

18074150

ETM

ATR

Adviescollege toetsing regeldruk

Retouradres: Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Economische Zaken en Klimaat
De heer ir. E.D. Wiebes
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Datum
12 april 2018

Onderwerp
Minimaliseren
gaswinning uit het
Groningenveld

Uw kenmerk

Ons kenmerk
MvH/RvZ/MR/bs/
ATR0208/2018-U051

Bijlage(n)

Geachte heer Wiebes,

Op 29 maart 2018 is het wetsvoorstel over het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voorgelegd voor advisering. Het wetsvoorstel betreft wijziging van de Gaswet en de Mijnbouwwet met het doel op een andere manier sturing te kunnen geven aan de gaswinning in het Groningenveld (laagcalorisch gas). De toepassing van het wetsvoorstel is waarschijnlijk pas aan de orde voor het gasjaar 2019-2020. Het wetsvoorstel voorziet echter in een overgangsbepaling, zodat al bij het instemmingsbesluit voor het gasjaar 2018-2019 rekening kan worden gehouden met de speciale positie van het Groningenveld.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Het college constateert dat nut en noodzaak van de maatregelen zijn onderbouwd en opgenomen in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Recent was de forse aardbeving bij Zeerijp van januari 2018 de aanleiding om terug te gaan naar een lager niveau van gaswinning in Groningen. Het advies van Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) is om de totale productie uit het Groningenveld zo snel mogelijk te beperken tot maximaal 12 miljard Nm³ per jaar. SodM geeft daarbij tevens aan dat er een redelijke kans is "dat alleen met het volledig stoppen van de gaswinning ook

Contact

Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
info@atr-regeldruk.nl

www.atr-regeldruk.nl



op langere termijn wordt voldaan aan de normen voor veiligheid en het voorkomen en beperken van schade.¹ Op dit moment bedraagt de maximaal toegestane winning uit het Groningenveld 21,6 miljard Nm³ in een warm jaar en 27 miljard Nm³ in een koud jaar. Uw brief aan de Tweede Kamer van 29 maart 2018 zet uiteen welke maatregelen er genomen moeten worden om zo snel mogelijk tot een winningsniveau van 12 miljard Nm³ per jaar te komen en om vervolgens te komen tot het moment waarop de gaswinning in het Groningenveld wordt beëindigd.²

Het wetsvoorstel is bedoeld om de leveringszekerheid voor afnemers van gas te waarborgen en om er tegelijkertijd voor te zorgen dat er niet meer gas wordt gewonnen dan strikt noodzakelijk is, gelet op het seismische risico dat met de gaswinning samenhangt en de daarmee gemoeide veiligheid van de inwoners.

Het college heeft op dit punt geen aanvullende opmerkingen.

2. Minder belastende alternatieven

Het wetsvoorstel voorziet in aanpassing van de Gaswet en de Mijnbouwwet door “bijzondere regels voor het Groningenveld” op te nemen. Er is gekeken naar de proportionaliteit van de maatregelen. In de memorie van toelichting is onderbouwd waarom de huidige wet- en regelgeving niet voldoet om de beoogde doelen te bereiken.

De wijziging van de Gaswet regelt dat de netbeheerder van het landelijk gastransportnet (GTS) jaarlijks een plan voorlegt aan de minister met daarin een raming van de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas. Het principe dat “alle beschikbare middelen en methoden worden betrokken” die deze hoeveelheid “minimaliseren” is nu niet vastgelegd in de Gaswet. De voorgestelde wijziging bewerkstelligt dit.

De wetswijziging legt de vergunninghouder (NAM) de verplichting op om jaarlijks slechts die hoeveelheid gas te winnen uit het Groningenveld die in aanvulling op andere bronnen noodzakelijk is voor de leveringszekerheid. Deze winningsplicht is een essentieel onderdeel van de wetswijziging. In de toelichting bij het wetsvoorstel staat dat de winningsplicht een “inmenging [is] in het eigendomsrecht van de vergunninghouder, omdat het beperkingen stelt aan de vrijheid van de vergunninghouder om te beschikken over het gas waarvan de vergunninghouder eigenaar is.” Betoogd wordt dat een dergelijke inmenging gerechtvaardigd is als het algemeen belang daarmee is gediend. Uw ministerie is van mening dat van de beschikbare beleidsopties het minst ingrijpende alternatief is gekozen om het algemeen belang te laten prevaleren. De winningsplicht is nodig om de leveringszekerheid te borgen. De voorgestelde wijziging van de Mijnbouwwet bewerkstelligt dat het Groningenveld de sluitpost wordt in het voorzien in de vraag naar laagcalorisch gas.

Het college heeft op dit punt geen aanvullende opmerkingen.

3. Werkbaarheid

Met deze wijziging van de Mijnbouwwet wordt geregeld dat de minister het jaarlijkse plan van GTS aan de vergunninghouder (NAM) van het Groningenveld stuurt. De vergunninghouder stelt

¹ Staatstoezicht op de Mijnen: *Advies Groningen-gasveld n.a.v. aardbeving Zeerijp van 8 januari 2018* (d.d. 1 februari 2018, kenmerk 18018656).

