

Vergaderjaar 2018–2019

34 957

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

G

VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT/LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT¹

Vastgesteld 3 oktober 2018

De memorie van antwoord inzake het wetsvoorstel minimalisering gaswinning Groningen heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen. Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid. De commissie verzoekt de regering de nota naar aanleiding van het verslag uiterlijk op vrijdag 5 oktober 2018, 16:00 uur, aan de Kamer te doen toekomen.

Inleiding

De leden van de commissie voor Economische Zaken en Klimaat/Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit vragen de regering of zij kan reageren op de inhoud van de brief² van het Groninger Gasberaad, die op 2 oktober 2018 aan de leden van de Eerste Kamer is verstuurd.

De **CDA**-fractieleden danken de regering voor haar prompte en uitvoerige beantwoording van hun vragen. Zij hebben desondanks nog een aantal vragen.

De leden van de **SP**-fractie danken de regering voor de memorie van antwoord. In het bijzonder danken zij voor de uitgebreide antwoorden op

¹ Samenstelling: Nagel (50PLUS), Ten Hoeve (OSF), Huijbregts-Schiedon (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Schaap (VVD), Flierman (CDA), Ester (CU), vacature (GL), Kok (PVV), (vice-voorzitter), vacature (PVV), Gerkens (SP), (voorzitter), Atsma (CDA), N.J.J. van Kesteren (CDA), Reuten (SP), Pijlman (D66), Prast (D66), Van Rij (CDA), Schalk (SGP), Schnabel (D66), Verheijen (PvdA), Klip-Martin (VVD), Overbeek (SP), De Bruijn-Wezeman (VVD), Van der Sluijs (PVV), Van Zandbrink (PvdA) en Fiers (PvdA).

² Griffienummer 163436.04, Brief van Groninger Gasberaad aan de leden van de Eerste Kamer inzake minimalisering gaswinning Groningen (34 957), 2 oktober 2018.

hun vragen over de NAM-modellen. Naar aanleiding van de Memorie hebben zij een aantal vervolgvragen.

De leden van de **PvdA**-fractie bedanken de regering voor de antwoorden op het voorlopig verslag, zij hebben nog een aantal vragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De regering erkent in haar memorie van antwoord dat zij: «op basis van art. 50 van de huidige Mijnbouwwet kan ingrijpen bij een onverwachte gebeurtenis waarbij sprake is van een ernstige aantasting van de veiligheid van omwonenden».³ De leden van de CDA-fractie constateren dat het huidige artikel 50 van de Mijnbouwwet als volgt luidt: «Onze Minister kan in gevallen waarin ernstige aantasting van de in artikel 49, tweede of derde lid, genoemde belangen» (bijvoorbeeld ten behoeve van de veiligheid der omwonenden (art. 49 lid 2 sub b) en/of het voorkomen van schade aan gebouwen en infrastructurele werken of de functionaliteit daarvan (art. 49 lid 2 sub d)) «ontstaat of dreigt te ontstaan, maatregelen voorschrijven ten aanzien van de in art.49, eerste en vijfde lid bedoelde activiteiten.» Lid 1a van artikel 49 verwijst naar de activiteit van het winnen van delfstoffen of aardwarmte. Artikel 49, eerste lid, sub h, geeft de Minister de bevoegdheid om een gebied geheel of gedeeltelijk uit te sluiten van de opsporing of winning van een delfstof of aardwarmte of het opslaan van stoffen indien de veiligheid der omwonenden dan wel andere belangen daartoe noodzaken. Is er in Groningen – en meer in het bijzonder in het gebied van het Groningenveld – niet reeds sprake van «een ernstige dreiging van aantasting van de belangen zoals de veiligheid der omwonenden en/of het voorkomen van schade aan gebouwen en infrastructurele werken of de functionaliteit daarvan»?

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

De regering stelt voorts in de memorie van antwoord: «ik hecht er wel belang aan dat het instemmingsbesluit, dat uitsluitend zal gelden voor het gasjaar 2018–2019, zoveel mogelijk in lijn is met het doel van het wetsvoorstel.»⁴ Indien de Minister met het oog op het doel, namelijk om zo min mogelijk gas uit het Groningenveld te winnen, de bevoegdheid om de gaswinning te beperken tot «niet meer maar ook niet minder dan strikt noodzakelijk» onder de huidige wet reeds bezit, waarom is het dan noodzakelijk om het instemmingsbesluit in overeenstemming te brengen met het doel van het wetsvoorstel? Waarom is de voorgestelde wetswijziging überhaupt noodzakelijk, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

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

De regering stelt in de memorie van antwoord: «Met dit wetsvoorstel wordt de huidige systematiek losgelaten waarbij de vergunninghouder NAM een winningsplan indient en de Minister vervolgens instemt met dit

³ Kamerstukken I, 2018–2019, 34 957, E, pagina 3.

⁴ Idem, pagina 2.

