

Memo

Datum : 5 april 2018

Aan : AB/TP Regio

Van : Kopgroep gaswinning

Onderwerp : Reactie op internetconsultatie wijzigingen Mijnbouwwet en Gaswet

Aanleiding

Op 29 maart 2018 heeft de minister van EZK een wijziging van de Gaswet en de Mijnbouwwet ter consultatie voorgelegd. Deze wijzigingen zijn het gevolg van het kabinetsbesluit van 29 maart jl. (winning terug naar nul) waarin onder meer is besloten dat NAM niet meer gas dan nodig uit het Groningenveld mag winnen. Een ieder heeft tot en met vrijdag 13 april as. de mogelijkheid om op het wetsvoorstel te reageren. Dit is een uiterst kort tijdpad. Normaliter hebben partijen bij een internetconsultatie 4 weken de tijd om te reageren.

Procedure

- Na de internetconsultatie wordt de Raad van State advies gevraagd over het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting.
- Het advies, het wetsvoorstel en de memorie van toelichting worden vervolgens aan de Tweede Kamer gezonden.
- Na behandeling en eventuele aanneming van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer wordt het wetsvoorstel door de Eerste Kamer behandeld.
- Na behandeling en eventuele aanneming door de Eerste Kamer wordt de wet ondertekend door de Koning en afgekondigd in de Staatscourant.
- Een dergelijk traject kost normaliter al snel een jaar.

Hoofdpunten van de wetwijziging

- **Apart hoofdstuk over het Groningenveld in de Mijnbouwwet**
Besluitvorming over en de zorgplicht voor de exploitant van het Groningenveld worden ondergebracht in een apart (nieuw) hoofdstuk van de Mijnbouwwet, hoofdstuk 4a. Voor de overige velden blijft de Mijnbouwwet onveranderd van kracht.
- **Groningenveld is sluitpost**
Uitgangspunt is, dat eerst alle andere mogelijkheden om in de behoefte aan geschikt gas te voorzien worden aangewend. Pas als die onvoldoende blijken, wordt het Groningenveld aangewend. GTS moet jaarlijks een *plan* maken waaruit blijkt hoeveel geschikt gas er in totaal nodig is om aan de leveringszekerheid te voldoen. Dan moet GTS aangeven op welke manieren in deze gasvraag kan worden voorzien. Winning uit het Groningenveld moet dan het sluitstuk zijn als andere methoden zijn uitgeput.
- **Breed veiligheidsbegrip**

Het in het wetsvoorstel gehanteerde begrip 'veiligheidsbelang' behelst niet alleen de fysieke veiligheid voor de inwoners van Groningen, maar ook de veiligheidsrisico's verband houdende met het niet kunnen voorzien van eindafnemers in de benodigde hoeveelheid geschikt gas.

- **Andere aansturing**

De NAM stelt op basis van het plan van GTS één of meerdere *operationele strategieën* op. Een operationele strategie beschrijft hoeveel en waar de NAM gaat winnen. De minister stelt uiteindelijk de operationele strategie vast. De NAM krijgt de verplichting om ook daadwerkelijk de in de operationele strategie opgenomen hoeveelheid gas te winnen. Voor het Groningenveld komt het *winningsplan* van de NAM en het *instemmingsbesluit* van de minister te vervallen.

- **Adviseurs**

Mijnraad en SodM blijven adviseur van de minister op het plan voor de operationele strategie van NAM. Hier wordt TNO aan toegevoegd als adviseur voor de bovengrond voor de versterkingsopgave.

- **Adviesrecht overheden**

Regionale overheden blijven ook hun adviesrol houden bij de voorbereiding van de vaststelling van de operationele strategie door de minister. Belanghebbenden kunnen tegen een ontwerpbesluit tot vaststelling van de operationele strategie een zienswijze indienen. Er is geen gelegenheid voor advies van regionale overheden en de mogelijkheid tot het indienen van een zienswijze als de risico's van de verwachte bodembeweging bij het jaarlijks vaststellen van de hoeveelheid geschikt gas gelijk blijven of verminderen ten opzichte van de eerdere operationele strategie. In dat geval beslist de minister zonder advies- en zienswijze traject.

