

Vergaderjaar 2018–2019

34 957

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

E

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 28 september 2018

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het voorlopig verslag van de commissie voor Economische Zaken en Klimaat/Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Ik dank deze commissie voor het voortvarend ter hand nemen van het wetsvoorstel. Hieronder ga ik graag in op de gestelde vragen, in de hoop dat de beantwoording hiervan bijdraagt aan een spoedige verdere behandeling van dit wetsvoorstel.

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel geeft de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Inleiding

*De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Vooruitlopend op het plenaire debat hebben de leden van deze fractie nog een viertal vragen aan de regering.*

*De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben echter nog wel de nodige vragen. Deze leden zijn verheugd dat de regering het voornemen te kennen heeft gegeven de problematiek met betrekking tot de gaswinning serieus aan te pakken en de gaswinning in het Groningenveld op zo kort mogelijke termijn te minimaliseren.*

*De leden van de fractie van **D66** hebben met interesse kennis genomen van uw wetsvoorstel met als doel de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk te beëindigen. Deze leden hebben daarbij nog een aantal vragen.*

*De leden van de **SP**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en zij hebben daarover vierenvestig vragen.*

*De leden van de **PvdA**-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel en hebben daarover nog een aantal vragen.*

*De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Gaswet en Mijnbouwwet met het oog op het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld. Zij onderschrijven het grote belang van minimalisering van de gaswinning uit het Groningenveld, maar hebben een aantal vragen bij de wijze waarop dit geregeld wordt middels dit wetsvoorstel.*

*De leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het Wetsvoorstel inzake de minimalisering van de gaswinning in Groningen. Zij maken graag van de gelegenheid gebruik enkele vragen aan de regering voor te leggen over dit wetsvoorstel, waarmee de gaswinning uit het Groningenveld wordt geminimaliseerd als belangrijke stap op weg naar beëindiging van de gaswinning uit dit veld.*

*De leden van de **SGP**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij steunen gelet op de veiligheidsrisico's het voorstel om de Minister meer bevoegdheden te geven om de gaswinning vanuit het Groningenveld te sturen. In dit kader dan ook een aantal vragen.*

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van VVD

De leden van de VVD-fractie constateren dat de regering haast heeft, omdat zij onderdelen van de nieuwe wetten al in het komende gasjaar (dat bij uitzondering dit jaar op 14 november in plaats van op 1 oktober start) in werking wil laten treden. Welke onderdelen betreft dit en met welk doel treden zij dan al in werking?

Ik moet uiterlijk op 14 november 2018 een nieuw instemmingsbesluit nemen over de gaswinning uit het Groningenveld. Het is niet mogelijk om de nieuwe systematiek die het wetsvoorstel introduceert daarbij al volledig toe te passen omdat de vaststelling van de operationele strategie niet tijdig kon worden voorbereid. Ter illustratie: volgens het wetsvoorstel moet de netbeheerder van het landelijk gastransportnet (GTS) voor 1 februari een raming opstellen. Op 1 februari 2018 was het besluit tot het beëindigen van de gaswinning uit het Groningenveld nog niet genomen – dat besluit is op 29 maart 2018 genomen – en was dit wetsvoorstel nog niet in voorbereiding.

Ik hecht er wel belang aan dat het instemmingsbesluit, dat uitsluitend zal gelden voor het gasjaar 2018/2019, zo veel mogelijk in lijn is met het doel van het wetsvoorstel. Daarom wordt in het nieuwe artikel 167c van de Mijnbouwwet voorgesteld dat bij het instemmingsbesluit 2018/2019 voor het Groningenveld rekening wordt gehouden met de bijzondere functie van het Groningenveld waardoor het mogelijk is om het veiligheidsbelang en maatschappelijke belang van leveringszekerheid mee te kunnen laten wegen bij het instemmingsbesluit. De onderdelen waarvan ik inwerkingtreding voorzie op de dag na plaatsing in het Staatsblad zijn artikel II, onderdelen A, C, artikel 52a, 52g, derde lid, D, eerste lid, en H.

Om zorgvuldig en tijdig tot een definitief instemmingsbesluit te komen dien ik tijdig te weten of het wetsvoorstel is aangenomen in uw Kamer zodat ik conform artikel 167c zoveel mogelijk rekening kan houden met de bijzondere functie van het Groningenveld. Het definitieve besluit dient vervolgens voordat dit wordt vastgesteld in de ministerraad te worden besproken. Dit alles betekent dat voordat ik het definitieve besluit in de ministerraad bespreek het wetsvoorstel in werking moet zijn getreden. Daarom is tijdige behandeling (uiterlijk half oktober 2018) noodzakelijk.

Wat is de timing van de twee hierop volgende wetsvoorstellen, de Wet Instituut mijnbouwschade Groningen¹ en de wet² over de publieke aansturing en uitvoering van de versterkingsoperatie?

Het wetsvoorstel over de schadeafhandeling heb ik in augustus kunnen consulteren en zal dit najaar voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State worden voorgelegd. Na advisering zal het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer worden ingediend. Dit zal naar verwachting in het voorjaar van 2019 zijn. Een wetsvoorstel voor de publieke uitvoering van versterking is in voorbereiding en moet nog worden geconsulteerd.

Hoe verhouden de publiekrechtelijke positie van de Minister en de civielrechtelijke positie van de NAM zich tot elkaar in de periode tot aan de inwerkingtreding van ook de laatste twee genoemde wetten en hoe verhouden deze zich tot elkaar in de periode daarna?

In de huidige situatie verleent de Minister van Economische Zaken en Klimaat (de Minister) onder andere vergunningen en instemmingen op basis van de Mijnbouwwet. Ook vergoedt de Minister de schade als gevolg van de gaswinning via het Besluit mijnbouwschade Groningen. NAM is in de huidige situatie de exploitant van het Groningenveld en daarmee civielrechtelijk aansprakelijk voor schade als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld. NAM kan civielrechtelijk worden aangesproken voor de vergoeding van de schade. Ook is NAM verantwoordelijk voor de versterkingsopgave, die wordt uitgevoerd door het Centrum voor Veilig Wonen (CVW).

De positie van de Minister en van NAM veranderen voor schadeafhandeling niet ten opzichte van elkaar met het voorliggende wetsvoorstel. Indien de afhandeling van de schade wettelijk wordt geregeld, ligt het in de bedoeling dat er als uitgangspunt nog maar één weg is waarlangs schade wordt vergoed, de weg via de Staat. Hiermee zal het niet langer mogelijk zijn NAM aan te spreken voor mijnbouwschade als gevolg van gaswinning uit het Groningenveld. In alle situaties zal NAM blijven betalen voor de schade en de afhandeling hiervan. De verantwoordelijkheid voor de versterkingsoperatie zal als gevolg van dit wetsvoorstel in publieke handen komen. Met een wetsvoorstel over versterking zal de aansturing en uitvoering van de versterkingsoperatie nader worden geregeld. Echter, NAM zal in alle situaties blijven betalen voor de kosten van de versterking.

Het jaar 2030 wordt als streefdatum genoemd voor de volledige beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld. Stel dat dit jaar onverhoopt niet gehaald wordt, wat zou dit dan betekenen voor eventuele aansprakelijkheidstellingen, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Op grond van artikel 177 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek (BW) is NAM aansprakelijk voor schade als gevolg van bodembeweging door de gaswinning uit het Groningenveld. Het al dan niet realiseren van de volledige beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld in 2030 speelt hierbij geen rol. Mocht dit onverhoopt later het geval zijn, dan blijft NAM aansprakelijk. Genoemd artikel bepaalt voorts dat ingeval van beëindiging van de gaswinning en het daarna sluiten van het mijnbouwwerk, de aansprakelijkheid eveneens blijft rusten op degene die de laatste exploitant van het mijnbouwwerk was, in dit geval ook NAM.

¹ Internetconsultatie zomer 2018.

² Aankondiging van dit wetsvoorstel: in hoofdstuk I van de memorie van toelichting bij wetsvoorstel Instituut mijnbouwschade Groningen (internetconsultatie-versie, zomer 2018).

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van CDA

Om te beginnen hebben de leden van de CDA-fractie vragen bij de noodzaak van de voorgestelde wetgeving en het daarbij voorziene tempo. Is het niet zo dat de huidige Mijnbouwwet (artikel 36, 3e lid, alsmede artikel 50) de Minister de bevoegdheid geeft om de NAM – juist met het oog op de veiligheid van de bewoners – beperkingen, wijzigingen, of nadere voorwaarden aan de gaswinning op te leggen? Heeft de Minister immers in de afgelopen jaren niet reeds van zijn bevoegdheid om de gaswinning te beperken gebruik gemaakt door een maximum vast te stellen aan de hoeveelheid te winnen gas per jaar? Is de conclusie dat het voorliggende wetsvoorstel in feite overbodig is dan niet gerechtvaardigd, aangezien de Minister op grond van de huidige wet reeds de bevoegdheid bezit om het stelsel in te voeren van «niet meer maar ook niet minder gas winnen» dan de hoeveelheid gas die GTS vraagt op basis van de dagelijkse behoeften?

Het klopt dat ik op basis van artikel 50 van de Mijnbouwwet kan ingrijpen bij een onverwachte gebeurtenis waarbij sprake is van een ernstige aantasting van de veiligheid van omwonenden. Artikel 36 van de Mijnbouwwet geeft mij daarnaast de mogelijkheid om het instemmingsbesluit te wijzigen.

Echter, met dit wetsvoorstel wordt de huidige systematiek losgelaten waarbij de vergunninghouder NAM een winningsplan indient en de Minister vervolgens instemt met dit 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.

Het wetsvoorstel bevat één bepaling die de regering de basis verschaft om de verantwoordelijkheid voor de versterkingsoperatie naar zich toe te halen: het nieuwe artikel 52g, derde lid, van de Mijnbouwwet. Kan de regering schetsen hoe en in welk tempo zij de uitwerking van deze overdracht van verantwoordelijkheid ziet.

Het nieuwe artikel 52g, derde lid, van de Mijnbouwwet legt de verantwoordelijkheid voor de aansturing en de uitvoering van de versterkingsoperatie bij de Minister. Indien het wetsvoorstel is aanvaard en tot wet is verheven, dan is het de bedoeling om dit artikel direct in werking te laten

treden. Dit wil zeggen: daags na publicatie van het betreffende inwerking-tredingsbesluit in het Staatsblad. In mijn brief van 3 juli 2018 aan de Tweede Kamer (Kamerstuk, 33 529, nr. 502) heb ik de hoofdlijnen geschetst voor de overgang naar een nieuwe versterkingsaanpak. Ik verwacht het parlement op korte termijn te kunnen informeren over de afspraken die ik hierover heb gemaakt met bestuurders in de regio.

Hoe staat het met de voortgang van de wetgeving ten aanzien van deze operatie?

Een wetsvoorstel waarin de publieke aansturing en uitvoering van versterking nader wordt vormgegeven is in voorbereiding en moet nog worden geconsulteerd. Voordat dit plaats kan vinden, is nog nader overleg met de Groningse regio noodzakelijk.

Kan de regering een samenhangende duiding van de toekomstige regelingen over winning, schadeafhandeling en versterking geven?

Op drie terreinen wordt voorzien in een wettelijke regeling ten behoeve van de gaswinning uit het Groningenveld. Het voorliggende wetsvoorstel regelt het instrumentarium om te komen tot een minimalisering van de gaswinning uit het Groningenveld. Dit is een uitvloeisel van het kabinetsbesluit van 29 maart 2018 om de gaswinning uit het Groningenveld op de kortst mogelijke termijn te beëindigen. In dit wetsvoorstel is voorts de basis gecreëerd voor een publieke aansturing en uitvoering van de versterkingsoperatie. Dit wetsvoorstel regelt niets met betrekking tot de schadeafhandeling. Voor het wettelijk verankeren van de schadeafhandeling in het publieke domein is in augustus een wetsvoorstel via internet geconsulteerd. De consultatietermijn is inmiddels afgelopen en de ontvangen reacties worden verwerkt. Een wetsvoorstel waarin de publieke uitvoering van de versterkingsoperatie nader wordt vormgegeven is in voorbereiding.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts of dit onderdeel van het onderhavige wetsvoorstel voor gedupeerden uit het Groningenveld de mogelijkheid afsnijdt om eventuele immateriële en andere (bijvoorbeeld gederfde inkomsten en bedrijfs-)schade te vorderen ten overstaan van de gewone (burgerlijke) rechter. Zij vragen de regering om een gemotiveerd antwoord.

Het nieuwe artikel 52g, derde lid, van de Mijnbouwwet gaat over de zorgplicht om te voorkomen dat als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld de veiligheid wordt geschaad. Deze zorgplicht komt op de Minister te rusten. Dit artikel ziet niet op de afhandeling van schade. Het onderhavige wetsvoorstel verandert niets aan hetgeen nu is geregeld over afhandeling van de schade. Voor fysieke schade aan gebouwen en werken en materiële schade die het gevolg is van deze fysieke schade geldt het Besluit mijnbouwschade Groningen. Dit betekent dat de burger een aanvraag tot vergoeding van deze schade kan indienen bij de tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen (TCMG), of als hij dat niet wil, via de burgerlijke rechter NAM kan aanspreken. Het Besluit mijnbouwschade Groningen ziet niet op immateriële schade en andere soorten gevolgschade. De burger kan zich voor deze vormen van schade tot NAM wenden, desgewenst door tussenkomst van de burgerlijke rechter. Het is mijn ambitie om alle vormen van schade door gaswinning in Groningen publiek af te handelen waar dat mogelijk en wenselijk is. Ik onderzoek daarom op dit moment de mogelijkheden om ook immateriële schade publiekrechtelijk af te handelen.

Het wetsvoorstel en de toelichting geven inzicht in de belangenafweging die de regering dient te maken in het onverhoopte geval dat de risico's tijdens de laatste jaren van de winning in het Groningenveld verder toenemen. Uit de tekst kan de indruk ontstaan dat de belangrijkste of enige variabele waar de regering bij zo'n afweging op kan sturen, de hoeveelheid te winnen gas is. Zijn er ook andere maatregelen denkbaar en overwogen om de veiligheid van inwoners in het gebied veilig te stellen, of om leveringszekerheid te waarborgen en maatschappelijke ontwrichting te voorkomen?

De hoeveelheid gas die gewonnen wordt uit het Groningenveld is naar het oordeel van het kabinet de belangrijkste variabele waar de regering op kan sturen. In de brief van 29 maart heeft het kabinet daarom besloten om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel als mogelijk volledig te beëindigen. In de brief wordt een groot aantal maatregelen voorgesteld, waaronder het uitbreiden van de beschikbare stikstofcapaciteit, een versnelde afbouw van de export van laagcalorisch gas, omschakeling van grootverbruikers en verduurzaming van de gebouwde omgeving en glastuinbouw, om zo de benodigde hoeveelheid gas uit het Groningenveld naar beneden te brengen. Door beëindiging van de winning forceert het kabinet een keerpunt in de veiligheid en de veiligheidsbeleving in Groningen. Zolang de winning uit het Groningenveld nog niet is beëindigd zal jaarlijks worden beoordeeld hoe de veiligheid van de Groningers het beste kan worden geborgd gelet op de nog benodigde hoeveelheid gas uit het Groningenveld. Daarbij wordt onder andere gekeken naar de verdeling van de winning over het veld en het effect van wel of niet vlak winnen. Voorts wordt gekeken hoe de versterkingsopgave zo snel mogelijk opgepakt kan worden. Het advies van de Mijnraad over de gevolgen van de afbouw van de gaswinning biedt aanknopingspunten om meer snelheid en volume te realiseren bij de versterkingsoperatie. Op dit moment wordt op basis van dit advies gewerkt aan een plan van aanpak om de uitvoering van de versterkingsopgave te herijken en te versnellen.

Volgens de huidige Mijnbouwwet mag de NAM, ook als eigenaar van het gas in het Groningenveld, slechts zoveel gas winnen dat de veiligheid van de Groningers niet in gevaar komt. Indien om veiligheidsredenen niet alle gas kan worden gewonnen komt dat bedrijfsrisico, zoals gebruikelijk in de mijnbouw bij olie- en gaswinning, geheel voor rekening van de NAM. Is de regering het met deze visie eens, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Is het niet zo dat in dat geval de staat niet gehouden is om een schadevergoeding aan de NAM te betalen voor het gas dat in de bodem blijft zitten?

Het klopt dat een mijnbouwmaatschappij alleen gas kan winnen mits dit veilig kan. Indien dit niet veilig wordt geacht, zal geen instemming worden gegeven en is dit voor risico van de mijnbouwmaatschappij. Echter in het geval van het Groningenveld is het de vraag of NAM, in theorie, nog lange tijd op een laag niveau (bijvoorbeeld 4 miljard Nm³) zou kunnen winnen zonder de veiligheidsnormen te overschrijden. Door het besluit van dit kabinet om de gaswinning uiterlijk 2030 te beëindigen blijft er mogelijk gas in de grond zitten dat veilig gewonnen had kunnen worden.

Deze leden vragen waarom hieromtrent niet specifiek om een advies is gevraagd aan de landsadvocaat. Is de regering bereid hierover alsnog advies te vragen aan de landsadvocaat? Zo ja, wanneer? Zo nee, waarom niet? Gaarne een gemotiveerd antwoord.

Ten behoeve van de onderhandelingen met Shell en ExxonMobil is een interne juridische analyse opgesteld ten aanzien van de haalbaarheid van

een mogelijke claim voor gas dat niet meer gewonnen zou kunnen worden door NAM. Deze analyse is betrokken bij de onderhandelingen over het Akkoord op Hoofdpijnen.

Meer in het algemeen is de landsadvocaat betrokken geweest bij de onderhandelingen en gedurende de onderhandelingen heeft de landsadvocaat mij regelmatig van advies voorzien. Over deze kwestie alsnog advies vragen aan de landsadvocaat is naar mijn oordeel niet opportuun aangezien in het Akkoord op Hoofdpijnen is afgesproken dat NAM, Shell en ExxonMobil afstand zullen doen van eventuele vorderingen op de Staat in verband met gasreserves in het Groningenveld die niet gewonnen zullen worden.

Op basis van de huidige wet is de NAM gerechtigd om de winningsvergunning aan een derde over te dragen (artikel 20 van de Mijnbouwwet) als de Minister van EZK daartoe schriftelijk toestemming verleent, dan wel de vergunning terug te geven aan de staat (artikel 21, vierde lid, van de Mijnbouwwet). Noch voor de overdracht van de winningsvergunning van het Groningenveld, noch voor het teruggeven ervan aan de staat is in dit wetsvoorstel een bijzondere voorziening getroffen. De CDA-fractieleden vragen de regering of de NAM de vergunning aan een derde kan overdragen, dan wel de vergunning teruggeven als de kosten de winst overtreffen.

Artikel 20 van de Mijnbouwwet blijft van toepassing op NAM als houder van de winningsvergunning Groningenveld. NAM kan de winningsvergunning Groningenveld alleen met toestemming van de Minister overdragen aan een andere partij. De winning van gas uit het Groningenveld is de komende jaren cruciaal om eindafnemers van laagcalorisch gas te kunnen voorzien. Tevens zijn er kosten verbonden aan het afhandelen van schade en versterken. In het Akkoord op Hoofdpijnen heeft de Staat over deze aspecten afspraken gemaakt. De instemming van de Minister met de overdracht van deze vergunning zal daarom altijd gepaard moeten gaan met een overeenkomst met een nieuwe partij.

