



TER ADVISERING

Aan de Minister

Directoraat-generaal Klimaat
en Energie

Projectdirectie Groningen

Auteur

Datum

19 oktober 2021

Kenmerk

DGKE-PDG / 21259640

Bhm: 21265857

Kopie aan

Bijlage(n)

1

nota

Advies Raad van State over wetsvoorstel Wat na nul

Parafenroute



Aanleiding

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: RvS) heeft op 13 oktober jl. advies uitgebracht over het wetsvoorstel Wat na nul. De RvS adviseert het wetsvoorstel niet in te dienen, tenzij het wordt aangepast (dictum C). Het advies is met name kritisch op de onderbouwing van de onomkeerbare sluiting van het Groningenveld in het licht van de leveringszekerheid. In deze nota informeren wij u over de inhoud van het advies en het vervolg.

Advies

- U kunt kennis nemen van het advies van de RvS en deze nota.
- U wordt geadviseerd ermee in te stemmen dat het wetsvoorstel en de toelichting naar aanleiding van het advies van de RvS worden aangepast en gereed worden gemaakt voor indiening bij de Tweede Kamer (met daarvoor vereiste voorafgaande goedkeuring van de MR).

Kernpunten

- Het wetsvoorstel Wat na nul past de Gaswet en Mijnbouwwet aan voor de definitieve beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld en de periode na sluiting.
- Het wetsvoorstel bestaat uit twee delen, die zien op twee opvolgende fases: de laatste inzet van het Groningenveld als reservemiddel (fase 1) en de definitieve beëindiging van de winning (fase 2). In fase 2 vervallen onder meer de bepalingen die gaan over de inzet van het veld en treedt een verbod op het winnen van gas uit het Groningenveld in werking.
- Het advies van de RvS spitst zich vooral toe op dit winningsverbod in fase 2. De RvS stelt dat de gaswinning daardoor onomkeerbaar wordt beëindigd. Volgens de RvS vereist deze maatregel een zorgvuldigere belangenafweging en meer concrete analyse op het gebied van leveringszekerheid in brede zin. De RvS adviseert om de betekenis van het wetsvoorstel voor het 'energiebeleid in het algemeen' uiteen te zetten en in te gaan op het niveau van leveringszekerheid dat op langere termijn gewenst wordt geacht voor alle categorieën afnemers.

Ontvangen BBR

- Daarnaast pleit de RvS voor duidelijke wettelijke criteria (op het gebied van leveringszekerheid) waaraan moet zijn voldaan voordat het winningsverbod in werking kan treden en voor parlementaire betrokkenheid bij het inwerkingtredingsbesluit (voorhang).
- Het advies is in die zin verrassend, dat de onomkeerbare sluiting van het Groningenveld al is ingezet voorafgaand aan dit wetsvoorstel. Op 29 maart 2018 is door het kabinet besloten om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel als mogelijk te beëindigen. Het wettelijk kader in de Gaswet en Mijnbouwwet zijn daartoe destijds aangepast (Wet Niet Meer Dan Nodig). De onomkeerbare sluiting van productielocaties vindt al plaats doordat de Minister jaarlijks in het op de grond van die wet te nemen vaststellingsbesluit, op basis van een uitgebreide belangenafweging, bepaalt welke productielocaties (nog) worden ingezet. Voor de locaties die niet meer worden ingezet, volgt het wettelijke proces voor ontmanteling en gaat de locatie definitief dicht.
- Dit neemt niet weg dat de actualiteiten op de gasmarkt inderdaad vragen om een nadere en zorgvuldige analyse van het onderwerp leveringszekerheid op Europees en Nederlands niveau. Wij adviseren daarom dat het wetsvoorstel, zoals voorgesteld door de RvS, nader wordt toegelicht en waar nodig aangepast. Daarbij wordt ook beoogd invulling te geven aan het advies om de criteria voor inwerkingtreding van fase 2 wettelijk vast te leggen. Hierbij blijft het uitgangspunt dat het Groningenveld zo snel mogelijk wordt gesloten, met inachtneming van de leveringszekerheid.
- In het advies vraagt de RvS verder nog aandacht voor het effect van de minimumflow op de seismische veiligheid en de inmenging op de eigendomsrechten van NAM. De RvS geeft ook advies over het niveau van regelgeving waarin de laatste inzet van het Groningenveld wordt uitgewerkt.
- Positief is dat de RvS geen kritiek of advies heeft ten aanzien van de structuur of nut en noodzaak van het wetsvoorstel of overige onderwerpen die in het wetsvoorstel worden geregeld (zie toelichting).
- Met uw instemming worden het wetsvoorstel en de toelichting naar aanleiding van het advies van de RvS aangepast en samen met het nader rapport gereed gemaakt voor goedkeuring door de MR en daarna indiening bij de Tweede Kamer.
- Het advies is geheim totdat het samen met het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer wordt gezonden. Er wordt dus niet extern over gecommuniceerd.