Artikelsgewijze opmerkingen

Ten aanzien van de voorgestelde wijzigingen van de Gaswet

Art 10a

Uit de voorgestelde wijzigingen van artikel 10a van de Gaswet blijkt dat de beheerder van het gastransportnet jaarlijks aan de minister een plan aanbiedt met daarin een raming van de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas en de daarvoor benodigde capaciteit in een gasjaar die ten hoogste uit het Groningenveld benodigd is om eindafnemers van de hoeveelheid geschikt gas te voorzien. De beheerder van het gastransportnet betreft daarbij alle beschikbare middelen en methoden die de hoeveelheid gas uit het Groningenveld minimaliseren en de vraagontwikkeling naar laagcalorisch gas voor de komende tien jaar. Op basis van dit plan stelt de houder van de winningsvergunning voor het Groningenveld één of meerdere operationele strategieën op, zo volgt uit het voorgestelde artikel 52c van de Mijnbouwwet. De minister stelt uiteindelijk op basis hiervan een operationele strategie vast.

Opmerking 1:

Het jaarlijkse plan van de beheerder van het gastransportnet en de door de vergunninghouder op te stellen operationele strategieën vormen de belangrijkste bouwstenen voor de door de minister vast te stellen operationele strategie. Daarmee krijgen ondernemingen die een direct commercieel belang hebben bij de hoeveelheid aan eindafnemers te leveren gas en de daarmee gemoeide kosten, een wezenlijke invloed op de besluitvorming van de minister. Gelet hierop is het van belang dat de door de beheerder van het gastransportnet bij de opstelling van het plan en de door de vergunninghouder bij het opstellen van de operationele strategieën gehanteerde uitgangspunten en afwegingen openbaar toegankelijk, transparant en controleerbaar zijn. Aan dit aspect wordt in het wetsvoorstel niet tegemoetgekomen, waardoor belangrijke onderdelen van de voorbereiding van het besluit tot vaststelling van de

operationele strategie door de minister niet controleerbaar zijn voor, bijvoorbeeld, belanghebbenden en het publiek. Daarnaast is onduidelijk of de beheerder van het gastransportnet in staat is bepaalde, niet zonder meer tot zijn taakveld of expertise behorende aspecten zoals de verwachte voortgang van de energietransitie, te betrekken bij de opstelling van het jaarlijkse plan.

Ten aanzien van de voorgestelde wijzigingen van de Mijnbouwwet

Artikel 36

De voorgestelde wijzigingen van artikel 36, eerste en tweede lid, van de Mijnbouwwet voorzien onder meer in het vervallen van het belang van de leveringszekerheid als motief om aan het instemmingsbesluit van het winningsplan voorschriften of beperkingen te verbinden.

Opmerking 2:

Als gevolg van dit onderdeel van het wetsvoorstel vormt het belang van leveringszekerheid straks voor de minister geen motief meer om voorschriften of beperkingen te verbinden aan de op andere velden dan het Groningenveld betrekking hebbende winningsplannen. Dit vergroot het gewicht van de andere relevante belangen waarvan de veiligheid voor omwonenden en het voorkomen van fysieke schade aan gebouwen en infrastructuur de belangrijkste zijn. Het is daarbij wel van belang dat de besluitvorming over de gaswinning uit de andere velden en de communicatie over die besluitvorming zorgvuldig plaatsvindt.

Artikel 52a

In het voorgestelde artikel 52a worden de in hoofdstuk 4a gehanteerde begrippen omschreven. Het begrip 'veiligheidsbelang' bestaat uit twee elementen: enerzijds bestaat het uit de veiligheidsrisico's van de omwonenden als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door gaswinning uit het Groningenveld en anderzijds bestaat het uit de veiligheidsrisico's van het niet kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid geschikt gas.

Opmerking 3:

In de aanhef van artikel 52a wordt gesproken over 'paragraaf' daar waar waarschijnlijk 'hoofdstuk' bedoeld is.

Opmerking 4:

Onduidelijk is op welke wijze bepaald wordt of iemand een 'omwonende' is, Moet bijvoorbeeld sprake zijn van het wonen binnen het effectgebied van het Groningenveld? Daarnaast heeft het gebruik van de term 'omwonenden' tot gevolg dat onduidelijk is of het veiligheidsrisico van bijvoorbeeld anderen die zich binnen het effectgebied van het Groningenveld bevinden zonder er zelf te wonen, ook meegewogen wordt. Een ander relevant aspect, dat niet beantwoord wordt in het wetsvoorstel en de daarbij behorende Memorie van Toelichting, is wanneer 'omwonenden' ook behoren tot de kring van belanghebbenden als bedoeld in artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht, die een zienswijze kunnen indienen tegen een ontwerpbesluit tot vaststelling van een operationele strategie en, vervolgens, tegen een dergelijk besluit beroep kunnen instellen.

