

MEMO ANALYSE WET BEEINDIGING GASWINNING GRONINGENVELD

Aan: VOG
Van: Kopgroep Gaswinning
Datum: 18 december 2023

1. Inleiding

De Wet beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld (Wet beëindiging) is in oktober 2023 aan de Tweede Kamer aangeboden. De kamerfracties van de Commissie Economische Zaken en Klimaat kunnen de staatssecretaris tot 21 december 2023 vragen over de wet stellen. De Tweede Kamer debatteert op een nog nader te bepalen moment over de Wet beëindiging. Als regio hebben we nog de mogelijkheid om via de kamerfracties vragen aan de staatssecretaris te laten stellen over de wet.

De Wet beëindiging is van groot belang omdat erin vastgelegd wordt dat er vanaf 1 oktober 2024 geen gas meer uit het Groningenveld mag worden gewonnen en welke verplichtingen NAM dan nog behoudt.

Hierbij treft u een analyse van de Wet beëindiging aan, gevolgd door een advies. Het advies is om geen verdere actie te ondernemen in het wetstraject en dit memo ter kennisgeving aan te bieden aan de colleges.

2. Wat regelt de Wet beëindiging op hoofdlijnen?

De Wet beëindiging regelt primair een wijziging van de Gaswet en de Mijnbouwwet waardoor:

- er vanaf 1 oktober 2024 geen gas meer wordt gewonnen uit het Groningenveld;
- de taken van verschillende actoren wijzigen;
- NAM nog wel een zorgplicht houdt én een monitorings- en analyseplicht.

Van Wet Minimalisering naar Wet na nul naar Wet beëindiging

Toen het kabinet in 2018 besloot om gaswinning uit het Groningenveld te beëindigen, was dat niet direct mogelijk vanwege de leveringszekerheid. Maar de tijd dat NAM zelf een winningsplan kon opstellen met daarin sturing op de hoeveelheid te winnen gas, was ook voorbij. Door de **Wet Minimalisering** is gaswinning uit het Groningenveld alleen mogelijk - en ook noodzakelijk - wanneer alle beschikbare bronnen zijn benut en er dan onvoldoende gas is om eindafnemers van de juiste kwaliteit gas te voorzien: leveringszekerheid.

Er ontstaat dan ook een winningsplicht voor NAM. Dit heeft ook gevolgen voor aansprakelijkheid en zorgplicht van NAM. Dit is in de Gaswet wettelijk vastgelegd en ook in bijzondere regels voor het Groningenveld in de Mijnbouwwet.

In maart 2021 lag de ontwerpwet **Wet na nul** ter consultatie voor. In die situatie werd het Groningenveld nog ingezet voor leveringszekerheid op basis van de temperatuur (de graaddagenformule). In de ontwerpwet werd voorzien in een gefaseerde beëindiging van gaswinning uit het Groningenveld.

In fase 1 zou de functie van het Groningenveld wijzigen naar een reservemiddel. Het veld wordt dan niet meer ingezet op basis van temperatuur, maar op basis van minimumflow.¹ Daarmee blijven productieclusters beschikbaar voor het geval zich een uitzonderlijke situatie voordoet die gaswinning uit het Groningenveld rechtvaardigt.

¹ In de praktijk wordt dit 'waakvlam' genoemd.

In fase 2 is het Groningenveld ook niet meer nodig als reservemiddel. Gaswinning uit het Groningenveld stopt.

De regio heeft in maart 2021 een consultatiereactie ingediend. Samengevat is in de regionale reactie aangedrongen op maximale inzet om fase 1 zo snel mogelijk af te ronden en fase 2 te starten. Aan het regionale standpunt dat NAM de zorgplicht en een monitorings- en analyseplicht houdt, is in het wetsvoorstel tegemoet gekomen.

De afgelopen gasjaren heeft het Groningenveld gefunctioneerd als reservemiddel en ook dat zal vanaf 1 oktober 2024 niet meer nodig zijn. In het huidige wetsvoorstel, nu onder de naam **Wet beëindiging**, komt fase 1 daarom niet meer terug.

3. Waarom is de Wet beëindiging nodig?

Zonder wetswijziging zou er jaarlijks een vaststellingsbesluit voor het Groningenveld genomen moeten worden. Zo ligt dat namelijk vast in de Gaswet en de Mijnbouwwet.