Welke gevolgen heeft een eventuele overdracht aan een derde respectievelijk teruggave van de vergunning voor de aansprakelijkheid van de schade, ook van schade die na de overdracht plaatsvindt, maar het gevolg is van in het verleden gewonnen gas? Wie is daarvoor dan aansprakelijk: de NAM, de staat (in geval van teruggave) of de eventuele nieuwe eigenaar van de winningsvergunning?

Bij overdracht van de winningsvergunning Groningenveld gaat de risicoaansprakelijkheid voor schade als gevolg van bodembeweging die na de overdracht bekend wordt over op de nieuwe vergunninghouder. Dit is bepaald in artikel 6:177, vierde lid, van het BW. Het ijkmoment voor de vraag op wie de risicoaansprakelijkheid rust, NAM of de nieuwe exploitant, is het tijdstip van bekend worden van de schade. Daarmee is het voor degene die schade lijdt altijd duidelijk dat hij bij de actieve exploitant moet zijn. Zo wordt voorkomen dat in het geval van opeenvolgende exploitanten zijn schadeverhaal illusoir zou zijn. In zulke gevallen is het veelal moeilijk te bepalen wat nu precies – in de loop van de tijd – de schadeveroorzakende gebeurtenis is geweest. Het feit dat hiermee een exploitant ook aansprakelijk zal kunnen worden gehouden voor schade die niet hij, maar een van zijn voorgangers heeft veroorzaakt, weegt minder zwaar. De nieuwe exploitant heeft immers de mogelijkheid om in de overeenkomst die hij met zijn voorganger sluit de financiële gevolgen van deze mogelijke aansprakelijkheidsstelling te regelen.

Op grond van artikel 21, derde lid, van de Mijnbouwwet kan NAM de Minister verzoeken om de winningsvergunning Groningenveld in te trekken. De Minister kan een dergelijke aanvraag afwijzen. Het belang van leveringszekerheid is een reden om zo'n verzoek af te wijzen.

Daarnaast zou NAM op grond van artikel 21, vierde lid, van de Mijnbouwwet afstand kunnen doen van de vergunning. Met het eenzijdig afstand doen van de vergunning houdt NAM zich niet aan de afspraken die zijn opgenomen in het Akkoord op Hoofdpijnen. Op grond van artikel 6:177, vierde lid, van het BW wordt NAM in dat geval aangemerkt als de laatste exploitant en daarmee blijft NAM risicoaansprakelijk voor schade die na het beëindigen van de winning nog niet is vergoed en voor schade die nog ontstaat.

Wie is aansprakelijk voor de schade door gaswinning indien NAM failliet zou worden verklaard? Gaarne een gemotiveerd antwoord.

NAM is op grond van artikel 6:177 van het BW aansprakelijk voor schade die het gevolg is van een bodembeweging veroorzaakt door de exploitatie. Als de aansprakelijke exploitant failliet is verklaard, kan een gedupeerde op grond van artikel 137 van de Mijnbouwwet schadevergoeding vragen aan de Minister. De gedachte achter artikel 137 van de Mijnbouwwet is dat de Minister in de plaats treedt van een niet meer bestaande – op basis van artikel 6:177 van het BW aansprakelijke – exploitant. Als de Minister de schade vergoedt, gebeurt dit ten laste van het waarborgfonds. Het waarborgfonds wordt gevuld door de mijnbouwexploitanten die op land actief zijn in de sectoren olie, gas, zout en opslag.

In het Akkoord op Hoofdpijnen is afgesproken dat Shell en ExxonMobil er op toezien dat NAM voorzieningen treft voor toekomstige verplichtingen voor schadeafhandeling en de versterkingsopgave en dat NAM in staat zal zijn haar bedrijfsactiviteiten te kunnen blijven uitvoeren. Daarnaast verstrekken Shell en ExxonMobil een garantie voor betalingen voor schadeafhandeling en de versterkingsopgave. Met deze afspraken moet worden voorkomen dat NAM failliet gaat en een beroep zou moeten worden gedaan op het waarborgfonds.

Het «Akkoord op Hoofdpijnen»³ is een akkoord tussen de Staat der Nederlanden, Shell Nederland B.V. en ExxonMobil Holding Company Holland LLC. Ten behoeve van de gaswinning werkt NAM echter samen met EBN B.V. in «de Maatschap» met als doel gas op te sporen en te ontginnen. Wat is de positie van EBN met betrekking tot genoemd Akkoord op Hoofdpijnen? Waarom is EBN geen partij bij het Akkoord op Hoofdpijnen?

NAM wint het Groningengas voor rekening en risico van de Maatschap Groningen, waarin NAM en EBN samenwerken. 40% van de opbrengsten van het Groningengas komen toe aan EBN, welke weer volledig toekomen aan de Staat. De afspraken uit het Akkoord op Hoofdpijnen zijn afspraken tussen de Staat, Shell en ExxonMobil. EBN is geen partij in het Akkoord op Hoofdpijnen, maar hun belang is wel meegenomen via de Staat. De Staat is namelijk volledig eigenaar van EBN.

Is EBN gerechtigd om zelfstandig, dus onafhankelijk van de NAM, gas te winnen? Zo ja, is EBN bevoegd om zelfstandig in het Groningenveld gas te winnen? Zo ja, zijn of worden er met EBN ook afspraken gemaakt over minimalisering van gaswinning in het Groningenveld? Zo nee, waarom

³ Kamerstukken II, 2017–2018, 33 529, nr. 493, bijlage «Akkoord op hoofdpijnen».

niet? De CDA-fractieleden vragen de regering om gemotiveerde antwoorden.

EBN is geen operator en wint niet zelfstandig gas in Nederland. Voor alle winningsactiviteiten in Nederland geldt dat de olie- en gasmaatschappijen het initiatief nemen. EBN ondersteunt en investeert, maar wint zelf geen gas of olie. EBN is dan ook niet gerechtigd om zelf gas te winnen uit het Groningenveld, maar heeft recht op 40% van de opbrengst van het door NAM gewonnen gas.

In het wetsvoorstel wordt geen termijn genoemd na ommekomst waarvan in het Groningenveld in het geheel geen gas meer wordt gewonnen. Voor een wet met als titel «Wet minimaliseren gaswinning Groningen» is dit open einde volgens de leden van de CDA-fractie opmerkelijk. Acht de regering het denkbaar dat er ook op langere termijn nog wel een beperkte hoeveelheid gas uit het Groningenveld wordt gewonnen? In theorie kan de «winningsplicht» dus nog jaren voortduren. Wil de regering een concrete uiterste termijn noemen na ommekomst waarvan er geen gas meer zal worden gewonnen uit het Groningenveld? Zo ja, zou die niet in de wet zelf moeten worden opgenomen? Gaarne een gemotiveerd antwoord.

In de brief van 29 maart 2018 (Kamerstuk, 33 529, nr. 457) heeft het kabinet aangekondigd dat de winning uit het Groningenveld op zo kort mogelijke termijn volledig wordt beëindigd. In deze brief is aangegeven dat uiterlijk oktober 2022, maar mogelijk al een jaar eerder de gaswinning daalt tot onder de 12 miljard Nm³, dat er vanaf 2023 volgens het basispad nog maar 4 miljard Nm³ wordt gewonnen, en dat er vanaf 2030, uitgaande van een koud jaar, geen gas meer nodig zal zijn uit het Groningenveld.

Omdat onder andere het dalen van de vraag naar laagcalorisch gas van veel factoren afhankelijk is die niet op voorhand exact in te schatten zijn, zoals bijvoorbeeld de vraag vanuit het buitenland naar laagcalorisch gas, is het niet mogelijk om de stappen richting een gaswinningsniveau van nul en een bijbehorend tijdspad zelf in de wet op te nemen.

Het uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat er niet meer gas uit het Groningenveld wordt gewonnen dan nodig is voor de leveringszekerheid. Ik acht het daarom niet waarschijnlijk dat er na 2030 nog gas gewonnen zal worden uit het Groningenveld. Ik zal de Tweede Kamer regelmatig informeren over de voortgang ten aanzien van de middelen en de afbouw van de vraag.

Hoeveel gas moet er in totaal worden gewonnen om te voldoen aan de «leveringszekerheid» op dit moment (2018–2019)? De Minister krijgt in het onderhavige wetsvoorstel de bevoegdheid om vast te stellen dat uit het Groningenveld «niet meer maar ook niet minder» gas wordt gewonnen dan «nodig» is.

Op basis van de huidige inzichten ga ik voor het komend gasjaar (2018/2019) uit van een gaswinningsniveau van 19,4 miljard Nm³, uitgegaan van een gemiddeld temperatuurprofiel, om te kunnen voldoen aan de leveringszekerheid. Hiermee houd ik ook voor het komend gasjaar al zoveel als mogelijk rekening met de bepalingen in het wetsvoorstel. Het niveau van leveringszekerheid heb ik onderbouwd in het ontwerpinstemmingsbesluit Groningen gasveld 2018–2019 dat momenteel ter inzage ligt, en is gebaseerd op inschattingen van GTS.

Is het niet zo dat er een grote marge zit tussen de thans vastgelegde norm van 19,4 tot en met 25,7 m³ in het jaar 2018–2019? Hoe beoordeelt de

regering deze marge, en acht zij deze hoeveelheden te winnen gas verantwoord, zo vragen de leden van CDA-fractie.

De ramingen voor de te winnen hoeveelheid gas voor leveringszekerheid in het gasjaar 2018/2019 zijn gebaseerd op inschattingen van GTS. Daarin wordt, naast de temperatuur, ook het verwachte gebruik meegenomen van afnemers zoals bedrijven, huishoudens en buitenlandse afnemers. De (geschatte) bandbreedte tussen een koud en gemiddeld jaar in het gasjaar 2018/2019 acht ik verantwoord, mede vanuit het oogpunt dat een lager winningsniveau dan het niveau van leveringszekerheid op dit moment enkel kan door (abrupte) beëindiging van de gaslevering aan bedrijven, huishoudens en buitenlandse afnemers. De impact daarvan op het functioneren van de samenleving is groot, en vanuit maatschappelijk- en veiligheidsperspectief vind ik het niet wenselijk om op dit moment minder gas te winnen.

Het wetsvoorstel bevat geen waarborgen voor het openbaar toegankelijk, transparant en controleerbaar zijn van de door GTS gehanteerde uitgangspunten bij de bepaling van de hoeveelheid nog te winnen aardgas. Daarnaast is onduidelijk of en hoe marktoverwegingen van GasTerra (belast met de in- en verkoop van gas) daarbij een rol spelen. Hoe beoordeelt de regering dit?

GTS is de onafhankelijk netbeheerder die ervoor moet zorgen dat de juiste kwaliteit gas beschikbaar is op de afnamepunten van het landelijk gastransportnet. GTS weet hoeveel laagcalorisch gas wordt afgenomen en maakt ook een inschatting van de vraag voor het komend jaar. De te winnen hoeveelheid Groningengas wordt dus bepaald door de fysieke vraag naar laagcalorisch gas. Hierbij spelen marktoverwegingen van partijen zoals GasTerra geen rol en daarnaast mag GTS niet handelen in gas.

Het SodM heeft geadviseerd dat het voor de veiligheid van de bewoners noodzakelijk is om de winning zo snel mogelijk terug te brengen naar 12 miljard Nm³ per jaar. De regering stelt dat voor het jaar 2018/2019 de NAM uitgaat van 19.4 miljard Nm³ bij een gemiddeld jaar en 25,7 miljard Nm³ in een koud jaar: dat is een derde meer respectievelijk meer dan het dubbele van de door SodM geadviseerde «veilige» winning van 12 miljard. De regering stelt dat zij dat verantwoord acht «onder de voorwaarde dat huizen tijdig worden versterkt». De regering gaat derhalve uit van een veilige omgeving onder de voorwaarde dat de versterkingsoperatie van de huizen haar beslag heeft gekregen. Aan deze voorwaarde is echter volgens de leden van de CDA-fractie op dit moment in het geheel niet voldaan. Tenminste 1500 huizen moeten worden versterkt, maar deze zullen in de komende jaren pas versterkt kunnen worden: een groot aantal huizen moet immers nog in concreto worden aangewezen. Het getal van ongeveer 1500 te versterken huizen is gegrond op gegevens van de NAM. Daarnaast zijn er nog minstens 5.000 tot 8.000 huizen die in beginsel voor versterking in aanmerking komen, waarover gedupeerden met NAM nog in onderhandeling zijn/waren. Deze moeten alle nog worden onderzocht en eventueel ter versterking worden aangewezen.

Ten slotte is het voor deze leden onduidelijk hoeveel woningen er verder nog onveilig zijn: door nieuwe aardbevingen en verzakkingen komen er namelijk steeds weer nieuwe, onveilige woningen bij. Kortom, op dit moment is voor hen onduidelijk hoeveel huizen er precies zullen moeten worden versterkt.

Naast de groep van 1.500 gebouwen zal een aantal gebouwen tijdelijk niet voldoen aan de norm van 10⁻⁵. Aan deze situatie komt een einde zodra de

gaswinning op het niveau van 12 Nm³ zit en dat zal naar verwachting in 2022 of mogelijk zelfs een jaar eerder het geval zijn. Voor de groep van 1.500 gebouwen geldt dat zij met voorrang worden aangepakt. Hiervoor wordt nu een plan van aanpak opgesteld. Ik verwacht het parlement hierover op korte termijn te kunnen informeren.

Wél is duidelijk dat deze versterkingsoperatie nog jaren zal duren en dat dus de veiligheid in het gebied de komende jaren niet is gewaarborgd op 10⁻⁵ schaal, en evenmin op 10⁻⁴ schaal. Er wordt dan ook rekening gehouden met een calamiteit. De regering doet dat in haar wetsvoorstel eveneens, waar zij de in het (inmiddels geamendeerde) artikel 52e, tweede lid, sub c, de Minister de mogelijkheid geeft om af te wijken van zijn eerdere beslissing, wanneer een ernstige aantasting van de veiligheid van omwonenden van het Groningenveld ontstaat of dreigt te ontstaan. Is de in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde wijziging van artikel 36, waarbij in het tweede lid de zinsnede vervalt: «of, voor zover het belang van de veiligheid voor omwonenden of het voorkomen van schade aan gebouwen of infrastructurele werken of de functionaliteit daarvan daardoor niet op onaanvaardbare wijze wordt aangetast, door het belang van leveringszekerheid» alsmede de tweede volzin van het derde lid vervalt, – gelet op al deze omstandigheden –, dan niet moeilijk te begrijpen? Gaarne een gemotiveerd antwoord van de regering.

De wijziging van artikel 36, tweede en derde lid, Mijnbouwwet is in het wetsvoorstel opgenomen omdat het aspect van leveringszekerheid in de praktijk alleen speelt bij de gaswinning uit het Groningenveld en niet bij de overige (kleinere) velden in Nederland. Het Groningenveld heeft een andere gaskwaliteit dan de meeste andere velden in Nederland (kleine velden) en in de wereld. Het Groningengas heeft een lagere calorische waarde. Gas uit kleine velden is niet geschikt voor de levering van die afnemers in Nederland en delen van landen om ons heen, die afhankelijk zijn van de levering van laagcalorische gas. Zolang er nog niet voldoende middelen zijn om hoogcalorisch gas om te zetten in laagcalorisch gas speelt het Groningenveld een belangrijke rol bij de leveringszekerheid van deze eindverbruikers.

De regels met betrekking tot het Groningenveld zijn in het wetsvoorstel opgenomen in een apart hoofdstuk. Het wetsvoorstel voorziet met betrekking tot het Groningenveld in afwijking van de winningsplanprocedure van de artikelen 34 tot en met 36 in een aparte besluitvormingsprocedure gericht op het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld (de operationele strategie). Omdat leveringszekerheid alleen speelt bij de gaswinning uit het Groningenveld zijn de aspecten die zien op leveringszekerheid geschrapt uit de beoordeling van het winningsplan. In het wetsvoorstel zijn voor de beoordeling van de operationele strategie nadere criteria opgenomen onder andere gericht op leveringszekerheid.

Het wetsvoorstel bepaalt in artikel 52b dat de huidige artikelen 21, derde lid, tweede volzin, 33, 34, 35 en 36 niet langer van toepassing zijn op de houder van de winningsvergunning van het Groningenveld, voor zover het betreft de winning van gas aldaar. De leden van de CDA-fractie vragen of deze buiten toepassing verklaring ook geldt voor de opslag bij Norg.

Deze buiten toepassing verklaring geldt niet voor de gasopslag bij Norg.

Met het buiten toepassing verklaren van de genoemde artikelen 33 t/m 36 wordt de algemene zorgplicht van de NAM geschrapt. Dit houdt onder meer in dat de mogelijkheid tot strafrechtelijke vervolging van de NAM komt te vervallen. Dit klemmt temeer aangezien, – zoals de Minister zelf ook

erkent – eventuele toekomstige aardbevingen en/of andere schadeveroorzakende gebeurtenissen vooral veroorzaakt worden door gaswinningen van de NAM uit het verleden. Is het wettelijk uitsluiten van een strafrechtelijke procedure niet een inbreuk op de rechten van het OM en van potentiële en reële gedupeerden? Zouden deze artikelen daarom niet gehandhaafd moeten blijven? Gaarne een gemotiveerd antwoord.

Dit wetsvoorstel introduceert de verplichting voor de vergunninghouder om de winning van gas uit het Groningenveld uit te voeren overeenkomstig de door de Minister vastgestelde operationele strategie. Hierdoor is het voor NAM niet langer mogelijk om via het niveau van gaswinning al het mogelijke te doen om nadelige gevolgen door de gaswinning te voorkomen. Het desondanks in standhouden van de mogelijkheid tot strafrechtelijke vervolging vanwege het niet hebben voorkomen van nadelige gevolgen past niet in een dergelijk systeem.

Op NAM rust op grond van het wetsvoorstel wel een aangepaste zorgplicht: de nadelige gevolgen van de gaswinning dienen zoveel mogelijk te worden beperkt en NAM moet alle maatregelen nemen om de gevolgen van een zwaar ongeval voor mens en milieu te beperken. Bij overtreding van deze aangepaste zorgplicht kan handhavend worden opgetreden langs bestuursrechtelijke weg door de inspecteur-generaal der mijnen, bijvoorbeeld door het opleggen van een last onder dwangsom.

Echter, het overtreden van de verplichting om zich bij de winning van het gas te houden aan de operationele strategie is wel 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. De mogelijkheid om NAM strafrechtelijk te vervolgen via de Wet op de economische delicten bestaat in de toekomst derhalve nog, zij het aangepast aan het nieuwe systeem.

Denkbaar is dat de burgerlijke rechter NAM niet voor de gehele schade aansprakelijk acht, omdat NAM niet anders kon dan het voldoen aan de winningsplicht. Zal de staat als degene die de winningsplicht oplegt, en als toekomstig verantwoordelijke voor de veiligheid, alsdan voor de restschade aansprakelijkheid aanvaarden?