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

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

Is het niet zo dat na wetswijziging, ook in de nieuwe situatie zoals door de regering geschetst, GTS aan de NAM zal laten weten hoeveel gas zij die dag moet leveren? Is het dan niet zo dat de door de regering geëntaamere «systeemverandering» hier dus eigenlijk niets aan verandert? Zou het dan in dat geval niet eerder voor de hand liggen om aan Gasterra een beperking van de winning op te leggen, in plaats van aan de NAM? Zou de Minister niet juist aan Gasterra instructie moeten geven om niet meer dan alleen echte verplichtingen na te komen en geen enkele ruimte meer te geven voor het verkopen van extra gas (spotmarktklanten)? De leden van de CDA-fractie vragen de regering om gemotiveerde antwoorden op de gestelde vragen.

Heeft de Minister thans op basis van artikel 50 van de Mijnbouwwet ook nu al de bevoegdheid om de versterkingsoperatie naar zich toe te halen? De regering verwijst naar het waarborgfonds voor de dekking van vergoedingen voor het geval de NAM failliet gaat. Bevat dit fonds daartoe voldoende middelen? En wat gebeurt er als dat onverhoopt toch niet het geval is? Met andere woorden, wie staat er borg voor het waarborgfonds? Met dit wetsvoorstel wordt de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de NAM ingeperkt. De leden van de CDA-fractie vragen zich af of die inperking alleen geldt voor handelen van de NAM ná aanvaarding van de

onderhavige wet. Blijft de NAM wel volledig strafrechtelijk aansprakelijk indien strafbare feiten, door de NAM begaan in het verleden, (alsnog) geconstateerd zouden worden? Zo niet, gaarne een toelichting.

Uit de beantwoording in de memorie van antwoord menen de leden van de CDA-fractie te lezen dat het winnen van een beperkte hoeveelheid gas (4 miljard Nm³) ook op langere termijn niet wordt uitgesloten. Is het denkbaar dat zulks, bijvoorbeeld indien de energietransitie minder vlot verloopt dan nu wordt geambieerd, daadwerkelijk noodzakelijk blijft? Is dat in termen van veiligheidsrisico's aanvaardbaar? Zou dan in delen van het Groningenveld mogelijk zijn? Blijft de infrastructuur die nodig is om gas uit het veld te winnen na de voorziene beëindiging in stand, en zal die ook na afbouw van de winning nog een bepaalde tijd worden onderhouden?

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

Zwaarwegende belangen

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

Individueel aardbevingsrisico en mogelijke gasafsluiting

Naar aanleiding van een vraag in het Voorlopig verslag van de CDA-leden vragen de leden van de SP-fractie wat bij een gaswinning 25,7 miljard Nm³ in het Groningenveld in 2018/19 het berekende Individueel aardbevingsrisico [IAR] is, uitgedrukt in een niet-exponentieel getal. NAM en SodM verwachten dat in de komende jaren het aantal hevige aardbevingen (M>1.5) rondom het Groningenveld zal gaan afnemen.⁵ Is het correct dat indien in de komende jaren het aantal hevige aardbevingen feitelijk zou gaan toenemen, dat de modellen dan bijgesteld zullen moeten worden, en daarmee het thans verwachte IAR (individueel aardbevingsrisico)?⁶

Onder verwijzing naar het voorgestelde artikel 52d van de Mijnbouwwet (i.h.b. lid 2) vragen de leden van de SP-fractie bij welk Individueel aardbevingsrisico [IAR], uitgedrukt in een niet-exponentieel getal, de Minister overgaat tot gedeeltelijke gasafsluiting van eindafnemers? Bij welk IAR gaat de Minister over tot algemene afsluiting? Bij welk feitelijk aantal zwaargewonden en/of doden als gevolg van aardbevingen gaat de Minister over tot gedeeltelijke gasafsluiting van eindafnemers? Bij welk feitelijk aantal zwaargewonden en/of doden als gevolg van aardbevingen gaat de Minister over tot algemene afsluiting? Of zal de Minister nooit overgaan tot afsluitingen?

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

⁵ SodM 2018: <https://www.sodm.nl/onderwerpen/aardbevingen-groningen>.

⁶ Het KNMI stelde op 17 mei 2018: «Het is door de grilligheid van de bevingen voor wat betreft de locatie en sterkte niet te zeggen hoe de seismiciteit zich ontwikkelt onder verlagings van de gasproductie.» Dit instituut meldt eveneens: «In de eerste vier maanden van 2018 kwam al ruim zeven keer zoveel seismische energie vrij als bij alle aardbevingen in heel 2017.» (<https://www.knmi.nl/over-het-knmi/nieuws/toename-seismische-energie-groningen>)

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

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

Aansprakelijkheid NAM

Is het correct dat volgens de huidige wet de NAM aansprakelijk is voor alle schade als gevolg van gaswinning? Zo nee, hoe is deze beperkt? De leden van de SP-fractie vragen de regering een uitputtende nauwkeurige opsomming te geven van wijzigingen in deze aansprakelijkheid door het voorliggende wetsvoorstel en door afspraken van de regering met de NAM – steeds onder verwijzing naar de bron inclusief artikel of paginanummer.