In 2018 besloot het Kabinet dat gaswinning uit het Groningenveld uiterlijk in 2030 beëindigd wordt. Tot dat moment wijzigt de inzet van het Groningenveld. Alleen voor leveringszekerheid mag het Groningenveld worden ingezet. Hiervoor zijn bijzondere regels nodig die sinds 2019 ook in de Gaswet en de Mijnbouwwet zijn vastgelegd.² De bijzondere regels komen erop neer dat de staatssecretaris jaarlijks in een vaststellingsbesluit vastlegt wat de winnings*plicht* van NAM is.

Jaarlijkse cyclus vaststellingsbesluit gaswinning Groningenveld op basis van Gaswet en Mijnbouwwet

(van februari - oktober)

- Raming GTS
- Operationele strategie NAM, inclusief Seismische Dreigings- en Risicoanalyse TNO
- Advies wettelijk adviseurs
- Ontwerpbesluit staatssecretaris
- Zienswijzen belanghebbenden
- Vaststellingsbesluit vóór start gasjaar (1 oktober) staatssecretaris

(van oktober - oktober)

- Via winningsplicht verplichte uitvoering operationele strategie NAM
- Toezicht op uitvoering operationele strategie SodM

De Gaswet en de Mijnbouwwet leggen de taken voor de verschillende actoren vast.

De Wet beëindiging regelt dat gaswinning uit het Groningenveld niet meer nodig is en dat de regels rond het jaarlijkse vaststellingsbesluit vervallen. De wet regelt ook een blijvende zorg-, monitorings- en analyseplicht.

² Op grond van de Wet van 17 oktober 2018 betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld (Stb. 2018, 371).

De wetswijziging is echter meer dan een set regels. Het borgt het einde van gaswinning uit het Groningenveld en daarmee het einde van de oorzaak van schade, onveiligheid en ontwrichting en het op grote schaal en structureel schenden van grondrechten in een groot deel van Groningen.

4. De Wet beëindiging nader bekeken

Hierna wordt op basis van thema's nader ingegaan op de Wet beëindiging.

4.1 Vanaf 1 oktober 2024 wordt er geen gas meer gewonnen uit het Groningenveld

Dit wordt de letterlijke tekst in de Mijnbouwwet en is de kern van de Wet beëindiging.³

4.2 Vervallen jaarlijkse cyclus vaststellingsbesluit en winningsplicht NAM

Het einde van gaswinning uit het Groningenveld betekent dat de winningsplicht van NAM moet vervallen en dat er dus geen jaarlijks vaststellingsbesluit meer komt.

Nog wel een procedure vaststellingsbesluit 2024-2025

De Wet beëindiging zit nog in het wetgevingstraject terwijl de procedure voor het gasjaar 2024-2025 in februari 2024 weer start met de raming van GTS. Dat komt omdat de Wet beëindiging nog niet in werking is getreden en tot die tijd de huidige regels en procedures blijven gelden.

Voor het gasjaar 2024-2025 start de procedure voor het vaststellingsbesluit dus op de reguliere wijze. Het kan dus ook zijn dat er nog een operationele strategie wordt voorgesteld, de regio adviseert en er een ontwerp-vaststellingsbesluit komt. Afhankelijk van het verloop van het wetgevingstraject komt er zelfs nog een vaststellingsbesluit.

De procedure stopt pas als de Wet beëindiging in werking treedt.

4.3 Veiligheidsnorm verplaatst naar de Tijdelijke wet Groningen

De veiligheidsnorm ligt vast in de bijzondere regels voor het Groningenveld.⁴ De norm is relevant voor de seismische dreigings- en risicoanalyse (SDRA) die onderdeel is van de operationele strategie. Er moet in de SDRA jaarlijks onderzocht worden in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm. De jaarlijkse cyclus vervalt echter.

De veiligheidsnorm wordt opgenomen in de Tijdelijke wet Groningen. Dat is nodig omdat de versterkingsoperatie nog niet is afgerond en de norm wettelijk bepaald moet zijn.