Voor mijnbouwschade geldt ingevolge artikel 6:177 van het BW een risicoaansprakelijkheid. Het is dus voor de vraag of schade voor vergoeding in aanmerking komt, niet van belang of er sprake is van schuld of verwijtbaarheid. In het wetsvoorstel is geregeld dat artikel 6:178, onderdeel c, van het BW niet van toepassing is. Daarmee kan NAM zich niet beroepen op het wegvallen van diens risicoaansprakelijkheid. Een kwestie over eventuele restschade is daarmee niet aan de orde.

In de plaats van een «winningsplan» komt, zo is het voorstel nu – alleen voor het Groningenveld – een door NAM aan de Minister voor te leggen «operationele strategie». Er is echter een groot verschil tussen een «winningsplan» dat zeer gedetailleerde gegevens verstrekt (over het onderhoud, afdekken, et cetera van iedere put) enerzijds en een globale «operationele strategie» anderzijds. Het Mijnbouwbesluit stelt immers concrete nadere eisen aan het winningsplan (artikel 24 van het Mijnbouwbesluit). Het opstellen van een winningsplan doet niet af aan de in de huidige Mijnbouwwet reeds gegeven bevoegdheid van de Minister om het minimum en maximum hoeveelheid te winnen gas uit het Groningenveld vast te stellen. In aanvulling daarop zou het winningsplan een uitstekend middel kunnen zijn of blijven om toezicht te houden op de

correcte uitvoering van de winning? De leden van de CDA-fractie vragen de regering om een gemotiveerde reactie.

De leden van de fractie van het CDA constateren terecht dat een winningsplan meer is dan de hoeveelheid te winnen delfstoffen. De voor het Groningenveld relevante elementen uit artikel 35 van de Mijnbouwwet zijn opgenomen en aangevuld in artikel 52c van het wetsvoorstel. Het gaat om de verwachte bodembeweging en de risico's voor omwonenden, gebouwen en infrastructurele werken behorende bij de voorgestelde operationele strategie. Bij het aanpassen van de ministeriële regeling naar aanleiding van dit wetsvoorstel zal ik beoordelen welke elementen uit het Mijnbouwbesluit ten aanzien van het winningsplan van overeenkomstige werking zullen worden verklaard voor de operationele strategie.

De NAM is straks verplicht de winning van het Groningenveld uit te voeren overeenkomstig de operationele strategie. Het wetsvoorstel bevat echter geen bevoegdheid voor de Minister van EZK om van andere partijen dan NAM medewerking af te dwingen. Het gaat dan in het bijzonder om de diensten van GTS en GasTerra – de partijen die beschikken over de faciliteiten die voor de alternatieven voor het Groningse gas moeten zorgen (bijvoorbeeld: inkoop van buitenlands gas, conversie van hoog- naar laagcalorisch gas, inzet van opslagfaciliteiten). Zou het niet wenselijk zijn deze bevoegdheden wel aan de regering toe te kennen?

GTS heeft thans op grond van artikel 10a, vierde lid, van de Gaswet de taak om kwaliteitsconversie toe te passen. In het wetsvoorstel wordt deze taak aangescherpt: GTS moet kwaliteitsconversie toepassen teneinde de winning van gas uit het Groningenveld te minimaliseren.

Aan NAM wordt een winningsplicht opgelegd voor de noodzakelijke hoeveelheid Groningengas, die nodig is om leveringszekerheid op de laagcalorische markt zeker te stellen. Bij het vaststellen van deze hoeveelheid Groningengas moet GTS rekening houden met de beschikbaarheid van alle andere bronnen van laagcalorisch gas, zoals het zoveel gebruiken van de stikstofinstallaties om hoogcalorisch om te zetten in laagcalorisch gas en beschikbare productie van laagcalorisch gas uit kleine velden. Aan artikel 10a van de Gaswet wordt een nieuw veertiende lid toegevoegd waarin is GTS de plicht krijgt opgelegd om zijn nieuwe wettelijke taak tot het vaststellen van deze raming zo uit te voeren dat dit optimaal bijdraagt aan het minimaliseren van de winning van Gas uit het Groningenveld.

Welke alternatieven ziet de regering om genoemde medewerking zo nodig veilig te stellen, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Gelet op de vorige antwoorden ziet het kabinet geen aanleiding in de wet nadere regels te stellen ten aanzien van GasTerra.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

Het wetsvoorstel dient naar het oordeel van de leden van de D66-fractie in samenhang te worden gezien met een wetsvoorstel voor publieke schadeafhandeling en een uitvoeringsplan versterking. Toch worden deze voorstellen niet op dit moment ingediend. Kan de regering opheldering geven waarom het één en ander niet aan elkaar gekoppeld is en wanneer de samenhangende voorstellen voor schadeafhandeling en versterking de Staten-Generaal zullen bereiken?

Het wetsvoorstel is afgelopen voorjaar ter hand genomen en hangt direct samen met het besluit van het kabinet van 29 maart 2018 om de gaswinning uit het Groningenveld op zo kort mogelijke termijn volledig te beëindigen. Voor de periode dat winning van gas uit het Groningenveld nog noodzakelijk is, is in het wetsvoorstel een andere systematiek opgenomen om de hoogte van de winning uit het Groningenveld vast te stellen. Ik ben het met de leden van de D66-fractie eens dat de regels die nodig zijn voor de schadeafhandeling en wettelijke bepalingen over de publieke uitvoering van de versterking idealiter in gezamenlijkheid waren ingediend. Dat was echter in de beschikbare tijd niet haalbaar. Het wetsvoorstel over de schadeafhandeling heb ik in augustus kunnen consulteren en zal dit najaar voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State worden voorgelegd. Een wetsvoorstel voor de publieke uitvoering van versterking is in voorbereiding en moet nog worden geconsulteerd. Het indienen van het wetsvoorstel minimaliseren gaswinning Groningenveld kon naar het oordeel van het kabinet niet wachten totdat een of beide andere wetsvoorstellen daar ook gereed voor waren.

De regering streeft ernaar zo snel mogelijk op de relatieve veilige winning van 12 miljard kuub te komen, om daarna in 2030 naar stopzetting van de winning te gaan. Voor het komend jaar zal de winning dalen naar 19 miljard kuub. Wanneer wil de regering de 12 miljard kuub bereikt hebben, zo vragen de leden van de fractie van D66.

Het kabinet wil de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk beëindigen en wil de winning ook zo snel mogelijk terugbrengen tot minder dan 12 miljard Nm³. Momenteel is de verwachting dat dit in een qua temperatuur gemiddeld jaar kan worden bereikt in het gasjaar 2021/2022, dat loopt van oktober 2021 t/m september 2022. Dit is ook opgenomen in het basispad.

Om de winning versneld af te bouwen is de regering afhankelijk van de medewerking van grootgebruikers. De Minister van EZK is met hen in gesprek. Kan de regering ons inzicht geven in de resultaten van deze gesprekken? Welke juridische middelen en faciliteiten wil de regering inzetten om grote bedrijven te stimuleren over te gaan tot hoogcalorisch gas en/of duurzamere productiemethodes, vragen de leden van de D66-fractie.

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat de bedrijven tot nog toe constructief willen meewerken aan de omschakeling van laagcalorisch gas naar een alternatieve energiebron. Dat betekent dat in samenwerking met GTS wordt gewerkt aan de voorbereidingen voor definitieve besluitvorming over ombouw van de individuele bedrijven. De inzet is om daar waar mogelijk laagcalorisch gas te vervangen door duurzame alternatieven. In de andere gevallen wordt toegewerkt naar omschakeling op hoogcalorisch gas. Om dit mogelijk te maken is een wijziging op de Gaswet in voorbereiding die GTS in staat stelt om een aansluiting van een betrokken bedrijf om te schakelen naar de ontvangst van hoogcalorisch in plaats van laagcalorisch gas en de kosten daarvan te kunnen doorrekenen in de tarieven. Indien op enig moment in het proces onvoldoende voortgang wordt gerealiseerd zal, zoals ik eerder aan de Tweede Kamer heb aangegeven, een meer dwingend spoor ingezet worden. Ik verken daarvoor de mogelijkheid om een verplichting voor omschakeling aan bedrijven op te leggen.

Eén van de faciliteiten die noodzakelijk zijn is de bouw van een bijmengfabriek hoogcalorisch gas met laagcalorisch gas, zo betoogt de regering. Het vorige kabinet heeft de bouw daarvan juist stopgezet zodat een en

ander nu langer gaat duren. Wat is het tijdsplan voor de bouw van deze fabriek? Wanneer kan de productie in Zuidbroek starten en welke kosten zijn aan dit project verbonden?

In de kamerbrief van 29 maart 2018 heb ik aangegeven dat het kabinet extra stikstofproductiecapaciteit noodzakelijk acht om het geadviseerde winningsniveau van 12 miljard Nm³ per jaar snel te kunnen halen en dat hierbij wordt ingezet op de bouw van een stikstofinstallatie in Zuidbroek met een productiecapaciteitsequivalent van ca. 7 miljard Nm³ per jaar in een koud jaar aan laagcalorisch gas. De geschatte investering hiervan van bedraagt € 500 miljoen (± 30%). Deze stikstofinstallatie kan operationeel zijn per 1 oktober 2022. Op mijn verzoek heeft GTS de (verdere) voorbereiding van de bouw ter hand genomen.

De procedure voor de bouw van de stikstofproductiefaciliteit valt onder de rijkscoördinatieregeling, waarmee de ruimtelijke inpassing en de benodigde vergunningen worden geregeld. De planning is er op gericht om uiterlijk 1 oktober 2022 operationeel te zijn. Daarvoor is het tijdsplan: begin 2019 ontwerpbesluiten (inpassingsplan en vergunningen); medio 2019 definitieve besluiten. Parallel daaraan start GTS met noodzakelijke grondwerkzaamheden. Vanaf de tweede helft 2019 kan GTS starten met de voorbereiding van de bouw, om de installatie in 2022 gereed te hebben.

In het wetsvoorstel introduceert de regering naast het «veiligheidsbegrip bewoners» het «veiligheidsbegrip leveringszekerheid». De Minister dient in dit wetsvoorstel ieder jaar bij de vaststelling van de operationele strategie een integrale afweging te maken van de verschillende belangen. Op de houder van de winningsvergunning Groningen rust de verplichting om de winning van het Groningenveld conform de door de Minister vastgestelde operationele strategie uit te voeren. Kan de regering verhelderen volgens welke criteria de Minister de weging plaats laat vinden om tot de operationele strategie te komen, zo vragen de leden van de D66-fractie. Voorts vragen zij in welke artikelen van het wetsvoorstel dit is vastgelegd.

Het kabinet heeft besloten om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk te beëindigen. Met een zo snel als mogelijke afbouw van de gaswinning is het belang van veiligheid maximaal zwaarwegend gemaakt. In de brief van 29 maart 2018 en de brief van 6 juni 2018 heb ik uiteengezet welke maatregelen genomen worden om de gaswinning ook daadwerkelijk te beëindigen. Dit zijn ambitieuze maar noodzakelijke maatregelen.

Tegelijkertijd moeten we accepteren dat het nog drie tot vier jaar zal duren om onder 12 miljard Nm³ te komen. In het wetsvoorstel is daarom een aantal criteria opgenomen die de Minister bij de vaststelling van de operationele strategie betreft. Deze criteria zijn opgenomen in artikel 52d, tweede lid. Het gaat dan om de afweging in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm van 10⁻⁵, het tempo van de afbouw van de vraag en het tempo van versterken van gebouwen. Indien woningen niet voldoen aan de 10⁻⁵ norm is het van belang hoe lang deze situatie duurt. Wordt er bijvoorbeeld binnen afzienbare tijd versterkt en gaat de gaswinning snel omlaag dan kan dit van invloed zijn op de afweging. Anderzijds wordt in de afweging betrokken in hoeverre de leveringszekerheid van de verschillende categorieën eindafnemers wordt geborgd. Hierbij is een belangrijke afweging dat kwetsbare afnemers, zoals huishoudens, zorginstellingen en nutsvoorzieningen wel van voldoende gas kunnen worden voorzien. Ook de maatschappelijke ontwrichting als gevolg van het afsluiten van verschillende categorieën afnemers en de maatschappe-

lijke ontwrichting als gevolg van de bodembeweging veroorzaakt door de winning van de gas uit het Groningenveld worden in de afweging meegenomen.

Naar aanleiding van de behandeling in de Tweede Kamer is er in het aardbevingsgebied onrust ontstaan over de juridische positie van burgers en instellingen die schade hebben. Kan de regering bevestigen dat dit wetsvoorstel en het voorstel dat komende is inzake de schadeafhandeling geenszins civiele procedures van burgers in de weg staat en dat naast een bestuursrechtelijke procedure ook een civielrechtelijke procedure gevolgd kan worden, vragen de leden van de D66-fractie.

De afhandeling van schade vindt plaats onder toepassing van de regels hierover uit het BW. De Mijnbouwwet kent geen regels voor het afhandelen van schade. Op dit moment kan een burger kiezen bij wie hij een verzoek om vergoeding van de schade als gevolg van de gaswinning indient: TCMG of NAM. Tegen een besluit van TCMG kan bezwaar worden gemaakt en kan beroep bij de bestuursrechter worden ingesteld. Indien een burger een verzoek bij NAM indient, staat de gang naar de civiele rechter open.

In het wetsvoorstel zijn geen bepalingen opgenomen die betrekking hebben op de afhandeling van schade. De twee hiervoor geschetste rechtsgangen blijven na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel onveranderd van toepassing. Het is mijn bedoeling om in het wetsvoorstel dat ik in voorbereiding heb over de schadeafhandeling een onafhankelijke publiekrechtelijke entiteit exclusief te belasten met de vaststelling en afhandeling van schade door bodembeweging die het gevolg is van de gaswinning uit het Groningenveld en de opslag bij Norg. Er zal dan nog maar één route zijn die gevolgd kan worden bij schade.

In de technische briefing werd opnieuw bevestigd dat de NAM (en haar eigenaren) aansprakelijk blijft voor de schade die in het verleden en de toekomst is gemaakt. Kan de regering de leden van de D66-fractie informeren waar dit is vastgelegd?

In het BW zijn de algemene regels voor aansprakelijkheid opgenomen. Voor een aantal activiteiten of situaties kent het BW aanvullende regels over de aansprakelijkheid. Mijnbouw is een van de activiteiten waarvoor het BW bijzondere regels kent.

Op grond van artikel 6:177 van het BW rust op de exploitant van een mijnbouwwerk een risicoaansprakelijkheid voor schade als gevolg van bodembeweging door de gaswinning. Voor het Groningenveld is dat NAM. Het wetsvoorstel stelt geen wijziging van dit artikel voor. Artikel 6:177 van het BW blijft (ongewijzigd) van toepassing op NAM en NAM blijft derhalve risicoaansprakelijk voor schade als gevolg van bodembeweging door de gaswinning.

En kan de regering aangeven welke afspraken er met de NAM en haar eigenaren over de winning, de gevolgen, de opbrengsten en de schadeafhandeling van de gaswinning Groningenveld zijn gemaakt in een separate afspraak?

In het Akkoord op Hoofdpijnen met Shell en ExxonMobil zijn afspraken gemaakt over de gaswinning in Groningen. Op deze afspraken ben ik meer uitgebreid ingegaan in mijn brief van 25 juni 2018 aan de Tweede Kamer (Kamerstuk, 33 529 nr. 493), waarnaar ik korthedshalve verwijs. Als bijlage bij deze brief is, geschoond van bedrijfsgevoelige informatie, het Akkoord op Hoofdpijnen opgenomen. Afgesproken is onder meer dat Shell

en ExxonMobil garanties geven dat NAM haar verplichting tot schade en versterken kan nakomen. Daarnaast doen Shell, ExxonMobil en NAM afstand van eventuele vorderingen op de Staat in verband met gasreserves in het Groningenveld die niet gewonnen zullen worden. Voor de leveringszekerheid is afgesproken dat Shell en ExxonMobil erop toezien dat NAM over voldoende financiële middelen beschikt voor de productie van Groningengas. Verder draagt NAM bij aan de kabinetsbijdrage voor versterking van de regio Groningen. Tenslotte is in het Akkoord op Hoofdpijnen afgesproken dat de afdrachtensystematiek van het Groningengas wordt aangepast. Er is overeengekomen dat de privaatrechtelijke overeenkomsten vervallen en de wettelijke afdrachten uit de Mijnbouwwet van toepassing worden op de opbrengsten en de kosten.

Het schema van de jaarlijkse cyclus gaswinning begint met een raming van de Gasunie Transport Services (GTS). De regering lijkt ervan uit te gaan dat GTS jaarlijks met een verminderd voorstel gaswinning de procedure ingaat. Waar is dat op gebaseerd? En wat als GTS niet in staat is tot een lagere raming te komen? De leden van de D66-fractie vragen de regering of zij de procedure kan aangeven om toch tot een veilig winningsniveau te komen.

Bij brief van 29 maart 2018 heeft het kabinet het voornemen bekend gemaakt gaswinning uit het Groningenveld op zo kort mogelijke termijn volledig te beëindigen. In deze brief is hierbij een basispad voor de afbouw van de gaswinning uit het Groningenveld van het kabinet weergegeven. Hierin is een aantal maatregelen verwerkt om de vraag naar Groningengas de komende jaren te verminderen zoals de verwerving van extra stikstofcapaciteit door middel van de bouw van een stikstofinstallatie in Zuidbroek en extra inkoop van stikstof, het omschakelen van grootverbruikers en een versnelde afbouw van export van laagcalorisch gas.

Dit wetsvoorstel draagt voorts bij aan het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld doordat jaarlijks wordt vastgesteld wat NAM mag produceren op basis van de raming van GTS. Hierbij is het uitgangspunt dat niet meer dan nodig voor de leveringszekerheid mag worden geproduceerd.

Het basispad dat door het kabinet is geschetst in de brief van 29 maart 2018 is gebaseerd op onder meer ramingen van GTS maar ook gesprekken die zijn gevoerd met grootverbruikers. Het basispad laat zien dat de gaswinning jaarlijks omlaag kan en dat op het moment dat de stikstofinstallatie operationeel is, een forse stap naar beneden kan worden gezet.

Een deel van de door het kabinet in gang gezette maatregelen is al door GTS in zijn vooruitzichten opgenomen. Op zijn laatst per oktober 2022, maar mogelijk al een jaar eerder, daalt het gaswinningsniveau tot onder de 12 miljard Nm³. Afhankelijk van het effect van de verschillende maatregelen kan het winningsniveau vanaf oktober 2022 dan fors lager uitvallen. Bij succesvolle ombouw van industriële grootverbruikers wordt een daling naar 7,5 miljard Nm³ voorzien. En als alle door het kabinet ingezette maatregelen slagen, ver daaronder. In de jaren daarna komt de nul in zicht. De beëindiging van gaswinning uit het Groningenveld is op basis van de huidige inzet te verwachten vanaf 2030, eveneens uitgaande van koude jaren.

