



Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

Nationaal Crisisplan Gas

Openbaar



Inhoudsopgave

Voorwoord	5
1. Inleiding	7
1.1 Doel	7
1.2 Doelgroepen	7
1.3 Afbakening	8
1.4 Kenmerken	8
1.5 Relatie met andere crisisplannen	8
1.6 Leeswijzer	9
1.7 Algemene bepalingen	9
1.8 Opleiden, trainen en oefenen	9
1.9 Beheercyclus	9
2. Belangrijkste betrokken actoren	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Overzicht crisisstructuur gasketen en generieke crisisstructuur	11
2.3 Actoren in de functionele keten Gas en hun rol	12
2.4 Actoren in de generieke crisisbeheersing	14
2.5 Relatie nationale crisisbeheersing en regionale crisisbeheersing	16
2.6 Internationale samenwerking	17
3. Kritische crisisprocessen	19
3.1 Centrale actoren per processtap	19
3.2 Melding en alarmering	20
3.3 Op- en afschaling	21
3.4 Leiding en coördinatie	21
3.5 Informatiemanagement	21
4. Belangrijke dilemma's en aandachtspunten	27
4.1 Technische (on)mogelijkheden	27
4.2 Dilemma's	27
4.3 Aandachtspunten	29
Bijlagen	31
Bijlage 1 Maatregelenladder	32
Bijlage 2 Verwevenheid aardgas- en elektriciteitsvoorziening	33
Bijlage 3 Wet- en regelgeving	35
Bijlage 4 Relevante bronnen	36
Bijlage 5 Afkortingen	37

Toegestane verspreiding TLP: WHITE (Traffic Light Protocol)

Dit document heeft het label TLP: WHITE. Het NCTV gebruikt het Traffic Light Protocol (TLP) om eenduidig te definiëren wat er met informatie mag gebeuren. Wanneer informatie is voorzien van een TLP-aanduiding weet u met wie u deze informatie mag delen. Dit staat beschreven in de standaard van First (www.first.org/tlp). Ontvangers mogen de informatie uit deze handreiking delen binnen en buiten hun organisatie, daarnaast mag informatie publiek gemaakt worden.

Voorwoord

Onze moderne maatschappij vraagt veel van ons energienetwerk. Waar we midden in een overbruggingsperiode zitten, en langzaam meer hernieuwbare bronnen zoals zon en wind implementeren, maken veel huishoudens, bedrijven en industrieën nog gebruik van gas en werken wij aan de ontwikkeling van groengas. Met de omschakeling naar nieuwe energiebronnen ontstaan andere risico's met verhoogde complexiteit.

Tot nog toe is er van een landelijke gascrisis met risico voor de leveringszekerheid geen sprake geweest. De gasleveringszekerheid is door nationale bronnen en grote bergingen in het verleden in hoge mate van betrouwbaarheid geborgd. Potentiële bedreigingen op het gebied van leveringszekerheid konden worden opgelost door onder meer het Groningenveld. Nu de levering van het Groningenveld vrijwel is afgebouwd en uiteindelijk definitief dichtgaat, wordt het aanbod van gas grotendeels geïmporteerd uit diverse bronnen. Sinds 2018 is Nederland netto importeur van gas. Gasopslagen, geïmporteerd gas en conversie, zijnde hoogcalorisch gas omzetten naar laagcalorisch gas, gaan een grotere rol spelen.

Een fors tekort waarbij er onvoldoende gas geleverd kan worden kan tot maatschappelijke ontwrichting leiden en vormt daarmee mogelijk ook een dreiging voor de nationale veiligheid. Het beschikbaar hebben van een adequate crisisaanpak is daarom van belang. Het Nationaal Crisisplan Gas biedt daarvoor handvaten en geeft een leidraad voor de vragen: Wat voor risico's komen er op de maatschappij af? En wat voor effecten heeft dat voor het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en haar partners? Welke keuzes moeten er worden gemaakt? Hoe vangen we de maatschappelijke gevolgen zo goed mogelijk op?

Daarnaast is er met de ontwikkeling van dit Nationaal Crisisplan Gas veel aandacht besteed aan het in kaart brengen van belangrijke dilemma's en aandachtspunten waarmee we bij een grootschalig gastekort geconfronteerd kunnen worden. Een scenario waarbij een groot deel van het land wordt geconfronteerd met gastekort raakt immers ieder departement binnen het Rijk, als ook regionale overheden en netbeheerders. Alle partijen hebben afzonderlijk crisisplannen en draaiboeken en die worden in hoofdlijnen samengebracht in het Nationaal Crisisplan Gas. Dit biedt een goed overzicht van de bestaande afspraken op Europees, nationaal, regionaal en lokaal niveau.

Het is van belang ons gezamenlijk in te spannen om goed voorbereid te zijn en dit Nationaal Crisisplan ook voortdurend te blijven toetsen door middel van oefeningen. De geleerde lessen nemen we mee in de doorontwikkeling van het Nationaal Crisisplan Gas.

Dit Nationaal Crisisplan Gas is gerealiseerd in goede samenwerking met publieke en private partners. Daarvoor willen wij hen hartelijk bedanken.

Sandor Gaastra

Directeur-Generaal Klimaat en Energie



1. Inleiding

De aardgasvoorziening en -infrastructuur zijn essentieel voor Nederland. In vrijwel alle sectoren wordt aardgas verbruikt, waardoor onze maatschappelijke afhankelijkheid van de gasvoorziening groot is. Huishoudens gebruiken aardgas voor ruimteverwarming en koken. Veel industriële processen worden door aardgas ondersteund en ook de glastuinbouw maakt gebruik van aardgas. Voor de productie, het transport en distributie van aardgas maakt de gasinfrastructuur in ons land deel uit van een internationaal verbonden netwerk. Uitval van gas kan daardoor grote gevolgen hebben voor de samenleving.

Door de verminderde binnenlandse winning van aardgas (uitfasering van het Groningengas) wordt de afhankelijkheid van de Nederlandse samenleving en economie van de import van aardgas groter. Een groot deel van het geïmporteerde aardgas is niet direct geschikt voor alle Nederlandse eindgebruikers en alleen geschikt voor industriële toepassingen zoals aardgasgestookte elektriciteitscentrales. Hierdoor zijn additionele installaties benodigd om een deel van het geïmporteerde gas om te zetten naar de gassamenstelling waarop huishoudelijke installaties zoals cv-ketels en gasfornuizen zijn ontworpen, namelijk de kwaliteit van het Groningengas.¹ Daarmee is de kwetsbaarheid van de gasvoorziening toegenomen. Evenals het belang van inzicht in de afspraken en mogelijke dilemma's als gevolg van gasschaarste.

1.1 Doel

Het Nationaal Crisisplan Gas (NCP-G) geeft op hoofdlijnen inzicht in en een overzicht van de bestaande afspraken op Europees, nationaal, regionaal en lokaal niveau, gericht op de beheersing van (dreigende) crisis als gevolg van een tekort van aardgas met aanzienlijke maatschappelijke gevolgen. Het plan is een leidraad en beschrijft op hoofdlijnen de crisisaanpak op rijksniveau, de samenwerking en aansluiting met betrokken publieke en private partners en netwerken op internationaal en regionaal niveau. Het plan is daarmee een uitwerking van de generieke aanpak van crises door het Rijk zoals beschreven in het Instellingsbesluit Ministeriële Commissie Crisisbeheersing en het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming.

Het NCP-Gas is een kaderstellend en overkoepelend plan voor de individuele, meer operationeel uitgewerkte plannen en draaiboeken van de betrokken actoren en organisaties. Het NCP-Gas vervangt niet de bestaande plannen van individuele organisaties en ook niet de bestaande afspraken tussen organisaties. Deze plannen en draaiboeken moeten wel in overeenstemming zijn met het NCP-Gas.

Het plan bevat handvatten om in een dreigende of daadwerkelijke crisis, of bij de voorbereiding daarop, de volgende drie hoofdvragen te beantwoorden:

1. Wat zijn de belangrijkste mogelijke (in)directe gevolgen en effecten?
2. Welke mitigerende maatregelen zijn nodig om de gevolgen en effecten te voorkomen of te beheersen?
3. Welke partijen zijn betrokken c.q. nodig voor een adequate aanpak?

1.2 Doelgroepen

Doelgroepen van dit plan zijn de crisisorganisaties op nationaal niveau, regionaal niveau en van vitale partners die een rol hebben bij de beheersing van gasschaarste met aanzienlijke maatschappelijke gevolgen. Dat betreft medewerkers, leidinggevend en bestuurders van alle actoren en organisaties die binnen de nationale crisisorganisatie een rol kunnen hebben. Dit zijn onder andere ministeries en organisaties bij de Rijksoverheid die betrokken kunnen zijn bij een crisis in

¹ Het buitenlandse aardgas bevat een hoger methaangehalte dan het aardgas dat in de Nederlandse aardgasvelden wordt gewonnen. Om het geïmporteerde aardgas bruikbaar te maken in huishoudens wordt dit bijna pure methaangas in een 70-30-verhouding verdund met stikstofgas.

het gasdomein. Daarnaast is het ook bedoeld als houvast voor andere organisaties om hun voorbereiding en planvorming op het NCP-Gas af te stemmen en daarmee in overeenstemming te brengen, zoals veiligheidsregio's, politie, netbeheerders en andere ambtelijke en private partners.

1.3 Afbakening

Dit NCP richt zich op (dreigende) langdurige vermindering of uitval van de levering van aardgas in Nederland, alsmede op de keteneffecten die hierdoor worden veroorzaakt. Van een gasschaarste is sprake als er een fysiek tekort aan aardgas optreedt die tot aanzienlijke maatschappelijke schade leidt. De oorzaak van deze crisis kan divers van aard zijn. Het gaat hier om een noodsituatie in de zin van de EU-verordening 2017/1938 betreffende maatregelen tot veiligheidstelling van de gasleveringszekerheid. Het NCP geeft inzicht in de directe (keten)effecten. Dit betreft zowel effecten die direct optreden als gevolg van de gasschaarste, als de keteneffecten die vertraagd optreden in andere vitale processen, en de maatschappelijke effecten in bredere zin.

Dit plan is bedoeld voor beleidsmatig gebruik en bevat daarom geen gedetailleerde operationele uitwerkingen van procedures. Dit plan is van toepassing op gascrises, waarbij de nationale veiligheid in het geding is of kan zijn, of die anderszins een grote maatschappelijke impact (kunnen) hebben. Het vormt de basis voor de beheersing van de maatschappelijke gevolgen die optreden bij een gasschaarste. De gevolgen van gasschaarste kunnen doordringen in alle lagen van de samenleving. Dit plan richt zich dan ook op een brede aanpak om maatschappelijke ontwrichting te voorkomen of te beperken.

Het NCP is een aanvulling op het Bescherm- en Herstelplan Gas, zoals opgesteld door het Ministerie van EZK, dat de maatregelen bevat die de minister voor KE kan nemen bij een (dreigend) tekort aan gas. Het NCP beschrijft de regionale en nationale crisisstructuur en richt zich daarmee op het beheersen van de brede maatschappelijke gevolgen van een verminderde of stokkende levering van aardgas.

1.4 Kenmerken

Crisis in het aardgasdomein verschillen in een aantal opzichten van andere crisistypes. Een aantal kenmerkende aspecten zijn:

- **aardgasschaarste kan een grote impact hebben op de maatschappij, vitale processen en andere crisisdomeinen** aangezien aardgas een belangrijke rol vervult in de Nederlandse energievoorziening. Beslissingen die ingrijpen in de gaslevering, kunnen vergaande keteneffecten met zich mee brengen en zijn daarmee per definitie complex
- **het Nederlandse gasnet heeft een buffervoorraad.** In het geval van een acuut optredende verstoring in de winning en/of import van aardgas zijn soms geen tot slechts enkele uren beschikbaar voor het nemen van beslissingen en acties met als doel de gevolgen zoveel mogelijk te beperken en de gaslevering aan beschermde afnemers zo lang mogelijk in stand te houden – zoals beschreven in het Bescherm- en Herstelplan Gas

- **indien (een deel van) het gasnet beschadigd raakt en de druk in de leiding sterk afneemt, zal het effect van deze beschadiging direct voor eindgebruikers merkbaar zijn** (verminderd functioneren of uitval van apparatuur). De in punt 2 genoemde reactietijd is er dan niet
- **in geval van een voorziene verstoring (bijvoorbeeld als gevolg van (geo)politieke invloeden) is er meer tijd voor het nemen van een beslissing**, maar geldt onverkort dat deze ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de verschillende groepen afnemers, aangrenzende netwerken, producenten, en voor de andere energiesectoren (elektriciteitslevering en dieseldistributie)
- **inschatting van de herstelltijd door de netbeheerder is lastig**, waardoor het moeilijk is om de omvang van de keteneffecten in te schatten en te voorspellen; de impact is mede afhankelijk van de duur van de verstoring
- **niet uit te sluiten valt dat de effecten van gasschaarste lang na-ijlen.** Dit doet zich met name voor als het internationale, nationale of regionale gasnet als gevolg van de gasschaarste beschadigd is geraakt en hersteld of gecontroleerd moet worden, voordat de gaslevering hervat kan worden
- **in geval van een langdurige gasschaarste kunnen de crisisorganisaties zelf ook geraakt worden in hun functioneren.** Op korte termijn kan verwarming van gebouwen een probleem zijn. Een beperkte beschikbaarheid van aardgas kan hierbij onder andere ook de elektriciteitsvoorziening en dieseldistributie raken, en daarmee de responscapaciteit beperken, zoals interne en externe communicatie (waaronder telefonie en bereikbaarheid van hulpdiensten)
- **bij een crisis in de aardgasvoorziening zullen vroeg of laat keteneffecten ontstaan**, waardoor in steeds meer domeinen crisis ontstaat, wat uiteindelijk kan leiden tot maatschappelijke ontwrichting (cascade-effect)
- **bij het uitvallen van de aardgaslevering kunnen huishoudelijke en bedrijfsinstallaties aan blijven staan.** Om gasexplosies en gasbranden te voorkomen dienen deze installaties huis-aan-huis en bedrijf-aan-bedrijf door inspecteurs te worden gecontroleerd en worden afgeschakeld, voordat de aardgaslevering in een bepaald gebied veilig kan worden hervat
- **de gevolgen van gasschaarste kunnen doordringen in alle lagen van de samenleving.** Dit plan richt zich dan ook op een brede aanpak van de maatschappelijke gevolgen en effecten.