Toelichting

Inhoud wetsvoorstel

- Het wetsvoorstel geeft invulling aan de wens van zowel het kabinet als het parlement dat het definitieve einde van de gaswinning uit het Groningenveld wettelijk wordt ingeregeld.
- In fase 1 (start naar verwachting vanaf gasjaar 2022-2023, m.i.v. 1 oktober 2022) dient het Groningenveld enkel als reservemiddel voor uitzonderlijke situaties (zoals storingen en extreme kou). Voor dat doel wordt een beperkt aantal productielocaties operationeel gehouden doordat zij op een minimale stand gas produceren (minimumflow).

Uitsluitend in gespecificeerde uitzonderlijke situaties kunnen deze productielocaties nog worden ingezet boven minimumflow als dat noodzakelijk is voor de leveringszekerheid.

- Het wetsvoorstel voorziet in bepalingen die deze nieuwe manier van gaswinning mogelijk maken en de verantwoordelijkheden regelen. Daarnaast wordt ook de rolverdeling rondom het uitvoeren van de publieke seismische dreigings- en risicoanalyse (SDRA) verduidelijkt en het proces, waarin de Minister jaarlijks de hoogte en de manier van gaswinning vaststelt, vereenvoudigd.
- Vanaf het moment dat ook de laatste productielocaties niet langer nodig zijn als reservemiddel, start fase 2. De winning uit het Groningenveld is dan, in iedere vorm, definitief beëindigd. Het wetsvoorstel voorziet in deze fase in een verbod op het winnen van gas uit het Groningenveld. Bepalingen die zien op de jaarlijkse vaststelling van de inzet van het veld vervallen. Ook regelt het wetsvoorstel de resterende verplichtingen van NAM (zorgplicht en monitoring van de bodembeweging). In fase 2 vervallen ook de laatste taken van GasTerra, van oudsher het verkoopkantoor van Groningengas.

Inhoud advies RvS

- Het advies ziet op vier onderwerpen:

1. Belangenafweging:

- De RvS vindt dat het in het wetsvoorstel nog ontbreekt aan een dragende, volledige en zorgvuldige belangenafweging ten aanzien van onomkeerbare beëindiging van de gaswinning.
- Het advies legt daarbij zwaar de nadruk op leveringszekerheid. De RvS adviseert om de betekenis van het wetsvoorstel voor het 'energiebeleid in het algemeen' uiteen te zetten en in te gaan op het niveau van leveringszekerheid dat op langere termijn gewenst wordt geacht voor alle categorieën afnemers. Ook moet gekwantificeerd inzichtelijk worden gemaakt hoe dit niveau kan worden bereikt.
- De RvS vraagt ook om (uitgebreider) in te gaan op de consequenties van de sluiting van het Groningenveld voor de verplichtingen op basis van de Verordening leveringszekerheid aardgas.
- De RvS wijst ook op het mee te wegen seismische veiligheidsbelang en vraagt om in de toelichting in te gaan op de vraag of minimumflow ook een positieve bijdrage zou kunnen leveren aan de seismische veiligheid.

2. Inwerkingtreding fase 2:

- De RvS vraagt om de criteria op te nemen in het wetsvoorstel waaraan (op gebied van leveringszekerheid) moet zijn voldaan voordat fase 2 kan starten.
- De RvS adviseert ook om te voorzien in parlementaire betrokkenheid bij het besluit tot inwerkingtreding van de bepalingen voor fase 2.

3. Eigendomsrecht van de vergunninghouder (NAM)

- De RvS meent dat het winningsverbod in fase 2 een inmenging vormt in het eigendomsrecht van de vergunninghouder (NAM).

- In de toelichting moet een zelfstandig dragende motivering worden opgenomen van de mate van inmenging en rechtvaardiging daarvoor.