Door jaarlijks een raming te laten maken door GTS en vervolgens jaarlijks een operationele strategie vast te stellen die gebaseerd is op deze raming, kan zo de gaswinning naar beneden worden bijgestuurd. Tegelijkertijd kan ook rekening worden gehouden met onverwachte tegenvallers. Als

onverhoopt blijkt dat bepaalde maatregelen langer op zich laten wachten of er uitval is van bestaande capaciteit dan kan daar rekening mee worden gehouden door een ander winningsniveau vast te stellen dan waar het basispad vanuit ging. Dit maakt de procedure om tot een vastgestelde operationele strategie te komen niet anders. Uitgangspunt is echter dat de gaswinning jaarlijks omlaag zal gaan.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van SP

1. Algemeen

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het «ontwerpinstemmingsbesluit Groningen gasveld 2018–2019» (24 augustus 2018) van de Minister van EZK.⁴ Betekent dit besluit (per uiterlijk 14 november) dat de behandeling van het wetsvoorstel door de Eerste Kamer weliswaar nog steeds urgent is, doch niet de hoge urgentie heeft waarvan de Minister van EZK in zijn brief aan de Kamer van 6 juli 2018 gewag maakte?⁵ De gaswinning Groningenveld 2018/19 wordt met het besluit immers vastgelegd.

Ik moet uiterlijk op 14 november 2018 een nieuw instemmingsbesluit nemen. Het is niet mogelijk om de nieuwe systematiek die het wetsvoorstel introduceert toe te passen omdat de vaststelling van de operationele strategie niet tijdig kon worden voorbereid. Ter illustratie: volgens het wetsvoorstel moet GTS voor 1 februari een raming opstellen. Op 1 februari 2018 was het besluit tot het beëindigen van de gaswinning uit het Groningenveld nog niet genomen – dat besluit is op 29 maart genomen – en was dit wetsvoorstel nog niet in voorbereiding. Ik hecht er wel belang aan dat het instemmingsbesluit, dat uitsluitend zal gelden voor het gasjaar 2018/2019, zo veel mogelijk in lijn is met het doel van het wetsvoorstel. Daarom wordt in het nieuwe artikel 167c van de Mijnbouwwet voorgesteld dat bij dit laatste instemmingsbesluit rekening wordt gehouden met de bijzondere functie van het Groningenveld en is het mogelijk om de veiligheidsbelangen en maatschappelijke belangen van leveringszekerheid op eenzelfde wijze mee te kunnen laten wegen als het veiligheidsbelang van de mijnbouw.

Daarnaast is een spoedige behandeling van het wetsvoorstel nodig om het doel van het wetsvoorstel – het minimaliseren van de winning van gas uit het Groningenveld – te behalen. Om dit doel te bereiken is een andere aansturing van de vergunninghouder noodzakelijk waarbij niet de vergunninghouder voorstelt hoeveel gas hij uit het Groningenveld wil winnen, maar de Minister bepaalt hoeveel hij moet winnen (niet meer, maar ook niet minder). Om de nieuwe systematiek met ingang van het gasjaar 2019/2020 operationeel te laten zijn, moet de operationele strategie worden voorbereid. Deze voorbereiding vergt, zeker voor de eerste keer, de nodige tijd. Om GTS zijn nieuwe wettelijk taak, het ramen van de hoeveelheid laagcalorisch gas die nodig is om aan de leveringszekerheid te voldoen, op te dragen, moeten deze onderdelen van het wetsvoorstel op 1 januari 2019 in werking treden.

2. Hoofdpijnen

De leden van de SP-fractie constateren dat de regering, op grond van het voorgestelde artikel 52d Mijnbouwwet, bevoegdheden naar zich toetrekt aangaande fundamentele keuzes tussen enerzijds de veiligheid van mensenlevens en anderzijds de voorziening van gas aan eindafnemers. Is er aangaande deze fundamentele keuze-bevoegdheden volgens de

⁴ Kamerstuk 33 529, nr. 523.

⁵ Kamerstuk 34 957, nr. B.

regering – Colijn indachtig – «voorshands nog geen enkele reden om werkelijk ongerust te zijn»?

Op grond van het wetsvoorstel stelt de Minister jaarlijks de operationele strategie vast. Hieruit volgt welke hoeveelheid gas NAM in een gasjaar uit het Groningenveld mag winnen (niet meer en niet minder). Bij het vaststellen van de operationele strategie moeten belangen en risico's worden afgewogen, waarbij het brede veiligheidsbelang een wezenlijk belang is. Ik wil hierbij benadrukken dat in het Groningse aardbevingsgebied sprake moet zijn van hetzelfde veiligheidsniveau als elders in Nederland. Daarom is de veiligheidsnorm voor geïnduceerde aardbevingen voor de sterkte van bouwwerken vastgesteld op het niveau van een individueel risico van 10^{-5} per jaar.

In het voorgestelde artikel 52d, tweede lid, van de Mijnbouwwet is opgenomen welke andere belangen de Minister bij het vaststellen van de operationele strategie moet betrekken. De Minister moet dit besluit motiveren. Op grond van het voorgestelde vijfde lid worden bijzondere eisen aan deze motiveringsplicht gesteld: de Minister moet ieder jaar voor een ieder inzichtelijk en navolgbaar motiveren op welke wijze een zwaarwegend belang is toegekend aan de veiligheidsrisico's voor omwonenden als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de winning van gas uit het Groningenveld. Deze motiveringsplicht geeft aan dat er nooit lichtvaardig wordt besloten over de winning van gas uit het Groningenveld. De komende jaren worden er van zowel grootverbruikers als consumenten inspanningen verwacht om de vraag naar laagcalorisch gas te verminderen zodat de winning van gas uit het Groningenveld daadwerkelijk 2030 kan worden beëindigd.

Hoe – met welke specifieke middelen – en op welke momenten, denkt de regering dat het parlement over de genoemde keuzes nog effectief sturend zijn controlerende taak kan uitvoeren?

De democratische controle op de besluitvorming wordt met het wetsvoorstel in die zin versterkt dat de Minister jaarlijks een besluit moet nemen, in tegenstelling tot de reguliere instemmingsbesluiten die voor een langere periode kunnen worden genomen. Het parlement kan de Minister jaarlijks aanspreken over de vastgestelde operationele strategie.

3. Inhoud wetsvoorstel

3.1 Veiligheidsbegrip

3.1.1 Veiligheidsbelang en maatschappelijk belang

De leden van de SP-fractie hebben zeven vragen over het in het wetsvoorstel gebezigde veiligheidsbegrip in samenhang met de gebezigde termen «veiligheidsbelang» en «maatschappelijk belang». Het betreft hier de voorgestelde wijziging [vw] van de Mijnbouwwet.⁶

Vw art. 52a omschrijft de term «veiligheidsbelang» als veiligheidsrisico's voor omwonenden en veiligheidsrisico's voor eindafnemers van gas. Vw art. 52d gebruikt naast de term «veiligheidsbelang» – en kennelijk nevensgeschikt – tevens de term «maatschappelijk belang». Deze laatste term is echter in de huidige of de voorgestelde wijziging van de Mijnbouwwet niet omschreven. Door deze leemte in het wetsvoorstel geeft vw art. 52d een onduidelijke bevoegdheid aan de Minister, omdat onduidelijk is hoe dit belang zich verhoudt tot het reeds tweeledige

⁶ Gewijzigd voorstel van wet, kamerstuk 34 957, nr. A.

«veiligheidsbelang» De leden van de SP-fractie vragen de regering dit «maatschappelijk belang» helder te omschrijven.

In het wetsvoorstel wordt een onderscheid gemaakt tussen enerzijds het veiligheidsbelang dat uit twee componenten bestaat en anderzijds het maatschappelijk belang van leveringszekerheid. Het begrip «maatschappelijk belang» van leveringszekerheid betreft alle maatschappelijke gevolgen, van het niet kunnen leveren van laagcalorisch gas aan eindverbruikers, die geen direct veiligheidsbelang hebben. Het begrip maatschappelijk belang is opgenomen in het wetsvoorstel omdat het niet kunnen voorzien van eindafnemers van geschikt gas grote maatschappelijk gevolgen kan hebben, zonder dat de veiligheid direct in het geding is.

De Minister kan hierdoor in zijn afweging de ontwrichtende maatschappelijke gevolgen van het afsluiten van eindverbruikers meenemen. Het kan gaan om de bakker op de hoek, winkelstraten, tuinders en bedrijfspanden. Bedrijven produceren en verkopen producten die de samenleving voorzien in hun eerste levensbehoeften. Het stilvallen van (een deel van) deze activiteiten heeft grote consequenties voor de Nederlandse maatschappij. 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. In het voorgestelde artikel 52d van de Mijnbouwwet zijn criteria opgenomen die bij de vaststelling van het veiligheidsbelang en het maatschappelijk belang dat is verbonden aan het niet kunnen voorzien van eindafnemers van laagcalorisch gas worden betrokken.

Ook vragen zij of de regering voornemens is deze leemte in het wetsvoorstel in een nieuw wetswijzigingsvoorstel te herstellen. Zo ja, per wanneer? Zo nee, waarom niet?

Het advies van de Raad van State gaat eveneens in op deze kwestie, onder andere in het volgende citaat (blz.4):⁷ «Het wetsvoorstel geeft in het cruciale voorgestelde artikel 52d de Minister echter een ongebonden bevoegdheid de operationele strategie vast te stellen en te wijzigen, waarbij hij «het» veiligheidsbelang en het maatschappelijk belang «betreft».» (Cursivering toegevoegd.) Daarbij merken de leden van SP-fractie op dat de Raad een invulling van het wetsvoorstel geeft die in het wetsvoorstel zelf niet direct terug te vinden is. De Raad schrijft (blz.1): «Zowel het belang van veiligheid voor de inwoners en het belang van veiligheid van leveringszekerheid, als het maatschappelijk belang van leveringszekerheid (lees: werkgelegenheid) moet in de procedure worden afgewogen.» (De toevoeging «lees: werkgelegenheid» is van de Raad.) De Raad schrijft eveneens (blz. 3–4): «Dit maatschappelijk belang wordt in het wetsvoorstel niet gedefinieerd. Blijkens de toelichting [voetnoot RvS: paragraaf 3.2] moet daaronder worden verstaan de economische consequenties van het langdurig afsluiten van bedrijven van gas, zoals het ontslaan van medewerkers en faillissementen. Duidelijk is dat het maatschappelijk belang van leveringszekerheid dus een nogal ruime betekenis kan hebben.»

Op vragen van de VVD-fractie in de Tweede Kamer antwoordt de regering in de Nota naar aanleiding van het verslag (blz. 22):⁸ «Het begrip maatschappelijk belang bestaat uit vele aspecten en leent zich daarmee niet goed voor definiëring in de wet. Wel is in de memorie van toelichting beschreven wat onder maatschappelijk belang wordt verstaan.»

⁷ Kamerstuk 34 957, nr. 3.

⁸ Nota naar aanleiding van het verslag Tweede Kamer (kamerstuk 34 957, nr. 14).

De leden van de SP-fractie houden de regering voor dat indien «maatschappelijk belang» zich niet leent voor definiëring in de wet, de regering de term niet behoort te gebruiken in de wet, en zeker niet in een «cruciaal artikel» (zoals de Raad van State het duidt). Immers, door een ongedefinieerde term te gebruiken, geeft de regering zichzelf een onduidelijke bevoegdheid, die derhalve niet effectief te controleren valt door het parlement. (De genoemde «beschrijving» in de memorie van toelichting is overigens uiterst summier – en daarmee volgens de leden van de SP-fractie sowieso volstrekt onvoldoende – tenzij de regering zich neerlegt bij de duiding van de Raad van State, in welk geval deze omschrijving in een nieuw wetswijzigingsvoorstel kan worden opgenomen.)

De leden van de SP-fractie vragen de regering of zij in het algemeen instemt met de visie dat essentiële termen uit wetsvoorstellen in de wet zelf omschreven dienen te worden, en dat een memorie van toelichting slechts een eventuele verduidelijking van zo'n omschrijving geeft, en wel wanneer de omschrijving voor meerdere interpretaties vatbaar zou kunnen zijn?⁹

Het is niet zo dat alle essentiële termen die in de wet voorkomen ook daadwerkelijk in de wet gedefinieerd moeten worden. In dit geval is ervoor gekozen om het maatschappelijk belang dat is verbonden aan het niet kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas in de wet niet nader te omschrijven, juist omdat er zoveel verschillende aspecten aan dat belang kunnen zijn verbonden. Het opnemen van een omschrijving in dit wetsvoorstel zou er onverhoopt toe kunnen leiden dat gevolgen die in de praktijk blijken op te treden, maar desalniettemin niet in de definitie zijn opgenomen, ten onrechte niet zouden kunnen worden meegewogen. Dat zou een evenwichtige bestuurlijke afweging kunnen belemmeren.

Daarom is ervoor gekozen om enkel in de memorie van toelichting in te gaan op de vele aspecten die aan het maatschappelijk belang van leveringszekerheid kleven. Ik zie daarom geen noodzaak een wetswijziging voor te bereiden.

Voorts merken de leden van de SP-fractie op dat de regering in de memorie van toelichting (blz. 11) stelt: «De Minister betreft bij de vaststelling van de operationele strategie het veiligheidsbelang en het maatschappelijke belang dat verbonden is aan het niet kunnen voorzien van eindverbruikers van de benodigde hoeveelheid geschikt gas. ... het brede maatschappelijke belang van het kunnen voldoen aan de vraag aan gas.» (Zie eveneens blz. 15.)¹⁰ Volgens de leden van SP-fractie is dit geen toelichtende verduidelijking, doch – integendeel – de introductie van een inconsistentie ten opzichte van het wetsvoorstel, waarmee de regering een terminologische chaos creëert. Immers, het hier geduide «maatschappelijk belang» is deel van het «veiligheidsbelang» uit artikel 52a – of ziet de regering dit intussen anders en is zij voornemens art. 52a in een nieuwe wetswijziging te herzien?

Het veiligheidsbelang bestaat uit twee componenten, te weten de veiligheidsrisico's voor omwonenden als gevolg van bodembeweging en de veiligheidsrisico's als gevolg van het niet kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas te voorzien. Naast dit belang, dus niet binnen dit veiligheidsbelang, wordt bij het besluit tot vaststelling van de operationele strategie ook het

⁹ De woordvoerder van de SP-fractie dankt Prof. mr. dr. Herman van Gunsteren voor zijn juridisch advies op dit punt.

¹⁰ Kamerstuk 34 957, nr. 2.

maatschappelijk belang betrokken dat verbonden is aan het niet kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas. Het maatschappelijk belang van leveringszekerheid is dus een apart belang naast het veiligheidsbelang. Aanpassing van de definitie van veiligheidsbelang uit het voorgestelde artikel 52a van de Mijnbouwwet is om die reden dan ook niet noodzakelijk.

Is de regering het met de leden van de SP-fractie eens dat een wet en wetsvoorstel altijd leidend (bovengeschikt) is in verhouding tot Memories en Nota's?

Met de leden van de SP-fractie deel ik de mening dat de wettekst leidend is ten opzichte van de memorie van toelichting en eventuele nota's hierover. Deze documenten maken wel onderdeel uit van de parlementaire geschiedenis en kunnen behulpzaam zijn bij de uitleg van de wettekst dan wel het doorgronden van de achtergronden daarvan.

Is de regering het eens met de leden van de SP-fractie dat zij (regering) op dit punt de Tweede Kamer verkeerd geïnformeerd heeft over het wetsvoorstel? ¹¹

In alle stukken is het uitgangspunt steeds geweest dat bij de vaststelling van de operationele strategie een weging zal plaatsvinden tussen enerzijds het veiligheidsbelang, bestaande uit twee componenten, en anderzijds het maatschappelijk belang dat is verbonden aan leveringszekerheid. De Tweede Kamer is hierover naar mijn mening dan ook juist geïnformeerd.

3.1.2 Veiligheidsrisico's en veiligheidsnormen

De leden van de SP-fractie hebben negentien vragen over de veiligheidsrisico's en de veiligheidsnorm waar het wetsvoorstel gewag van maakt.

Risico en onzekerheid

Het wetsvoorstel zelf gebruikt de term «risico», doch niet de term «onzekerheid». Maakt de regering een onderscheid tussen risico's en onzekerheden? Zo nee, waarom niet, en zo ja kan de regering aangeven hoe zij deze termen onderscheidt?

Het veiligheidsrisico in het aardbevingsgebied, ook wel seismisch risico genoemd, is de combinatie van de kans op grondversnellingen ten gevolge van een geïnduceerde aardbeving (de seismische dreiging) en de kwetsbaarheid van constructies, zoals de sterkte van huizen en aanwezigheid van mensen. Het veiligheidsrisico wordt verminderd door de combinatie van afnemende seismiciteit (onder meer als gevolg van dalende gaswinning) en door versterking van risicovolle gebouwen.

Het beleid voor de risico's van geïnduceerde aardbevingen als gevolg van de Groningse gaswinning is eind 2015 vastgesteld door het kabinet, met gebruikmaking van advies door de commissie Meijdam (Kamerstuk 33 529, nr. 205 en Kamerstuk 33 529, nr. 212).

De risicoanalyses worden jaarlijks opnieuw uitgevoerd, zodat onzekerheden in de variabelen verwerkt kunnen worden. Daarbij is het belangrijk

¹¹ Zie ook de Nota naar aanleiding van het verslag (blz. 22) waar de regering op vragen van de D66-fractie TK stelt: «Het veiligheidsbelang en het maatschappelijk belang van leveringszekerheid worden beide meegewogen bij het besluit dat de Minister neemt over de operationele strategie.» (Kamerstuk 34 957, nr. 14).

om de meest recente inzichten te benutten in de kennis van de ondergrond en van de sterkte van gebouwen, en in de verwachte productiegegevens. Ook de op dat moment gerealiseerde tijdelijke en structurele versterkingsmaatregelen worden verwerkt in de risicoanalyse. Kortom, in de risicoberekening worden onzekerheden meegenomen.

Veiligheidsnorm(en)

De leden van de SP-fractie vragen de regering waarop de veiligheidsnormen voor omwonenden Groningenveld van IAR 10^{-5} en IAR 10^{-4} inhoudelijk gebaseerd zijn.¹² Zijn deze normen inhoudelijk onderbouwd (zo ja, hoe) of gaat het geheel of ten dele om normen die (thans) feitelijk realiseerbaar worden geacht?

De veiligheidsnorm dat het individueel overlijdensrisico niet hoger mag zijn dan 10^{-5} per jaar wordt in meerdere domeinen gebruikt, bijvoorbeeld bij de veiligheid ten aanzien van overstromingen. Ook voor het risico naar aanleiding van geïnduceerde aardbevingen in Groningen is de veiligheidsnorm vastgesteld op 10^{-5} , dus de kans van maximaal 1 op de 100.000 per jaar. De veiligheidsnorm weerspiegelt een politiek-bestuurlijke afweging en is dus niet bepaald op grond van huidige haalbaarheid.

De verbinding tussen veiligheidsnorm en realiseerbaarheid wordt gelegd in het risicobeleid. In het beleid voor het overstromingsrisico heeft het kabinet bepaald dat de veiligheidsnorm voor het overstromingsrisico uiterlijk in 2050 in het hele land gerealiseerd moet zijn. In het beleid voor het risico naar aanleiding van geïnduceerde aardbevingen in Groningen is bepaald dat gebouwen binnen vijf jaar na inspectie aan de veiligheidsnorm moeten voldoen, en dat gebouwen met een groter risico dan 10^{-4} met voorrang versterkt moeten worden.

