

aan: AB-regio/Perspectief

van Kopgroep gaswinning

datum: 11 april 2018

betreft: 1. Toelichting belangrijkste elementen wetswijziging Mijnbouwwet en Gaswet

2. Vaststelling brief aan Raden en Staten over de internetconsultatie

1. Inleiding

Van 29 maart 2018 tot en met 13 april 2018 kon een ieder via een internetconsultatie op <https://www.internetconsultatie.nl/groningenveld> een reactie geven op een concept-wetsvoorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet en de Gaswet. Deze wijziging wordt voorbereid om de afbouw van de winning uit het Groningenveld mogelijk te maken. In deze notitie worden de belangrijkste elementen uit het concept-voorstel aan de leden van AB/TP regio toegelicht.

2. Procedure

- In AB/TP regio van 6 april jl. heeft u de memo van de kopgroep met juridische opmerkingen op het concept-wetsvoorstel besproken.
- Dit memo is vervolgens door de kopgroep gaswinning op ambtelijk niveau doorgestuurd naar de Groninger gemeenten met daarbij de uitleg dat het aan ieder college is om uiterlijk 13 april met behulp van dit memo een reactie via de internetconsultatie te doen. Ieder college kan hier zijn eigen couleur locale aan geven.
- Om ook de Raden en Staten over de internetconsultatie en over de reactie van de regio hierop te informeren ligt in AB/TP regio van 13 april een concept-brief ter besluitvorming voor.
- Deze brief zal na accordering van het AB/TP worden doorgezonden aan de Groninger gemeenten en provincie.

3. Belangrijkste elementen van het concept-wetsvoorstel

In de concept-brief aan de Raden en Staten zijn de punten uit het memo van 6 april jl. en onderstaande elementen verwerkt.

Jaarlijks besluitvorming over gaswinning uit het Groningenveld

De huidige systematiek van (meerjarige) instemmingsbesluiten, waarin de minister van EZK aangeeft hoeveel gas er gewonnen mag worden, wordt voor het Groningenveld vervangen door een jaarlijkse vaststelling van een **operationele strategie** door de Minister van EZK. De ingediende reactie over deze wijziging betreft in het bijzonder de volgende aspecten:

- De minister stelt de operationele strategie vast op voorstel van NAM. Bij het opstellen van dat voorstel gebruikt NAM een door Gasunie Transport Services (hierna: GTS) opgesteld plan, met daarin een inschatting van de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas. In de reactie is aangegeven dat de besluitvorming in belangrijke mate steunt op partijen die een rechtstreeks commercieel belang hebben bij de hoeveelheid aan eindafzetters te leveren gas en daarmee gemoeide kosten. In dat kader wordt in de reactie gepleit voor transparantie en publieke controleerbaarheid van de door GTS en NAM aangeleverde informatie.
- Het ministeriële besluit tot vaststelling van de operationele strategie wordt voorbereid met een adviesrol voor decentrale overheden en de mogelijkheid voor belanghebbenden om een zienswijze in te dienen. Deze advies- en zienswijzemoogelijkheden ontbreken echter, wanneer

verwacht kan worden dat de risico's ten opzichte van de vorige door de minister vastgestelde operationele strategie gelijk blijven of verminderen. In de reactie is er onder meer op gewezen dat dit rechtsonzeker en te weinig controleerbaar is.

Groningen als sluitpost

In de Memorie van Toelichting bij het concept-wetsvoorstel wordt vermeld dat het Groningenveld voor wat betreft de voorziening in de behoefte aan laagcalorisch gas *sluitpost*¹ is. Daarmee wordt bedoeld dat bij de bepaling van de operationele strategie eerst alle andere mogelijkheden om te voorzien in de behoefte aan laagcalorisch gas moeten worden aangewend (bijvoorbeeld: toevoegen van stikstof aan hoogcalorisch gas) en pas als dat onvoldoende is, kan in het resterende deel van de behoefte aan laagcalorisch gas voorzien worden door winning uit het Groningenveld. De ingediende reactie over dit onderdeel van het concept-wetsvoorstel betreft in het bijzonder het volgende aspect:

- Het uitgangspunt 'Groningen als sluitpost' zoals hiervoor omschreven, is ten onrechte niet genoemd in de belangen die de minister op grond van het voorgestelde artikel 52d, tweede lid, van de Mijnbouwwet betreft bij zijn besluit tot vaststelling van de operationele strategie.