² *Gaswinning*, Brief van de minister van Economische Zaken en Klimaat aan de Tweede Kamer d.d. 29 maart 2018 (vergaderjaar 2017-2018, 33 529, nr. 457). Als bijlage bij deze brief aan de kamer is het advies van de Gasunie gevoegd: *Advies GTS leveringszekerheid middels scenario analyse* (d.d. 27 maart 2018, kenmerk L 18.0020).

vervolgens op basis van het plan van GTS één of meerdere operationele strategieën op over de inzet van het Groningenveld, inclusief een analyse van de risico's. De houder van de winningsvergunning is verplicht de winning van het Groningenveld uit te voeren overeenkomstig de door de minister vastgestelde operationele strategie, en op zodanige wijze dat de nadelige gevolgen van de gaswinning zoveel mogelijk worden beperkt.

Een andere wijziging van de Mijnbouwwet behelst de advisering aan de minister "van een nader te bepalen instelling" over de door de vergunninghouder voorgestelde operationele strategie, gelet op de winning van de hoeveelheid gas en de gevolgen van de winning voor omwonenden, gebouwen of infrastructurele werken. In de memorie van toelichting is opgenomen dat gedacht wordt aan TNO als instelling om de minister te adviseren over deze bovengrondse risico's. Een advies over de ondergrondse risico's wordt door de minister gevraagd aan de Inspecteur-generaal van de mijnen (SodM). Ook wordt advies gevraagd aan de regionale overheden en de Mijnraad (advies over winningsvergunningen). De mogelijkheid voor belanghebbenden om zienswijzen in te brengen is voorzien bij het ontwerpbesluit van de minister over de operationele strategie. Daarbij is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing. Er wordt een reguliere procedure gevolgd bij een dergelijk besluit als de risico's van de verwachte bodembeweging daarvan gelijk blijven of verminderen ten opzichte van de eerdere operationele strategie.

Om een goed oordeel te kunnen geven over de werkbaarheid van de maatregelen, is het noodzakelijk dat op handelingsniveau inzichtelijk wordt gemaakt wat de verschillen zijn tussen de oude en de nieuwe situatie. Hierbij gaat het in het bijzonder om de gevolgen voor de uitvoeringspraktijk van GTS en de vergunninghouder (NAM). In de advisering over de gevolgen voor de regeldruk is dit aspect meegenomen (adviespunt 4.1).

4. Gevolgen regeldruk

Het college constateert dat in de versie van het wetsvoorstel dat voor consultatie aan ATR is aangeboden de gevolgen voor de regeldruk wel zijn benoemd, maar nog niet volledig in beeld zijn gebracht en berekend. ATR heeft lopende de consultatie een financiële onderbouwing ontvangen van de genoemde kosten die de netbeheerder en de vergunninghouder moeten maken. Voor aanvulling van de regeldrukparagraaf in de memorie van toelichting gelden verder onderstaande aandachtspunten:

- In de toelichting zijn de kosten opgenomen die de netbeheerder (GTS) moet maken voor het opstellen van het plan dat hij jaarlijks moet indienen bij de minister. Deze kosten worden ingeschat op € 88.000 structureel. De vergunninghouder (NAM) moet - op basis van het plan van de netbeheerder - jaarlijks een operationele strategie opstellen voor de minister. De kosten hiervoor worden geschat op € 1,5 miljoen. Uit de toelichting blijkt nog niet duidelijk hoe de nieuwe handelingen zich verhouden tot de handelingen die de netbeheerder en de vergunninghouder in de huidige situatie al moeten uitvoeren. Hierdoor is het niet inzichtelijk of de handelingen aansluiten bij bestaande werkwijzen van de netbeheerder en de vergunninghouder.
- De netbeheerder en de vergunninghouder zijn verplicht na afloop van een gasjaar een rapportage te sturen naar de minister. Deze verplichting is nog niet benoemd in de toelichting.
- De vergunninghouder is verplicht de winning van het Groningenveld uit te voeren overeenkomstig de door de minister vastgestelde operationele strategie. In artikel 52f is aangegeven op welke wijze de vergunninghouder de vastgestelde strategie moet uitvoeren, zodat de nadelige effecten van de winning zoveel mogelijk worden beperkt. De vraag is wat

deze bepalingen concreet betekenen voor de bedrijfsvoering van de vergunninghouder ten opzichte van de huidige situatie.

- 4.1 Het college adviseert de gevolgen voor de regeldruk voor de netbeheerder en de vergunninghouder kwalitatief en kwantitatief volledig in beeld te brengen en in de memorie van toelichting te verwerken. Daarbij moet onderscheid gemaakt worden tussen de oude en nieuwe praktijksituatie als gevolg van de wetwijziging en de eenmalige en structurele regeldruk daardoor.**

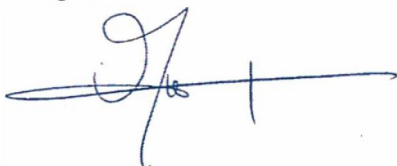
5. Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

Indienen nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,



M.A. van Hees
Voorzitter



R.W. van Zijp
Secretaris



Adviescollege Toetsing Regeldruk
Advisory board on regulatory burden

EZK - med...