4. Niveau regelgeving fase 1:

- Bepalingen die zien op invulling van de laatste inzet van het veld als reservemiddel zouden in het wetsvoorstel zelf of in een algemene maatregel van bestuur moeten worden opgenomen.

Proces

- Het wetsvoorstel is in november 2020 bij de Tweede Kamer aangekondigd. Er is positief gereageerd en partijen hebben aangegeven 'uit te zien' naar het wetsvoorstel.
- Dit dossier is niet-controversieel verklaard.
- Het wetsvoorstel is met toestemming van de MR in maart 2021 openbaar geconsulteerd.
- Het wetsvoorstel is na consultatie aangepast en daarna, wederom met instemming van de MR, voor het zomerreces 2021 voor advies naar de RvS gezonden.
- Omdat een deel van de wijzigingen (liefst ruim) vóór 1 oktober 2022 in werking moet treden, is het van belang dat dit wetsvoorstel zo spoedig mogelijk naar de Tweede Kamer kan worden gezonden.
- Gelet op het dictum C en de demissionaire status van het kabinet zullen het aangepaste wetsvoorstel en de toelichting opnieuw langs de MR moeten, samen met het nader rapport, voordat het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer kan worden ingediend.

No.W18.21.0181/IV

's-Gravenhage, 13 oktober 2021

Bij Kabinetsmissive van 29 juni 2021, no.2021001277, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken en Klimaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende Wijziging Gaswet en Mijnbouwwet in verband met de beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld, met memorie van toelichting.

In 2018 heeft het kabinet besloten om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk, maar uiterlijk in 2030, volledig te beëindigen.¹ Dit wetsvoorstel voorziet in de beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld in twee opeenvolgende fasen. Daartoe wijzigt het de Gaswet en de Mijnbouwwet.

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

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

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

De Afdeling adviseert in de toelichting alsnog te voorzien in een dragende, volledige en zorgvuldige belangenafweging. Ook adviseert de Afdeling om de

¹ Kamerstukken II 2017/18, 33 529, nr. 457.

² Artikel V, onderdeel B. Zie artikel 44 Mijnbouwwet.

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

1. Achtergronden en inhoud van het wetsvoorstel

a. *Achtergronden*

Na de aardbevingen van 8 januari 2018 in Zeerijp besloot het kabinet op 29 maart 2018 de gaswinning uit het Groningenveld uiterlijk in 2030 te beëindigen. Daartoe is onder meer de Wet minimaliseren gaswinning Groningen in werking getreden.³ Daarnaast heeft de Minister van Economische Zaken en Klimaat verschillende maatregelen genomen met als doel enerzijds de vraag naar laagcalorisch Groningengas te reduceren, zoals het beperken van de vraag naar laagcalorisch gas door grote afnemers, en anderzijds het aanbod van laagcalorisch gas op andere wijze dan door winning uit het Groningenveld te vergroten, zoals de bouw van een stikstoffabriek in Zuidbroek.

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

b. *Inhoud van het wetsvoorstel*

De huidige gaswinning uit het Groningenveld geschiedt conform het adagium 'niet meer dan nodig', dat is vastgelegd in de Gaswet. Met het wetsvoorstel worden de Gaswet en ook de Mijnbouwwet aangepast aan de situatie waarin de gaswinning uit het Groningenveld wordt beëindigd. Eerst zal nog slechts in bepaalde uitzonderingssituaties gaswinning boven een minimale stand (minimumflow) plaatsvinden (fase 1) om vervolgens onomkeerbaar te worden beëindigd (fase 2).⁴

Momenteel stelt de Minister in het jaarlijkse vaststellingsbesluit voor ieder gasjaar⁵ de operationele strategie vast voor de winning van gas uit het Groningenveld, waaruit volgt welk volume uit het Groningenveld wordt geproduceerd, afhankelijk van de temperatuur.⁶ Het wetsvoorstel voorziet voor fase 1 in enkele wijzigingen van deze procedure. Zo worden enkele elementen

³ Stb. 2018, 371.

⁴ Artikel V, onderdeel B.

⁵ Een gasjaar loopt van 1 oktober tot en met 30 september van het daaropvolgende kalenderjaar.