4.4 De zorgplicht van NAM wijzigt zodat het aansluit op de situatie na beëindiging gaswinning

In de Mijnbouwwet is een algemene zorgplicht vastgelegd voor vergunninghouders die erop neerkomt dat zij nadelige gevolgen van mijnbouw moeten voorkomen.⁵ Deze bepaling geldt echter niet voor NAM wat betreft het Groningenveld. Dat komt omdat de algemene zorgplicht uitgaat van verantwoordelijkheid van de vergunninghouder die samengaat met invloed en sturing van de

³ Artikel 52c Mijnbouwwet.

⁴ Het huidige artikel 52d Mijnbouwwet; de veiligheidsnorm is 10⁻⁵.

⁵ Artikel 33 Mijnbouwwet.

vergunninghouder op de gevolgen van de mijnbouwactiviteit.

Voor het Groningenveld geldt dat de Minister de verantwoordelijkheid voor de versterking heeft overgenomen en NAM geen invloed of sturing heeft op het voorkomen van nadelige gevolgen: er is immers een winningsplicht. Daarom geldt voor NAM niet de algemene zorgplicht, maar is een specifieke zorgplicht vastgelegd in artikel 52g Mijnbouwwet. De Wet beëindiging wijzigt artikel 52g gedeeltelijk.

Zorgplicht NAM op dit moment	Zorgplicht NAM Wet beëindiging (het gaat in alle gevallen om wat redelijkerwijs kan worden gevergd)
NAM voert de operationele strategie op zodanige wijze uit dat de nadelige gevolgen van gaswinning zoveel mogelijk worden beperkt (lid 1).	Vervalt.
NAM moet alle noodzakelijke maatregelen nemen om de gevolgen van een zwaar ongeval voor mens en milieu te beperken (lid 2).	NAM moet <i>voorkomen</i> dat een mijnbouwwerk buiten werking nadelige gevolgen voor mens en milieu veroorzaakt (lid 1).
NAM neemt na beëindiging alle maatregelen die redelijkerwijs kunnen worden gevergd om nadelige gevolgen van gaswinning uit het Groningenveld zoveel mogelijk te beperken (lid 3).	NAM moet na beëindiging gaswinning zoveel mogelijk de nadelige gevolgen daarvan <i>beperken</i> (lid 1). ⁶
	NAM moet na beëindiging van de gaswinning metingen en analyses blijven verrichten voor het verkrijgen van inzicht in seismiciteit en verwachte bodembewegingen (lid 2). De minister kan dat ook aan een andere rechtspersoon opdragen. In dat geval verstrekt NAM alle gegevens die daarvoor nodig zijn (lid 3).
Nadere regels bij ministeriële regeling (lid 4).	Nadere regels bij ministeriële regeling over eisen aan metingen en analyses, frequentie daarvan en gegevens die moeten worden verstrekt.

In de Mijnbouwwet is bepaald dat voor, tijdens en na mijnbouw tot dertig jaar na beëindiging gemonitord moet worden.⁷ NAM krijgt een specifieke monitoringsplicht voor het Groningenveld waarbij geen einddatum is bepaald.⁸ Wanneer het na dertig jaar nog steeds nodig is om te monitoren dan kan dat. NAM moet voor het monitoren gebruik maken van het seismisch netwerk van het KNMI. Het KNMI krijgt van de Minister van EZK de opdracht om geïnduceerde aardbevingen te blijven monitoren. Bodemdaling wordt conform het meetplan Noord-Nederland gemonitord.

De Inspecteur-Generaal Mijnbouw van het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) houdt toezicht op de naleving van de zorgplicht. Overtreding is zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk te handhaven.

4.5 Wijziging taken actoren

Bij gaswinning uit het Groningenveld zijn verschillende actoren met verschillende wettelijke taken

⁶ NAM moet nadelige gevolgen *voorkomen* wanneer NAM invloed en sturing heeft over die situatie en moet nadelige gevolgen *beperken* wanneer er weinig tot geen invloed en sturing mogelijk is.

⁷ Artikel 41.

⁸ Artikel 52g, lid 3 nieuw - zie tabel.

betrokken. Het beëindigen van gaswinning moet dus samengaan met het wijzigen van hun wettelijke taken.