Opmerking 5:

Uit de (inmiddels: vaste) jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State volgt dat de minister bij de besluitvorming over de hoeveelheid en wijze van gaswinning dient na te gaan of sprake is van een redelijk evenwicht tussen enerzijds het recht op leven - onder meer als bedoeld in artikel 2 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) - en het recht op het ongestoord genot van de woning - onder meer als bedoeld in artikel 8 van het EVRM - en anderzijds de leveringszekerheid. De in het wetsvoorstel gehanteerde begripsomschrijving van 'veiligheidsbelang' - waarbij de veiligheidsrisico's voor omwonenden van het Groningenveld en de veiligheidsrisico's van de eindafnemers van laagcalorisch gas die als gevolg van het niet kunnen beschikken over voldoende geschikt gas, als het ware in één mandje samen worden gebracht - maakt dat deze belangen niet dan wel niet inzichtelijk tegenover elkaar afgewogen kunnen worden. Daarmee schiet het wetsvoorstel tekort in het bieden van het op grond van het EVRM vereiste effectieve wettelijke en bestuurlijke kader ter bescherming van het recht op leven en het recht op het ongestoord genot van de woning. Daar komt bij dat het wetsvoorstel, zoals ook blijkt uit pagina 12 van de Memorie van Toelichting, de thans versnipperde en voor burgers onduidelijke, wijze van schadeafhandeling, niet verbetert. Of het recente Besluit mijnbouwschade een daadwerkelijke verbetering vormt moet immers nog blijken. Bovendien is daarmee slechts in de schadeafhandeling voorzien. De wijze waarop de versterking wordt uitgevoerd is daarmee nog niet geborgd. Hierdoor wordt ook ten aanzien van de op staten rustende verplichting om te voorzien in rechterlijke procedures die het mogelijk maken om geschillen over de aantasting van deze grondrechten effectief en billijk te beslechten, nog steeds niet voldaan.

Opmerking 6:

In paragraaf 2.2 van de Memorie van Toelichting wordt het in het wetsvoorstel geïntroduceerde begrip 'veiligheidsbelang' toegelicht. Van de anderhalve pagina die deze paragraaf telt, wordt in het merendeel uiteengezet dat het 'veiligheidsbelang' de leveringszekerheid - of tenminste: daarmee nauw samenhangende belangen - betreft. Aan de bescherming van Groningers tegen overlijden, letsel of schade ten gevolge van bodembeweging door gaswinning wordt ook aandacht besteed.. De in de paragraaf gebruikte argumentatie wekt de indruk dat de wetgever zoveel als mogelijk gewicht wil toekennen aan de met leveringszekerheid nauw samenhangende belangen zodat bij een uiteindelijk te maken afweging eerder dan thans het geval is het standpunt ingenomen kan worden dat de inbreuk die de gaswinning op de grondrechten van Groningers maakt, aanvaardbaar is. Daarmee gaat het wetsvoorstel niet alleen voorbij aan het uitgangspunt dat het belang van een veilige leefomgeving voor Groningers dient te prevaleren, maar ook aan het feit dat gaswinning niet gevolg mag (blijven) hebben dat de kans om te overlijden ten gevolge van (delen van) een gebouw in Groningen groter is dan in de rest van Nederland.

Opmerking 7:

In het wetsvoorstel ontbreekt - in relatie tot het daarin genoemde begrip 'veiligheidsbelang' maar ook in relatie tot bijvoorbeeld artikel 52f - de noodzaak om preventieve schade beperkende en voorkomende maatregelen te nemen zoals thans in het kader van de zogenoemde versterking plaatsvinden. Onduidelijk is welke gevolgen het wetsvoorstel heeft voor de op de vergunninghouder rustende verplichting om tot het nemen van deze versterkingsmaatregelen over te gaan.

Artikel 52b

In het voorgestelde artikel 52b wordt bepaald dat een aantal bepalingen uit de hoofdstukken 2 tot en met 4 van de Mijnbouwwet niet van toepassing is voor de gaswinning uit het Groningenveld. Dit betreft onder meer artikel 33 van de Mijnbouwwet. Het wetsvoorstel voorziet in vervanging van dit artikel door een nieuw artikel 52f. Tussen beide artikelen zijn noemenswaardige verschillen, waarna hierover meer.

Artikel 52c

Het voorgestelde artikel 52c beschrijft hoe de beheerder van het gastransportnet en de houder van de winningsvergunning voor het Groningenveld betrokken worden bij de totstandkoming van het besluit van de minister tot vaststelling van de operationele strategie: de minister zendt het door de beheerder van het gastransportnet op te stellen plan door aan de vergunninghouder, de vergunning stelt vervolgens op verzoek van de minister één of meerdere operationele strategieën op, daarbij rekening houdend met het plan van de beheerder van het gastransportnet. Het derde lid van het voorgestelde artikel 52c stelt inhoudelijke eisen aan een operationele strategie.