⁶ Artikel 52d Gaswet.

van de raming die de landelijke netbeheerder Gasunie Transport Services B.V. (hierna: GTS) jaarlijks aan de Minister toezendt, gewijzigd.⁷

Verder wordt een grondslag opgenomen om bij ministeriële regeling te bepalen ten behoeve van welke wettelijke taken en in welke situaties GTS een aanwijzing kan geven aan de houder van de winningsvergunning van het Groningenveld om gas te produceren boven het niveau van minimumflow (winning ten behoeve van de back-up taak van GTS).⁸ Ook wordt een grondslag opgenomen om bij ministeriële regeling te regelen in welke mate en onder welke omstandigheden gas wordt geproduceerd boven het niveau van minimumflow in verband met het belang van het kunnen voorzien van afnemers van de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas (winning in het belang van leveringszekerheid).⁹

Het wetsvoorstel voorziet ook in een verbod om uit het Groningenveld gas te winnen in fase 2.¹⁰ Omdat uit de Mijnbouwwet volgt dat als gevolg daarvan de productielocaties moeten worden ontmanteld, is beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld feitelijk onomkeerbaar, aldus de memorie van toelichting.¹¹ Daarnaast wordt de zorgplicht voor de vergunninghouder in de Mijnbouwwet met de gewijzigde situatie in overeenstemming gebracht.¹²

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

Leeswijzer

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

2. Gevolgen van fase 2 voor veiligheid en leveringszekerheid

a. *Onvolledige belangenafweging*

⁷ Paragraaf 2.3.3.1 ("Toegespitste raming van de netbeheerder in fase 1").

⁸ Artikel I, onderdeel 5, artikel 10a, vijftiende lid, Gaswet.

⁹ Artikel III, onderdeel B.

¹⁰ Artikel V, onderdeel B.

¹¹ Paragraaf 3.2.2 ("Verwijdering productielocaties").

¹² Artikel V, onderdeel D.

De Afdeling gaat uit van het besluit de gaswinning uit het Groningenveld volledig te beëindigen en stelt voorop dat daarbij terecht het veiligheidsbelang van de inwoners van de Groningse regio centraal wordt gesteld. Niettemin dient in de toelichting duidelijk tot uitdrukking te komen dat dit veiligheidsbelang en het belang van leveringszekerheid van de aardgasvoorziening in Nederland volledig in kaart zijn gebracht en voldoende zijn afgewogen.¹³ In het bijzonder de onomkeerbare sluiting van het Groningenveld in fase 2 heeft namelijk verstrekende gevolgen. De afweging tussen de beide belangen van verschillende aard en verschillend gewicht staat steeds centraal bij de huidige jaarlijkse vaststelling door de minister van de operationele strategie voor het Groningenveld en wordt terecht ook tot uitgangspunt genomen voor de keuze die in dit wetsvoorstel gemaakt wordt om het Groningenveld onomkeerbaar te sluiten. De Afdeling merkt echter op dat de memorie van toelichting de afweging van het veiligheidsbelang en het belang van de leveringszekerheid in dit wetsvoorstel onvoldoende inzichtelijk maakt.

b. *Veiligheidsbelang*

Het verdient opmerking dat doordat de gaswinning de afgelopen jaren is afgebouwd de seismische risico's zijn afgenomen en daardoor de veiligheid van de inwoners van de Groningse regio is verbeterd. Drukverschillen in het gasveld die door winning in het verleden zijn ontstaan zijn thans meer bepalend voor de seismische risico's dan het huidige verminderde winningsniveau, zo begrijpt de Afdeling.¹⁴

Bovendien heeft de Mijnraad in een eerder advies gewezen op de mogelijkheid dat gaswinning op minimumflow behulpzaam kan zijn om de drukverschillen in het Groningenveld, die zijn ontstaan door de gaswinning in het verleden en die bepalend zijn voor de seismische risico's, te vereffenen. Een strategie van minimumflow zou daardoor juist kunnen bijdragen aan vermindering van seismische risico's, en daarmee ook aan het veiligheidsbelang van de inwoners van de Groningse regio.¹⁵

Tegelijkertijd heeft Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) juist erop gewezen dat langere gaswinning – indien er sprake is van een relatief hoge minimumflow – invloed zal hebben op de seismische activiteit. SodM acht het daarom van belang de lange termijn seismische risico's behorend bij minimumflow beter in kaart te brengen.¹⁶

¹³ Vergelijk Preventive Action Plan 2019, p. 25, Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 29023, 253.