De leden van de SP-fractie merken op dat terwijl vw art. 52a Mijnbouwwet een onderscheid maakt tussen veiligheidsrisico's voor omwonenden en veiligheidsrisico's voor eindafnemers van gas, vw art.52d, lid 2, sub a niettemin gewag maakt van «de» veiligheidsnorm van 10^{-5} (inhoudende dat de kans dat iemand komt te overlijden door een aardbeving niet groter mag zijn dan 1 op de 100.000 per jaar). In dit verband vragen de leden van de SP-fractie waarom het wetsvoorstel zelf geen gewag maakt van de 90 procent lagere tijdelijke veiligheidsnorm omwonenden van 10^{-4} ? Deze tijdelijke norm staat slechts in de memorie van toelichting (blz. 3). Dit is evident geen toelichtende interpretatie van de veiligheidsnorm van 10^{-5} uit de wettekst, doch een andere norm, zij het een tijdelijke.¹³ Deelt de regering deze opvatting?

Er is één veiligheidsnorm voor het risico naar aanleiding van geïnduceerde aardbevingen in Groningen, namelijk een jaarlijks individueel risico van maximaal 1 op de 100.000 (10^{-5}). Het risicobeleid geeft aan hoe om te gaan met situaties waarin het risico tussen 10^{-4} en 10^{-5} zit en met risico's hoger dan 10^{-4} (zie verder het antwoord op de vorige vraag).

In de memorie van toelichting wordt op bladzijde 6 gerefereerd aan 10^{-4} om te illustreren dat wanneer er gebouwen zouden zijn met een risico dat groter is dan 10^{-4} volgens het risicobeleid de veiligheid voor deze gebouwen zo snel mogelijk verhoogd zou moeten worden, zodat ook die

¹² IAR: Individueel aardbevingsrisico. (Deze term komt uit kamerstuk 33 529. nr. 523, blz. 9, van 24 augustus 2018, en komt tot nu toe niet voor in de Kamerstukken 34 957).

¹³ De woordvoerder van de SP-fractie dankt Prof. mr. dr. Herman van Gunsteren voor zijn juridisch advies op dit punt.

huizen kunnen voldoen aan de norm van 10^{-5} . Hiermee is niet bedoeld een afwijkende veiligheidsnorm te creëren voor het wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie merken op dat er in de Kamerstukken bij het onderhavige wetsvoorstel (34 957) slechts sprake is van de normen [IAR] 10^{-5} en [IAR] 10^{-4} . Echter, in kamerstuk 33 528, nr. 523 (ontwerpbesluit gaswinning 2018/19 van 24 augustus 2018) lijkt het dat er gebouwen zijn waarvan «het individueel risico groter is dan 10^{-4} (verwachtingswaarde)».¹⁴ Om hoeveel gebouwen gaat het hier en wat is voor deze gebouwen samen het gemiddelde risico (uitgedrukt in een getal zonder exponent)? Per wanneer zijn al deze gebouwen naar verwachting voldoende versterkt om tenminste aan de IAR 10^{-4} norm te voldoen?

SodM heeft in zijn advies aangegeven dat er op dit moment geen gebouwen zijn die niet voldoen aan de norm 10^{-4} . Er zijn 1500 gebouwen die volgens het advies van de Mijnraad op dit moment uitgaande van de verwachtingswaarde niet voldoen aan de norm van 10^{-5} . Deze gebouwen worden met voorrang versterkt.

Veiligheidsnorm en de gehanteerde modellen

De leden van de SP-fractie constateren dat de memorie van toelichting (blz. 12–15) aangeeft dat het voldoen aan de veiligheidsnormen (omwonenden) van 10^{-5} dan wel 10^{-4} in hoge mate is gebaseerd op door de vergunninghouder NAM opgestelde modellen; «modellen die zijn en nog steeds worden ontwikkeld» en die beoordeeld worden door het Staatstoezicht op de mijnen (SodM) en TNO. Gegeven dat de sterkte of zwakte van modellen in hoge mate gerelateerd is aan de veronderstellingen die erin gehanteerd worden, hebben de leden van de SP-fractie dertien vragen over het genoemde NAM-model en de beoordeling ervan. Bij die vragen, (a)-(k) onderstaand, gaat het vooral om de modeluitkomst betreffende de veiligheidsnorm(en) omwonenden. (a) Welke zijn, in volgorde, de vijf kwantitatief belangrijkste veronderstellingen in het NAM-model?¹⁵ Hoe zijn deze vijf veronderstellingen te rangschikken in mate van onzekerheid? (b) Welke overige vijf veronderstellingen zijn aan te merken als zeer onzeker, of als zeer gevoelig?¹⁶ (c) Welke zijn, in beide gevallen (a en b), de onzekerheidsmarges (indien bekend, en uitgedrukt in percentages)? (d) Hoe heeft de NAM deze veronderstellingen en onzekerheden precies schriftelijk geformuleerd? (Graag met bronverwijzing.) (e) Hoe hebben het SodM en TNO zich schriftelijk uitgelaten over deze veronderstellingen en onzekerheden? (Graag met bronverwijzing.) Of hebben het SodM en TNO zich daarover niet uitgelaten? Zo nee, waarom niet?

Het voorliggende wetsvoorstel is bedoeld om de gaswinning te kunnen minimaliseren, en verandert niets aan de veiligheidsnorm en heeft geen directe betrekking op de versterkingsoperatie of de modelering van de veiligheid.

Ik ga ervan uit dat met «NAM-model» bedoeld wordt op de zogeheten Hazard and Risk Assessment (HRA) berekeningsmethodiek. NAM is op grond van de Mijnbouwwet verplicht om in haar winningsplan een seismische risicoanalyse uit te voeren. Er zijn verschillende factoren in

¹⁴ Blz. 8. Het is onduidelijk hoe dit zich verhoudt tot het gestelde onderaan blz. 29 en 3e alinea blz. 34.

¹⁵ Het mogen er ook tien zijn.

¹⁶ Gevoeligheid betreft het effect op de uitkomst van een kleine wijziging in een input-variabele.

deze analyse die een bepaalde mate van onzekerheid kennen, waaronder het ondergrondmodel, het seismologisch model, de verhouding tussen de kleinere en grotere bevingen, de spanningsverlaging op de breuken na een beving, de complexiteit van de ondergrond, de overdracht van trillingen op gebouwen, en het gedrag van gebouwen ten gevolge van een beving. De onzekere factoren worden in het HRA-model expliciet meegenomen, in de «Monte Carlo analyse» of in het «logic tree» model.

Het gebruik van het HRA-model is niet nieuw. Ook het oude meerjarenprogramma versterking, dat de afgelopen jaren onder leiding van de NCG is uitgevoerd, was gebaseerd op dit model. Het model werd en wordt gebruikt om de gebouwen met de grootste kans op onveiligheid te prioriteren, maar is niet geschikt om vervolgens te bepalen welke versterkingsmaatregelen moeten worden getroffen.

De HRA berekeningsmethodiek is internationaal gereviewd door vooraanstaande aardbevingsdeskundigen van onder meer Stanford University, Universiteit Sapienza Rome, National Technical University of Athens, Norwegian University of Science and Technology en de US Geological Survey, en de berekeningen worden beoordeeld door SodM. Ook in het recente integrerend advies van de Mijnraad wordt gewezen op het feit dat het model gebaseerd is op de op dit moment beste wetenschappelijke kennis.

TNO heeft een eerdere versie van het HRA-model geanalyseerd en nagebouwd. Ik heb recentelijk TNO gevraagd om onderzoek te doen naar alle onderliggende aannames in de HRA.

Alle adviezen en rapporten met betrekking tot seismische risicoanalyses in relatie tot het Groningenveld van TNO zijn openbaar en beschikbaar op de website van het Nederlands Olie en Gas portaal (NLOG)¹⁷, wat beheerd wordt door TNO. In het laatste advies van TNO (d.d. 27 juni 2018) voor het ontwerpinstemmingsbesluit wordt aangegeven: «Voor nu beschouwt TNO de resultaten van het NAM V5 model als een conservatieve inschatting.» De adviezen van SodM hierover zijn openbaar en beschikbaar via de website van SodM.

Hieronder geef ik enkele verwijzingen naar rapporten waar onzekerheden in worden besproken:

Assessment of Hazard Building Damage and Risk for Induced Seismicity in Groningen – 2017¹⁸. Dit rapport beschrijft de huidige versie van het model gebruikt voor het maken van de Hazard and Risk Assessment. In hoofdstuk 9 van dit rapport worden de epistemische onzekerheden besproken. In sectie «Sensitivity to epistemic uncertainties» op bladzijde 190 wordt een overzicht gegeven van de onzekerheden met de grootste invloed op het berekende risico. De logic tree (figuur 9.10) en de gevoeligheidsanalyse van de invloed van de meest belangrijke factoren op het plaatsgebonden veiligheidsrisico (LPR) en op het aantal gebouwen waar de veiligheidsnorm van 10^{-5} wordt overschreden, zijn hier opgenomen.

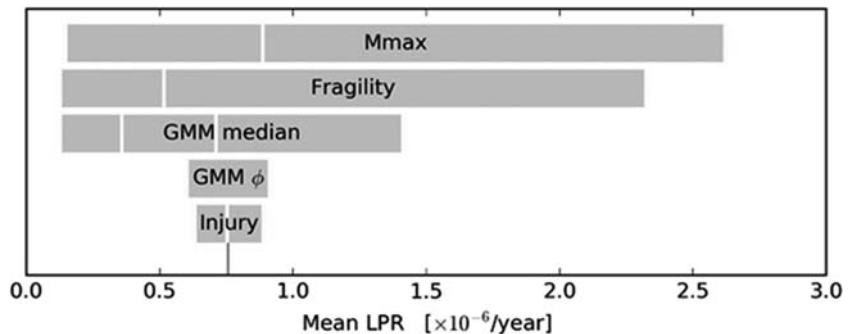
Inmiddels is de Hazard and Risk Assessment geactualiseerd voor het productiescenario van het basispad van het kabinet. Hiervoor is hetzelfde model gebruikt.

¹⁷ www.nlog.nl.

¹⁸ <https://nam-feitenencijfers.data-app.nl/download/rapportdialog/1ee56508-a3e2-4033-83c5-f5bcdeac2e92>.

Seismic Risk Assessment for Production Scenario «Basispad Kabinet» for the Groningen field (Addendum to: Induced Seismicity in Groningen Assessment of Hazard, Building Damage and Risk (November 2017)¹⁹
 Seismische Risicoinschatting Productie Scenario «Basispad Kabinet» voor het Groningen veld Addendum to: Induced Seismicity in Groningen Assessment of Hazard, Building Damage and Risk (November 2017) – Nederlandse Samenvatting²⁰

Hieronder het geactualiseerde tornadodiagram voor het basispad van het kabinet (actualisatie voor productie scenario of figuur 9.11 uit de november hazard and risk assessment).



In een recent advies van het panel van hoogleraren wordt de impact van de Mmax besproken. Zowel in een appendix van de Hazard and Risk Assessment voor het basispad van het kabinet als in een recent rapport van NAM, is een gevoeligheidsanalyse opgenomen waaruit blijkt dat de Hazard and Risk Assessment conservatief is.

(f) Hebben het SodM en TNO op bovenstaande punten (a)-(c), of op andere punten, de NAM gevraagd om bijstellingen van het model? Zo ja, op welke punten? (Graag met bronverwijzing.)

Alle adviezen en rapporten met betrekking tot het Groningenveld van TNO zijn openbaar beschikbaar op de website van het NLOG. In de adviesrapporten van TNO is meerdere malen om bijstellingen gevraagd onder andere vanwege het compactiemodel²¹ en het effect van de aanwezige breuken in de ondergrond op het voorkomen van bevingen^{22, 23, 24}. De adviezen van SodM zijn openbaar en beschikbaar via de website van SodM. De rapporten van NAM inclusief informatie over de versies van de modellen zijn te vinden op de website van NAM²⁵.

(g) Stel, hypothetisch, dat alle gebouwde objecten rondom het Groningenveld volgens de huidige normen voldoende versterkt zouden zijn. Als we dan zien naar: ten eerste, de huidige stand van ontwikkeling van het NAM-model, of de NAM-modellen voor het Groningenveld (eind september 2018); ten tweede, de verwachte GTS-raming van de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas voor gasjaar 2018/19; op welk aardbevingsveiligheidsniveau-omwonenden zou de NAM-raming dan

¹⁹ <https://nam-feitenencijfers.data-app.nl/download/rapportdialog/3bebaa86-70cd-4d72-bf22-2346796d69ac>.

²⁰ <https://nam-feitenencijfers.data-app.nl/download/rapportdialog/f3de0299-b780-4641-b52f-2278ef89a844>.

²¹ advies 2013, TNO 2013 R11953.

²² advies 22 juni 2015, AGE 15-10.036.

²³ advies 10 november 2015 TNO 2015 R11367.

²⁴ advies 14 april 2016 TNO 2016 R10425.

²⁵ <https://www.nam.nl/feiten-en-cijfers/onderzoeksrapporten.html>.

uitkomen in 2018/19? – uitgedrukt in een niet-exponentieel overlijdensrisico-verhoudingsgetal 1:x, bijvoorbeeld overlijdensrisico 1:68.000 per jaar.

In het hypothetische geval dat alle gebouwde objecten rondom het Groningenveld volgens de huidige normen voldoende versterkt zouden zijn dan zou dit betekenen dat alle gebouwen aan de norm van 10^{-5} voldoen. Anders gezegd betekent dit dat het individueel risico lager is dan 1 op de 100.000 per jaar. Het risico, in de HRA wordt de term Local personal Risk gehanteerd, volgt uit de berekeningen van NAM (Seismic Risk Assessment for Production Scenario «Basispad Kabinet» for the Groningen field (Addendum to: Induced Seismicity in Groningen Assessment of Hazard, Building Damage and Risk (November 2017)). Voor het gasjaar 2018/2019 laat figuur 5.1a van dit NAM rapport het aantal gebouwen zien dat blootgesteld is aan een bepaald niveau van risico. Hieruit volgt dat het risico varieert over het Groningenveld van $6 \cdot 10^{-5}$ /jaar tot 10^{-7} /jaar, wat overeenkomt met een IAR van respectievelijk 1 op de 100.0001 op de 16.666 per jaar en 1 op de 10.000.000 per jaar. Zie ook het figuur bij antwoord a tot en met e.

(h) Noem het getal x (onder punt g) de midden-raming of «verwachtingswaarde». Indien alle bekende onzekerheden uit het NAM-model meegenomen worden, welke is dan volgens het SodM de onzekerheidsmarge (in percentages) van het getal x?; en welke is deze volgens TNO?

In een van de deelrapportages van het door mij overgenomen integrerend Mijnsraad advies gaat een panel van hoogleraren in op de berekeningswijze («definitief advies panel van hoogleraren over risicobeleid en veiligheidsmaatregelen geïnduceerd aardbevingsrisico»). Hierin staat beschreven dat het risico moet worden berekend: «zonder toevoeging van extra onzekerheidsmarges die een systematische fout introduceren. De bekende onzekerheden worden in de kansverdeling verwerkt zonder introductie van ad hoc veiligheidsmarges.» De uiteindelijke waarde voor het individueel risico is gezien het voorgaande een verwachtingswaarde. Een onzekerheidsmarge rond het door deze leden voorstelde «getal x» is dan ook wiskundig niet correct. De onzekerheden dienen in de onderliggende kansverdelingen te worden verdisconteerd.

(i) Welk aantal fte hadden het SodM en TNO tot nog toe beschikbaar voor het doornemen van en rapporten over het betreffende NAM-model (of modellen)? Hoe ligt dit voor de komende jaren?

SodM heeft over de afgelopen jaren (sinds augustus 2012) 2–3 fte voltijd aan het Groningen dossier besteed. De komende jaren zal dit aantal naar aanleiding van de ontwikkeling van het toezicht op de veiligheid verder uitbreiden.

Het aantal fte bij TNO is wisselend geweest en afhankelijk van de vraagstellingen van mijn ministerie en SodM. Het aantal fte voor de toekomst is afhankelijk van toekomstige vragen die aan TNO worden gesteld en zijn nu niet te voorspellen. Het aantal personen bij TNO wat kennis heeft van het Groningen dossier is ongeveer 40 personen.

(j) Hoe frequent was er tussen NAM en het SodM en tussen NAM en TNO overleg over het model (gemiddeld aantal vergaderingen per maand – over welke tijdperiode)?

SodM heeft over het algemeen maandelijks contact met NAM over de ontwikkelingen in het model. Op momenten dat de ontwikkelingen snel gaan kan dit frequenter zijn. Daarnaast zijn er grotere bijeenkomsten. Het aantal van deze bijeenkomsten per maand is wisselend geweest en

eveneens afhankelijk van het proces wat op dat moment gaande was. NAM is met de modellen begonnen in 2012/2013. In deze beginperiode en rond de inzet van de modellen voor de verschillende winningsplannen (2013/2016) zijn meer bijeenkomsten geweest. Het aantal bijeenkomsten per maand tussen TNO en NAM is ook wisselend geweest en afhankelijk van het proces wat op dat moment gaande was. In de beginperiode zijn maximaal 1x per maand bijeenkomsten geweest. Voor de onafhankelijke modelketen Groningen wordt alleen contact gezocht met NAM waar dat nodig is ter begrip van de modelketen om de onafhankelijkheid van TNO te waarborgen.

(k) Aan hoeveel ambtelijke staf (fte) heeft het Ministerie EZK opgedragen om het NAM-model en de adviezen van het SodM en TNO te doorgronden?

Binnen de directies van mijn ministerie die aan gaswinning en de gevolgen voor Groningen werken was er voor deze taak specifiek een team van 4 fte beschikbaar voor doorgronden van het HRA-model en de adviezen van TNO.

3.3 Besluitvormingsproces Groningenveld

De leden van de SP-fractie hebben zeven vragen naar aanleiding van de door de netbeheerder van het landelijk gastransportnet (GTS) op te stellen raming van de in een gasjaar benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas. (a) De Nederlandse staat heft belastingen op gasverbruik. Is de regering voornemens die belasting, met name voor bedrijven, te differentiëren voor laag- en hoogcalorisch gas? Zo nee, waarom niet? Zo ja, per wanneer?

Ten behoeve van de reductie van de vraag heb ik ervoor gekozen om zoveel mogelijk het pad van vrijwilligheid en samenwerking te volgen. Deze aanpak biedt de mogelijkheid om te verkennen welke dwingende maatregelen echt noodzakelijk zijn. Gesprekken met gebruikers over afbouw van het gebruik van Groningengas zijn in volle gang, en verlopen in constructieve sfeer. Indien in gesprekken of bij uitvoering blijkt dat de doelstelling zonder dwingende maatregelen niet haalbaar is, kan onder andere ook gekeken worden naar differentiatie van belasting voor laag- en hoogcalorisch gas. Ik heb reeds onderzocht of deze differentiatie van belasting mogelijk en wenselijk is. Als de belastingheffing op gas gebaseerd zou worden op volume in plaats van energie-inhoud, dan zou de differentiatie in de praktijk mogelijk zijn. Dit zou een verhoging van belasting op laagcalorisch gas betekenen. Aandachtspunt hierbij is dat dit zowel voor bedrijven als voor huishoudens en andere gebruikers zou gelden. Daarbij heeft deze maatregel geen invloed op een significant deel van de energie-intensieve industrie, waaronder metaal- en bakstenenfabrikanten, gezien de ontheffing van belasting die deze sectoren momenteel genieten.