Opmerking 8:

Bij opmerking 1 is reeds gewezen op het feit dat de besluitvorming van de minister in hoge mate gebaseerd is op een onderbouwing die aangeleverd wordt door ondernemingen die een direct commercieel belang hebben bij de hoeveelheid aan eindafnemers te leveren gas en de daarmee gemoeide kosten. Meer inhoudelijk wordt opgemerkt dat in het derde lid niet opgenomen is dat een operationele strategie dient te beschrijven welke maatregelen genomen worden om de zich manifesterende risico's van bodembeweging door gaswinning zo gering mogelijk te houden. Een verbinding tussen de operationele strategie en de door de vergunninghouder te nemen versterkingsmaatregelen ontbreekt dan ook.

Artikel 52d

Ingevolge het eerste lid van het voorgestelde artikel 52d stelt de minister de operationele strategie voor de gaswinning uit het Groningenveld vast. Ingevolge het tweede lid betreft hij daarbij het veiligheidsbelang. Het derde lid beschrijft onder welke omstandigheden de minister een vastgestelde operationele strategie kan wijzigen. Het vierde tot en met zesde lid bevatten procedurele bepalingen over de wijze waarop het besluit tot vaststelling van de operationele strategie wordt voorbereid.

Opmerking 9:

Blijkens het tweede en derde lid wordt naast het 'veiligheidsbelang' ook het maatschappelijk belang van het niet kunnen voorzien van afnemers van de benodigde hoeveelheden geschikt gas afgewogen. Daarmee wordt het met de afnemers van het gas verband houdende belang feitelijk op twee plekken meegewogen: als onderdeel van het 'veiligheidsbelang' (zie immers de begripsomschrijving van het voorgestelde artikel 52a) en als onderdeel van het in artikel 52d, tweede en derde lid genoemde, maatschappelijke belang. Mogelijk is hier sprake van een verschrijving. Indien dat niet het geval is, dan wekt het wetsvoorstel de indruk dat de wetgever zoveel als mogelijk gewicht wil toekennen aan de met leveringszekerheid nauw samenhangende belangen zodat bij een uiteindelijk te maken afweging eerder dan thans het geval is het standpunt ingenomen kan worden dat de inbreuk die de gaswinning op de grondrechten van Groningers maakt, aanvaardbaar is. Ten aanzien van dit aspect wordt verder verwezen naar opmerking 6.

Opmerking 10:

De hoofdregel is, dat het besluit tot vaststelling van de operationele strategie wordt voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht en dat Gedeputeerde Staten van Groningen, burgemeester en wethouders van de gemeenten en het dagelijks bestuur van de waterschappen binnen het gebied, waarop de winningsvergunning betrekking heeft, advies kunnen uitbrengen over het in voorbereiding zijnde besluit. Echter, als de risico's van de verwachte bodembeweging gelijk blijven of verminderen ten opzichte van de eerdere operationele strategie, hebben de regionale overheden geen adviesmogelijkheid en wordt het besluit niet voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, zo volgt uit het voorgestelde artikel 52d, zesde lid. Over de in het zesde lid opgenomen regeling wordt het volgende opgemerkt:

- a. Het rechtszekerheidsbeginsel veronderstelt dat uit wetgeving voldoende duidelijk blijkt welke procedure van toepassing is op de voorbereiding van een besluit. In het onderhavige geval voorziet het wetsvoorstel in een regeling waarin op basis van de uitkomst van een risico-inschatting van rechtswege volgt hoe het besluit voorbereid wordt. Nu de wijze waarop die risico-inschatting gemaakt wordt onduidelijk is, voldoet het voorgestelde artikel 52d, zesde lid, niet aan de eisen die het rechtszekerheidsbeginsel daaraan stelt.*
- b. Ten onrechte wordt bij het bepalen of het besluit voorbereid wordt met toepassing van het bepaalde in het voorgestelde vierde en vijfde lid van artikel 52d geen rekening gehouden met de situatie waarin de uitvoering van de versterkingsmaatregelen achterblijven.*

Opmerking 11:

De minister kan besluiten tot het wijzigen van de operationele strategie conform het derde lid als het veiligheidsbelang en het maatschappelijk belang hier aanleiding toe geven. Onduidelijk is welke basis hier dan onder moet liggen en wie hierin een rol hebben. Onder de huidige Mijnbouwwet kennen we het Meet en Regelprotocol dat inzichtelijk maakt wanneer ingrijpen in de gaswinning nodig is. Onduidelijk is hoe dit gaat plaatsvinden met de operationele strategieën.