¹⁴ Kamerstukken II 2020/21, 33529, nr. 868; Staatstoezicht op de Mijnen, *Advies over de capaciteitsafbouw en sluitingsvolgorde clusters Groningen*, Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 33529, nr. 803.

¹⁵ Mijnraadadvies sluiting productielocaties en minimum flow Groningenveld d.d. 16 juli 2020, p. 13, Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 33529, nr. 803

¹⁶ Staatstoezicht op de Mijnen, *Advies over de operationele strategie 2020/2021 voor Groningenveld*, p. 20, Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 33529, nr. 803.

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

c. *Leveringszekerheidsbelang*

Onder meer de Mijnraad heeft eerder gewezen op de complexiteit van het Nederlandse systeem van gasvoorziening en het fundamentele belang van het Groningenveld daarvoor.¹⁷ Daarom adviseert de Mijnraad om bij besluiten over de gaswinning uit het Groningenveld na te gaan welk niveau van leveringszekerheid wordt gehaald als het voorgenomen besluit wordt genomen.

Risico's voor de leveringszekerheid doen zich voor op het terrein van

- (i) de aanvoer van hoogcalorisch gas,
- (ii) de beschikbaarheid van gasopslagen (berging),
- (iii) de tijdige oplevering en de bedrijfszekerheid van de stikstofinstallatie Zuidbroek en
- (iv) de voortgang in de afbouw van de vraag naar laagcalorisch gas.¹⁸

De kans dat risico's op die terreinen zich verwezenlijken en onderbrekingen in de gasvoorziening zich voordoen, dient te worden gekwantificeerd. Daarbij dient tevens te worden nagegaan welke alternatieven buiten het Groningenveld indien nodig risico's zouden kunnen verminderen en de leveringszekerheid zouden kunnen vergroten.¹⁹ Als het gewenste niveau van leveringszekerheid niet gehaald wordt, of alleen op lange termijn of tegen te hoog geachte kosten, dient te worden nagegaan of inzet van het Groningenveld tegen die achtergrond gerechtvaardigd zou zijn.²⁰

De Afdeling stelt vast dat in het wetsvoorstel noch in de toelichting daarbij wordt ingegaan op de door de Mijnraad gegeven adviezen. Geen inzicht wordt gegeven in het gewenste niveau van leveringszekerheid op de langere termijn en voor alle categorieën afnemers. Voorts ontbreekt een cijfermatige analyse van de gevolgen

¹⁷ Daarbij gaat het om zeer uiteenlopende omstandigheden die de complexiteit bepalen, zoals de twee kwaliteiten van het Nederlands gasnetwerk (hoog- en laagcalorisch), maar ook de vereiste bijzondere infrastructuur voor opslag, het feit dat gasinfrastructuur niet zomaar alle richtingen op te gebruiken valt hetgeen grote gevolgen kan hebben bij uitval, de lange hervattingsperiode na uitval, en de samenhang met de elektriciteitsvoorziening. Mijnraadadvies sluiting productielocaties en minimum flow Groningenveld d.d. 16 juli 2020, Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 33529, nr. 803.

¹⁸ Mijnraadadvies sluiting productielocaties en minimum flow Groningenveld d.d. 16 juli 2020, Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 33529, nr. 803.

¹⁹ Als voorbeelden van alternatieven noemt de Mijnraad het versterken van infrastructuur, het voorzien in voldoende gasopslagcapaciteit en -volume, de inzet van LNG-terminals in kritieke situaties, langetermijnleveringscontracten, afschakelbare retailcontracten, noodvoorzieningen bij kritische afnemers. Mijnraadadvies sluiting productielocaties en minimum flow Groningenveld d.d. 16 juli 2020, Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 33529, nr. 803

²⁰ Bij besluitvorming zonder beantwoording van deze vragen, adviseert de Mijnraad gaswinning uit het Groningenveld af te bouwen, maar niet onomkeerbaar te beëindigen.

van de sluiting van het Groningenveld voor de kans op onderbrekingen in de gasvoorziening en de mate waarin beschikbare alternatieven soelaas bieden. Er wordt onvoldoende concreet ingegaan op de betekenis van het wetsvoorstel voor het energiebeleid in het algemeen (zowel ten aanzien van vraag als aanbod van gas, ook in relatie tot andere energiebronnen) en het belang van leveringszekerheid van gas in het bijzonder.