(b) Nederland heeft een degressief belastingtarief voor gasverbruik.²⁶ Is de regering voornemens om dit degressieve tarief om te zetten in een proportioneel en vervolgens een progressief tarief? Zo nee, waarom niet? Zo ja, per wanneer?

²⁶ PWC, «Vergelijking gas- en elektriciteitsprijzen 2017» (rapport voor Ministerie EZ, 29-05-2018). Dit rapport onderscheidt de verbruikerscategorieën: MKB, Klein industrieel, Industrieel en Groot industrieel.
<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2018/05/29/vergelijking-van-gas-en-energieprijzen-2017/vergelijking-van-gas-en-energieprijzen-2017.pdf>.

Het uitgangspunt van de energiebelasting is dat de vervuiler betaalt. Bij de tariefstelling spelen verder de gevolgen voor huishoudens en bedrijven een rol. Het degressieve tarief voorkomt een concurrentienadeel voor de energie-intensieve industrie in Nederland ten opzichte van deze industrie in het buitenland. In het buitenland gelden namelijk vergelijkbare verlaagde tarieven voor grootverbruik. Het hanteren van een vlak of een progressief tarief in de energiebelasting zou een substantiële lastenverzwaring betekenen voor een beperkte groep bedrijven. Bij het unilateraal doorvoeren van een dergelijke forse lastenverzwaring is de kans reëel dat deze internationaal opererende bedrijven hun activiteiten verplaatsen naar het buitenland. Dat zou leiden tot een verlies van werkgelegenheid in Nederland zonder dat broeikasgasemissies op Europees niveau vermindere. Op 10 juli 2018 heb ik de Tweede Kamer een onderzoek naar de grootverbruikersprijzen van Nederlandse afnemers van energie versus die van vergelijkbare afnemers in Duitsland, Frankrijk, en België toegezonden (Kamerstuk 34 762, nr. 26). Het kabinet zal de bevindingen in dit rapport en eventuele wijzigingen in de energiebelasting betrekken bij de appreciatie van het voorstel voor hoofdlijnen van een Klimaatakkoord.

(c) In paragraaf 6 van het ontwerpbesluit gaswinning 2018/19 gaat de regering in op de leveringszekerheid, en bespreekt daar onder andere ook de mogelijkheid van gasafsluiting van de ongeveer 170 grootverbruikers.²⁷ Welk percentage van het totale laagcalorisch-gasverbruik in 2018 (of 2017 of het gasjaar 2017/18) is of wordt geleverd aan deze grootverbruikers? Wat is van deze bedrijven samen het (directe) aandeel van hun bruto toegevoegde waarde in het totale BBP? Wat is hun (directe) aandeel in de totale werkgelegenheid?

Het totale laagcalorische gasverbruik van de circa 170 grootverbruikers is circa 5,5 miljard Nm³. Dit is ongeveer 10% van het totale laagcalorisch gasverbruik in Noordwest-Europa en 20% van het Nederlandse verbruik. De toegevoegde waarde in het totale BBP van deze bedrijven is mij niet bekend, omdat mij hiervoor de gegevens ontbreken. Het gaat veelal om vestigingen van (grotere) bedrijven, waardoor ik niet kan specificeren wat de precieze omzet is van een bepaalde vestiging in de totale omzet van het bedrijf. Ook over het aandeel in de totale werkgelegenheid heb ik geen precieze cijfers. Uit het rapport «Verkennde scenarioanalyse gaswinning onder het niveau van leveringszekerheid: maatschappelijke en veiligheidsrisico's» van het COT blijkt wel dat enkele gasafhankelijke sectoren werk bieden aan vele tienduizenden werknemers.

10. Winnings- en leveringseffecten van het wetsvoorstel

De leden van de SP-fractie hebben vier vragen over (neven)effecten van het wetsvoorstel – ceteris paribus overige kabinetsmaatregelen:

(a) Hoe groot is, ten opzichte van 2017, de minimaal en maximaal geschatte omzetsderving (in euro) van de NAM in de jaren 2019, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024 en 2025?

(b) Hoe groot is de daarmee gepaard gaande inkomstderving van de staat in dezelfde jaren?

(c) Hoe groot is in dezelfde jaren – ceteris paribus de relevante wereldgasprijzen – de geschatte toename van de gasprijs per m³ voor huishoudens enerzijds en voor bedrijven anderzijds – ieder voor en na belastingen?

(d) Is de regering voornemens om – ceteris paribus de relevante wereldgasprijzen – structureel in te grijpen op de Nederlandse marktprijsvorming voor gas? Zo ja, hoe? Zo nee, waarom niet?

²⁷ Kamerstuk 33 529, nr. 523, blz. 40, zie ook blz. 41.

Het wetsvoorstel voorziet in een jaarlijkse cyclus om op de basis van de meest recente inzichten vast te stellen hoeveel gas er gewonnen moet worden uit het Groningenveld. Een belangrijke wijziging is dat NAM nu ook in een qua temperatuur warmer jaar dan gemiddeld niet meer mag winnen dan nodig. De kans dat zo'n warmer dan gemiddeld jaar zich voordoet in de periode 2019 t/m 2025 is aanzienlijk. Bij een gasprijs van 15 cent per m³ is de totale omzet per 1 miljard Nm³ € 150 miljoen euro. Van de uiteindelijke winst, na toepassing van de afdrachtensystematiek en dus na aftrek van de kosten, krijgt de Staat ca. 73% en NAM ca. 27%. Het wetsvoorstel is niet van invloed op de gasprijs op de markt, zoals de virtuele gashandelsplaats TTF, omdat ook bij de voorziene lagere winning voldoende handel is voor een liquide prijsvorming. Dit wetsvoorstel heeft naar verwachting dus ook geen gevolgen voor de gasprijs op de energierekeningen van huishoudens en bedrijven. Door het ontbreken van deze relatie ziet het kabinet ook geen reden om in te grijpen op de Nederlandse marktprijsvorming voor huishoudens en bedrijven.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie hebben enkele vragen ten aanzien van de fysieke veiligheidsnorm 1:100.000. Gelet op artikel 52d, tweede lid, a, en artikel 52d, derde lid vragen deze leden aan de regering of hier in juridische zin sprake is van een generiek geldende veiligheidsnorm?

Deze norm van een individueel risico van maximaal 1 op de 100.000 per jaar, geldt voor de risico's als gevolg van geïnduceerde aardbevingen in het Groningse gaswinningsgebied, en is in zoverre inderdaad generiek.

Indien de regering hier bevestigend op antwoordt, is de vraag van deze leden of in onderhavige situatie sprake is van een algehele ontheffing voor het risicogebied, of dat er sprake is specifiek object gerelateerde risicoanalyses en risicobepalingen die via risicobeleid en versterkingsmaatregelen een gedifferentieerde invulling (gaan) krijgen.

Het risico als gevolg van geïnduceerde aardbevingen heeft een heel ander karakter dan het risico voor omwonenden van installaties waar gewerkt wordt met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen. Daarom zijn de definities en methodieken van het Besluit externe veiligheid inrichtingen niet van toepassing, maar is door de commissie Meijdam een veiligheidsnorm, met risicobeleid en een bijbehorende berekeningswijze voor de bepaling van het risico geadviseerd, toegesneden op de aard van het risico van geïnduceerde aardbevingen in Groningen. Het risicobeleid legt de verbinding tussen veiligheidsnorm en de termijn waarbinnen aan de norm voldaan dient te worden. Een dergelijke benadering wordt bijvoorbeeld ook toegepast bij het waterveiligheidsbeleid, waar het minimale beschermingsniveau is vastgesteld op 10⁻⁵, en in het bijbehorende risicobeleid is bepaald dat dit uiterlijk in 2050 in het hele land gerealiseerd moet zijn. Het risicobeleid voor geïnduceerde aardbevingen in Groningen stelt dat gebouwen met een groter risico dan 10⁻⁴ met voorrang versterkt moeten worden, en dat gebouwen binnen een bestuurlijk bepaalde termijn aan de veiligheidsnorm van 10⁻⁵ moeten voldoen. De versterking kan op allerlei manieren plaatsvinden. Ik ben in overleg met bestuurders uit de Groningse regio over een versterkingsplan.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering duidelijk te maken op welke wijze in dit wetsvoorstel wordt beschreven en vastgelegd dat in 2023 de norm 1:100.000 wel generiek wordt bereikt en gehandhaafd. In het kader van de toets op uitvoerbaarheid van wetgeving menen deze leden dat deze invulling bij beoordeling van het wetsvoorstel aan de orde is, en niet doorgeschoven kan worden naar een ministeriële regeling. Is de

regering van opvatting dat zij hiervoor voldoende informatie en argumenten heeft aangeleverd?

Zoals gezegd moet in het Groningse aardbevingsgebied sprake zijn van hetzelfde veiligheidsniveau als elders in Nederland. Daarom is de veiligheidsnorm voor geïnduceerde aardbevingen voor de sterkte van bouwwerken vastgesteld op het niveau van een individueel risico van 10^{-5} per jaar. 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. Ook voor een ministeriële regeling geldt dat hier een uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets wordt uitgevoerd.

In de nota naar aanleiding van het verslag schrijft de regering dat zij, om de doelstelling van het naar beneden brengen van de gaswinning Groningenveld in 2022 naar 12 miljard Nm³ te bereiken, «dwingende maatregelen» zowel fiscaal als wettelijk achter de hand wil houden. Waarom kiest de regering ervoor deze thans ook niet in voorbereiding te nemen, ter zekerstelling van het bereiken van de doelstelling? Omdat een dergelijk bestuurlijk kader een nieuwe parlementaire procedure behoeft, vragen de leden van de PvdA-fractie waarop de overtuiging van de regering stoelt dat het voorliggende wetsvoorstel voldoende tijdige reductie kan bereiken.

Het voorliggende wetsvoorstel omvat de maatregelen die noodzakelijk zijn om te waarborgen dat NAM niet meer gas uit het Groningenveld wint dan nodig is. Dit wetsvoorstel regelt niet de vraag naar laagcalorisch gas en dus ook niet of de vraag tijdig gereduceerd wordt. Om de vraag te reduceren is een grootschalige inventarisatie gestart bij grootverbruikers naar alle mogelijkheden om over te stappen op duurzame alternatieven of hoogcalorisch gas. Aan grootverbruikers is duidelijk gemaakt dat dit geen vrijblijvende exercitie is. Deze gesprekken met grootverbruikers over afbouw van het gebruik van Groningengas zijn in volle gang, en verlopen in constructieve sfeer. Parallel hieraan werk ik een meer verplichtend spoor uit, zodat ik hier alsnog toe over kan gaan indien in gesprekken of bij uitvoering blijkt dat de doelstelling zonder dwingende maatregelen niet haalbaar is.

Om een veilig niveau van gaswinning te bereiken hebben de Raad van State en SodM geadviseerd om voorrang te geven aan het veiligheidsbelang van de inwoners van Groningen ten opzichte van de leveringszekerheid. Door aanneming van het amendement Jetten c.s. is geborgd dat deze afweging inzichtelijk en navolgbaar wordt gemaakt. Echter, de weging van het veiligheidsbelang van de inwoners van Groningen in de gebruikte formulering van artikel 52d, vijfde lid, namelijk «wordt toegekend», geeft naar de mening van de leden van de PvdA-fractie geen eenduidige richting aan de afweging van de Minister in deze.

De Afdeling advisering van de Raad van State en SodM hebben aangegeven dat de Minister voorrang moet geven aan de veiligheid van Groningers. Dat betekent volgens de Afdeling niet dat de Minister geen afweging meer moet maken. Zo geeft de Afdeling aan dat de belangen van geheel verschillende aard zijn die moeilijk met elkaar zijn te vergelijken en dat de Minister feiten en omstandigheden moet kunnen wegen en de manier waarop hij die weging uitvoert moet motiveren. De formulering van artikel 52d, vijfde lid, bepaalt inderdaad niet de uitkomst van de afweging maar stelt extra eisen aan de motiveringsplicht.

In de memorie van toelichting wordt geformuleerd dat de Minister «rekening houdt» met de veiligheidsdoelstelling, in casu de 1:100.000,

achter de minimalisering van de gaswinning. Volgens vaste jurisprudentie binnen het ruimtelijk en milieurecht, en de recent vastgestelde Omgevingswet, geldt de redenering dat «rekening houden» met een veiligheids- of milieunorm sterker moet doorwerken in de bestuurlijke afweging. Welke conclusie trekt de regering hier ten aanzien van de juridische uitleg van de formulering «rekening houden met», vragen de leden van de PvdA-fractie.

Uit de operationele strategie volgt de hoeveelheid gas die NAM in een gasjaar uit de Groningenveld mag winnen en op welke wijze wordt gewonnen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de verdeling over de clusters en over het jaar. Zolang er spanning is tussen de hoeveelheid gas die noodzakelijk is voor de leveringszekerheid en de hoeveelheid waarbij er geen veiligheidsrisico's zijn voor omwonenden moet de Minister een bestuurlijke afweging maken. De term «rekening houden met» geeft aan welke belangen in de bestuurlijke afweging moeten worden betrokken. In het besluit moet herkenbaar zijn hoe met deze belangen is omgegaan en welke waarde aan die belangen is gehecht. Het voorgestelde artikel 52d, vijfde lid, maakt die opdracht aan de Minister nog explicieter: in het besluit moet niet alleen de «gewone belangenafweging» duidelijk te lezen zijn, maar geldt een extra motiveringseis hoe de Minister een zwaarwegend belang heeft toegekend aan de veiligheidsrisico's voor omwonenden.

Is de regering het met de leden van de PvdA-fractie eens dat een eenduidige toepassing van de veiligheidsnorm 1:100.000 noodzakelijk is om allerlei schadeclaims die zich richten op een onbepaalde bestuurlijke afweging van de Minister van EZK te voorkomen? Zo nee, waarom niet?

Om te komen tot een zorgvuldige besluitvorming zal per geval moeten worden beoordeeld op welke wijze de veiligheidsnormen worden toegepast en dit zal ook behoorlijk moeten worden gemotiveerd. Uitgangspunt daarbij zal een eenduidige toepassing van de normen zijn, tenzij er bijzondere omstandigheden zijn die een andere beoordeling vragen. Dit vloeit voort uit diverse algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het principe van zorgvuldigheid en de motiveringsplicht. Zorgvuldig gemotiveerde besluiten zullen daarmee in beginsel geen onbepaalde bestuurlijke afweging bevatten en geen grond bieden voor eventuele schadeclaims.

De gevolgen van het tekortschieten in gaslevering door de NAM heeft de regering in de memorie van toelichting²⁸ en nota naar aanleiding van het verslag²⁹ kwalitatief beschreven, inclusief de maatschappelijke ontwrichting die er het gevolg van kan zijn. Deze zijn niet gekwantificeerd of uitgedrukt in schadebedragen. Het betreft elementen van gezondheid, leefbaarheid en woonbaarheid, naast economische effecten. Deze worden echter niet onafhankelijk getoetst, maar overgelaten aan de beoordeling van de Minister van EZK. De leden van de PvdA-fractie menen dat er, om de consequenties van de risico's op onvoldoende gaslevering te kunnen afwegen ten opzichte van de fysieke veiligheidsrisico's van aardbevingen en bodembewegingen in Groningen, een meer gekwantificeerd inzicht in de risico's bij onvoldoende gaslevering noodzakelijk is. Is de regering dit met de onderhavige vragenstellers eens, en zo nee waarom niet?

De maatschappelijke ontwrichting van het tekortschieten in gaslevering is niet gekwantificeerd. Ik merk daarbij op dat deze ontwrichting moeilijk

²⁸ Kamerstukken II, 2017–2018, 34 957, nr. 3, pagina 34.

²⁹ Kamerstukken II, 2017–2018, 34 957, nr. 14, pagina 12.

kwantificeerbaar is. Als de situatie zou ontstaan dat niet voldaan kan worden aan de leveringszekerheid dan zal, in aanvulling op het recente COT onderzoek, geanalyseerd moeten worden hoe de maatschappelijke gevolgen zo beperkt mogelijk gehouden kunnen worden wanneer bepaalde (groepen van) afnemers zoals bedrijven, huishoudens en buitenlandse afnemers verstoken worden van het gas dat ze nodig hebben, en moeten die maatschappelijke gevolgen gespecificeerd worden in termen van veiligheid, gezondheid, maatschappelijke ontwrichting en economische schade. Hierop volgt vervolgens een bestuurlijke afweging die neerslaat in de operationele strategie.

De veiligheidsrisico's als gevolg van de gaswinning in Groningen worden door een onafhankelijke instantie (SodM) beoordeeld. Is de regering het eens met de leden van de PvdA-fractie dat, om het veiligheidsrisico van een tekortschietende gaslevering te wegen, de Minister van EZK hierbij ook een beroep zou moeten doen op een onafhankelijke instantie bij een concrete operationele jaarstrategie?

Ik zal, waar nodig ook voor de veiligheidsrisico's die verbonden zijn aan het niet leveren van voldoende laagcalorisch gas deskundig en onafhankelijk advies inwinnen, ik denk daarbij aan het COT.

Heeft de EU-verordening 2017/1938 Leveringszekerheid een reciproque werking, vragen de leden van de PvdA-fractie; met andere woorden kan er door Nederland een beroep worden gedaan op import van gas door buurlanden indien door calamiteiten, overmacht een tekort ontstaat? Welke middelen heeft de regering om op deze wederkerigheid een beroep te doen?

Ja, de genoemde EU-verordening maakt het mogelijk dat Nederland een beroep kan doen op buurlanden indien een tekort ontstaat. Echter, dit kan alleen indien het tekort zo groot is dat niet meer kan worden voldaan aan de vraag van «door solidariteit beschermde afnemers». Het gaat dan huishoudens en essentiële sociale diensten met uitzondering van overheids- en onderwijsinstellingen. Omdat de vraag van deze beschermde afnemers met 10 à 15 miljard Nm³ per jaar aanzienlijk lager ligt dan de Nederlandse productie (alleen de productie uit de kleine velden bedraagt al ca. 20 miljard Nm³ per jaar), zal hier in de praktijk niet snel een beroep op kunnen worden gedaan. Daarnaast geldt dat alle (door solidariteit) beschermde afnemers in Nederland laagcalorisch gas gebruiken. Onze buurlanden kunnen alleen maar hoogcalorisch gas leveren indien er in Nederland een groot tekort is. Dus hun bijstand zal het probleem niet oplossen.