1.5 Relatie met andere crisisplannen

Het NCP-Gas is ingebed in de systematiek van de nationale crisisbesluitvorming. Het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming is het beleidskader en richtsnoer voor alle planvorming van en voorbereiding door de rijksoverheid en crisispartners op specifieke crises. Op basis van dit handboek worden specifieke afspraken vastgelegd in specifieke crisisplannen. Het Nationaal Crisisplan Gas is dat op het gebied van gasschaarste.

Het NCP-Gas richt zich op het voorkomen en beperken van de maatschappelijke ontwrichting als gevolg van een gascrisis en de keteneffecten. Het Ministerie van EZK heeft, in samenwerking met

de partners het Bescherm- en Herstelplan Gas opgesteld. Dit bevat de maatregelen die de minister voor KE kan nemen in geval van een (dreigende) gasschaarste.

Het Bescherm- en Herstelplan Gas is leidend in de operationele en bestuurlijke aanpak van de crisis voor zover het de aanpak van de gasschaarste door de energiesector betreft; het NCP-G is leidend voor zover het de aanpak van de maatschappelijke consequenties rondom de gasschaarste betreft. Het NCP-G heeft daarmee een bredere scope dan het Bescherm- en Herstelplan Gas.

De effecten van een grootschalige gasschaarste kunnen zodanig omvangrijk zijn dat veel sectoren in de samenleving worden geraakt. Zo kan grootschalige gasschaarste ook gevolgen hebben voor de elektriciteitsvoorziening. Een domein waar ook een nationaal crisisplan voor is opgesteld. Zo bevat het Nationaal Crisisplan Elektriciteit een uitwerking van de effecten, maatregelen, sleutelbesluiten en dilemma's die aan de orde kunnen zijn op dit domein. De nationale crisisplannen hangen met elkaar samen en bevatten geen onderlinge hiërarchie. Wanneer de primaire oorzaak van een crisis ligt binnen het gasdomein, is het NCP-G het document om te raadplegen. Voor de effecten van deze gasschaarste in andere domeinen kunnen de betreffende crisisplannen worden geraadpleegd.

Andersom geldt dat wanneer er een elektriciteitsincident plaatsvindt met gevolgen voor het gasdomein er voor informatie over de oorzaak en het bijbehorende handelingsperspectief naar het NCP-E moet worden gekeken. Voor meer duiding over de effecten in het gasdomein van dit elektriciteitsincident kan het NCP-G erop worden nageslagen.

De operationele en bestuurlijke aanpak van de veiligheidsregio's dient in lijn te worden gebracht met dit NCP-G en verder uitgewerkt in regionale crisisplannen en incidentbestrijdingskaarten.

1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat een grafische weergave van de crisisstructuur die in werking treedt bij (dreigende) aardgasschaarste en de verschillende partijen die betrokken zijn. Hoofdstuk 3 beschrijft de kritische crisisprocessen en een overzicht van de per processtap betrokken actoren. Hoofdstuk 4 gaat in op de belangrijkste dilemma's en aandachtspunten bij aardgasschaarste.

Verder zijn de volgende bijlagen opgenomen:

- Maatregelenladder.
- Verwevenheid aardgas en elektriciteitsvoorziening.
- Meest relevante wet- en regelgeving.
- Relevante bronnen en literatuur.
- Afkortingen.

1.7 Algemene bepalingen

Dit is de openbare versie van het NCP-Gas. Enkele bijlagen zijn niet openbaar in verband met de nationale veiligheid.

Het Directeurenoverleg Crisisbeheersing (DOCB) is ambtelijk opdrachtgever van het NCP-Gas. Het NCP-Gas is opgesteld door een projectgroep met vertegenwoordigers van de Ministeries van EZK, Defensie, IenW en JenV, politie, veiligheidsregio's en netbeheerders. Het NCP-G is vastgesteld door het Directeurenoverleg Crisisbeheersing (DOCB), en daaraanvolgend in de Ministeriële Commissie Economie en Veiligheid van 4 november 2021 en de Ministerraad van 10 december 2021.

1.8 Opleiden, trainen en oefenen

Het NCP-Gas kan worden gebruikt als basis voor de opleiden-, trainen- en oefenen-cyclus. Opleidingen, trainingen en oefeningen rondom het NCP-Gas zijn nodig om de kennis en ervaring van de betrokken partijen en professionals met betrekking tot de beheersing van gascrises actueel te houden. Hierbij dient met name aandacht besteed te worden aan de raakvlakken van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van betrokken actoren, de dilemma's die hier uit voortkomen en hoe hier in de praktijk mee omgegaan kan worden.

Actoren hebben zelf een verantwoordelijkheid in de zorg voor een adequate preparatie. Ten behoeve van een vlotte leiding en coördinatie tijdens een crisis dienen regelmatig activiteiten gericht op opleiden, trainen en oefenen van gasschaarste plaats te vinden waarbij expliciet aandacht wordt besteed aan de samenwerking tussen de verschillende betrokken organisaties en het in kaart brengen van en beperken van keteneffecten wordt beoefend.

1.9 Beheercyclus

Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en de Nationaal Coördinator Terrorismedbestrijding en Veiligheid (NCTV) zijn eigenaar van en verantwoordelijk voor beheer en actualisatie van het NCP-Gas.

Het Ministerie van EZK beziet jaarlijks in overleg met de NCTV en de betrokken actoren en organisaties of actualisering van het NCP-Gas nodig is. Vanwege de verschuivingen in de energieproductie en dreigingsbeeld worden hierbij uitdrukkelijk ook keteneffecten buiten het aardgasdomein in ogenschouw genomen. Bij de actualisering van het NCP dient expliciet aandacht te zijn voor het opnemen van lessons learned uit ervaringen met crisisbeheersing en de voorbereiding daarop.



2. Belangrijkste betrokken actoren

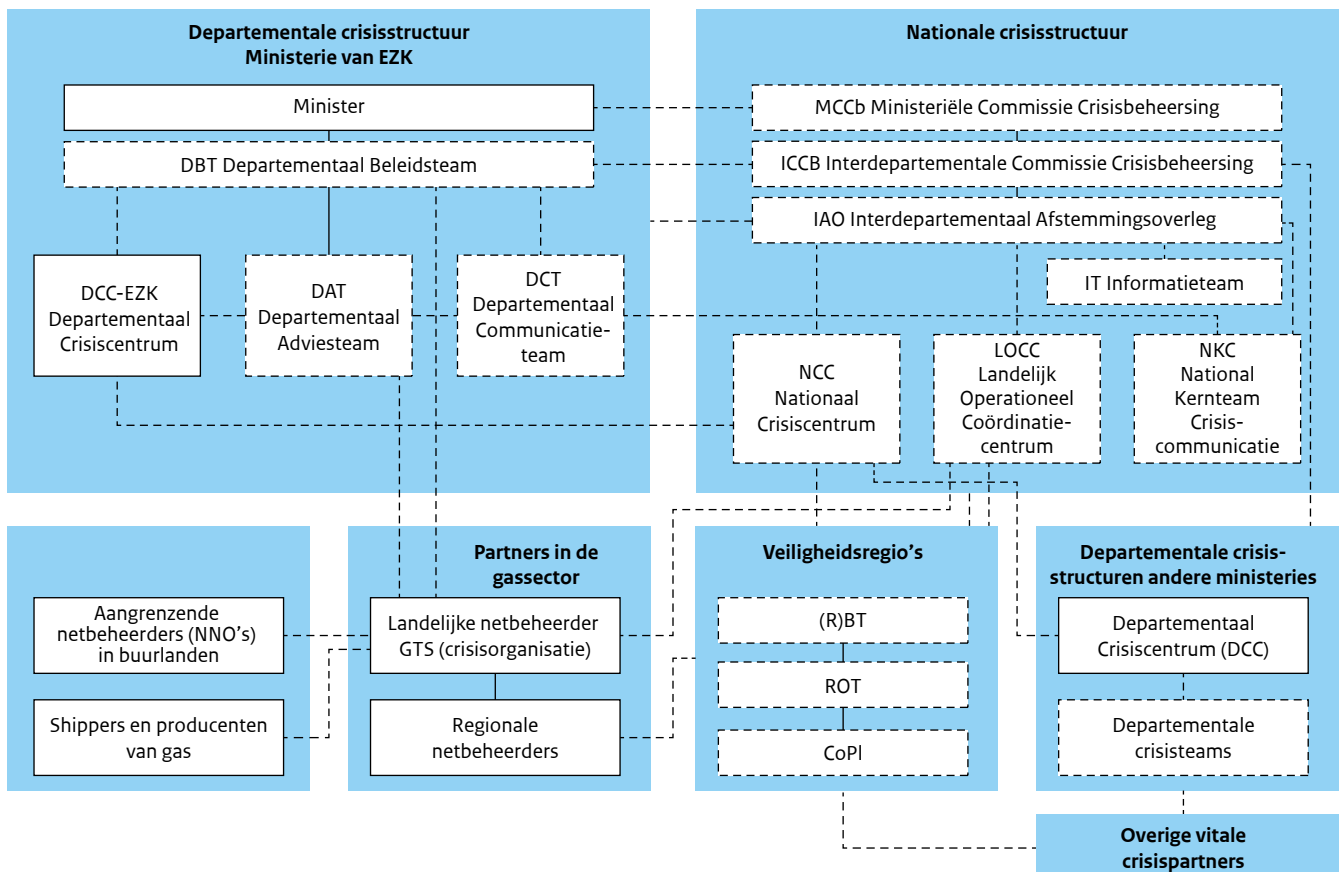
2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de crisisstructuur die in werking treedt bij een (dreigende) impactvolle vermindering van de beschikbaarheid van aardgas in Nederland en in de verschillende actoren die betrokken zijn bij het beperken van de impact van deze uitval. Het betreft zowel de actoren in het aardgasdomein als in de generieke crisisbeheersingsketen. Daarnaast gaat het hoofdstuk in op de rollen van de centrale actoren tijdens een crisis in de aardgasvoorziening.

2.2 Overzicht crisisstructuur gasketen en generieke crisisstructuur

Bij gasschaarste zijn de landelijke en regionale netbeheerders aan zet om de crisis te beheersen. De landelijk netbeheerder Gas Transport Services (GTS) doet dit in samenwerking met regionale netbeheerders en eventueel samen met aangrenzende netbeheerders in buurlanden en actoren in de markt zoals shippers (aardgastransportbedrijven) en producenten van gas. Afstemming op regionaal niveau vindt plaats tussen regionale netbeheerders

Figuur 1. Overzicht van betrokken actoren en generieke crisisstructuur



en de veiligheidsregio's. Indien de bron van de crisis een fysieke calamiteit in het landelijk gastransport is binnen het gebied van een veiligheidsregio is, kan ook afstemming tussen GTS en de betreffende veiligheidsregio plaatsvinden. Op landelijk niveau heeft de landelijk netbeheerder contact met de crisisstructuur van het Ministerie van EZK en met het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC). In de hiernavolgende paragrafen staat een uitgebreidere beschrijving van de betrokken organisaties en hun onderlinge verhoudingen tijdens gasschaarste.

Omdat een crisis in het aardgasdomein gemakkelijk leidt tot een cascade-effect in andere sectoren (zoals woonveiligheid, zorg, industriële productie en tuinbouw) is crisisbestrijding in het aardgasdomein alleen onvoldoende. Om deze cascade-effecten zoveel mogelijk te voorkomen dan wel te beperken dienen parallel aan de interventies in de aardgassector ook in andere domeinen crisisbeheersingsmaatregelen genomen te worden. Tussen deze activiteiten zal coördinatie en informatiemanagement plaats moeten vinden, conform de in Nederland ingerichte crisisbeheersingsstructuren.

De verhoudingen tussen de verschillende betrokken actoren zijn in figuur 1 weergegeven. Hierin staat de functionele keten van gas aan de linkerkant van de figuur en de generieke crisisstructuur aan de rechterkant van de figuur. De blokken met een doorgetrokken omkadering zijn teams of organisaties die zowel in als buiten een crisis actief zijn. Blokken met een stippellijn kunnen bij een crisis geactiveerd worden. De stippellijnen tussen de verschillende blokken geven aan welke contacten gelegd worden.

In de volgende paragrafen wordt een korte toelichting gegeven op de rollen van de betrokken actoren. We maken daarbij onderscheid tussen actoren in de functionele keten en actoren in de algemene keten. De algemene keten richt zich op openbare orde en veiligheid. Er zijn meerdere functionele ketens, waarbinnen het gaat om één specifiek beleidsterrein. In dit geval gaat het om de functionele keten Gas.

2.3 Actoren in de functionele keten Gas en hun rol

Actoren in de functionele keten zijn de landelijke netbeheerder (LNB) voor gas, regionale netbeheerders (RNB's) en het Ministerie van EZK. Het beheer van het gastransportnet is in handen van de LNB voor gas (GTS) en de RNB's.

2.3.1 Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK)

Verantwoordelijkheden en bevoegdheden

De minister voor KE is politiek en beleidsmatig verantwoordelijk voor de leveringszekerheid van gas. De minister voor KE stelt kaders, waarbinnen de netbeheerders hun wettelijke taken uitvoeren. De minister voor KE is aangewezen als de bevoegde instantie, zoals bedoeld in de EU-verordening 2017/1938. Daarmee is de minister voor KE verantwoordelijk voor de afkondiging van de crisisniveaus als bedoeld in artikel 11 van de EU-verordening

2017/1938. Bij (dreigende) problemen in de gaslevering brengt de minister voor KE (via het DCC-EZK) het Nationaal Crisiscentrum (NCC) op de hoogte. Ook meldt EZK dit onverwijld aan de Europese Commissie en de overige lidstaten. In het Bescherm- en Herstelplan Gas staat beschreven wanneer de minister voor KE een melding aan het Directoraat-Generaal Energie van de Europese Commissie doet van vroegtijdige waarschuwing, alarmering of noodsituatie in de zin van deze EU-verordening.