In de memorie van toelichting wordt min of meer volstaan met de observatie dat de overgang in Nederland van decennialange netto-exporteur naar netto-importeur van aardgas rimpelloos is verlopen gezien de goed functionerende Nederlandse gasmarkt en dat er geen reden is om aan te nemen dat deze situatie op afzienbare termijn zal wijzigen.²¹

Echter, de Mijnraad adviseert onder meer om niet slechts aan te nemen dat er voldoende hoogcalorisch gas op de Noordwest-Europese markt op de korte en langere termijn beschikbaar zal zijn, maar stelt voor om – gegeven de inherente onvoorspelbaarheid van de gasmarkt – rekening te houden met het niet beschikbaar zijn van voldoende hoogcalorisch gas, of slechts tegen hoge prijzen, of onder lastige politieke voorwaarden.²²

Recente ontwikkelingen illustreren de relevantie van dit advies. Zo kon er de afgelopen winter door een hoge mondiale gasvraag minder aardgas worden geïmporteerd. Mede hierdoor hadden Nederlandse gasopslagen aan het einde van de winter een lage vullingsgraad van 18%, terwijl de winter een gemiddeld temperatuurverloop had. Door het koude voorjaar en de hoge gasprijzen was de vullingsgraad van de belangrijkste gasopslagen eind juni van dit jaar nog steeds laag (29% tegenover 73% vorig jaar). Tegen die achtergrond roept Gasunie in het recente halfjaarbericht marktpartijen op hun verantwoordelijkheid voor de leveringszekerheid te nemen en benadrukt Gasunie het belang van voldoende aanvoer- en bergingscapaciteit voor de definitieve sluiting van het Groningenveld.²³

Ook in andere studies wordt gewaarschuwd voor een te groot vertrouwen in de (spot)markt voor aardgas, hetgeen als groot risico voor de leveringszekerheid wordt gezien.²⁴ Het wordt realistisch geacht dat door verschillende structurele oorzaken er zich niet alleen dit jaar, maar het komende decennium krapte op de gasmarkt kan voordoen met hoge prijzen, mogelijke tekorten en druk op de leveringszekerheid tot gevolg. De goed functionerende Nederlandse

²¹ Paragraaf 3.6 ("Leveringszekerheid na sluiting").

²² Mijnraadadvies sluiting productielocaties en minimum flow Groningenveld d.d. 16 juli 2020, p. 8-9, Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 33529, nr. 803.

²³ Halfjaarbericht 2021, N.V. Nederlandse Gasunie, p. 14-15, via www.gasuniehalfjaarreport2021.nl

²⁴ *De afnemende leveringszekerheid van aardgas in Nederland*, J. van den Beukel en L. van Geuns, (Oktober 2021) The Hague Centre for Strategic Studies; *The swing in Dutch gas: From autonomy to full dependence. The role of long-term contracts* (November 2018), S. Blakey, S. Srinivasan, L. Ruseckas, Z. Grainge, F. Ritter, IHS Markit.

gashandelsplaats zou daarom lokale productie of import via langetermijncontracten niet volledig kunnen vervangen. En anders dan in de ons omringende landen ontbreken langetermijncontracten voor de Nederlandse aardgasvoorziening vrijwel volledig.

d. *Verordening leveringszekerheid*

Tot slot wijst de Afdeling op de vereisten die volgen uit de Verordening leveringszekerheid gas, in het bijzonder de risico-evaluaties, preventieve actieplannen en noodplannen die lidstaten ingevolge die verordening dienen op te stellen.²⁵ Zo heeft de minister het Preventief Actieplan Gas 2019 vastgesteld met daarin een beschrijving van de preventieve maatregelen die zijn dan wel worden genomen om te voorkomen dat er problemen met de gaslevering ontstaan.²⁶

Gegeven mogelijke gevolgen van de onomkeerbare sluiting van het Groningenveld voor de leveringszekerheid, maar bijvoorbeeld ook vanwege het als gevolg van die beslissing toegenomen strategisch belang van gasopslagen, meent de Afdeling dat de beslissing het Groningenveld onomkeerbaar te sluiten een omstandigheid oplevert die rechtvaardigt dat het Preventief Actieplan Gas 2019 tussentijds wordt bijgewerkt.²⁷ In de memorie van de toelichting wordt hier niet op ingegaan. Dat zou wel moeten.