Zoals in antwoord op de vorige vraag aangegeven zal deze situatie zich niet snel voordoen gezien de omvang van de Nederlandse gasproductie nu en in de komende jaren. Mocht deze situatie op termijn gaan wijzigen dan geeft de EU-verordening aan dat Nederland over het ontvangen van solidariteit financiële, technische en juridische afspraken moet maken met zijn buurlanden. Vooralsnog is Nederland vrijgesteld van deze verplichting.

De Minister van EZK heeft in de tweede termijn van de Tweede Kamer, 28 juni jl., gesteld dat het gesloten Akkoord op Hoofdlijnen met SHELL en Exxon, juridisch van kracht is vanaf 1-1-2018. Publiekrechtelijk geldt dat de introductie van de winningsplicht van de NAM pas van kracht wordt gesteld nadat dit wetsvoorstel in de Staatscourant is gepubliceerd. Kan de regering toelichten hoe het een en het ander zich tot elkaar verhoudt?

Kort voor het sluiten van het Akkoord op Hoofdlijnen was het wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer en dus nog niet van kracht. Hiermee is in het Akkoord op Hoofdlijnen rekening gehouden en is opgenomen dat de Staat het voornemen heeft wettelijk te verankeren dat het winningsniveau en de voorwaarden die van invloed zijn op de seismische activiteit nauwkeurig door de Minister worden vastgesteld, wat er toe leidt dat NAM geen keuzevrijheid heeft over hoeveel er gewonnen wordt en de wijze waarop. Deze regeling hoeft dus niet vanaf 1-1-2018 van kracht te zijn.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering waarom in dit wetsvoorstel het veiligheidsbelang van omwonenden geen voorrang heeft boven het maatschappelijke en economische belang van leveringszekerheid. Deze leden wijzen op het advies van de Raad van State die stelt: «Gelet op de onzekerheid waarin de Groningse regio verkeert en gegeven het doel van het wetsvoorstel acht de Afdeling het evenwel aangewezen om de bevoegdheid van de Minister om de verschillende belangen tegen elkaar af te wegen in ieder geval in zoverre te begrenzen dat veiligheid voor de omwonenden voorrang heeft boven het in artikel 52d genoemde maatschappelijk belang van leveringszekerheid.»³⁰ Volgens de Raad van State geeft het wetsvoorstel in het cruciale artikel 52d de Minister een ongebonden bevoegdheid de operationele strategie vast te stellen en te wijzigen waarbij hij «het» veiligheidsbelang en het maatschappelijk belang «betreft». De Raad van State is van oordeel dat deze bevoegdheid begrensd dient te worden zodat veiligheid omwonenden voorrang heeft. De regering heeft in reactie hierop in artikel 52d, tweede lid, toegevoegd wat de regering in ieder geval bij haar afweging betreft. Maar de regering heeft geen gevolg gegeven aan de kern van de opmerking van de Raad van State, namelijk dat in het wetsvoorstel moet worden opgenomen dat het veiligheidsbelang voorrang moet hebben boven het belang van leveringszekerheid. Kan de regering toelichten waarom zij dat niet heeft gedaan? En kan de regering toelichten op welke wijze zij de afweging tussen veiligheid en leveringszekerheid zal maken?

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft weliswaar aangegeven voorrang te geven aan de veiligheid van Groningers maar geeft daarbij niet aan dat er hierbij geen afweging meer is. Zo geeft de Afdeling aan dat de belangen van geheel verschillende aard zijn die moeilijk met elkaar zijn te vergelijken en dat de Minister feiten en omstandigheden moet kunnen wegen en de manier waarop hij die weging uitvoert moet motiveren. De Afdeling zegt verder dat het geschetste dilemma niet geheel oplosbaar zal zijn. Gelet op de onzekerheid waarin de Groningse regio verkeert, adviseert de Afdeling de bevoegdheid van de Minister te begrenzen in zoverre dat veiligheid van Groningers voorrang krijgt.

Ik heb dit advies zo uitgelegd dat in mijn afweging er voor de verschillende belangen een plaats is maar dat ik zwaarwegende betekenis hecht aan veiligheid voor Groningers. «Voorrang» voor veiligheid, maar wel in afweging met andere publieke belangen, dus niet digitaal. Dit betekent voor mij dat de vraag naar laagcalorisch gas niet langer een vast gegeven is. Dat vraagt aanzienlijke offers van onder meer de grootverbruikers die uiterlijk in 2022 over moeten zijn gestapt op een alternatief voor laagcalorisch gas. Ook van de huishoudens worden offers gevraagd: zij moeten ook overstappen op een alternatieve energiebron voor het verwarmen van hun huizen en voedsel.

³⁰ Kamerstukken II, 2017–2018, 34 957, nr. 4, pagina 5.

Het geven van voorrang aan de veiligheid van Groningers betekent niet dat ik geen afweging meer mag maken tussen veiligheid en de maatschappelijke gevolgen van leveringszekerheid. Voorrang betekent dat iets een hogere prioriteit heeft, en daardoor eerder in de afweging aan de orde komt. De voorrangspositie van veiligheid heeft er bijvoorbeeld toe geleid dat actief wordt gestuurd op verlaging van de vraag naar laagcalorisch gas en het vergroten van stikstofcapaciteit waardoor het winningsniveau binnen enkele jaren substantieel worden afgebouwd. Met een snelle afbouw van de gaswinning heb ik het belang van veiligheid maximaal zwaarwegend gemaakt.

Absolute voorrang aan veiligheid voor omwonenden zou betekenen dat de gaswinning per direct moet worden beëindigd, dat is namelijk het allerveiligst. Deze veiligheid gaat dan ook boven veiligheid van kwetsbare afnemers. Ook spelen de maatschappelijke gevolgen geen rol meer, heel Nederland komt stil te liggen. Als ik in het wetsvoorstel opneem dat veiligheid van Groningers altijd voorrang heeft, dan krijg je deze binaire afweging en moeten we direct naar nul gaan. Een deel van de kwetsbare afnemers komt mogelijk voor lange tijd in de kou komen te zitten. Het gaat dan bijvoorbeeld om huishoudens, scholen en zorginstellingen. Grootverbruikers en andere bedrijven afsluiten kan leiden tot een ontwrichting van onze maatschappij of een bepaalde regio. Er kan niet meer worden voorzien in onze eerste levensbehoeften. Hele delen van de maatschappij zullen hierdoor stilvallen.

Daarom heb ik in het wetsvoorstel niet opgenomen dat ik absolute voorrang geef aan veiligheid voor Groningers. Ik heb wel artikel 52d aangepast naar aanleiding van het advies en heb criteria voor de weging van deze belangen opgenomen. Daarmee is de bevoegdheid van de Minister begrensd, zoals door Raad van State geadviseerd. Daarnaast moet het besluit worden gemotiveerd. In artikel 52d, vijfde lid, worden bijzondere eisen aan deze motiveringsplicht gesteld.

Zoals gezegd betrek ik (en mijn opvolgers) bij de vaststelling van de operationele strategie een aantal criteria. Het gaat dan om de afweging in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm van 10^{-5} , het tempo van de afbouw van de vraag en het tempo van versterken van gebouwen. Indien woningen niet voldoen aan de 10^{-5} norm is het van belang hoe lang deze situatie duurt. Wordt er bijvoorbeeld binnen afzienbare tijd versterkt en gaat de gaswinning snel omlaag dan kan dit van invloed zijn op de afweging. Anderzijds wordt in de afweging betrokken in hoeverre de leveringszekerheid van de verschillende categorieën eindafnemers wordt geborgd. Hierbij is een belangrijke afweging dat kwetsbare afnemers, zoals huishoudens en zorginstellingen, en nutsvoorzieningen wel van voldoende gas kunnen worden voorzien. Ook de maatschappelijke ontwrichting als gevolg van het afsluiten van verschillende categorieën afnemers en de maatschappelijke ontwrichting als gevolg van de bodembeweging veroorzaakt door de winning van de gas uit het Groningenveld worden in de afweging meegenomen.

Wil de regering toelichten hoe zij het begrip veiligheid in de context van dit wetsvoorstel definieert?

Bij het vaststellen van de operationele strategie moeten belangen en risico's worden afgewogen, waarbij het brede veiligheidsbelang een wezenlijk belang is. Allereerst geldt dat in het Groningse aardbevingsgebied sprake moet zijn van hetzelfde veiligheidsniveau als elders in Nederland. Daarom is de veiligheidsnorm voor geïnduceerde aardbevingen voor de sterkte van bouwwerken vastgesteld op het niveau van een individueel risico van 10^{-5} per jaar.

Daarnaast omvat het veiligheidsbegrip ook de veiligheid van leveringszekerheid. Hierbij gaat het om de veiligheidsrisico's van het niet kunnen voorzien van laagcalorisch gas aan eindgebruikers. Indien afgeschakeld moet worden omdat er onvoldoende geschikt gas beschikbaar is, zullen kwetsbare afnemers zoals huishoudens, instellingen als bejaardenhuizen en ziekenhuizen en nutsvoorzieningen zo lang mogelijk aangesloten moeten blijven.

In de wijziging van de Mijnbouwwet wordt geborgd dat er niet meer, maar ook niet minder gas uit het Groningenveld wordt gewonnen dan noodzakelijk voor de leveringszekerheid. Op welke wijze zal de Gasunie Transport Service (GTS) vaststellen hoeveel gas er nodig is uit het Groningenveld voor leveringszekerheid? De GTS heeft de wettelijke taak dit zo te doen dat winning uit het Groningenveld wordt geminimaliseerd. Welke middelen staan hiertoe ter beschikking?

GTS ziet als beheerder van het landelijk gastransportnet al jaren hoeveel laagcalorisch en hoeveel hoogcalorisch gas er wordt ingevoerd op het landelijk gastransportnet en hoeveel laagcalorisch en hoogcalorisch gas wordt afgenomen door afnemers in Nederland en op de grenspunten. Door dit inzicht in de gasstromen op het Nederlandse net is GTS bij uitstek geschikt om in te schatten wat de vraag is naar laagcalorisch gas en hoeveel gas er nodig is uit het Groningenveld om in deze vraag te voorzien. GTS beheert daarbij ook de belangrijkste middelen om hoogcalorisch gas om te zetten in laagcalorisch gas. Het gaat dan om bijmenging van hoogcalorisch gas bij laagcalorisch gas (verrijking), waardoor er meer laagcalorisch gas beschikbaar komt en het bijmengen van stikstof bij hoogcalorisch gas, waardoor dit gas laagcalorisch gas wordt.

Het verbruik van gas is sterk afhankelijk van de temperatuur en windsnelheid. GTS legt aan de hand van temperatuurprofielen van de afgelopen dertig jaar een verband tussen het aantal graaddagen en de vraag naar laagcalorisch gas. Op grond van het wetsvoorstel stelt GTS voorafgaand aan het gasjaar een raming op van de in dat gasjaar benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas en de hoeveelheid gas die nodig is in deze vraag te voorzien, gelet op alle beschikbare middelen en methoden om deze hoeveelheid te minimaliseren.

Om inzicht te krijgen in de verwachte inzet van de overige middelen consulteert GTS de belangrijkste marktpartijen, waaronder de eigenaren van gasopslagen en in het bijzonder GasTerra, dat een belangrijke speler is op de markt voor laagcalorisch gas.

Stel dat bijvoorbeeld bedrijven onvoldoende meewerken aan het minimaliseren van het gasverbruik, welke middelen heeft de Minister om dat af te dwingen?

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat de bedrijven tot nog toe constructief willen meewerken aan de omschakeling van laagcalorisch gas naar een alternatieve energiebron. Dat betekent dat in samenwerking met GTS wordt gewerkt aan de voorbereidingen voor definitieve besluitvorming over ombouw van de individuele bedrijven. Indien op enig moment in het proces onvoldoende voortgang wordt gerealiseerd zal, zoals ik eerder aan de Tweede Kamer heb aangegeven, een meer dwingend spoor ingezet worden. Ik verken daarvoor de mogelijkheid om een verplichting voor omschakeling aan bedrijven op te leggen.

Stel dat de veiligheid van omwonenden vereist dat het tempo van minimalisering versneld wordt ten opzichte van de raming van GTS,

welke mogelijkheden heeft de Minister hiertoe, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie.

De Minister betreft bij het vaststellen van de operationele strategie de veiligheidsrisico's voor omwonenden als gevolg van de winning van gas uit het Groningenveld en de veiligheidsrisico's als gevolg van het niet kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas. De Minister betreft daarbij ook het maatschappelijk belang dat is verbonden met het niet kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas. Wanneer de Minister bij deze afweging tot het oordeel komt dat er minder gas gewonnen moet worden dan nodig is om eindverbruikers te voorzien van laagcalorisch gas, zal de Minister dit vastleggen in de operationele strategie. In dat geval zal de Minister ook moeten besluiten welke bedrijven hij, voor zolang dit nodig is, zal laten afsluiten van de levering van gas.

Het wetsvoorstel voorziet ook in de mogelijkheid voor de Minister om in het geval dat gedurende een gasjaar een ernstige aantasting van de veiligheid van omwonenden van het Groningenveld ontstaat of dreigt te ontstaan in aanvulling op of in afwijking van de geldende operationele strategie een tijdelijke maatregel op te leggen. Wanneer als gevolg van deze tijdelijke maatregel niet langer alle afnemers van gas kunnen worden voorzien, zal de Minister moeten bepalen welke afnemers hij zal laten afsluiten.

De ACM houdt toezicht op de juiste uitvoering van taken van GTS. Hoe zal de ACM dit doen? Zal zij extra (financiële) middelen krijgen om dit te doen?

Het is correct dat ACM toezicht zal houden op de extra taken die GTS in dit wetsvoorstel krijgt. Hoe ACM daar invulling aangeeft is aan ACM om te bepalen. Het toezicht van ACM op de uitvoering van de nieuwe taken door GTS wordt in beginsel opgevangen binnen de bestaande formatie van ACM.

De regering geeft aan dat tot medio 2022, namelijk het moment van ingebruikname van de stikstoffabriek, er meer gas uit het Groningenveld noodzakelijk is om de leveringszekerheid te borgen dan het Staatstoezicht op de mijnen wenselijk acht. De Minister geeft aan dat hij daarover een knoop zal moeten doorhakken.

Naast de eerdere vraag hoe de Minister de belangenafweging zal maken hebben de leden van de GroenLinks-fractie de vraag hoe de Minister ervoor zal zorgen dat het tempo van minimalisering van gaswinning zo snel als mogelijk verloopt?

Op 29 maart jl. heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd dat de gaswinning uit het Groningenveld op zo kort mogelijke termijn wordt beëindigd. Om de benodigde afbouw van de vraag naar Groningengas te realiseren, heb ik verschillende maatregelen in gang gezet. Voor sommige van deze maatregelen, zoals het voorliggende wetsvoorstel, ben ik zelf aan zet en zet ik alles op alles om deze spoedig te realiseren. Sommige maatregelen moeten worden uitgevoerd door, of in samenwerking met, derden. Ik onderhoud intensieve contacten met hen om zo te allen tijde op de hoogte te zijn van de voortgang van de maatregelen, en eventueel bij te sturen als het tempo achter lijkt te blijven. Ik zal het parlement hierover ook regelmatig informeren.

Welke alternatieven voor het gebruik van gas uit het Groningenveld zal hij inzetten naast de stikstoffabriek?

Op 29 maart jl. heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd over de set van maatregelen gericht op de vermindering van de gasvraag. Deze maatregelen bestaan enerzijds uit het beperken van de vraag naar laagcalorisch gas door gebruikers om te laten schakelen naar duurzame alternatieven of hoogcalorisch gas. Anderzijds wordt ook geïnvesteerd in de beschikbaarheid van meer laagcalorisch gas uit andere bronnen (door de bouw van de aanvullende stikstofinstallatie bij Zuidbroek) om de winning uit het Groningenveld te kunnen reduceren.

Welke middelen, zowel qua regelgeving als financieel, staan hem hiertoe ter beschikking?

Allereerst biedt de nieuwe systematiek in het voorliggende wetsvoorstel de waarborg dat er in qua temperatuur warmere jaren ook navenant minder wordt gewonnen dan in een qua temperatuur gemiddeld jaar. Daarnaast wordt wettelijk vastgelegd dat NAM en GTS handelen in het kader van de minimalisering van de gaswinning uit het Groningenveld. Voor de overige maatregelen komen de kosten grotendeels voor rekening van GTS, waarmee ze in beginsel in de tarieven zullen worden verwerkt. Een deel van de kosten zal voor rekening van de gebruikers van laagcalorisch gas komen. Bij voorjaarsnota 2018 is een reservering gemaakt van 75 miljoen euro voor «stimulering ombouw van laagcalorisch naar hoogcalorisch». Mogelijk kan deze reservering (deels) worden ingezet om de kosten van gebruikers deels te vergoeden.

Hoe zal de regering het minimaliseren van de gaswinning verbinden aan het Klimaatbeleid?

Ik hecht eraan op te merken dat het in beginsel om twee verschillende vraagstukken gaat. Een snelle reductie van de winning uit het Groningenveld vraagt om op de korte termijn maatregelen die niet direct bijdragen aan het klimaatbeleid. Ik acht dat gezien de urgentie van de veiligheidssituatie in Groningen onvermijdelijk. Tegelijkertijd is een deel van de maatregelen gericht op het laten overstappen van eindgebruikers van laagcalorisch gas op duurzame alternatieven, voor zover het reeds geschetste basispad dat toelaat. Dit is bijvoorbeeld relevant bij de ombouw van industriële grootverbruikers.

Deze leden zien dat de zorgplicht van de NAM ter voorkoming van schade is verdwenen uit de wet. Deze zorgplicht is afgezwakt tot «beperken van schade». Waarom heeft de regering hiervoor gekozen?

Het wetsvoorstel introduceert een andere systematiek voor de winning van gas uit het Groningenveld. NAM is in de toekomst niet langer aan zet via het opstellen van het winningsplan, waarmee de Minister vervolgens moet instemmen. Ingevolge het wetsvoorstel is het uitgangspunt dat de Minister een operationele strategie vaststelt, waarin is vastgelegd hoeveel gas (niet meer, maar ook niet minder) NAM wint en op welke wijze de winning moet plaatsvinden. NAM moet zich vervolgens houden aan deze operationele strategie. In deze systematiek is het voor NAM niet mogelijk om bij de gaswinning alle mogelijkheden te benutten om te voorkomen dat nadelige gevolgen ontstaan. Om die reden is de zorgplicht aangepast en dient NAM de nadelige gevolgen van de gaswinning binnen de randvoorwaarden van de operationele strategie zoveel als mogelijk te beperken.

De versterkingsopdracht wordt met dit wetsvoorstel de verantwoordelijkheid (zorgplicht) van de Minister. Wie krijgt de zorgplicht voor het voorkómen van schade?

De zorgplicht om te voorkomen dat de veiligheid wordt geschaad komt met dit wetsvoorstel bij de Minister te liggen. De versterkingsoperatie is hier een concrete invulling van. Belangrijke invulling van de inzet om schade te voorkomen is ook het besluit van het kabinet om de gaswinning uit het Groningenveld op zo kort mogelijke termijn volledig te beëindigen.

De Raad van State merkt op dat in het wetsvoorstel niet wordt geregeld dat de kosten voor versterking voor rekening van de vergunninghouder blijven. Hoe zal de regering dit regelen?