De minister voor KE zal met wettelijke bevoegdheden sturing geven aan de landelijk netbeheerder (GTS), bijvoorbeeld door te besluiten tot het nemen van niet-marktgebaseerde maatregelen. Deze maatregelen zijn beschreven in het Bescherm- en Herstelplan Gas (2019), en kort samengevat in Bijlage 1 van dit document. Ook kan de minister van EZK sturing geven op grond van zijn noodbevoegdheden.

Inzet van noodbevoegdheden

In geval van buitengewone omstandigheden heeft de minister van EZK op grond van de Distributiewet de bevoegdheid om verdelingsmaatregelen treffen. Een strak omschreven kader dat bepaalt wanneer sprake is van buitengewone omstandigheden bestaat niet; er zal naar de omstandigheden van het moment gehandeld moeten worden. Om deze bevoegdheid te activeren is een Koninklijk Besluit op voordracht van de minister-president nodig. Zie ook de overwegingen hiertoe in paragraaf 4.2.4.

Departementale crisisstructuur Ministerie van EZK

De minister van EZK wordt ondersteund door de departementale crisisstructuur van het Ministerie van EZK. Deze structuur wordt ondersteund door het Departementaal Crisis Centrum (DCC-EZK) en bestaat uit een Departementaal Beleidsteam (DBT), een Departementaal Adviesteam (DAT) en een Departementaal Communicatieteam (DCT). Een uitvoeriger toelichting is beschreven in het Departementaal Handboek Crisisbesluitvorming EZK (2021).

Aan de crisisteams van het Ministerie van EZK kunnen bij een gascrisis behalve de gebruikelijke leden ook liaisons van landelijk netbeheerder GTS deelnemen. De directeur van GTS is vertegenwoordigd in het DBT, het MT van GTS is vertegenwoordigd in het DAT. Op initiatief van de voorzitters van de crisisteams (respectievelijk DBT, DAT, DCT) kunnen ook liaisons van regionale netbeheerders worden uitgenodigd.

Crisismanager Gas en Elektriciteit (CGE)

EU-verordening 2017/1938 heeft als doel de gasleveringszekerheid veilig te stellen door de werking van de interne markt voor aardgas te waarborgen en door toe te staan dat niet-marktgebaseerde maatregelen worden genomen wanneer de markt niet meer in staat is de balans te houden. De verordening schrijft voor dat elke lidstaat een crisismanager aanwijst die in het geval van een gasschaarste de aanpak binnen en namens de lidstaat coördineert en in voorkomende gevallen participeert in de crisismanagementgroep van de Europese Unie. De Europese Commissie kan deze crisismanagementgroep bijeenbrengen,

bestaande uit de crisismanagers van de lidstaten die betrokken zijn bij de noodsituatie. In overleg met de crisismanagers kan de Commissie nadere relevante belanghebbenden uitnodigen om deel te nemen.

De rol van CGE wordt voor Nederland ingevuld door de Directeur-Generaal Klimaat en Energie (DG K&E) van het Ministerie van EZK. Deze bereidt als voorzitter van het Departementaal Beleidsteam (DBT) van het Ministerie van EZK de (strategische) besluiten voor over de aanpak van een gasschaarste, voor zover deze besluiten vallen onder de verantwoordelijkheid van de minister voor KE. Vanwege de nauwe verwevenheid tussen gas en elektriciteit kiest Nederland ervoor om deze rol te combineren met de coördinatie rol voor elektriciteit².

2.3.2 Landelijk netbeheerder Gasunie Transport Services (GTS)

Gasunie Transport Services (GTS) is aangewezen als netbeheerder van het landelijke gastransportnet. GTS is verantwoordelijk voor het beheer, de werking en de ontwikkeling van het landelijk aardgastransportnet in Nederland.

Bij gasschaarste treft GTS zo nodig en waar mogelijk eigen herstelmaatregelen. GTS heeft hiervoor een eigen calamiteitenplan, dat op grond van artikel 51 van de Gaswet iedere vijf jaar ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de minister voor KE. GTS heeft een crisisorganisatie met een strategisch, tactisch en operationeel crisisteam.

Indien er aanwijzingen zijn dat een aanzienlijke verslechtering van de gaslevering zou kunnen optreden, of indien die aanzienlijke verslechtering zich voordoet, neemt GTS verplicht contact op met het Ministerie van EZK³. Als er een aanzienlijke verslechtering van de gaslevering optreedt en marktgebaseerde maatregelen niet volstaan om het gastekort op te vangen, houdt GTS nauw contact met het Ministerie van EZK.

Marktgebaseerde en niet-marktgebaseerde maatregelen

Marktgebaseerde maatregelen gaan uit van de gebruikelijke marktmechanismen op de gasmarkt. Marktpartijen, waaronder GTS, kunnen zelf beslissen om deze maatregelen te nemen en kunnen deze maatregelen ook zelf uitvoeren. Voorbeelden zijn:

- inzet van eigen of gecontracteerde middelen van GTS
- vrijblijvend verzoek aan Neighbouring Network Operators (NNO's) om vrijwillig extra gas te leveren of minder gas uit Nederland af te nemen
- vrijblijvend verzoek aan programmaverantwoordelijken om vrijwillig meer gas in te voeden
- instructies betreffende installaties voor de opslag van gas of LNG en op binnenlandse entrypunten van het landelijk gastransportnet
- instructies betreffende installaties voor de opslag van gas of LNG en op binnenlandse entrypunten van het landelijk gastransportnet.

Niet-marktgebaseerde maatregelen zijn maatregelen die uitsluitend gebaseerd zijn op besluiten van de minister voor KE. Deze maatregelen hebben invloed op de markt. Niet-marktgebaseerde maatregelen worden uitsluitend genomen als er sprake is van een noodsituatie in de zin van de EU-verordening omdat dan marktmechanismen alleen de leveringszekerheid niet langer kunnen waarborgen. Zie Bijlage 1.

2.3.3 Regionale netbeheerders (RNB's)

De regionale netbeheerders (RNB's) zijn Rendo, Coteq, Liander, Enexis, Stedin, Enduris en Westland Infra.⁴ Deze RNB's zijn verantwoordelijk voor het distribueren van gas in een geografisch gebied, voor het daar in stand houden van hun net-infrastructuur en voor de afschakel- en herstelplannen, inclusief communicatie hierover in dit gebied. Op grond van artikel 51 van de Gaswet moeten ook de RNB's iedere vijf jaar een calamiteitenplan ter goedkeuring voorleggen aan de minister voor KE.

RNB's treffen zo nodig eigen herstelmaatregelen bij onderbreking van de levering. Naast de reguliere taken en verantwoordelijkheden dienen alle netbeheerders samen te werken om de gasvoorziening in buitengewone omstandigheden te waarborgen.

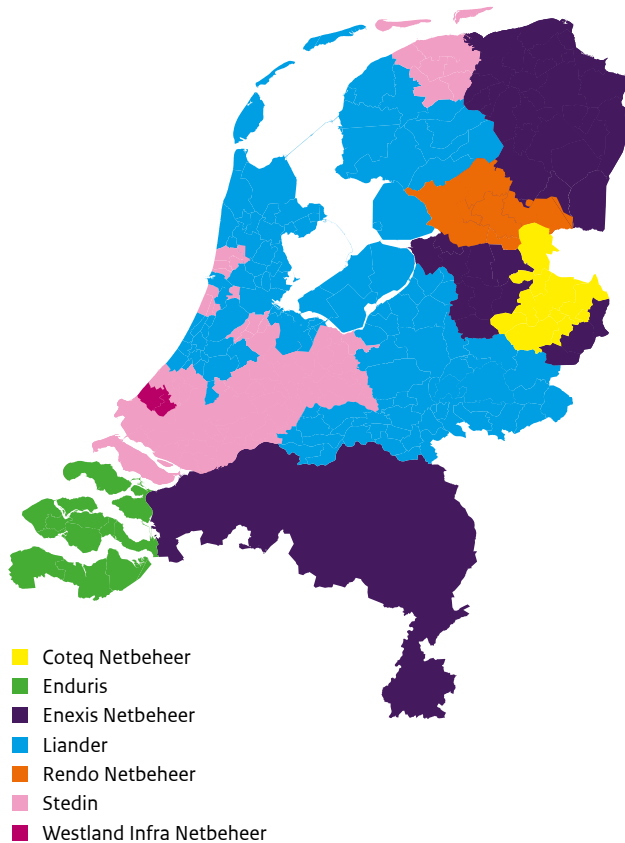
De volgende figuur geeft een overzicht van de regionale netbeheerders met een indicatie van hun verzorgingsgebieden ten aanzien van gas.

² Nederland moet voor de elektriciteitsvoorziening een 'crisiscoördinator' aanwijzen als contactpersoon voor de EU en om de informatievoorziening tijdens een elektriciteitscrisis te coördineren. Dit op basis van de EU Verordening 2019/941 betreffende risicoparaatheid in de elektriciteitssector.

³ Bescherm- en Herstelplan Gas Ministerie EZK (2019).

⁴ Stand van zaken in 2021.

Figuur 2. Overzicht van regionale netbeheerders gas



2.3.4 Marktpartijen (waaronder producenten van gas)

Op de gasmarkt zijn meerdere actoren actief, zoals leveranciers, shippers van gas, operators van bergingen en producenten van gas. Producenten van gas en operators van bergingen hebben als primaire taak om gas in het hoofdtransportnet te voeden. Zij dragen ertoe bij dat de ingangsdruk van het gasnet op niveau blijft en dienen op verzoek of aanwijzing van GTS marktgebaseerde maatregelen uitvoeren zoals beschreven in de maatregelenladder in het Bescherm- en Herstelplan Gas zie Bijlage 1.

2.4 Actoren in de generieke crisisbeheersing

Actoren in de algemene keten van crisisbeheersing zijn de EU, de veiligheidsregio's op regionaal niveau, het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) en de nationale crisisstructuur. Zij houden zich bezig met cascade-effecten.

2.4.1 Nationale crisisstructuur

Een crisis in de gasvoorziening zal in veel gevallen meerdere domeinen in de samenleving raken, en daardoor de betrokkenheid van meerdere departementen vragen. Daarom zal het DCC-EZK bij een (dreigende) gasschaarste standaard meteen het Nationaal Crisiscentrum (NCC) informeren. Het NCC besluit in overleg met DCC-EZK of de crisisteams uit de nationale crisisstructuur geactiveerd worden.

Hiernavolgend wordt een korte beschrijving van de nationale crisisstructuur gegeven. Voor een uitvoeriger toelichting wordt verwezen naar het *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming* (2016).

- De **Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb)** is belast met de coördinatie en besluitvorming over het geheel aan maatregelen en voorzieningen met het oog op een samenhangende aanpak van de gasschaarste, van de hierdoor veroorzaakte cascade-effecten en van overige crises. De besluiten van de betrokken ministeries over de aanpak van de gasschaarste worden hier politiek-bestuurlijk afgestemd op de besluiten die andere ministers nemen om de gevolgen van de gasschaarste binnen hun eigen domein zoveel mogelijk te voorkomen en te beperken. De uitvoering van de maatregelen inclusief de toepassing van bevoegdheden geschiedt in overeenstemming met de in de MCCb genomen besluiten. De besluiten van de MCCb vormen het kader voor de uitvoering daarvan door publieke en private partners.
- De **Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb)** is een coördinerend en besluitvormend orgaan op hoog-ambtelijk niveau (directeur, DG), onder voorzitterschap van de NCTV. De door de ICCb genomen besluiten worden zo nodig ter goedkeuring voorgelegd aan de MCCb. De ICCb bereidt de besluitvorming van de MCCb voor.
- Het **Interdepartementaal Afstemmingsoverleg (IAO)** adviseert en ondersteunt de besluitvorming van de ICCb en de MCCb.
- Het **Nationaal Crisiscentrum (NCC)** is het interdepartementaal coördinatiecentrum en knooppunt van en voor de bestuurlijke informatievoorziening en de crisiscommunicatie. Het NCC is de ondersteunende c.q. uitvoerende staf en het facilitair bedrijf ten dienste van de (voorbereiding van de) interdepartementale crisisbesluitvorming, zowel op ambtelijk als op politiek-bestuurlijk niveau. Het NCC is het 24/7-informatieknooppunt en contactpunt van het Rijk en staat tijdens crises in het gasdomein met impact op lokale gezagen of veiligheidsregio's in verbinding met betrokken crisispartners, waaronder het LOCC en NKC (zie hierna), bijvoorbeeld over onderwerpen als informatievoorziening en crisiscommunicatie.
- Het **Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC)** adviseert de ICCb en MCCb over de te volgen rijksbrede communicatiestrategie en de communicatieve gevolgen van (voor)genomen besluiten. Het NKC ontwikkelt en coördineert de communicatie van het Rijk en de rijksoverheid en stemt deze waar nodig af met de betrokken andere publieke en private partners. Het NKC staat bij een gasschaarste in nauwe verbinding met het DCT van het Ministerie van EZK.
- Het **Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum (LOCC)** kan op verzoek de getroffen regio of de opvang voor regio faciliteren en ondersteunen door middel van capaciteitsmanagement (ook wel bijstandcoördinatie) en informatiemanagement. Indien sprake is van schaarste aan capaciteiten formuleert het LOCC het advies aan de MCCb over het verdelen van de schaarse middelen. Bij een grote maatschappelijk impact kan het zijn dat gemeenten of veiligheidsregio's of ministers maatregelen willen nemen. Het LOCC voert dan in ieder geval de (kern)

taken uit (capaciteitsmanagement, informatiemanagement en operationele advisering). Vanuit deze kerntaken verbindt en ondersteunt het LOCC de generieke decentrale operationele crisisbeheersing aan specifieke en/of nationale crisisbeheersing. Daarnaast kan op verzoek van de MCCb de coördinatie van bepaalde operaties of delen van operaties, alsmede de uitvoering van bepaalde operaties of delen van operaties worden neergelegd bij het LOCC. Dit zal overigens altijd gebeuren in nauwe samenwerking met het NCC, de verschillende departementen, veiligheidsregio's c.q. waterbeheerders. Ook zal gebruik gemaakt worden van de capaciteiten van de verschillende operationele diensten om de daadwerkelijke uitvoering mogelijk te maken. Tot slot kan het LOCC-onderdeel uitmaken van het JenV-nafaseteam om haar expertise in te brengen.