Voorts (dit is een andere kwestie) vragen de leden van de SP-fractie naar het mitigeren door de staat van de financiële consequenties van genoemde aansprakelijkheid van de NAM. Een voorbeeld daarvan is de voorgenomen subsidie van de staat aan de Stichting Woonbedrijf Aardbevingsgebied Groningen (in oprichting).⁷ Op welke andere terreinen heeft de regering, of heeft de regering voornemens, financiële consequenties van genoemde aansprakelijkheid van de NAM te mitigeren? – graag een uitputtende opsomming inclusief bedragen en inclusief verwijzing naar paginanummers of artikelen van stukken.

Maatschappelijk belang

Over de term «maatschappelijk belang» (ex artikel 52d Mijnbouwwet) stelt de Memorie van antwoord (blz. 18 – concept-opmaak 28 sept 2018): «De term «maatschappelijk belang» is opgenomen in het wetsvoorstel omdat langdurige onderbreking van gaslevering aan met name zakelijke afnemers ernstige maatschappelijke gevolgen kan hebben die niet direct onder het veiligheidsbelang vallen.» Maar, zo stellen de leden van de SP-fractie, zakelijke afnemers zijn, naast huishoudens en publieke instellingen, toch eveneens eindafnemers van gas! Dit zogenoemde maatschappelijk belang valt dus onder het veiligheidsbelang ex art. 52a. Derhalve is het wetsvoorstel op dit punt inconsistent.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

In antwoord op de vragen van de leden van de PvdA-fractie over het realiseren van de fysieke veiligheidsnorm van 1:100.000 stelt de regering in de memorie van antwoord:

«Hoe deze norm bereikt wordt, kan bij ministeriële regeling worden uitgewerkt. Het is niet ongebruikelijk om verdere uitwerking van een norm in een ministeriële regeling op te nemen.»⁸ Gelet op de behoefte aan duidelijkheid voor de inwoners van Groningen zou het, volgens de leden van de PvdA-fractie, voor de hand liggen om de doelstellingen uit de brief van 29 maart 2018⁹ van de regering voor 2022 en 2030 met betrekking tot de minimalisering gaswinning vast te leggen in dit wetsvoorstel in plaats van dit in een ministeriële regeling nader te bepalen.

⁷ Brief van de Minister EZK van 31 augustus 2018 (kamerstuk 35.008 nr. A).

⁸ Kamerstukken I, 2018–2019, 34 957, E, pagina 28.

⁹ Kamerstukken II, 2017–2018, 33 529, nr. 457.

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

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

In de memorie van antwoord wordt door de regering gesteld: «Verder zullen de grootverbruikers moeten omschakelen op een alternatief voor laagcalorisch gas.»¹⁰ Dit suggereert naar de mening van de PvdA-fractieleden dat de regering hiervoor maatregelen achter de hand houdt. Overweegt de regering in een ministeriële regeling dwingende criteria/uitgangspunten op te stellen ten behoeve van deze categorie bedrijven vragen deze leden, en zo niet, wordt deze doelrealisatie daarmee een «onderhandelingskwestie» in plaats van een objectief gemotiveerde bepaling van het veiligheidsbelang?

De regering wil het COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, opdracht geven voor een nadere analyse van de gevolgen van beperkingen ten aanzien van de leveringszekerheid van gas. De regering heeft op dit moment, gelet op haar antwoord in de memorie van antwoord op bladzijde 30, geen kwantitatieve informatie die het leefbaarheidsbelang, de maatschappelijke ontwrichting of het werkgelegenheidsbelang in relatie tot leveringszekerheid voldoende (kan) onderbouwen. De leden van de PvdA-fractie stellen vast dat daarmee de afweging van deze belangen ten opzichte van het fysieke veiligheidsbelang van de inwoners van Groningen, gelet op de evidente elasticiteit van de gasbehoefte bij afnemers, een lastige kwestie wordt. Waar ligt de grens tussen de «vanzelfsprekende luxe» van de «onbeperkte» gasbehoefte en de «noodzakelijke» hoeveelheid gelet op de toepassing van artikel 52d? Er is een ondergrens, maar waar die ligt en welke bandbreedte die heeft, weet de regering (kennelijk) niet. Is deze conclusie correct? Zo nee, waarom niet? Betekent dat in 2019 een eenvoudige verlaging van het winningsplafond conform vigerende wetgeving met bijvoorbeeld 2 à 3 miljard m³ ten opzichte van 2018 even veel zekerheden geeft als een operationele strategie voor 2019 op basis van het huidig wetsvoorstel en de bestaande beschikbare gegevens? (Zie bladzijde 16 van de memorie van antwoord: «Het basispad laat zien dat de gaswinning jaarlijks omlaag kan.») Zo nee, waarom niet?

Beschikt de regering over calamiteitenplannen waarbij een eventueel noodzakelijke verdeling van de gaslevering op basis van een prioriteitsvolgorde is vastgelegd? Beschikt de regering over de juridische middelen om eventueel over te gaan tot rantsoenering? Is de regering bereid door middel van sectorplannen een reductiedoelstelling op te leggen, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

¹⁰ Kamerstukken I, 2018–2019, 34 957, E, pagina 42.

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat/
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zien de antwoorden van de
regering met belangstelling tegemoet

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken en
Klimaat/Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
Gerkens

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat/
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
De Boer