In het Akkoord op Hoofdpijnen is vastgelegd dat NAM kosten voor versterking blijft vergoeden. In een wetsvoorstel over versterken ligt het in de rede hier een nadere regeling voor te treffen.

De regering heeft afspraken gemaakt met de NAM over de verdeling van de kosten die via het Schadefonds gemaakt gaan worden. De leden van de GroenLinks-fractie ontvangen graag informatie hierover en een toelichting over de verdeling van kosten.

In het Akkoord op Hoofdpijnen zijn afspraken opgenomen over de verdeling van de kosten voor schade en versterken. Een van de afspraken is dat de Staat voornemens is zorg te dragen voor de inrichting van één of meer onafhankelijke publiekrechtelijke entiteiten, die verder Fonds wordt genoemd. Dit Fonds (of Fondsen) zal worden belast met de vaststelling en afhandeling van schade door bodembeweging die het gevolg is van gaswinning uit het Groningenveld en de opslag bij Norg en met de uitvoering van de versterkingsoperatie. NAM vergoedt alle uitgaven die door het Fonds worden gedaan bij de vaststelling en afhandeling van deze schades en voor de uitvoering van de versterkingsopgave voor zover die uitgaven betrekking hebben op het verbeteren van de veiligheid op basis van feitelijke inspecties volgens de geldende norm voor individueel risico ten gevolge van bodembewegingen. Ook betaalt NAM de uitvoeringskosten van het Fonds voor schadeafhandeling en voor de versterkingsopgave, met uitzondering van de kosten die verband houden met de bezoldiging van degenen die besluiten over de toekenning van de schade en van de uitgaven voor de versterkingsoperatie, de huisvestingskosten van het Fonds en de uitvoeringskosten die voortvloeien uit beleidswensen van de Staat of gerelateerd zijn aan het ontwikkelen van beleid en rapporteren ten behoeve van de overheid. Deze kosten komen ten laste van de overheid.

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

De leden van de fractie van de ChristenUnie benadrukken dat zij met het oog op de veiligheid van de inwoners van de provincie Groningen belang hechten aan een voortvarende afbouw van de winning van Gronings gas. Deze leden achten het winst dat dit veiligheidsperspectief nu voorop staat, nadat jarenlang het zoveel mogelijk winnen van aardgas voorop heeft gestaan, met als dieptepunt het jaar 2013. Deze leden juichen het dan ook toe dat voortaan de vraag naar laagcalorisch gas niet als een gegeven wordt beschouwd, maar dat de Minister er alles aan doet deze vraag te minimaliseren, zodat ook de gaswinning uit het Groningenveld kan worden geminimaliseerd.

Risico's en veiligheid

De ChristenUnie-fractieleden hebben over het gebruik van het begrip veiligheid in de memorie van toelichting wel een vraag c.q. opmerking. Het begrip veiligheid valt in het wetsvoorstel uiteen in twee geheel

verschillende componenten. Eén gericht op de veiligheid van de Groningers en de andere gericht op die van de afnemers, zowel binnen- als buitenslands (artikel 52a). Hiermee ontstaat onwillekeurig het beeld dat de veiligheid van de Groningers even belangrijk wordt geacht als de veiligheid van de afnemers. Uit de behandeling van het wetsvoorstel tot op heden is weliswaar duidelijk geworden dat deze gedachte niet terecht is en dat de veiligheid van de Groningers absoluut voorop staat. Toch resteert de vraag waarom aspecten als leveringszekerheid en maatschappelijke ontwrichting zijn gevat in het begrip veiligheid. Ook de Raad van State legt hier de vinger bij. Graag zien de leden van de ChristenUnie-fractie dat de regering hier nader op ingaat.

In het wetsvoorstel wordt een breed veiligheidsbegrip gehanteerd. Dit veiligheidsbegrip omvat de veiligheidsrisico's van omwonenden van het Groningenveld als gevolg van aardbevingen én veiligheidsrisico's als gevolg van het niet kunnen voorzien van eindafnemers van laagcalorisch gas (leveringszekerheid). Daarnaast zijn er maatschappelijke gevolgen (anders dan veiligheidsrisico's) indien eindafnemers niet kunnen worden voorzien van de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas. Zowel de veiligheidsrisico's van omwonenden als de veiligheidsrisico's van leveringszekerheid kunnen maatschappelijk ontwrichtende gevolgen hebben. Omdat ik de maatschappelijke ontwrichting die samenhangt met de veiligheidsrisico's van leveringszekerheid expliciet in beeld gebracht wil hebben, heb ik het COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, gevraagd om deze risico's te verkennen. De risico's die het COT benoemd als gevolg van het langdurig afsluiten van huishoudens zien op de persoonlijke veiligheid van burgers indien wordt teruggegrepen op verwarming door middel van propaan- of butaangas, petroleum of hout. Daarnaast benoemt het COT risico's van het afsluiten van gasgestookte centrales: dit kan leiden tot een piek in het elektriciteitsverbruik die kan leiden tot een algehele stroomuitval. Ook zal het niet-beschikbaar zijn van gas op koude dagen leiden tot directe veiligheidsrisico's voor kwetsbare groepen die niet in staat zijn om zichzelf van alternatieven te voorzien, bijvoorbeeld omdat zij al over een zwakkere gezondheid beschikken. Als ziekenhuizen en verpleeghuizen worden afgesloten komen zij zonder verwarming te zitten en kunnen zij niet meer koken. Dat brengt risico's voor de (volks)gezondheid met zich mee en kan ertoe leiden dat deze instellingen mogelijk onleefbaar worden. Indien deze risico's zich daadwerkelijk en op grote schaal voordoen is er sprake van maatschappelijke ontwrichting.

De veiligheidsnorm is vastgesteld op een individueel risico van 10^{-5} per jaar. Bij de vaststelling van de nieuwe waterveiligheidsnormen, die vanaf 2017 van kracht zijn, is aanvullend op het «basisveiligheidsniveau» per persoon (uitgedrukt in een lokaal individueel risico van 10^{-5}) gewerkt met mogelijke aanscherpingen van de normen op economische gronden en op basis van groepsrisico's en/of rekening houdend met vitale en kwetsbare infrastructuur van nationaal belang. In hoeverre is deze benadering uit het waterveiligheidsdomein logisch en toepasbaar in het Groningse aardbevingsgebied? Zouden genoemde overwegingen leiden tot aanscherpingen bij de invulling van de in het wetsvoorstel opgenomen norm (artikel 52d)?

In de Waterwet is een signaleringswaarde opgenomen ter overweging of aanvullende beschermingsmaatregelen voor een bepaald gebied noodzakelijk zijn. Zo'n benadering ligt in Groningen minder voor de hand, want de mitigatie van het aardbevingsrisico krijgt daar vorm door het versterken van individuele gebouwen. Daar komt bij dat de waterspiegel zal blijven stijgen, terwijl het aardbevingsrisico naar verwachting binnen enkele jaren juist sterk afneemt als gevolg van het afbouwen van de gaswinning.

En hoe ziet de actuele veiligheidssituatie in het Groningse aardbevingsgebied eruit, uitgedrukt in het lokaal individueel risico per persoon? Voor hoeveel bewoners/huishoudens c.q. huizen is de veiligheidssituatie momenteel niet conform de voorgestelde norm?

De veiligheidsnorm voor het individueel aardbevingsrisico in het Groningse gaswinningsgebied is vastgesteld op 10^{-5} . In zijn advies heeft de Mijnraad geconcludeerd dat er volgens de laatste inzichten op dit moment circa 1.500 gebouwen zijn die niet aan deze norm voldoen. Uit de risicoberekeningen blijkt dat er inmiddels geen gebouwen meer zijn met een risico groter dan 10^{-4} .

En hoe zal deze situatie zich ontwikkelen gedurende de afbouw van de gaswinning uit het Groningenveld tot het moment dat de gaswinning hier is beëindigd? Welke consequenties heeft een en ander voor de versterkingsopgave? En wanneer breekt het moment aan dat iedere bewoner van het aardbevingsgebied kan rekenen op een lokaal individueel risico dat niet groter is dan de gestelde norm van 10^{-5} ?

Uit de analyse van het IAR voor elk gebouw in de regio van het Groningenveld blijkt dat wanneer er geen versterkingen zouden plaatsvinden, het aantal gebouwen dat niet voldoet aan de veiligheidsnorm van 10^{-5} daalt tot minder dan 100 gebouwen in 2024 bij dalende gaswinning conform het basispad van afbouw zoals vastgesteld door het kabinet. Het is van belang om versterkingen zo snel mogelijk te realiseren; kennisinstellingen TNO en NEN wijzen erop dat het nog maar een beperkte periode is waarin gebouwen niet aan de norm voldoen. Versterken moet daarom gericht worden op een bij voorkeur op korte termijn efficiënt aan te pakken groep gebouwen. Hierbij vragen TNO en NEN aandacht voor maatregelen die weinig overlast geven en die snel gerealiseerd kunnen worden; indien niet op korte termijn met versterking wordt begonnen, blijven veiligheidsrisico's langer dan nodig bestaan. Om de versterkingsoperatie daadwerkelijk sneller uit te kunnen voeren dan voorheen, adviseert de Mijnraad om methoden te ontwikkelen voor snellere inspectie en versterking.

Ik zal uw Kamer binnenkort informeren over de ontwikkeling van die aanpak, waarbij ik ook duidelijkheid zal geven over het precieze aantal adressen en de wijze van versterking. De versterking van de geïdentificeerde gebouwen zet ik zo snel mogelijk in gang. Daarnaast zullen de jaarlijkse risicoberekeningen inzicht geven in de feitelijke ontwikkeling van het veiligheidsrisico.

Akkoord gasbedrijven

Eind juni 2018 sloot de Minister een belangwekkend akkoord met Shell en ExxonMobil. Een belangrijke beweging in het voorliggende wetsvoorstel en in dit akkoord is dat de staat meer verantwoordelijkheid krijgt bij zowel de vaststelling van de winning als bij de schadeafhandeling en versterkingsopgave. Tegelijk hebben Shell en ExxonMobil belangrijke financiële garanties gegeven en wordt een bijdrage geleverd aan de versterking van de economie van Groningen en van de leefbaarheid in deze mooie provincie. Bruto is de bijdrage € 500 miljoen, netto blijft daar onder de streep € 135 miljoen van over, als rekening wordt gehouden met het feit dat voortaan 27% van de kosten en de winst van het Groningenveld worden toegerekend aan de NAM. Hier is veel over te doen geweest, zo constateren de leden van de ChristenUnie-fractie. Kan de regering nader onderbouwen waarom dit akkoord volgens haar een faire deal betreft waarin de NAM c.q. Shell en ExxonMobil hun faire aandeel leveren aan het oplossen van Groningse problematiek.

Zoals ik heb aangegeven in mijn brief van 25 juni (Kamerstuk 33 529, nr. 493) is het Akkoord op Hoofdpijnen met Shell en ExxonMobil volgens het kabinet een gebalanceerd pakket aan maatregelen. Het akkoord bevat belangrijke winstpunten voor de Staat, waarvan enkele al genoemd worden in de vraag. Zo wordt met het akkoord zekerheid verkregen over de financiële middelen van NAM voor schadeherstel en versterking, staan Shell en ExxonMobil hiervoor garant en is verzekerd dat NAM voldoende gas blijft winnen voor de leveringszekerheid. Verder doet NAM een bijdrage aan de regio en komt er geen schadeclaim voor het gas dat niet gewonnen wordt. Het kabinet is daarom van mening dat Shell en ExxonMobil hun faire aandeel leveren.

Tegenover deze zaken staat dat de bestaande financiële afspraken (o.a. de MOR-overeenkomst) worden vervangen door het wettelijk regime uit de Mijnbouwwet, waarbij de Staat 73% van de winst uit het Groningenveld ontvangt. Bij een ongewijzigde opbrengstenverdeling zouden de afdrachten van NAM aan de Staat de totale winst uit het Groningengas overtreffen. In combinatie met een verplichting om gas te blijven winnen, zou dit geen redelijke uitkomst zijn.

Omdat deze vraag meer gaat over het Akkoord op Hoofdpijnen dan over het wetsvoorstel als zodanig verwijs ik u ik graag naar bovengenoemde brief.

Ten slotte vragen deze leden zekerheidshalve naar de relatie tussen het Groningenveld en andere velden, waaruit vooralsnog gas gewonnen blijft worden. Begrijpen zij het goed dat er geen enkele relatie is en dat op enig moment de winning in een ander Nederlands veld niet omhoog gaat, omdat de gaswinning in het Groningenveld wordt afgebouwd.

Het in Nederland gewonnen gas komt uit het Groningenveld en uit circa 240 kleine velden, waarvan ongeveer de helft op land. Waar het gas uit het Groningenveld laagcalorisch is, is het gas uit bijna alle kleine velden (evenals geïmporteerd gas) hoogcalorisch. Huishoudens en een deel van de industrie maken gebruik van laagcalorisch gas; een ander deel van de industrie maakt gebruik van hoogcalorisch gas. Een belangrijk deel van het hoogcalorisch gas uit de kleine velden wordt door middel van kwaliteitsconversie omgezet in laagcalorisch gas. Om de gaswinning uit Groningen zover mogelijk terug te brengen, wordt inmiddels al gebruik gemaakt van kwaliteitsconversie. Vorig gasjaar werd circa 70% van de totale beschikbare hoeveelheid hoogcalorisch gas in Nederland (binnenlandse productie en import) omgezet naar laagcalorisch gas. De rest van het beschikbare hoogcalorisch gas wordt grotendeels geleverd aan de Nederlandse industrie.

Minder gaswinning uit het Groningenveld kan – bij een gelijkblijvende vraag naar laagcalorisch gas, waardoor meer hoogcalorisch gas met stikstof vermengd moet worden, of de omschakeling van grootverbruikers van laagcalorisch gas naar hoogcalorisch gas – leiden tot een hogere vraag vanuit Nederland naar hoogcalorisch gas. In deze extra gasvraag dient te worden voorzien vanuit de internationale markt voor hoogcalorisch gas omdat een versnelde winning van gas uit bestaande kleine velden maar zeer beperkt en zeer tijdelijk mogelijk is.

De kleine velden bieden gedurende een fase van gestage afbouw nog wel voldoende perspectief voor een veilige gaswinning, mits het investeringsklimaat op peil blijft en er meer aandacht is voor het betrekken van de omgeving en een adequate schadeafhandeling.

Een nadere motivering hiervan is opgenomen in mijn brief van 30 mei 2018 aan de Tweede Kamer (Kamerstuk 33 529, nr. 469) over de gaswinning uit de kleine velden in het licht van de energietransitie. Daarin staat dat gaswinning in eigen land uit de kleine velden, wanneer dit veilig kan, beter is dan importeren. Dit is beter voor het klimaat, beter voor de werkgelegenheid en de economie, beter voor het behoud van de aanwezige kennis van de diepe ondergrond en van de aanwezige gasinfrastructuur, en het maakt ons ook minder afhankelijk van andere landen. Een nieuwe of gewijzigde gaswinning uit een klein gasveld is in de toekomst dan ook mogelijk, echter niet zo zeer vanwege de afbouw van de gaswinning uit het Groningenveld maar vooral om de import van hoogcalorisch gas te beperken.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

De leden van de SGP-fractie constateren dat artikel 52d van het wetsvoorstel geen prioriteitsvolgorde aangeeft voor de weging van enerzijds de veiligheidsbelangen en anderzijds het maatschappelijk belang dat verbonden is aan het niet kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas. Het is voor deze leden onvoldoende duidelijk op welke wijze de regering verschil maakt tussen het veiligheidsbelang van het niet kunnen leveren van laagcalorisch gas en het maatschappelijk belang ervan, en ontvangen graag een nadere duiding.

De afweging van de Minister voor de operationele strategie moet gezien worden in het bredere kader van de afbouw van de gaswinning uit het Groningenveld. Voor het kabinet staat de veiligheid van de Groningers voorop. Het kabinet heeft de keuze gemaakt om de gaswinning zo snel mogelijk te beëindigen. Het kabinet geeft daarmee uitvoering aan het advies van SodM om de winning uit het Groningenveld zo snel mogelijk onder de 12 miljard Nm³ te brengen, en gaat verder door de gaswinning uit het Groningenveld daarna volledig af te bouwen. Doordat de gaswinning in stappen wordt teruggebracht worden de risico's ook steeds kleiner. Daarbij werkt het kabinet aan een versnelling van de versterkingsaanpak, waardoor alle gebouwen in het aardbevingsgebied binnen een paar jaar aan de veiligheidsnorm moeten voldoen. Een van de stappen die wordt gezet om de gaswinning verder terug te brengen is de afbouw van het laagcalorisch gasverbruik van de industrie. Deze maatregel vraagt offers van de industrie, maar is nodig voor de veiligheid van de Groningers. Hier gaat het veiligheidsbelang dus boven het maatschappelijk belang. Aan de andere kant zou, zoals ik op soortgelijke vragen van de leden van de fractie van GroenLinks heb aangegeven, het vandaag volledig en verplicht afkoppelen van de industrie tot maatschappelijke ontwrichting leiden, waarbij maatschappelijke en economische activiteiten volledig stil komen te vallen. Dat zijn zwaarwegende maatschappelijke gevolgen, die moeten worden meegenomen in afwegingen over de gaswinning. In het wetsvoorstel zijn hiervoor nadere criteria opgenomen. In het besluit tot vaststelling van de operationele strategie zal de Minister motiveren op welke wijze een zwaarwegend belang is toegekend aan de veiligheidsrisico's voor omwonenden als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de winning van gas uit het Groningenveld.

De SGP-fractieleiden vragen zich daarbij af waarom de regering, gegeven de grote gevolgen die de te kiezen operationele strategie met zich mee kan brengen en het belang van een zorgvuldige afweging, niet heeft gekozen voor het aan de voorkant toekennen van een zwaardere gewicht aan de veiligheidsbelangen dan aan het maatschappelijk belang van leveringszekerheid. Deze leden willen erop wijzen dat de Raad van State ook in deze lijn heeft geadviseerd.

Zoals in het antwoord op de vorige vraag is aangegeven hecht het kabinet een zwaarwegend betekenis aan de veiligheid van de inwoners van Groningen en is daarom besloten om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel als mogelijk te beëindigen. Dit is een breuk met het beleid van voor 29 maart 2018. De vraag naar Groningengas is hierdoor niet langer een vast gegeven. Door het bijbouwen van een extra stikstofinstallatie en de extra inkoop van stikstof stuurt het kabinet actief op andere mogelijkheden om in de vraag naar laagcalorisch gas te voorzien. Verder zullen de grootverbruikers moeten omschakelen op een alternatief voor laagcalorisch gas. Hierdoor kan de winning uit het Groningenveld uiterlijk in 2022 teruggaan naar een niveau van 12 miljard Nm³ en daarna binnen een aantal jaar naar nul. In het besluit tot vaststelling van de operationele strategie zal de Minister zoals aangegeven moeten motiveren op welke wijze een zwaarwegende betekenis is toegekend aan de veiligheidsrisico's van omwonenden.

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zien de antwoorden van de regering met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk 28 september 2018, 16:00 uur.

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