- Het **LOCC Bovenregionaal en Nationaal (LOCC-B/N)**. Binnen de crisisbeheersing is behoefte aan operationele coördinatie en advisering op rijksniveau en aan een bovenregionaal platform dat voor een collegiale afstemming kan dienen indien er meerdere veiligheidsregio's bij een incident betrokken zijn. De werknamen van deze platforms zijn respectievelijk LOCC-B (Bovenregionaal) en LOCC-N (Nationaal). Deze platforms worden door het LOCC gefaciliteerd met benodigde capaciteiten, operationeel advies en operationeel plan van aanpak. Er zijn crises denkbaar waar behoefte is aan een meer bovenregionale afstemming indien twee of meer veiligheidsregio's bij een incident betrokken zijn. In die gevallen is het mogelijk een LOCC-B te activeren. Het LOCC-B geeft advies aan de betrokken regio's en monitort de regionale effecten van de besluitvorming. Het LOCC-B wordt op verzoek van de (één of meerdere) veiligheidsregio's geactiveerd. Een LOCC-N wordt op verzoek van de NCTV geactiveerd en geeft op rijksniveau een advies over de operationele haalbaarheid van OOV-diensten van een voorgenomen bestuurlijk besluit en monitort de effecten van de uitvoering van het besluit.
- Het **Informatieteam (IT)** wordt vanuit het NCC gefaciliteerd en ondersteunt de nationale crisisstructuur. Het IT stelt een actueel doorlopend landelijk beeld en duiding op van de situatie ten behoeve van de nationale crisisstructuur en besluitvorming. Het IT stelt dit beeld en duiding samen op basis van de gezamenlijke beelden van de betrokken publieke en private partners.

Op initiatief van de voorzitters kunnen desgewenst liaisons of gemandateerde vertegenwoordigers vanuit de gaspartners en vanuit andere betrokken domeinen uitgenodigd worden. Hiermee kan een op de situatie toegesneden inrichting en werkwijze van de ondersteuning en advisering van de ICCb en/of MCCb gerealiseerd worden.

2.4.2 Ministerie van Justitie en Veiligheid

De minister van Justitie en Veiligheid (JenV) is de coördinerend minister op het gebied van de nationale crisisbeheersing. De minister is politiek verantwoordelijk voor de inrichting, werking en samenhang van het crisisbeheersingsbeleid en -stelsel. Ook heeft de minister, in nauwe samenwerking met de andere

ministers, de regie over het versterken van de nationale veiligheid. Samen met de minister-president is de minister van JenV politiek verantwoordelijk voor het activeren van de MCCb.

Bij het Ministerie van JenV zijn onder meer het Nationaal Crisiscentrum (NCC) en het Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum (LOCC) ondergebracht. Het NCC ondersteunt de besluitvorming van de interdepartementale crisisstructuur, onder meer door als informatieknoppunt te fungeren. Het LOCC heeft als taak om tijdens incidenten en crises een efficiënte en samenhangende inzet van mensen, middelen en expertise van de operationele diensten brandweer, politie, GHOR, defensie en gemeenten te bevorderen.

Bij gascrises kan de landelijk netbeheerder GTS een liaison naar zowel het NCC als het LOCC afvaardigen.

De minister van JenV kan de commissaris van de Koning opdragen een aanwijzing te geven aan de voorzitter veiligheidsregio (art. 42 Wv, jo. art. 5c ambtsinstructie cdK). Ingeval van buitengewone omstandigheden kan de minister van JenV, op grond van art. 53.2 Wv, de commissaris van de Koning opdragen aan de burgemeesters in de provincie in een concreet geval de nodige aanwijzingen te geven inzake de rampenbestrijding. Op basis van art. 54 Wv kan de minister in buitengewone omstandigheden ook de bevoegdheden van de commissaris van de Koning en van de burgemeester geheel of ten dele aan zich trekken dan wel een andere autoriteit daarmee geheel of ten dele belasten. Beide artikelen dienen in werking gesteld te worden bij koninklijk besluit of met het uitroepen van de (gedeeltelijke) noodtoestand. De minister van JenV kan dus indien noodzakelijk interveniëren richting veiligheidsregio's, ook in de gevolgbestrijding van de veiligheidsregio's bij gascrisis.

2.4.3 Veiligheidsregio's

De 25 veiligheidsregio's in Nederland richten zich op de beheersing van de maatschappelijke gevolgen van gasschaarste in de regio. Ze hebben als taak te zorgen voor snelle inzet van hulpverlening, om bij maatschappij-ontwrichtende gevolgen van een gasschaarste de samenleving weer zo snel mogelijk terug te brengen naar een normale situatie en inwoners een goede hulpverlening te bieden. Daarbij gaat het om bevolkingszorg, brandweertzorg, geneeskundige zorg en crisisbeheersing in de zin van de Wet veiligheidsregio's (Wvr).

Verantwoordelijkheden en bevoegdheden

- De burgemeester of voorzitter veiligheidsregio is verantwoordelijk voor de preparatie op en de aanpak van de effecten van gasschaarste op de openbare orde en veiligheid in zijn/haar gemeente of veiligheidsregio. Denk hierbij aan: zorg voor de bevolking en eventuele vordering van materieel.
- De burgemeester of voorzitter veiligheidsregio hebben in beginsel geen invloed op het functioneren van de gassector zelf (de continuïteit van de levering): overheidsinterventies in de gassector is gecentraliseerd waarbij de beslissingsbevoegdheid

voor vraagstukken binnen Nederland belegd zijn bij de minister voor KE en de Europese bevoegdheid bij de Europese Commissie.

- In het Besluit Veiligheidsregio's en de daarop gebaseerde Basisvereisten Crisismanagement is vastgelegd dat de crisisorganisatie van de veiligheidsregio 72 uur continu zelfstandig dient te kunnen functioneren. Veiligheidsregio's maken samen met hun partners een inventarisatie van de mogelijke cascade-effecten en de vraag om voorzieningen naar aanleiding van de beperkte gaslevering in hun regio..
- Het bestuur van de veiligheidsregio is verantwoordelijk voor de preparatie op crisisbeheersing. De burgemeester of voorzitter veiligheidsregio is verantwoordelijk voor de aanpak van de effecten van een gasschaarste op de openbare orde en veiligheid in zijn/haar gemeente of veiligheidsregio.
- De burgemeester of voorzitter veiligheidsregio heeft in beginsel geen invloed op het functioneren van de gassector zelf (de continuïteit van de levering): De minister van Economische Zaken is verantwoordelijk voor leveringszekerheid gas. Een burgemeester kan ten behoeve van openbare orde en veiligheid – indien proportioneel en subsidiair – afwijken van sectorale wetgeving. Hij kan een bevel geven, voorschriften uitvaardigen of de maatregelen vaneen andere partij bijsturen of beperken. Deze bevoegdheden staan beschreven in art. 175 en 176 Gemeentewet en art. 5 en 39 Wet Veiligheidsregio's.⁵

Samenwerking gassector, veiligheidsregio's en politie

De samenwerking tussen de 25 veiligheidsregio's in Nederland en de landelijke en regionale netbeheerders en de Nationale Politie is vastgelegd in convenanten⁶. De convenanten bevatten specifieke afspraken tussen de veiligheidsregio's en de netbeheerders met bijbehorende actielijst. Enkele algemene afspraken zoals vastgelegd in de convenanten zijn de volgende:

- Veiligheidsregio, politie, regionale en landelijke netbeheerders brengen gezamenlijk de risico's in de regio gerelateerd aan gas en elektriciteit in kaart. De veiligheidsregio verwerkt deze analyse in het regionale Risicoprofiel.
- Liaisons van de regionale netbeheerder(s) of GTS nemen desgevraagd deel aan regionale crisisteam. Dit kan ook anders zijn georganiseerd, bijvoorbeeld dat een liaison van de veiligheidsregio deelneemt aan het crisisteam van de (regionale) netbeheerder. Indien er een fysiek incident is in het net van GTS in een veiligheidsregio's, is het gewenst dat GTS betrokken is bij het Commando Plaats Incident (CoPI).
- De netbeheerders en de politie maken afspraken omtrent de bewaking en beveiliging van in de regio gelegen kwetsbare gasgerelateerde objecten.
- Actoren informeren elkaar over en weer over relevante ontwikkelingen die voor de samenwerking van belang kunnen zijn, daarbij rekening houdend met de mogelijke vertrouwelijkheid van informatie. Ook maken de actoren afspraken over de wijze en standaarden van

informatie-uitwisseling. Dit gebeurt met inachtneming van de geheimhoudingsverplichtingen van netbeheerders voor gas voortvloeiende uit de *Gaswet*.

- In het geval van een regiogrensoverschrijdende crisis, waarbij meerdere veiligheidsregio's betrokken zijn (regio-overstijgend), organiseren de betrokken veiligheidsregio's, indien gewenst, voor de Netbeheerder(s) één aanspreek- en coördinatiepunt vanuit de verschillende betrokken veiligheidsregio's.

Regionale crisisstructuur

Binnen de veiligheidsregio wordt opgeschaald in de GRIP-crisisstructuur. Hierin kunnen de volgende teams actief worden:

- Commando Plaats Incident (CoPI), operationeel team.
- Regionaal Operationeel Team (ROT), operationeel/tactisch team.
- Regionale en/of landelijke netbeheerders.
- Gemeentelijk Beleidsteam (GBT) of (Regionaal) Beleidsteam ((R)BT), strategisch team, voorgezeten door de burgemeester van de betreffende gemeente of voorzitter veiligheidsregio.

2.5 Relatie nationale crisisbeheersing en regionale crisisbeheersing

De nationale en regionale crisisbeheersing vullen elkaar aan. Iedere actor heeft zijn eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden welke in lijn met elkaar moeten worden ingezet. Grofweg is de verdeling als volgt:

- De regionale crisisbeheersing richt zich op het nemen van maatregelen inzake effecten van de gasschaarste. De focus van de veiligheidsregio ligt bij de bestrijding van de gevolgen van de crisis en de hier uit voortkomende maatschappelijke ontwrichting en op het beschermen en voorlichten van burgers en deelnemende organisaties en instellingen.
- De nationale crisisbeheersing richt zich op: nationale en interdepartementale beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming. Indien nodig kan worden besloten over prioritering en verdeling bij schaarste, en kunnen aanwijzingen gegeven worden aan de netbeheerder en de voorzitter(s) veiligheidsregio, indien nodig.

De informatie-uitwisseling tussen de nationale en regionale crisisbeheersing vindt op bestuurlijk niveau plaats via het NCC, op operationeel niveau middels het LOCC. Het LOCC verzorgt de coördinatie van de operationele inzet tussen de veiligheidsregio's.

Daarnaast nemen vertegenwoordigers van de veiligheidsregio zitting in de verschillende crisisteam van de nationale crisisstructuur. In het IAO neemt namens de veiligheidsregio's een commandant of directeur veiligheidsregio zitting, in de ICCb een commandant of directeur veiligheidsregio of een voorzitter veiligheidsregio, in de MCCb worden de veiligheidsregio's vertegenwoordigd door een voorzitter veiligheidsregio, en/of de voorzitter Veiligheidsberaad.

⁵ Zie Bestuurlijke Netwerkaart14 Elektriciteit en Gas (2018).

⁶ Als basis dient het Landelijk Model Convenant voor Samenwerkingsafspraken tussen Veiligheidsregio's, Politie en Netbeheerders van gas en elektriciteit (2010).

2.6 Internationale samenwerking

2.6.1 Aangrenzende netbeheerders (NNO's) in buurlanden

Aangrenzende netbeheerders (ook wel Neighbouring Network Operators, NNO's), zijn belangrijke actoren in de internationale gaslevering en gasafname. De landelijk netbeheerder stemt af met de aangrenzende netbeheerders en maakt in geval van ernstige tekorten afspraken met de aangrenzende netbeheerders.

2.6.2 Europese Commissie

De Europese Commissie heeft een coördinerende/toetsende rol.

De Europese Commissie kan optreden indien een lidstaat maatregelen treft voor levering van elektriciteit of gas bij een crisis. Zo kan de Commissie besluiten dat de betrokken lidstaat de maatregelen dient aan te passen of in te trekken, voor zover zij de concurrentie zodanig verstoren en het handelsverkeer dermate ongunstig beïnvloeden, of de maatregelen zodanig verstoren dat dit strijdig is met het gemeenschappelijk belang.

Lidstaten van de EU zijn gehouden om onderlinge afspraken over solidariteit te maken voor het geval dat er problemen in de gaslevering ontstaan. Hierdoor wordt de werking van de EU-interne gasmarkt zo lang mogelijk in stand gehouden en kunnen maatregelen genomen worden voor veiligstelling van de gaslevering aan beschermde afnemers.

Het algemene mechanisme voor bijstand bij rampen (via het Emergency Response Coordination Centre (ERCC)) kan indien nodig worden benut.⁷

⁷ Zie de Bestuurlijke Netwerkaart rampenbestrijding algemeen & handhaving openbare orde.



3. Kritische crisisprocessen

Bij de beheersing van gasschaarste kunnen verschillende kritische crisisprocessen worden onderscheiden. Dit hoofdstuk geeft eerst per processtap in de crisisbeheersing een overzicht van de betrokken actoren. Vervolgens worden de verschillende processen toegelicht. Dit betreft melding en alarmering, op- en afschaling, leiding en coördinatie en informatiemanagement.

3.1 Centrale actoren per processtap

Bronbestrijding en gevolgbestrijding zijn de inhoudelijke stappen die bij de beheersing van iedere crisis gezet moeten worden. De volgende actoren zijn daarbij betrokken in geval van een gasschaarste.

Processtap	Betrokken actor
Bronbestrijding	Landelijk netbeheerder GTS
	Regionale netbeheerders
Gevolgbestrijding	Ministerie van EZK
	Overige betrokken ministeries
	Betrokken veiligheidsregio's

Het voorgaande overzicht is niet limitatief – ook actoren zoals producenten, leveranciers, aannemers, netwerkbeheerders in buurlanden en internationale samenwerkingsverbanden kunnen betrokken zijn bij de bron- en gevolgbestrijding.

De volgende tabel schetst de procesmatige stappen in de crisisbeheersing, ofwel de kritische crisisprocessen, met een overzicht van de in ieder geval betrokken actoren.