Daarbij zou er in ieder geval op in moeten worden gegaan of volstaan kan worden met marktgebaseerde maatregelen die in geval van nood kunnen worden getroffen, of dat er omstandigheden denkbaar zijn waarin niet-marktgebaseerde maatregelen moeten worden overwogen.²⁸ Tevens zou moeten worden ingegaan op de vraag hoe het strategische belang van de gasopslagen wordt gewaarborgd op de langere termijn, gelet op onder meer de voorgenomen beëindiging van GasTerra (in 2025) en de looptijd van de afspraken over het gebruik van de gasopslag Norg in het Norg akkoord (tot medio 2027). Ten slotte zou ook moeten worden ingegaan op de rol en betekenis van andere energiebronnen, zoals huidige en toekomstige productielocaties buiten het Groningenveld.

e. *Conclusie*

In het licht van het voorgaande adviseert de Afdeling om in de memorie van toelichting te voorzien in een dragende en , volledige en zorgvuldige belangenafweging. Hierin dienen alle omstandigheden mee te wegen die bepalend kunnen zijn voor de veiligheid van de inwoners van de Groningse regio, waaronder mogelijke gunstige effecten van een strategie van minimumflow op de seismische risico's.

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

²⁶ Kamerstukken II 2019/20, 29023, nr. 253.

²⁷ Artikel 9, elfde lid, verordening leveringszekerheid.

²⁸ Artikel 9, derde en vierde lid, verordening leveringszekerheid.

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

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

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

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

3. Inwerkingtreding van fase 2

a. *Criteria voor inwerkingtreding*

In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat vanaf medio 2022 er naar verwachting onder normale omstandigheden in een jaar met een gemiddeld temperatuurverloop geen gas meer nodig is uit het Groningenveld. Dat betekent dat fase 1 dan in kan gaan en de daarmee samenhangende wetswijzigingen in dit wetsvoorstel in werking kunnen treden.²⁹

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

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

- voldoende capaciteit van stikstofinstallaties (om bij te mengen bij geïmporteerd hoogcalorisch gas zodat het transformeert tot laagcalorisch of pseudo-Groningengas),

²⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 10 ("Overgangsrecht, inwerkingtreding en vaste verandermomenten").

- de voortgang van de afbouw van de vraag naar laagcalorisch gas en
- de aanvoer van hoogcalorisch gas.

In het kader van de jaarlijkse procedure waarmee de minister de operationele strategie voor het Groningenveld vaststelt, zal blijken wanneer het moment is bereikt dat de laagcalorische gasvraag verder is afgebouwd en de laagcalorische gasmiddelen anders dan het Groningenveld – met name de stikstofinstallaties en de gasopslagen – op elk moment van het jaar aan de vraag kunnen voldoen. Vanaf dat moment kan de gaswinning onomkeerbaar worden beëindigd en stelt de minister de datum van inwerkingtreding van de wetwijzigingen voor fase 2 vast die dan voor dat doel al gereed liggen, aldus de memorie van toelichting.³⁰

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

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

b. *Parlementaire betrokkenheid*

Daarnaast acht de Afdeling het aangewezen dat wordt voorzien in betrokkenheid van het parlement bij het besluit tot inwerkingtreding van de bepalingen die samenhangen met fase 2. Weliswaar wordt het parlement in de regel op bepaalde momenten geïnformeerd over het vaststellingsbesluit dat de minister jaarlijks neemt over de operationele strategie voor het Groningenveld.³¹ Echter, de beslissing over het daadwerkelijke moment waarop de gaswinning uit het Groningenveld wordt beëindigd, is dusdanig ingrijpend dat formele parlementaire betrokkenheid hierbij is vereist. Dit geldt ongeacht of in het wetsvoorstel de voorwaarden voor inwerkingtreding fase 2 nader worden genormeerd.

³⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 1.3 ("Route naar einde van de inzet van het Groningenveld").