Opmerking 12:

De wijze van besluitvorming omtrent de vaststelling van de operationele strategie voorziet niet in een duidelijke rol van andere ministeries. Daarmee wordt de eerste aanbeveling van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid uit het rapport Aardbevingsrisico's in Groningen genegeerd.

Juist de bevoegdheid van de minister van EZK om zowel over de hoogte van de winning als de mate van het nemen van maatregelen ter voorkoming van die effecten te beslissen maakt dat er een risico bestaat op belangenverstrengeling en daarom noodzakelijk dat ook andere ministeries betrokken worden.

Artikel 52e

Het voorgestelde artikel 52e verplicht de vergunninghouder de winning van het Groningenveld uit te voeren overeenkomstig de door de minister vastgestelde operationele strategie.

Opmerking 13:

Onduidelijk is of de in het voorgestelde artikel 52e opgenomen winningsplicht gevolgen heeft voor omvang van de aansprakelijkheid van de vergunninghouder op grond van artikel 6:177 van het Burgerlijk Wetboek en zo ja, welke gevolgen dat heeft voor de rol van de Staat bij de afhandeling van schade als gevolg van bodembeweging door gaswinning. In dit kader wordt gewezen op artikel 6:178 BW. Ingevolge deze bepaling bestaat geen aansprakelijk krachtens artikel 6:177 BW indien de schade is veroorzaakt uitsluitend door voldoening aan een bevel of dwingend voorschrift van de overheid. De winningsplicht uit het voorgestelde artikel 52e kan als een 'dwingend voorschrift van de overheid' beschouwd worden.

Artikel 52f

Het voorgestelde artikel 52f bevat een aantal zorgplichten, welke zich richten tot de vergunninghouder. Het eerste lid verplicht de vergunninghouder de door de minister vastgestelde operationele strategie zodanig uit te voeren, dat de nadelige gevolgen van gaswinning uit het Groningenveld zoveel mogelijk worden beperkt. Dit lid komt in enigerlei mate overeen met artikel 33, eerste lid, van de Mijnbouwwet. Het tweede lid verplicht de vergunninghouder alle noodzakelijke maatregelen te treffen om de gevolgen van een zwaar ongeval voor mens en milieu te beperken. Dit lid is de tegenhanger van artikel 33, tweede lid, van de Mijnbouwwet. Het derde lid verplicht de vergunninghouder om ook na beëindiging van de winning alle maatregelen te treffen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd om nadelige gevolgen van gaswinning zoveel mogelijk te beperken. Het vierde lid geeft de minister de mogelijkheid om bij ministeriële regeling regels te stellen over de uitvoering van de vastgestelde operationele strategie.

Opmerking 14:

Uit het wetsvoorstel blijkt niet wat het gevolg is van het in het voorgestelde artikel 52c, eerste lid, niet opnemen van de in artikel 33, eerste lid, aanhef en onder a tot en met d opgenomen categorieën van (nadelige) gevolgen van gaswinning. Aangenomen wordt dan ook dat de op grond van artikel 52c voor de vergunninghouder te gelden zorgplicht ziet op meer categorieën van (nadelige) gevolgen van gaswinning dan die genoemd staan in artikel 33, eerste lid. Verder wordt aangenomen dat artikel 52f, eerste lid, een basis blijft bieden voor het door de vergunninghouder uitvoeren van versterkingsmaatregelen.

Opmerking 15:

Uit de Memorie van Toelichting (pagina 21) volgt dat het van toepassing zijn van de brede zorgplicht van artikel 33, eerste lid, van de Mijnbouwwet op de gaswinning van het Groningenveld niet redelijk wordt geacht, omdat de vergunninghouder vanwege de winningsplicht er niet voor kan kiezen om - bijvoorbeeld ter voorkoming van nadelige gevolgen van gaswinning - minder gas te winnen dan voorzien in de operationele strategie. Dit impliceert, naast hetgeen in opmerking 13 gesignaleerd is over de omvang van de civielrechtelijke aansprakelijkheid van vergunninghouder, dat de minister - als bestuursorgaan dat met de vaststelling van de operationele strategie een (potentieel) schadeveroorzakend besluit neemt - expliciet de mogelijkheid moet bieden om langs publiekrechtelijke weg - bijvoorbeeld in de vorm van een zelfstandig schadebesluit - te laten beslissen op verzoeken om schadevergoeding.