Schets van de procesmatige stappen in de crisisbeheersing

Kritische crisisprocessen	Betrokken actor
Melding ⁸ en alarmering	- Landelijk netbeheerder GTS meldt aan Ministerie van EZK - Landelijke netbeheerder GTS of regionale netbeheerder meldt aan veiligheidsregio, via meldkamer - Landelijk netbeheerder GTS meldt aan regionale netbeheerder - Ministerie van EZK meldt aan NCC - Ministerie van EZK meldt aan Europese Commissie
Op- en afschaling	- Iedere betrokken actor kan zelfstandig opschalen - Opschaling naar nationale crisisstructuur gebeurt door het NCC in afstemming met het Ministerie van EZK
Leiding en coördinatie	- Landelijk netbeheerder GTS bij marktgebaseerde maatregelen - Minister voor KE bij besluiten die buiten de verantwoordelijkheid van GTS liggen (niet-marktgebaseerde maatregelen) - Ministers bij besluiten die betrekking hebben op hun eigen domein - Ministeriële Commissie Crisisbeheersing bij besluiten die de verantwoordelijkheid van meerdere departementen raakt - Voorzitter veiligheidsregio's bij besluiten die betrekking hebben op regionale effecten van een gasschaarste (Regionale) netbeheerder kan bij grootschalige en langdurige schaarste coördinerend optreden. De netbeheerder doet dit op basis van de prioriteiten die zijn vastgesteld door het openbaar bestuur.⁹
Informatiemanagement	- Landelijk netbeheerder GTS (technische informatie aanleveren) - Regionale netbeheerder (technische informatie aanleveren) - DCC-EZK (vormen van departementaal beeld) - NCC (vormen van landelijk beeld) - LOCC (vormen landelijk operationeel beeld) - Veiligheidsregio's (vormen van regionaal beeld)
Communicatie	- Landelijk netbeheerder GTS (nationaal) - Regionale netbeheerder (regionaal) - Veiligheidsregio's (regionaal) in afstemming met gemeenten - Ministerie van EZK (nationaal) - Ministeries (nationaal richting eigen domein) - Nationaal Kernteam Communicatie

3.2 Melding en alarmering

Reguliere gasstoringen in het landelijke gastransportnet, die kleinschalig en beheersbaar zijn en waarbij GTS niet opschaalt, meldt GTS niet. Wel kan het Ministerie van EZK geïnformeerd worden door GTS over deze situatie, zodat men al op de hoogte is mocht de situatie toch verslechteren. Hierover zijn afspraken gemaakt tussen het Ministerie van EZK en GTS.

De landelijk netbeheerder GTS informeert de RNB's en het Ministerie van EZK over (dreigende) verstoringen van de gasvoorziening die ernstig genoeg zijn om er als landelijk netbeheerder voor op te schalen. Het Ministerie van EZK kan vervolgens besluiten om wel of niet departementaal op te schalen. Ook wordt de melding meteen doorgezet naar het NCC. Bij het NCC kan vervolgens de afweging gemaakt worden of deze melding een landelijke opschaling vereist.

Zowel bij reguliere, beperkte als bij ernstige verstoringen in de aardgaslevering informeren of alarmeren de regionale netbeheerders ook de veiligheidsregio's.

Volgens de EU-verordening 2017/1938 wordt er een onderscheid gemaakt tussen drie formele crisisniveaus, namelijk de vroegtijdige waarschuwing, alarm en noodsituatie. In lijn met deze verordening doet de minister voor KE hiervan melding aan het Directoraat-Generaal Energie, zoals in meer detail beschreven in het Bescherm- en Herstelplan Gas. Bij een vroegtijdige waarschuwing en bij alarmering is GTS opgeschaald, bij een noodsituatie is zowel GTS als EZK opgeschaald.

⁸ Meldingen van dreigende uitval kunnen ook vanuit andere actoren zoals AIVD, MIVD, EU, uit gasproducerende en/of gas distribuerende landen, andere ministeries en eindgebruikers komen.

⁹ Bestuurlijke netwerkkaart 14, Elektriciteit en gas (2018).

In artikel 11, eerste lid, van EU-verordening 2017/1938 wordt het formele onderscheid gemaakt tussen de drie crisisniveaus. Dit onderscheid is zoals gezegd van belang voor de formele melding die EZK doet aan de Europese Commissie. Voor de volledigheid nemen we deze beschrijving hiernavolgend op.

- a. niveau van vroegtijdige waarschuwing (“vroegtijdige waarschuwing”) van de EU en de direct op het Nederlandse gasnet aangesloten EU lid-staten: wanneer uit concrete, ernstige en betrouwbare informatie blijkt dat er zich een gebeurtenis kan voordoen die de gasleveringssituatie aanzienlijk kan doen verslechteren en kan leiden tot het ontstaan van een alarm- of een noodsituatieniveau; het niveau van vroegtijdige waarschuwing kan worden geactiveerd door een mechanisme voor vroegtijdige waarschuwing;
- b. alarmniveau (“alarm”): wanneer er zich een verstoring van de gaslevering of een uitzonderlijk hoge gasvraag voordoet die de gasleveringssituatie aanzienlijk doet verslechteren, maar de markt nog in staat is deze verstoring of vraag op te vangen zonder gebruik te moeten maken van niet-marktgebaseerde maatregelen;
- c. noodsituatieniveau (“noodsituatie”): wanneer zich een uitzonderlijk hoge gasvraag, een aanzienlijke verstoring van de gaslevering of een andere aanzienlijke verslechtering van de gasleveringssituatie voordoet, en alle relevante marktgebaseerde maatregelen zijn toegepast maar de gaslevering niet volstaat om aan de resterende gasvraag te voldoen en er dus bijkomend ook niet-marktgebaseerde maatregelen moeten worden genomen, met name om gasleveringen aan beschermde afnemers overeenkomstig artikel 6 van EU-verordening 2017/1938 veilig te stellen.

3.3 Op- en afschaling

Na het proces melding en alarmering kan er aanleiding zijn om op te schalen in de crisisstructuren zoals deze zijn beschreven in het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming (2016) en zijn samengevat in dit hoofdstuk. Hierbij worden bij opschaling de gebruikelijke op- en afschalingsprocedures van de betreffende organisaties (zoals uitgewerkt in hun handboeken) gehanteerd.

In het geval van een gasschaarste schalen zowel GTS als het Ministerie van EZK op. De nationale crisisstructuur wordt opgeschaald volgens de beschrijving in het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming.

Uitgangspunt bij op- en afschaling is dat de betreffende organisaties waar nodig op de hoogte zijn van elkaars opschalingsniveau, en dat waar nodig synchroon wordt opgeschaald.

3.4 Leiding en coördinatie

De besluitvorming binnen de crisisstructuur van GTS richt zich op het nemen van besluiten over marktgebaseerde maatregelen, het uitvoeren van de verdelingsbesluiten en niet-marktgebaseerde

maatregelen van de minister voor KE, en alle zaken die met de eigen verantwoordelijkheden en bedrijfsvoering samenhangen (waaronder het zo spoedig mogelijke herstel van de gaslevering). Bij een gasschaarste richt de besluitvorming binnen de departementale crisisstructuur van het Ministerie van EZK zich op het inzetten van niet-marktgebaseerde maatregelen om tot een redelijke verdeling van gas te komen en om de tijdsduur van de crisis (inclusief de benodigde hersteltijd) zo kort mogelijk te houden.

Ten tweede richt de besluitvorming zich op het voorkomen of terugdringen van cascade-effecten van de aanzienlijke verslechtering van de gaslevering of gasschaarste in de beleidsdomeinen van het Ministerie van EZK (onder andere bedrijfsleven, telecom, elektriciteit, enz.) en de Nederlandse en Europese economie.

De nationale crisisstructuur richt zich op de coördinatie en besluitvorming over het geheel van maatregelen en voorzieningen dat de rijksoverheid treft in samenwerking met betrokken publieke en private partners in een situatie waarbij de nationale veiligheid in het geding is of kan zijn of bij een andere situatie, waarbij van een grote maatschappelijke impact sprake is of kan zijn.¹⁰ Over maatregelen die interdepartementale afstemming en/of besluitvorming vergen, wordt met betrokken departementen in gezamenlijkheid binnen de nationale crisisstructuur besloten. Ieder departement heeft daarbij verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van de eigen beleidsterreinen. Daarnaast heeft JenV, naast op eigen inhoudelijke beleidsdomeinen, ook verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van de generieke crisisbeheersing. De burgemeester ofwel de voorzitter veiligheidsregio heeft dit ten aanzien van de lokale en regionale openbare orde en veiligheid.

Besluitvorming in de nationale crisisstructuur richt zich op het geheel van maatregelen en voorzieningen die departement overstijgend zijn en waarbij interdepartementale afstemming en coördinatie nodig is.

3.5 Informatiemanagement

Informatie is tijdens een crisis essentieel om de juiste keuzes te kunnen maken. In de crisisstructuur (Rijk, ministeries, veiligheidsregio's, netbeheerders, etc.) heeft elk team en elke actor een specifieke taak die om gerichte informatie vraagt. Informatie wordt zo veel mogelijk netcentrisch gedeeld (via het Landelijk Crisismanagement Systeem (LCMS)), zodat alle relevante actoren tijdig over de juiste informatie beschikken, hetzelfde beeld van de crisis hebben en op de hoogte zijn van elkaars interventies.

Landelijke netbeheerder GTS en de regionale netbeheerders delen bij gasschaarste feitelijke informatie over het gasnet en de aardgaslevering (eventueel via een liaison). Hierbij informeert GTS ook altijd het Ministerie van EZK en NCC. Na opschaling, en ongeacht het niveau van opschaling vindt informatiemanagement van GTS naar het Ministerie van EZK plaats. De informatie wordt

¹⁰ Zie ook het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming.

via de crisisorganisatie van GTS doorgegeven aan het DCC-EZK. EZK informeert vervolgens de Europese Commissie volgens de verordening. Een uitgebreidere beschrijving van de informatie die tussen EZK en GTS wordt uitgewisseld, is opgenomen in het Bescherm- en Herstelplan Gas (2019).

GTS deelt tevens informatie over de gasschaarste met de regionale netbeheerders. De regionale netbeheerders delen op hun beurt informatie met de veiligheidsregio's. GTS beschikt over het actuele landelijke beeld met betrekking tot de gasvoorraad in het landelijke net. De afzonderlijke netbeheerders beschikken over het beeld van de gasvoorziening van het eigen regionale net.

Veiligheidsregio's wisselen onderling informatie uit middels het LCMS. Het LOCC verzamelt de operationele informatie van de veiligheidsregio's en andere relevante crisispartners en maakt hier een landelijk operationeel beeld van. Het NCC verzamelt de (bestuurlijke) informatie vanuit de veiligheidsregio's, departementen en andere relevante crisispartners. Binnen het informatieteam worden een situatieschets, omgevingsbeeld en duiding gemaakt welke gebruikt wordt in de nationale crisisstructuur.

In het geval van nationale opschaling, kan het informatieteam geactiveerd worden voor interdepartementale informatieverzameling en duiding. De DCC's van de betrokken departementen verzamelen de beschikbare informatie op de eigen beleidsterreinen. Deze delen zij op hun beurt met het NCC of, indien geactiveerd, het informatieteam en het gezamenlijk beeld in LCMS. De beschikbare informatie wordt verwerkt tot een interdepartementaal situatiebeeld met duiding ten behoeve van de nationale crisisstructuur.

Onderstaande tabel geeft in hoofdlijnen een overzicht van de informatie die actoren tot hun beschikking hebben en delen met andere actoren:

3.6 Crisiscommunicatie

Een verminderde of gestopte levering van aardgas kan een behoorlijke impact hebben op het dagelijks leven. Crisiscommunicatie is gericht op informeren, schadebeperking en betekenisgeving. In een tijd waarin door social media berichten (of die nu waar of niet waar zijn) binnen enkele minuten massaal gedeeld kunnen worden, zijn heldere uitgangspunten over communicatie van groot belang.

Crisiscommunicatie heeft de volgende doelen:

- Informeren:
 - Wat is er gebeurd?
 - Wat zijn de (mogelijke) gevolgen?
 - Wat is de verwachte duur van de uitval? (door netbeheerders)
 - Welke maatregelen zijn/worden genomen?
 - Procesinformatie: hoe nu verder, wanneer verwachten we welke informatie?
- Schade beperken (richting geven aan gedrag):
 - Waar vindt u informatie?
- Het bieden van een handelingsperspectief
- Betekenisgeven (bestuurder):
 - Duiden van de situatie.
 - Verbinding maken met de gevoelens in de samenleving.
 - Verwoorden van de sfeer.

3.6.1 Betrokken actoren

In geval van een crisis in het gasdomein met aanzienlijke maatschappelijke gevolgen stemmen alle betrokken actoren de timing en inhoud van communicatie zoveel mogelijk met elkaar af. Zichtbaarheid en tijdigheid van communicatie helpt de impact van een crisis beperken.

Uitgangspunt is dat ook bij maatschappelijke ontwrichting als gevolg van gasschaarste vastgehouden wordt aan bestaande structuren, rollen en werkwijzen.