NAM

- NAM is niet langer verplicht om de operationele strategie uit te voeren;
- NAM heeft ook na beëindiging van de gaswinning een zorgplicht om nadelige gevolgen van gaswinning te beperken en - voor zover het de mijnbouwwerken betreft - te voorkomen
- NAM krijgt een specifieke monitorings- en analyseplicht en de verplichting om gegevens beschikbaar te stellen.

Gasunie Transport Services (GTS)

- de jaarlijkse raming voor leveringszekerheid laagcalorisch gas en prognose voor de komende tien jaren ten behoeve van het vaststellingsbesluit vervallen;
- in plaats daarvan komt er een meer generieke jaarlijkse rapportage over de leveringszekerheid van gas in Nederland en het vullen van gasopslagen.

GasTerra

- de kernactiviteit van GasTerra wordt beëindigd en daarmee de (resterende) wettelijke taken;
- GasTerra is niet volledig gekoppeld aan het Groningenveld; afbouw van GasTerra is verlengd tot 31 december 2026.

Technische commissie bodembeweging (Tcbb)

- de taken van Tcbb vervallen en de commissie wordt opgeheven.⁹

Wat gebeurt er dan met de taken van de Tcbb?

Advisering instemmingsbesluit: TNO-AGE (de adviesgroep Economische Zaken van TNO) heeft deze taak nu al en dat volstaat; advisering Tcbb is overbodig.¹⁰

Advisering over mijnbouwschade: deze taak is door de Commissie Mijnbouwschade overgenomen. De taken van de Commissie Mijnbouwschade worden in 2024 uitgebreid naar voormalige steenkoolwinning, geothermie en opslag zoutcavernes.¹¹

Advisering aan de Minister bij financiële zekerheidsstelling ten aanzien van schade: er wordt onderzocht of RVO deze taak kan overnemen. Uitwerking bij de contourennota Mijnbouwwet.

Autoriteit Consument en Markt (ACM)

- ACM is tot nu toe belast met toezicht op de naleving van de Gaswet;
- die taken vervallen met betrekking tot de inzet van het Groningenveld.

Inspecteur-Generaal Mijnbouw (IGM)

- De IGM is tot nu toe belast met het toezicht op de uitvoering van de operationele strategie en met advisering over het vaststellingsbesluit;
- deze taken vervallen;

⁹ De leden van de Tcbb willen hun taken per 1 januari 2024 beëindigen.

¹⁰ Het instemmingsbesluit is niet hetzelfde als het vaststellingsbesluit. Het vaststellingsbesluit ziet op de winningsplicht voor het Groningenveld. Het instemmingsbesluit ziet op een plan dat vergunninghouders zelf opstellen voor overige (de zogenaamde kleine) velden.

¹¹ Het IMG handelt de schade vanwege de exploitatie van het Groningenveld en de gasopslagen Norg en Grijskerk af. Dat blijft ook zo.

- toezicht op verplichtingen die blijven na sluiting van het Groningenveld blijven bestaan, ook de adviseringstaak over bijvoorbeeld risicoanalyses.

TNO

- taak om de seismische dreigings- en risicoanalyse voor een operationele strategie op te stellen vervalt;
- het wordt mogelijk om een seismische dreigings- en risicoanalyse op te stellen die los staat van een operationele strategie;
- de adviseringstaak blijft.

KNMI

- het KNMI moet geïnduceerde seismiciteit blijven monitoren.

Wettelijke adviseurs

- de adviseringstaak met betrekking tot het vaststellingsbesluit vervalt;
- dit betekent dat de wettelijke adviseringsrol van regionale overheden vervalt.

Minister

- de Minister krijgt de bevoegdheid om ook na beëindiging van gaswinning een SDRA te laten opstellen door TNO;¹²
- die SDRA is dan niet meer ten behoeve van een operationele strategie, maar heeft een zelfstandig karakter.

4.6 De bijzondere regels voor het Groningenveld vervallen niet allemaal

Sinds de Wet minimalisering gelden bijzondere regels voor het Groningenveld.¹³ Deze bijzondere regels vervallen voor een deel door de Wet beëindiging, maar niet allemaal.