³¹ De Minister informeert de Tweede Kamer ten minste tweemaal per jaar: in februari over de jaarlijkse raming door netbeheerder GTS en uitvraag van de operationele strategie aan de vergunninghouder en in september bij de vaststelling van de operationele strategie voor het aankomende gasjaar. Memorie van toelichting, paragraaf 1.3 ("Route naar het einde van de inzet van het Groningenveld").

c. *Conclusie*

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

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

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

Het wetsvoorstel voorziet in twee wettelijke grondslagen (in de Gaswet en in de Mijnbouwwet) om bij ministeriële regeling nader te regelen in welke situaties in fase 1 gas moet worden geproduceerd uit het Groningenveld boven het minimale niveau (minimumflow).³² Gegeven het maatschappelijk belang dat volstrekt duidelijk is onder welke omstandigheden gaswinning uit het Groningenveld als ultimum remedium (nog) kan plaatsvinden, onderschrijft de Afdeling het in de memorie van toelichting ingenomen standpunt dat het in fase 1 nodig is dergelijke situaties wettelijk vast te leggen.³³ De Afdeling maakt in dat verband twee opmerkingen.

a. *Delegatie aan de minister*

Het wetsvoorstel voorziet in een wettelijke grondslag in de Gaswet om bij ministeriële regeling te bepalen voor welke wettelijke taken en in welke situaties de netbeheerder GTS een aanwijzing kan geven om gas te produceren uit het Groningenveld in fase 1 boven het minimale niveau (minimumflow).³⁴

De Afdeling merkt op dat het bepalen van de situaties waarin de gaswinning kan worden aangepast geen detailvoorschriften betreft, voorschriften van administratieve aard of voorschriften die vaak of snel moeten kunnen worden gewijzigd. Uitsluitend voor dat type voorschriften is delegatie aan de minister toelaatbaar.³⁵ Hier gaat het echter om de afweging welke omstandigheden het noodzakelijk maken om het Groningenveld als ultimum remedium aan te spreken.

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

³² Artikel I, onderdeel A, onder 5.

³³ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.3.2 ("Back-up taak GTS").

³⁴ Artikel I, onderdeel A, onder 5.

³⁵ Aanwijzing 2.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

- (i) bij technische mankementen aan de stikstofinstallaties,
- (ii) bij transportbeperkingen en
- (iii) bij onverwachte wijzingen in de samenstelling van aangevoerd hoogcalorisch gas.³⁶

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

b. *Reikwijdte grondslag*

De grondslag om bij ministeriële regeling de aanpassing van de gaswinning in het belang van de leveringszekerheid nader te regelen heeft blijkens de memorie van toelichting het oog op situaties waarin sprake is van een hoge vraag naar laagcalorisch gas door kou die fysiek alleen kan worden afgedekt door de gaswinning uit het Groningenveld te verhogen.³⁷ Dat aanpassing van de gaswinning alleen in een dergelijke situatie wordt beoogd, komt echter niet tot uitdrukking in de wettelijke grondslag en blijkt tevens onvoldoende uit de artikelleden waar de wettelijke grondslag naar verwijst.³⁸

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

5. Eigendomsrecht van de vergunninghouder

Met het verbod op gaswinning uit het Groningenveld in dit wetsvoorstel wordt een inbreuk gemaakt op het eigendomsrecht van de vergunninghouder. In dat verband wordt in de memorie van toelichting verwezen naar het Akkoord op Hoofdlijnen uit 2018.³⁹ Omdat daarin met de vergunninghouder afspraken zijn gemaakt over (de gevolgen van) de afbouw en de beëindiging van de winning en omdat het wetsvoorstel daar slechts de uitwerking van is, is met dit wetsvoorstel niet opnieuw sprake van een inmenging in het eigendomsrecht, aldus de memorie van toelichting.⁴⁰

De Afdeling stelt voorop dat met dit wetsvoorstel (ten minste ook) sprake is van inmenging in een eigendomsrecht van de vergunninghouder. Het wetsvoorstel behoort daarom een zelfstandig dragende motivering te bevatten van de mate waarin daarvan sprake is, alsmede van de rechtvaardiging van de inbreuk. Onderbouwd dient te worden dat er een 'fair balance' is tussen het algemeen

³⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.3.2 ("Back-up taak GTS").

³⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.3.3 ("Operationele strategie in fase 1").

³⁸ Artikel III, onderdeel B.

³⁹ Kamerstukken II 2017/18, 33529, nr. 493.

⁴⁰ Paragraaf 4.1.3 ("Eigendomsrecht van de vergunninghouder").

belang en het individuele belang van de vergunninghouder. Hierbij dienen de in het Akkoord op Hoofdpijnen gemaakte afspraken te worden betrokken.

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

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

De vice-president van de Raad van State,