wordt om in artikel 52c te expliciet verankeren dat er geen gas meer uit het Groningenveld zal worden gewonnen. Hiermee wordt de definitieve sluiting van het Groningenveld in de wet benoemd en wordt eveneens uitgesloten dat in de toekomst ooit weer winning uit het Groningenveld zal plaatsvinden.

Artikel V, onderdeel C (vervallen artikelen 52d, 52e, 52f, 52h en 52i)

Door middel van dit onderdeel wordt beoogd alle artikelen te laten vervallen die zien op de fase dat er nog gas uit het Groningenveld wordt gewonnen. Deze artikelen zijn immers niet meer nodig als het Groningenveld wordt gesloten.

Artikel V, onderdeel D (wijziging artikel 52g)

In artikel 52g is tot op heden een op de winning uit het Groningenveld toegespitste set aan zorgplichten opgenomen. Met het definitief einde van de gaswinning, dient ook deze bepaling te worden aangepast. Artikel 52g wordt opnieuw vastgesteld.

De zorgplicht na beëindiging van de winning, die thans is opgenomen in het derde lid van artikel 52g, blijft uiteraard behouden en wordt opgenomen in het voorgestelde eerste lid.

Daarnaast wordt voorzien in een verplichting om na beëindiging van de winning metingen te verrichten met daarbij behorende analyses. Deze metingen dienen om inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de seismiteit, de verwachte bodembeweging en risico's die daarmee gepaard gaan. Deze verplichting komen voor het Groningenveld boven op de algemene meetverplichtingen bij of krachtens artikel 41 van de Mijnbouwwet.

In het voorgestelde derde lid is voorzien in de mogelijkheid dat een andere partij dan de (laatste) houder van de winningsvergunning Groningenveld in opdracht van de Minister de hiervoor bedoelde analyses verricht. De (laatste) vergunninghouder is in dat geval gehouden alle voor die analyses benodigde gegevens te verstrekken aan de partij die de analyses verricht.

In het voorgestelde vierde lid is voorzien in een grondslag om bij ministeriële regeling eisen te stellen aan de metingen en de analyses, alsmede over de frequenties daarvan. Daarnaast worden regels gesteld over de te verstrekken gegevens door de (laatste) vergunninghouder, ingeval een andere partij de analyses in opdracht van de Minister verricht.

Artikel V, onderdelen E, F, G, H (wijziging artikelen 105, 122a, 125, 127)

In deze onderdelen worden de adviestaken van respectievelijk de Mijnraad, TNO en SodM met betrekking tot besluitvorming over te verlengen dan wel nieuw vast te stellen operationele strategie geschrapt. In fase II wordt er geen gas meer gewonnen uit het Groningenveld en komt dus ook de besluitvormingsprocedure met bijbehorende adviestaken te vervallen.

In onderdeel G vervalt voorts de verwijzing naar de (verlengde of vastgestelde) operationele strategie ten behoeve van het overzicht dat de Minister tweejaarlijks aan de Staten-Generaal zendt.

Artikel V, onderdeel I (vervallen artikel 167c)

Dit onderdeel schrapt artikel 167c uit de Mijnbouwwet. Ten tijde van de Wet minimaliseren gaswinning Groningenveld is dit artikel ingevoegd als een overgangsvoorziening. Dit artikel bepaalde dat voor de besluitvorming voor het gasjaar 2019-2019 rekening kon worden gehouden met de speciale positie van het Groningenveld. Op dit manier kon bij het instemmingsbesluit met het winningsplan van de vergunninghouder de afweging tussen de benodigde hoeveelheid gas die nodig is uit het Groningenveld en de het veiligheidsbelang en maatschappelijk belang zoals die in het wetsvoorstel zijn opgenomen, vooruitlopend op inwerkingtreding van het nieuwe kader toch alvast worden gemaakt.

Wijziging overige wetten fase II

Artikel VI (wijziging Algemene wet bestuursrecht) en Artikel VII (wijziging Wet op de economische delicten)

Via deze artikelen worden de verwijzingen naar de specifieke artikelen uit de Mijnbouwwet die refereren aan de gaswinning uit het Groningenveld geschrapt uit de Algemene wet bestuursrecht en de Wet op de economische delicten. Met het ingaan van fase II vervallen immers de betreffende artikelen van de Mijnbouwwet.

Artikel VIII (bepaling over de inwerkingtreding)

In dit artikel is opgenomen dat de inwerkingtreding van de voorgestelde wijzigingen bij koninklijk besluit zal geschieden. Dit moment kan voor verschillende onderdelen verschillend worden vastgesteld, Op deze manier is het mogelijk om fase 1 en fase 2 na elkaar van kracht te laten worden.