Zo blijft de bepaling bestaan die de reguliere systematiek voor vergunninghouders uitsluit.¹⁴ Deze bepaling moet ook in stand blijven om te voorkomen dat NAM terugvalt op het reguliere systeem van instemmingsplannen en mijnbouw. Anders gezegd: zonder deze bepaling zou het reguliere systeem herleven en zou een winningsplan ingediend kunnen worden. Dat is natuurlijk niet de bedoeling.

Artikel 33 t/m 36 Mijnbouwwet: het reguliere systeem in het kort

Vergunninghouders hebben een zorgplicht; zo moeten zij alle maatregelen nemen die redelijkerwijs kunnen worden geleverd om nadelige gevolgen van mijnbouw te voorkomen.

Mijnbouw is alleen toegestaan op basis van een winningsplan, het zogenaamde instemmingsplan. De vergunninghouder dient een winningsplan in waarmee de Minister moet instemmen.

Het systeem gaat uit van een mate van handelingsvrijheid van de vergunninghouder en sturing en invloed van de vergunninghouder op mijnbouw en de gevolgen.

Dit systeem is niet van toepassing op het Groningenveld; de artikelen 33 t/m 36 Mijnbouwwet zijn niet van toepassing. In plaats daarvan gelden bijzondere regels en moet NAM een operationele strategie opstellen op basis van de raming van leveringszekerheid. De Minister stelt dit vast, het zogenaamde vaststellingsplan. NAM heeft weinig tot geen invloed op mijnbouw en de gevolgen en heeft daarom een specifieke zorgplicht.

¹² Artikel 52g, lid 3.

¹³ Hoofdstuk 4a Mijnbouwwet.

¹⁴ Artikel 52b.

4.7 Wat gebeurt er met de productielocaties?

Dat regelt de Wet beëindiging niet omdat de Mijnbouwwet daar al in voorziet. NAM moet binnen een jaar nadat een mijnbouwwerk buiten werking is een verwijderingsplan indienen waar de Minister mee in moet stemmen.¹⁵ Daarna start de feitelijke ontmanteling. Als de laatste locaties zijn ontmanteld en verwijderd, is het einde van gaswinning onomkeerbaar.

4.8 Blijft NAM aansprakelijk?

De aansprakelijkheid van NAM is geregeld in het Burgerlijk Wetboek.¹⁶ Dit verandert niet; NAM blijft ook na het beëindigen van gaswinning aansprakelijk voor schade die ontstaat. Afhandelen van aansprakelijkheid is overigens door de overheid overgenomen. De Wet beëindiging verandert daar niets aan. Gedupeerden kunnen hun claims blijven indienen en de versterkingsoperatie wordt afgerond.

De strafrechtelijke aansprakelijkheid van NAM vervalt voor zover verplichtingen vervallen. Het uitvoeren van de operationele strategie bijvoorbeeld. Voor zover verplichtingen blijven of ontstaan, is NAM strafrechtelijk aansprakelijk. Voor het overtreden van de zorgplicht om nadelige gevolgen voor mens en milieu te voorkomen bijvoorbeeld.

De heffingsgrondslag om de door de Staat (IMG en NCG) gemaakte kosten voor schadeherstel en versterking als het ware te verhalen, blijft ongewijzigd in de Tijdelijke wet Groningen. NAM blijft dus verplicht de kosten voor schadeherstel en versterking te dragen, zowel op grond van de Tijdelijke wet Groningen als op grond van het Burgerlijk Wetboek.

5. Tot slot

De Wet beëindiging regelt met zoveel woorden dat er vanaf 1 oktober 2024 geen gas meer wordt gewonnen uit het Groningenveld. Daarmee komt een einde aan de bron van schade, onveiligheid en ontwrichting. Het wetsvoorstel voorziet in de beëindiging van gaswinning en verbindt daar een harde datum aan. Dat is een wens van de regio.

De gevolgen van het besluit zijn geregeld in de Wet beëindiging. Het gaat dan om het vervallen van het vaststellingsbesluit, het wijzigen van taken van betrokken actoren en aanpassen van de zorgplicht voor NAM na beëindiging van gaswinning.

Het is voldoende geborgd dat het Groningenveld echt sluit en niet meer operationeel gemaakt kan worden. Ook is er voorzien in monitoring en een specifieke zorgplicht.

¹⁵ Artikel 44.

¹⁶ Artikel 6:177.