Overzicht van de informatie die actoren tot hun beschikking hebben en delen met andere betrokkenen

Actor	Informatie	Deelt met
Landelijke netbeheerder	Feitelijke informatie over de gasschaarste en geraamde oplostijd.	EZK, RNB
Regionale netbeheerder	Feitelijke informatie over de gasschaarste en geraamde oplostijd.	VR, LNB
EZK	Impact gasschaarste en de hieruit voortvloeiende dilemma's binnen beleidsdomeinen EZK.	LNB, NCC
NCC	Bestuurlijk landelijk beeld met betrekking tot maatschappelijke impact.	LOCC, vakministeries, VR's en relevante crisispartners
LOCC	Landelijk operationeel beeld.	NCC, VR's
Vakministeries	Maatschappelijke impact gasschaarste en bijbehorende dilemma's binnen beleidsdomeinen.	NCC
Veiligheidsregio's	Maatschappelijke impact gasschaarste in regio. Impact op openbare orde en veiligheid.	LOCC, NCC, VR's

3.6.1.1 Nationaal

Indien nodig ondersteunt de Eenheid Communicatie van het NCC het lokaal of regionaal bevoegd gezag en de betrokken departementale directies Communicatie met adviezen, middelen en een netwerk van ervaringsdeskundigen. Het Rijk en de veiligheidsregio/gemeente wisselen informatie via communicatieadviseurs/medewerkers uit. De mogelijkheid bestaat om tussen Rijk en veiligheidsregio/gemeente liaisons uit te wisselen. Afstemming tussen nationaal en lokaal/regionaal niveau vindt dan plaats door middel van een liaison. Als de nationale crisisorganisatie nog niet is geactiveerd, coördineert het Ministerie van EZK de communicatie vanuit de Rijksoverheid. Zodra de nationale crisisorganisatie is geactiveerd, coördineert het NKC de pers- en publieksvoorlichting vanuit de rijksoverheid. Het NKC adviseert de crisisgremia op rijksniveau over de te volgen communicatiestrategie en de gevolgen voor communicatie van (voor)genomen besluiten. Het NKC communiceert over zichtbare maatregelen en geeft procesinformatie over wat de overheid doet en waarom. Daarnaast formuleert het communicatiekaders en kernboodschappen, daar waar het de nationale bevoegdheden betreft en stemt deze af met de veiligheidsregio/direct betrokken gemeente(n).

3.6.1.2 Regionaal

De Wet veiligheidsregio's bepaalt dat het bestuur van de veiligheidsregio de verantwoordelijkheid heeft voor de informatievoorziening aan burgers over rampen en crises en over de maatregelen die de overheid heeft getroffen ter voorkoming en bestrijding ervan. Binnen gemeenten is de eindverantwoordelijkheid voor de crisiscommunicatie lokaal belegd bij de burgemeester van een getroffen gemeente of de voorzitter van de veiligheidsregio. De voorzitter van de veiligheidsregio of de burgemeester richt zich bij de communicatie op zijn/haar eigen regio/gemeente, daarbij rekening houdend met wat er in de eventuele buurgemeente/regio gecommuniceerd wordt. Daarnaast heeft de vakminister, in dit geval de minister voor KE, de verantwoordelijkheid om binnen zijn domein specifieke informatie over mogelijke crises te geven.

3.6.1.3 Netbeheerders

Zolang het openbaar bestuur nog niet betrokken is bij het incident draagt de bij het incident betrokken netbeheerder zorg voor de communicatie. Ook als het openbaar bestuur is betrokken blijft de netbeheerder communiceren over de oorzaak van gasschaarste. Bij een gasgerelateerd incident met een bovenlokaal karakter vindt afstemming plaats tussen de veiligheidsregio en de regionale en eventueel de landelijke netbeheerder over (het voorbereiden van) de crisiscommunicatie. De netbeheerder kan de veiligheidsregio verzoeken te helpen informatie te verspreiden via een NL-Alert. De landelijk netbeheerder is contactpersoon voor het Rijk.

3.6.2 Verantwoordelijkheden

Crisiscommunicatie bij gasschaarste volgt de reguliere bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Uitgangspunt is dat wordt vastgehouden aan bestaande structuren, rollen en werkwijzen, met oog voor het bijzondere dat gasschaarste met zich meebrengt. Iedere betrokken actor communiceert bij een crisis, waarbij nationaal is opgeschaald, vanuit de eigen verantwoordelijkheid. Onder communicatie verstaan we naast externe communicatie naar het algemeen publiek ook communicatie met stakeholders en interne communicatie. Alle betrokken actoren zijn verantwoordelijk voor hun eigen interne communicatie en communicatie naar stakeholders. Interne communicatie is belangrijk voor rust in de organisatie. Houd daarbij in het achterhoofd dat interne communicatie altijd extern bekend kan worden.

3.6.3 Afstemming

Bij elk van de scenario's treden de eerste symptomen van een crisis op bij de netbeheerders. Er wordt direct contact gezocht met het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat bij een (dreigende) crisis.

Als de crisisstructuur is opgeschaald, dan vindt een eerste afstemming tussen betrokken organisaties (vaak via een conference call) plaats waarin het volgende besproken wordt:

- delen van omgevings- en media analyses
- delen van wat er al aan communicatie gedaan is in aanloop naar opschaling
- delen van timing en inhoud van de eerste statements
- afspraken maken voor de komende uren: wie gaat er wanneer naar buiten
- wie zijn de 'talking heads'
- bevestiging rolverdeling en bevoegdheden
- wanneer spreken we elkaar weer
- bevestigen wie contactpersoon is vanuit de getroffen regio, gemeente, organisatie, departement; bereikbaar voor een contactpersoon vanuit het Rijk
- bespreken of er liaisons uitgewisseld worden.

3.6.4 Communicatietaken

Er zijn vele scenario's denkbaar als het gaat om gasschaarste. Wat betreft de communicatierollen kunnen we de scenario's indelen in twee groepen:

1. Een dreigende of actuele gasschaarste met beperkte maatschappelijke impact zonder opschaling naar de nationale crisisstructuur.
2. Een dreigende of actuele gasschaarste met zodanige maatschappelijke impact, waarbij is opgeschaald naar de nationale crisisstructuur.

Communicatie zonder opschaling naar nationale crisisstructuur

In deze situaties is er sprake van een gasschaarste, maar is de maatschappelijke impact (nog) beperkt. Er is (nog) niet opgeschaald naar de nationale crisisstructuur. Mogelijke scenario's waarbij dit speelt zijn dat de stroom is uitgevallen waardoor gas niet getransporteerd kan worden en bewoners in een regio enkele dagen zonder gas zitten, of een breuk in een hoofdgastransportleiding.

Communicatie zonder opschaling naar nationale crisisstructuur

Wie	Taken
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK)	• Communiceert procesinformatie naar algemeen publiek over wat de rijksoverheid doet en waarom. • Bepaalt of en wanneer wordt gecommuniceerd over dreigend gastekort (zowel G-gas als H-gas). • Geeft handelingsperspectief op nationaal niveau en voor sectoren. • Communicatie richting bedrijfsleven/industrie (gebruikers H-gas). • Communicatie richting commercie (winkels hebben geen verwarming (G-gas)).
Veiligheidsregio	• Communiceert op basis van de maatschappelijke informatiebehoefte over de effecten van de storing op openbare orde en veiligheid, de maatregelen in het kader van gevolgbestrijding en over handelingsperspectieven voor bewoners, bedrijven en instellingen (burgemeester of voorzitter veiligheidsregio). • Communiceert over mogelijke burgerslachtoffers. • Stemt communicatie af met getroffen gemeente(n). • De netbeheerder kan veiligheidsregio verzoeken een NL-Alert te verzenden. De netbeheerder blijft verantwoordelijk voor de inhoud van de boodschap.
GTS	• Is als eerste aan zet in communicatie: communiceert over technische inhoud van probleem en voortgang; ontstane situatie, maatregelen, adviezen en vooruitzichten. • Communiceert richting haar klanten (ook over dreigend gastekort). • Informeert de afdeling communicatie EZK en veiligheidsregio tijdig: zodra het probleem regio-overstijgend is, wordt EZK betrokken en stemt GTS verdere externe communicatie af. • Coördineert communicatie namens gasnetbeheerders met EZK. • Communiceert over de landelijke gassituatie, waarbij mogelijk regionale accenten worden aangegeven. • Communiceert over slachtoffers onder werknemers of ingehuurd personeel.
TenneT	• In het scenario dat de gasschaarste van invloed is op het elektriciteitsnet, communiceert TenneT over de technische inhoud van het probleem (ontstane situatie, maatregelen, adviezen en vooruitzichten). • Coördineert namens de elektriciteitsnetbeheerders de communicatie en is dus aanspreekpunt voor EZK.
Regionale netbeheerders	• Alle betrokken netbeheerders zullen de crisiscommunicatie naar hun 'aangesloten' zelfstandig starten en deze op elkaar afstemmen.

Communicatie tijdens gasschaarste met opschaling naar nationale crisisstructuur

In deze situatie is de beslissing genomen om op te schalen naar de nationale crisisstructuur. Het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC) is namens het Rijk in de lead voor de communicatie. Voorbeelden van scenario's waarbij dit speelt zijn importproblemen door politiek-bestuurlijke onrust of een kapot conversiestation, waardoor huishoudens in een deel van het land voor een langere periode zonder aardgas zitten.

Communicatie tijdens gasschaarste met opschaling naar nationale crisisstructuur

Wie	Taken
Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC)	• Coördineert de communicatie over de gasschaarste vanuit het Rijk. • Coördineert de totstandkoming van een snelle eenduidige en afgestemde boodschap met handelingsperspectief. • Informeert over maatregelen die de rijksoverheid neemt en waarom. • Geeft duiding op het gebied van nationale veiligheid en veiligheidsmaatregelen. • Bepaalt of en wanneer wordt gecommuniceerd over dreigend gastekort (G-gas of H-gas). • Beslist bij slachtoffers wie namens het Rijk communiceert. • Kan een landelijke NL-Alert versturen als dat nodig is.
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK)	• Neemt deel aan het NKC. • Communiceert in afstemming en overleg over timing en inhoud met NKC. • Onderhoudt contact met landelijk netbeheerder(s). • Communicatie richting bedrijfsleven/industrie (gebruikers H-gas). • Communicatie richting commercie (winkels hebben geen verwarming (G-gas)).
Vakministeries	• Communiceren in afstemming en overleg over timing en inhoud met NKC. • Communicatie over gevolgen (en handelingsperspectief) richting de sectoren waarvoor zij verantwoordelijk zijn.
Veiligheidsregio	• Communiceert op basis van de maatschappelijke informatiebehoefte over de effecten van de storing op openbare orde en veiligheid, de maatregelen in het kader van gevolgbestrijding en handelingsperspectieven voor bewoners, bedrijven en instellingen (burgemeester of voorzitter veiligheidsregio). • Communiceert over mogelijke burgerslachtoffers. • Stemt communicatie af met getroffen gemeente(n). • De netbeheerder kan veiligheidsregio verzoeken een NL-Alert te verzenden. De netbeheerder blijft verantwoordelijk voor de inhoud van de boodschap.
GTS	• Communiceert over technische inhoud van probleem en voortgang in afstemming met EZK. • Communiceert over slachtoffers onder werknemers of ingehuurd personeel. • Coördineert communicatie namens gasnetbeheerders en is dus aanspreekpunt voor EZK. • Communiceert richting zijn klanten (ook over dreigend gastekort).
TenneT	• In het scenario dat de gasschaarste van invloed is op het elektriciteitsnet, communiceert TenneT over de technische inhoud van het probleem (ontstane situatie, maatregelen, adviezen en vooruitzichten). • Coördineert namens de elektriciteitsnetbeheerders de communicatie en is dus aanspreekpunt voor EZK.
Regionale netbeheerders	• Alle betrokken netbeheerders zullen de crisiscommunicatie naar hun 'aangesloten' zelfstandig starten en deze op elkaar afstemmen. • Stemt communicatie af met landelijk netbeheerder.

3.6.5 Aandachtspunten voor crisiscommunicatie

Communicatie is in eerste instantie gericht op schadebeperking, vervolgens op het beantwoorden van de maatschappelijke informatiebehoefte en betekenisgeving.

- Communicatie is omgevingsbewust, proactief, open, tijdig en consistent.
- Communiceer over het proces (wat is al bekend en wat nog niet, stappen die de overheid en crisispartners zichtbaar maken) en communiceer wat de burger moet doen/laten of wil weten.
- Communiceer over zichtbare maatregelen en indien wenselijk/mogelijk ook over onzichtbare maatregelen (daarmee vertellen

we wat we doen en bouwen we aan het vertrouwen in de overheid).

- Bevestig wat zichtbaar is, vertel wat je wel en wat je niet weet, ontkracht geruchten of laat weten dat je de geruchten kent en ze onderzoekt. Geef een handelingsperspectief mee: wat kunnen burgers en ondernemers doen?
- Communiceer zonder afstemming niet over SISOS: slachtoffers, identiteiten, scenario's, oorzaken en schade.
- Communiceer het ritme waarin een stand van zaken wordt gedeeld, zodat mensen in dit ritme kunnen meebewegen en in de tussentijd actie kunnen nemen.



4. Belangrijke dilemma's en aandachtspunten

Dit hoofdstuk geeft een niet-uitputtende beschrijving van mogelijke dilemma's en aandachtspunten die een rol kunnen spelen bij de voorbereiding van de besluitvorming in de diverse crisisgremia zoals de ICCb/MCCb.

De volgende elementen zijn van belang bij de aandachtspunten en dilemma's:

- Technische (on)mogelijkheden.
- Beschikbare tijd en mate van urgentie in relatie tot besluitvorming.
- H- en/of G/L-gas tekort.
- Beschermde gebruikers conform EU-verordening (huishouders) dienen zo lang mogelijk van gas voorzien te worden.
- Economische gevolgen.
- Mate van maatschappelijke ontwrichting/openbare orde en veiligheid.

4.1 Technische (on)mogelijkheden

Het is bij gaslevering niet of slechts beperkt mogelijk om onderscheid te maken in de levering aan verschillende doelgroepen. Het type gas, H-gas of L/G-gas, de omvang en locatie van de schaarste bepaalt welke afnemers geraakt worden. Grofweg kan gesteld worden – er zijn uiteraard uitzonderingen – dat H-gas gebruikt wordt door grote industriële gebruikers en voor conversie naar L/G-gas en L/G-gas door huishoudens en middelgrote ondernemingen en kleinere industriële afnemers. Daarnaast zijn actoren als zorginstellingen en ziekenhuizen doorgaans aangesloten op L/G-gas.

Daarnaast dient het afsluiten van gas gedaan te worden middels het afsluiten van de gasleidingen. Dit gebeurt het snelst op het niveau van gasverdeelstations. Hier zijn altijd diverse doelgroepen, bedrijven, huishoudens, ziekenhuizen, etc., op aangesloten. Het is daarmee tevens niet mogelijk om bij het weer opschakelen van het netwerk onderscheid te maken naar afnemers.

De navolgende dilemma's en aandachtspunten hebben daarmee met name betrekking op de gevolgbestrijding van gasschaarste, de wederopbouw van het gasnetwerk en indien er sprake is van een te voorziene gasschaarste.