Begrip 'veiligheidsbelang' omvat naast fysieke veiligheid voor Groningen óók leveringszekerheid

In het concept-wetsvoorstel wordt onder het begrip 'veiligheidsbelang' naast de fysieke veiligheid voor Groningen ook "*de veiligheidsrisico's als gevolg van het niet kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid geschikt gas*"² geschaard. De over dit onderdeel van het concept-wetsvoorstel ingediende reactie betreft in het bijzonder de volgende aspecten:

- De in de Memorie van Toelichting gebruikte argumentatie wekt de indruk dat zoveel als mogelijk gewicht toegekend wordt aan de met leveringszekerheid nauw samenhangende belangen zodat bij een uiteindelijk te maken afweging eerder dan op grond van de huidige wet, het standpunt ingenomen kan worden dat de inbreuk die de gaswinning op de grondrechten van Groningers maakt, aanvaardbaar is.
- Naast het 'veiligheidsbelang' betreft de minister bij de beslissing tot vaststelling van de operationele strategie ook "*het maatschappelijk belang van het niet kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid geschikt gas*".³ Hierdoor wordt nog eens extra gewicht toegekend aan de met leveringszekerheid nauw samenhangende belangen, ten koste van het belang van een veilige woon- en leefomgeving in Groningen.

Winningsplicht en beperking civielrechtelijke aansprakelijkheid van de NAM

De NAM wordt op grond van het concept-wetsvoorstel verplicht om de gaswinning uit het Groningenveld uit te voeren conform de door de minister vastgestelde operationele strategie. Verder is de zorgplicht van de NAM voor de gaswinning in het Groningenveld aangepast. Over deze onderdelen van het concept-wetsvoorstel is in de ingediende reactie in het bijzonder het volgende opgemerkt:

- Op grond van artikel 6:177 BW is de NAM aansprakelijk voor schade als gevolg van bodembeweging door gaswinning. Echter, op grond van artikel 6:178 BW bestaat deze aansprakelijkheid niet, indien de schade is veroorzaakt uitsluitend door het voldoen aan een bevel

¹ De term 'sluitpost', zeker in de titel van paragraaf 2.1 van de Memorie van Toelichting - 'Groningen als sluitpost' - is wat ongelukkig. Aan EZK is gesuggereerd dat de term 'sluitstuk' wellicht gepaster is.

² Zie artikel 52a van het concept-wetsvoorstel

³ Zie artikel 52d, tweede lid, van het concept-wetsvoorstel

of dwingend voorschrift van de overheid. De winningsplicht uit het voorgestelde artikel 52e kan als een 'dwingend voorschrift van de overheid' beschouwd worden en heeft dus tot gevolg dat de NAM civielrechtelijk niet aansprakelijk is als schade als gevolg van bodembeweging door gaswinning uit het Groningenveld wordt veroorzaakt.

- De wijziging van de zorgplicht van het 'voorkomen'⁴ in het 'beperken'⁵ van nadelige gevolgen van gaswinning maakt dat onduidelijk is hoe aansprakelijkheid en afhandeling van schade door gaswinning uit het Groningenveld dient te geschieden en wat de rol van de minister, als bestuursorgaan van het potentieel schadeveroorzakende besluit⁶, daarbij is.

-

4. Verder proces wetswijzingen

Na afloop van de internetconsultatie wordt een volgende versie van het wetsvoorstel ter advisering voorgelegd aan de Raad van State. Na het advies van de Raad van State wordt het wetsvoorstel ter besluitvorming voorgelegd aan de Tweede en Eerste Kamer. Het streven van de minister is dat de wetswijziging in het najaar door de Eerste Kamer is aangenomen. Als regio kunnen we in de periode van behandeling in de beide kamers via lobby nog onze invloed uitoefenen op eventuele aanpassingen.

5. Communicatie

De communicatie over de internetconsultatie is door het ministerie van EZK verzorgd. Het ministerie heeft op ambtelijk niveau alle Groninger gemeenten, de provincie, de beide waterschappen en de veiligheidsregio aangeschreven. Er zijn geen advertenties geplaatst om inwoners op de consultatie te wijzen. Wel is de consultatie in de brief van minister Wiebes van 29 maart 2018 genoemd waardoor de mogelijkheid om te kunnen reageren ook bij inwoners terecht is gekomen naar het oordeel van het ministerie.

De internetconsultatie maakt onderdeel uit van de gesprekken over de boven- en ondergrond. Voorgesteld wordt niet actief als regio over de internetconsultatie te communiceren. In het geval van persvragen wordt voorgesteld als volgt te reageren:

- We zijn blij met het besluit van minister Wiebes om de winning terug te brengen naar nul;
- Hiervoor zijn wijzigingen van de Mijnbouwwet en Gaswet nodig;
- We zien de intentie van de minister nog niet goed doorvertaald in de beide wetten;
- We vinden het belangrijk dat in deze fase snelheid wordt gemaakt en willen hierin kritisch meedenken;
- Dit heeft geleid tot een aantal opmerkingen richting de minister over aansprakelijkheid, zorgplicht en veiligheid van onze inwoners.

6. Advies:

1. Kennisnemen van de toelichting op de concept-wetswijziging Mijnbouwwet en Gaswet.
2. Instemmen met de brief aan Raden en Staten en deze via de kopgroep verspreiden onder de Groninger gemeenten.
3. Instemmen met de woordvoeringslijn.

⁴ Zie artikel 33, eerste lid, van de Mijnbouwwet

⁵ Zie artikel 52f, eerste lid, van het concept-wetsvoorstel

⁶ Het besluit tot vaststelling van de operationele strategie