4.2 Dilemma's

4.2.1 Afschakelen industrie

Er zijn verschillende scenario's denkbaar waarin een nationaal tekort aan aardgas in het gasnet optreedt. Eén van de maatregelen die overwogen kan worden door de minister voor KE is om grootverbruikers in de industrie af te schakelen, om zo kwetsbare afnemers veilig te stellen¹¹. De keuze om industrie af te schakelen, heeft grote gevolgen, bijvoorbeeld op de productiecapaciteit van een industriële afnemer en de opwekking van elektriciteit, maar ook op het milieu indien bedrijfsprocessen minder eenvoudig/niet op korte termijn veilig stilgelegd kunnen worden, of doorgang vinden met behulp van vervuilenere brandstoffen.

Overwegingen

- Het type crisis bepaalt of het zinvol is om (delen) van de industrie af te schakelen of niet. Dit komt door het verschil in afnemers tussen H- en G/L-gas.
- Afhankelijk van het percentage gasverbruik van de industrie is afschakelen bij een (dreigend) tekort meer of minder zinvol vanwege weerseffecten.
- Snelheid en mogelijkheid van afschakelen van industrie is afhankelijk van wijze van aansluiting van industrie op het aardgasnetwerk.

¹¹ Zie Bescherm- en Herstelplan Gas.

- De chemische industrie is in sterke mate afhankelijk van aardgas, maar het is onduidelijk hoelang deze sector zonder aardgas door kan gaan in de bedrijfsvoering.
- Afschakelen van industrie kan leiden tot een tijdelijke productie-stop en/of grote schade en heeft mogelijk grote economische gevolgen. Mogelijk is (financiële) compensatie nodig.
- Afhankelijk van het type industrie kan afschakelen een negatief effect hebben op het milieu en de gezondheid van omwonenden.

Handelingsperspectief

- Het in kaart brengen van de effecten van verschillende afschakelmogelijkheden op de industrie.
- Afhankelijk van beschikbare tijd en mate van urgentie nauwe afstemming GTS, EZK en IenW welke industrie afgeschakeld wordt en op welk moment.
- De betreffende bedrijven voorbereiden en inlichten.

4.2.2 Afschakelen regio's

Er zijn verschillende scenario's denkbaar waarin een nationaal tekort aan gas in het netwerk optreedt. In eerste instantie neemt GTS de maatregelen die binnen haar macht liggen om de balans in het gasnetwerk te handhaven. Hiervoor zullen marktgebaseerde maatregelen worden ingezet. Indien deze maatregelen niet afdoende zijn, en de vraag naar gas groter blijft dan het aanbod, zullen door de minister voor KE niet-marktgebaseerde maatregelen genomen moeten worden. Zo kan het verschil in vraag en aanbod verholpen worden door de levering van aardgas in een of meerdere regio's (omvang afhankelijk van het station dat gekozen wordt voor de afschakeling) volledig af te schakelen. Deze verregaande maatregel heeft, naast technische belemmeringen, voor geselecteerde regio's grote gevolgen en zal ook politiek-bestuurlijk een uitdaging vormen.

Overwegingen

- Afschakelen kan alleen via distributiestations, waarmee een specifiek gebied afgeschakeld wordt.
- Hierbij kan niet gedifferentieerd worden naar functies, of onderscheid gemaakt worden tussen huishoudens (beschermde gebruikers) en bedrijven.

Handelingsperspectief

- Afhankelijk van beschikbare tijd en mate van urgentie afstemming tussen GTS/RNB's en het Ministerie van EZK over welke regio wanneer afgeschakeld wordt.
- Kwetsbare objecten/groepen/zaken in deze regio's voorbereiden en inlichten.

4.2.3 Communiceren over dreigende gasschaarste

Wanneer nog niet voor het brede publiek bekend is dat er een dreigend gastekort is, is het een afweging voor het Rijk in afstemming met de burgemeesters en voorzitters veiligheidsregio's om hier wel of niet actief over te communiceren. Het dilemma hierbij is dat zowel bij wel als bij niet communiceren maatschappelijke onrust kan ontstaan.

Overwegingen

- Transparantie is het uitgangspunt van overheidscommunicatie.
- Communicatie over een dreigend gastekort kan effect hebben op het handelen van gasverbruikers met maatschappelijke onrust als gevolg. Het achterhouden van essentiële informatie kan echter het vertrouwen in de overheid schaden.

Handelingsperspectief

- Reeds voorbereide communicatiestrategieën en -boodschappen gebruiken. In veel situaties kan gebruik gemaakt worden van communicatieboodschappen die eerder voorbereid zijn.
- Afstemming tussen regionale en landelijke communicatie.
- Opschalen van het NKC, ten behoeve van inhoudelijke afstemming.
- Het meegeven van handelingsperspectieven voor wanneer zich daadwerkelijk een gastekort voordoet, is een belangrijke overweging in de communicatie.

4.2.4 Toepassen noodwet- en regelgeving (onder andere buitengewone omstandigheden)

Het toepassen van op het bestrijden van crisis toegesneden wetgeving is een juridisch middel dat de overheid extra mogelijkheden en bevoegdheden geeft om een crisis te bestrijden. De Noodwet bestaat uit geschreven en ongeschreven wetgeving. De geschreven wetgeving beschrijft onder andere de omstandigheden waarin de overheid een beroep mag doen op de noodwet, welke mogelijkheden de noodwet dan biedt, en welke verplichtingen er (ook voor de overheid) aan het gebruik van deze wet zijn verbonden. De ongeschreven wetgeving geeft de overheid het wettelijk recht om de mogelijkheden en verplichtingen in bijzondere omstandigheden aan te passen.

In geval van gasschaarste kan de minister van EZK op grond van zijn/haar noodbevoegdheden verdelingsmaatregelen treffen. In het geval van gas gaat het daarbij om twee soorten schaarste maatregelen: (1) vorderen; en (2) verdelen van schaarse goederen (bijvoorbeeld het leveren van gas aan bepaalde delen van het land ten koste van andere delen). De minister van EZK is coördinerend bewindspersoon voor het doen van vorderingen door ministers op grond van de generieke schaarste wetgeving: zij vorderen in overeenstemming met de Minister van EZK.

De voornoemde bevoegdheid van de minister van EZK is alleen bedoeld voor omstandigheden die vooraf niet voorzien kunnen worden.

- In ultimo kan gebruik worden gemaakt van noodwet- en regelgeving.
- De Coördinatiewet uitzonderingstoestanden voorziet in de instelling van twee uitzonderingstoestanden: 1) de beperkte noodtoestand en 2) de algemene noodtoestand. De afkondiging van een noodtoestand en de inwerkingstelling van buitengewone bevoegdheden gebeurt bij Koninklijk Besluit (KB) op voordracht van de minister-president. De Staten-Generaal beslissen in verenigde vergadering over het voortduren ervan.

- Bepaalde delen van noodwetgeving kunnen ook los van de hiervoor genoemde noodtoestanden – maar wel in buitengewone omstandigheden – worden geactiveerd en wel bij KB op voordracht van de minister-president, gevolgd door een verlengingswet-procedure. Deze separate toepassing kan alleen plaatsvinden in situaties van beperkte omvang, waarin het afkondigen van de noodtoestand een te vergaande maatregel is.
- De juridische en financiële aansprakelijkheid, voortvloeiend uit de toepassing van noodwet- en regelgeving, moeten in ogenschouw genomen worden. Het afkondigen van de noodtoestand en/of het activeren van noodbevoegdheden kan leiden tot schadeclaims van bedrijven.
- Met betrekking tot de rechtsorde dient de vraag naar buitengewone omstandigheden zich aan vanwege de wettelijke termijnen in de rechtsgang.
- Noodmaatregelen voor vordering en distributie kennen een implementatieperiode van meerdere dagen tot een week of mogelijk langer.
- Naast wetgeving is er ook nog een mogelijkheid dat de overheid producten en/of diensten koopt en/of eventuele schadelijke gevolgen vergoed.

Overwegingen

- De burgemeester kan optreden op grond van zijn algemene noodbevoegdheden (artikel 175, 176 Gemeentewet).
- De voorzitter veiligheidsregio kan eveneens optreden, maar alleen op grond van zijn algemene noodbevoegdheden ten aanzien van de openbare orde en veiligheid (art. 39 Wet veiligheidsregio's).
- In ultimo kan gebruik worden gemaakt van de Noodwet- en regelgeving, de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden, de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag en/of de Oorlogswet voor Nederland.
- De Coördinatiewet uitzonderingstoestanden voorziet in de instelling van twee uitzonderingstoestanden: de beperkte noodtoestand en de algemene noodtoestand. De afkondiging van een noodtoestand en de inwerkingstelling van buitengewone bevoegdheden gebeurt bij Koninklijk Besluit (KB) op voordracht van de minister-president. De Staten-Generaal beslissen in verenigde vergadering over het voortduren ervan.
- Bepaalde delen van noodwetgeving kunnen ook los van de hiervoor genoemde noodtoestanden – maar wel in buitengewone omstandigheden – worden geactiveerd en wel bij KB op voordracht van de minister-president, gevolgd door een verlengingswet-procedure. Deze separate toepassing kan alleen plaatsvinden in situaties van beperkte omvang, waarin het afkondigen van de noodtoestand een te vergaande maatregel zou zijn.
- De juridische en financiële aansprakelijkheid, voortvloeiend uit de toepassing van noodwet- en regelgeving is ook voor de overheid van kracht.
- Met betrekking tot de rechtsorde dient de vraag naar buitengewone omstandigheden zich aan vanwege de wettelijke termijnen in de rechtsgang.
- Een strak omschreven kader dat bepaalt wanneer sprake is van

buitengewone omstandigheden bestaat niet; er zal naar de omstandigheden van het moment gehandeld moeten worden.

- Het afkondigen van buitengewone omstandigheden kan leiden tot schadeclaims van bedrijven.
- Noodmaatregelen voor vordering en distributie kennen een implementatieperiode van meerdere dagen tot een week.
- Naast dwingende wetgeving is er ook nog een mogelijkheid dat de overheid producten en/of diensten koopt en/of eventuele schadelijke gevolgen vergoed.

Handelingsperspectief

- Wetgevingsjuristen dienen in een vroegtijdig stadium te adviseren in hoeverre deze maatregel getroffen moet worden en de noodzakelijke of vereiste juridische voorbereidingen in gang te zetten.

4.3 Aandachtspunten

4.3.1 Informatiemanagement

Onderlinge informatie-uitwisseling tussen crisispartners is belangrijk voor een goede aanpak van de crisis. Hierbij is van belang dat informatie tijdig gedeeld wordt, en dat de crisispartners zich bewust zijn van de informatiebehoefte bij anderen om hun rol in de crisisbeheersing optimaal te kunnen vervullen.

4.3.2 Effect van gasschaarste op elektriciteitscentrales

Voor het effect van gasschaarste op elektriciteitscentrales wordt verwezen naar Bijlage 2.

4.3.3 Gasnet herstellen en opnieuw op druk brengen

Nadat het tekort aan gas verholpen is, wordt langzaam de gastoevoer weer hersteld. Bij het herstellen van de gastoevoer moet rekening gehouden worden met het risico op ongecontroleerde gasuitstroom bij afnemers/huizen. In eerste instantie hebben de RNB's de taak om dit te voorkomen, bijvoorbeeld door bij iedere aansluiting langs te gaan om op ongewenste uitstroom te controleren. Door het ontbreken van de gastoevoer kan het (regionale) leidingnet zich vullen met lucht waardoor explosiegevaar in de huizen ontstaat. Er is daardoor noodzaak voor het purgen van de leidingen. Dit duurt zekere enige maanden, aangezien dit proces huis voor huis zal moeten gebeuren. Het is in de herstelfase zeer belangrijk om communicatie met klanten/inwoners te blijven voeren.

Overwegingen

- Wanneer de druk van het gasnet af is geweest, moet het gasnet gecontroleerd worden op mogelijke schade of lekkages.
- Samenwerking is nodig met gemeenten en veiligheidsregio's om de controle van het gasnet bij de mensen thuis en bij andere organisaties af te stemmen en de communicatie met inwoners te ondersteunen.
- Het weer op druk brengen van het gasnet duurt enige tijd; er dient een prioritering gemaakt te worden bij welke gebieden als eerst de gastoevoer te herstellen.
- De duur van de herstelperiode is sterk afhankelijk van het seizoen/weer.

Handelingsperspectief

- Vergroten regionale verantwoordelijkheid en zelfstandigheid.
- Noodzaak om nationaal beleid te voeren bij aanwijzing (selectie voorkeur) van regio's.
- Tijdelijke vergroting inzet technisch personeel om bij huizen langs te gaan om zo het herstelproces in een regio te versnellen.

4.3.4 Beschermd en niet-beschermd gebruikers en door solidariteit beschermde afnemers

Een belangrijk element uit de verordening is het onderscheid tussen beschermde en niet-beschermd gebruikers. Onder beschermde afnemers vallen huishoudens en afnemers die essentiële sociale diensten verlenen. Artikel 2, vijfde lid, van de EU-Verordening 2017/1938 geeft een definitie hiervan:

5. "beschermde afnemer": een huishoudelijke, op een gasdistributienet aangesloten afnemer en daarnaast, indien de betrokken lidstaat daartoe beslist, eventueel ook, voor zover de onder a) en b) bedoelde ondernemingen of diensten samen niet meer dan 20 % van het totale jaarlijkse eindgebruik van gas in die lidstaat vertegenwoordigen:
 - a. kleine en middelgrote ondernemingen, op voorwaarde dat zij op een gasdistributienet zijn aangesloten;
 - b. essentiële sociale diensten, op voorwaarde dat zij op een gasdistributie- of -transmissienet zijn aangesloten;
 - c. stadsverwarmingsinstallaties, voor zover zij verwarming leveren aan huishoudelijke afnemers, kleine en middelgrote ondernemingen of essentiële sociale diensten, op voorwaarde dat deze installaties niet kunnen omschakelen op andere brandstoffen dan gas.

Hiernaast gaat het om door solidariteit beschermde afnemers, dat wil zeggen afnemers die in een lidstaat als beschermd zijn gedefinieerd en voor wie de lidstaat beroep kan doen op solidariteit van andere lidstaten voor de levering van gas. Volgens de definitie van artikel 2, lid 6:

6. "door solidariteit beschermde afnemer": een huishoudelijke, op een gasdistributienet aangesloten afnemer; het kan ook een of beide van de volgende inhouden:
 - a. stadsverwarmingsinstallaties, voor zover zij in de betrokken lidstaat beschermde afnemers zijn en uitsluitend voor zover zij huishoudelijke afnemers of essentiële sociale diensten van verwarming voorzien, met uitzondering van onderwijs- en overheidsdiensten, en/of
 - b. essentiële sociale diensten, voor zover zij in de betrokken lidstaat beschermde afnemers zijn, met uitzondering van onderwijs- en overheidsdiensten.

Bijlagen

- 1 Maatregelladder
- 2 Verwevenheid aardgas- en elektriciteitsvoorziening
- 3 Wet- en regelgeving
- 4 Relevante bronnen
- 5 Afkortingen

Bijlage 1

Maatregelenladder

In het Bescherm- en Herstelplan Gas (2019) is een maatregelenladder opgenomen waarin niet-marktgebaseerde maatregelen zijn opgenomen. Deze maatregelen worden in het geval van een gasschaarste overwogen in volgorde van de ladder, wanneer zich een aanzienlijke verslechtering van de gasleveringssituatie voordoet en alle relevante marktgebaseerde maatregelen zijn toegepast maar dit niet volstaat. De maatregelenladder geeft een dwingende volgorde aan waarin maatregelen worden overwogen, beginnend bij de eerste maatregel. Niet iedere maatregel zal echter mogelijk blijken bij alle soorten verslechtingen van de gaslevering.

Dit kan onder meer komen door de urgentie van de situatie. Dit heeft in de praktijk gevolgen voor hoe snel de ladder doorlopen wordt. Een toelichting op de maatregelen in de maatregelenladder staat in het Bescherm- en Herstelplan Gas, paragraaf 8.5.

De minister voor KE besluit tot de hierna genoemde maatregelen wanneer dit nodig en passend is. De CGE bereidt hiertoe besluiten door de minister voor KE voor. Alle genoemde maatregelen worden buiten de normale marktwerking om genomen.

Maatregelenladder		Soort maatregel	Gericht op type afnemer
1	Oproepen tot vermindering aardgasverbruik	Maatschappelijk	Alle afnemers
2	a. Vrijwillig verzoek minder gasafname aan buurlanden (overheid tot overheid) b. Europese commissie verzoeken om regionale noodsituatie uit te roepen	Internationaal	Niet-beschermde afnemers
3	Inroepen van een besparingstender 'minder afname'	Economisch	Niet-beschermde afnemers
4	Opleggen van een extra heffing voor aardgas	Economisch	Niet-beschermde afnemers
5	Gedwongen brandstofomschakeling van industrieën	Juridisch	Niet-beschermde afnemers
6	Gedwongen brandstofomschakeling bij de productie van elektriciteit	Juridisch	Niet-beschermde afnemers
7	Niet-beschermde afnemers afschakelen (administratief en/of technisch)	Juridisch / technisch	Niet-beschermde afnemers
8	Niet door solidariteit beschermde afnemers afschakelen (administratief en/of technisch)	Juridisch / technisch	Niet door solidariteit beschermde afnemers
9	Inroepen onderlinge solidariteit tussen EU-lidstaten	Internationaal	Niet door solidariteit beschermde buitenlandse afnemers
10	Door solidariteit beschermde afnemers administratief afschakelen	Juridisch	Door solidariteit beschermde afnemers
11	Regio's inclusief export technisch afsluiten	Technisch	Door solidariteit beschermde afnemers

Bijlage 2

Verwevenheid aardgas- en elektriciteitsvoorziening

De gas- en elektriciteitsvoorziening zijn nauw verweven met elkaar.

Zonder gas kunnen gasgestookte elektriciteitscentrales niet produceren.

Beide energievoorzieningen zijn dus met elkaar vervlochten en kunnen niet (lang) zonder elkaar functioneren.

1. Gevolg uitval gasvoorziening voor elektriciteitsvoorziening

Uitval van de gasvoorziening kan verschillende oorzaken hebben. Bijvoorbeeld een leidingbreuk, uitval van een conversiestation of een beperking in de gasproductie of -import. Vaak veroorzaakt dit eenzelfde probleem, namelijk een beperking in het transport van gas in het gasnet naar de markt. De vraag naar gas blijft, waardoor een situatie ontstaat waarin de toevoer van gas (langdurig) kleiner is dan de afname van gas. Een gevolg hiervan is een afnemende druk in het gasnet. Bij een te lage druk komen afnemers zonder gas te zitten. Tevens veroorzaakt dit problemen in de gasnetten van de regionale netbeheerders, omdat de gasnetten van regionale netbeheerders van minder kwaliteit zijn waardoor inwatering mogelijk is.

Het is van belang om de blackstart-centrales altijd van gas te voorzien. Dit is immers de brandstof waarop de blackstart-centrale draait. Daarnaast zullen huishoudens mogelijk massaal elektrische verwarmingskachels gaan gebruiken, waardoor het elektriciteitsnet zwaar belast wordt.

2. Maatregelen en dilemma's

Om te voorkomen dat de druk in de gasnetten te ver daalt, moeten de toevoer en afname van gas weer in balans worden gebracht, respectievelijk 'gas entry' en 'gas exit' genoemd. Maatregelen om een grote daling van de druk in de gasnetten te voorkomen, zijn gericht op het vergroten van de 'gas entry' of het verkleinen van de 'gas exit'. Het vergroten van de 'gas entry' kan mogelijk onvoldoende tot een oplossing leiden. Het kan daarom nodig zijn om de 'gas exit' te verkleinen.

Maatregelen om de 'gas entry' te vergroten¹²

Deze maatregelen zijn alleen van toepassing op G/L-gas, welke dus alleen relevant zijn voor de blackstart-centrale op G/L-gas. Op termijn gaan mogelijk alle blackstart-centrales over op H-gas:

- Noodvoorziening bij USG Norg (momenteel alleen nog een overkomst voor de winters 2021/2022 en 2022/2023)¹³. Door een noodvoorziening te plaatsen kan de benodigde apparatuur in werking blijven en kan het gasnet gevoed worden.

¹² Tennet en GTS. (sd). Black-out. Mitigerende maatregelen – Aardgasvoorziening.

¹³ Underground Gas Storage Norg.

- De Wobbe Index van het G/L-gas verhogen¹⁴. Door meer H-gas dan normaal bij het G/L-gas te mengen kan de gasleiding op druk worden gehouden. Deze maatregel is vanuit veiligheidsperspectief echter onwenselijk omdat bijmenging zorgt voor een slechter verbrandingsgedrag van het gas bij huishoudelijk gebruik, met mogelijk vorming van koolmonoxide als gevolg. Gezien het risico op sterfte als gevolg van koolmonoxidevergiftiging is het niet verstandig om de Wobbe Index van het G-gas te verhogen.

Maatregelen om de gas exit te verkleinen¹⁵

- Een eerste stap is dat bedrijven (H- en G/L-gas) en burgers (G/L-gas) worden opgeroepen om hun gasverbruik te reduceren.
- Er zullen ingrijpendere maatregelen genomen moeten worden wanneer de oproep niet tot voldoende resultaat leidt. In de praktijk betekent dit dat bepaalde afnemers van het gasnet afgesloten zullen worden. Bij voorkeur worden grote, niet vitale afnemers afgesloten, omdat dit veel resultaat oplevert en relatief eenvoudig is. Dit veroorzaakt dilemma's, want er zullen actoren benadeeld worden wanneer er afgesloten moet worden. Zie Bijlage 1 voor de complete maatregelenladder uit het Bescherm- en Herstelplan Gas.

Het nemen van maatregelen op grond van de maatregelenladder in Bijlage 1 kan impact hebben op de elektriciteitsvoorziening aangezien de elektriciteitsvoorziening in principe geen beschermde gebruiker is. Hierdoor is het in theorie mogelijk dat essentiële elektriciteitscentrale onvoldoende gas aangevoerd krijgen.

¹⁴ De Wobbe-index is een maat voor de uitwisselbaarheid van verschillende gassen. De Wobbe-index wordt bepaald door de calorische waarde en de relatieve dichtheid van het gas.

¹⁵ Bescherm- en Herstelplan Gas 2019.

Bijlage 3

Wet- en regelgeving

De wet- en regelgeving kent een gelaagde structuur. Een voorbeeld hiervan is dat de Gaswet de grondslag bevat voor onderliggende regelgeving. De regeling inzake tariefstructuren en voorwaarden gas bevat vervolgens weer een kader voor de voorwaarden waaronder de netbeheerders hun wettelijke taken jegens de afnemers uitvoeren. Deze voorwaarden zijn vervolgens uitgewerkt in de verschillende netcodes voor gas en elektriciteit, zoals vastgesteld door de Autoriteit Consument en Markt (ACM) (toezichthouder voor de elektriciteits- en gasmarkt).

Op het moment van opstellen van het NCP-Gas loopt het wetgevingstraject om de Elektriciteits- en de Gaswet samen te voegen tot de Energiewet. Hierin verschuift de verhouding tussen hetgeen nu in regelgeving en in codes is opgenomen. Deze wet zal (naar verwachting) in 2022 in werking treden.

EU-verordening 2017/1938 heeft als doel de gasleveringszekerheid veilig te stellen. Deze verordening vormt de basis voor de Europese afspraken over solidariteit tussen de lidstaten. In deze verordening is het onderscheid opgenomen tussen beschermde en niet-beschermde afnemers en worden de formele crisisniveaus beschreven: vroegtijdige waarschuwing, alarm en noodsituatie. De uitwerking van EU-verordening 2017/1938 voor de Nederlandse situatie is opgenomen in het Bescherm- en Herstelplan Gas (2019). Hierin is ook een maatregelenladder met marktgebaseerde en niet-marktgebaseerde maatregelen opgenomen.

Op het moment van schrijven dienen de juridische gronden voor de maatregelen zoals beschreven in het Bescherm- en Herstelplan Gas nog bepaald te worden.

Bijlage 4

Relevante bronnen

- Analistennetwerk Nationale Veiligheid. (2016). *Nationaal Veiligheidsprofiel: Een All Hazard overzicht van potentiële rampen en dreigingen die onze samenleving kunnen ontwrichten.*
- Analistennetwerk Nationale Veiligheid. (2019). *Geïntegreerde risicoanalyse.*
- Analistennetwerk Nationale Veiligheid. (2019). *Verkenning risico's van de energietransitie voor de nationale veiligheid.*
- Besluit Veiligheidsregio's.
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2021). <https://www.cbs.nl/nl-nl/faq/corona/economie/hoeveel-mensen-werken-er-in-cruciale-beroepen-/cruciale-beroepen>
- EU-verordening Veiligstelling van de gasleveringszekerheid 2017/1938.
- Gaswet.
- Instellingsbesluit Ministeriële Commissie Crisisbeheersing 2016.
- Instituut Fysieke Veiligheid. (2018). *Bestuurlijke netwerkaart 14: Elektriciteit en gas.*
- Instituut Fysieke Veiligheid. (2021). *Bestuurlijke netwerkaart 1: Rampenbestrijding algemeen & handhaving openbare orde.*
- Instituut Fysieke Veiligheid. (2018). *Bestuurlijke netwerkaart 11: Schaarste.*
- Instituut Fysieke Veiligheid. (2018). *Bestuurlijke netwerkaart Vitaal. Instituut Fysieke Veiligheid. (2021). Bestuurlijke Netwerkaarten Crisisbeheersing.*
- Instituut Fysieke Veiligheid. (2010). *Landelijk convenant gas en elektriciteit.*
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2021). *Handboek Crisisbesluitvorming.*
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2019). *Kennisdocument Buisleidingen.*
- Nationaal Coördinator Terrorismedbestrijding en Veiligheid. (2019). *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming.*
- Nationaal Coördinator Terrorismedbestrijding en Veiligheid. (2021). <https://www.nctv.nl/onderwerpen/vitale-infrastructuur>
- Programma Nationale Veiligheid. (2006). *Nationale risicobeoordeling (NRB).*
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019). *Bescherm- en Herstelplan Gas.*
- TenneT en GTS. (sd). *Black-out. Mitigerende maatregelen - Aardgasvoorziening.*
- TenneT. (2020). *Automatische verbruiksontkoppeling bij lage frequentie.*
- VitAp. (2018). *Rapportage analyseresultaten intersectorale afhankelijkheden (R1C.3).*
- VitAp. (2019). *Resultaten self-assessment intersectorale afhankelijkheden.*
- Wet veiligheidsregio's (Wvvr).

Bijlage 5

Afkortingen

AZ	Ministerie van Algemene Zaken	LOCC	Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	MEZK	Minister van Economische Zaken en Klimaat
CoPI	Commando plaats incident	MJenV	Minister van Justitie en Veiligheid
DAT	Departementaal adviesteam	MCCb	Ministeriële Commissie Crisisbeheersing
DBT	Departementaal crisiscentrum	MKE	Minister voor Klimaat en Energie
DCT	Departementaal communicatieteam	MT	Managementteam
DCC	Departementaal Crisis Centrum	NCC	Nationaal Crisiscentrum
DEF	Defensie	NCP	Nationaal Crisisplan
DOCB	Directeurenoverleg Crisisbeheersing	NCP-E	Nationaal Crisisplan Elektriciteit
EZK	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	NCP-G	Nationaal Crisisplan Gas
GTS	Gasunie Transport Services	NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
G-gas	Groningengas	NHC	Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming
H-gas	hoogcalorisch gas	NKC	Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie
HNCC	Hoofd Nationaal Crisiscentrum	NNO's	Neighbouring Network Operators
IAO	Interdepartementaal Afstemmingsoverleg	RNB	Regionaal Netbeheerder
ICCb	Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing	ROT	Regionaal Operationeel team
IenW	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	VR	Veiligheidsregio
IT	Informatieteam	VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid	Wvr	Wet veiligheidsregio's
L-gas	Laagcalorisch gas		

Uitgave

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Postbus 20401, 2500 EK Den Haag
Bezuidenhoutseweg 73, 2594 AC Den Haag
070 379 8911

Meer informatie

www.rijksoverheid.nl/ezk
[@MinisterieEZK](https://twitter.com/MinisterieEZK)

Februari 2022