



Onderwerp Internetconsultatie wijziging Mijnbouwwet

Steller M.A. Philippart

De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Telefoon (050) 367 12 96 Bijlage(n) 2

Ons kenmerk 6905646

Datum 25-04-2018 Uw brief van

Uw kenmerk -

Geachte heer, mevrouw,

Op 29 maart 2018 heeft de minister van Economische Zaken en Klimaat een wijziging van de Mijnbouwwet en de Gaswet via internet ter consultatie voorgelegd. De wetwijziging is een van de aangekondigde maatregelen van de minister om de gaswinning uit het Groningenveld snel te kunnen verlagen. De termijn voor de internetconsultatie bedroeg slechts twee weken en liep op 13 april af. Met deze brief informeren wij u over onze reactie.

De kern van onze reactie is dat de aanpassing van de Mijnbouwwet en de Gaswet moet bijdragen aan het herstel van vertrouwen in onze gemeente. Dit betekent in ieder geval dat de rechtspositie van onze inwoners en de lokale overheden waaronder de gemeente Groningen in geen geval mag verslechteren.

Door de provincie is een juridisch inhoudelijke reactie opgesteld. Wij onderschrijven deze reactie maar hebben in aanvulling daarop enkele concretiserende vragen in onze reactie gesteld.

Na afloop van de internetconsultatie worden de reacties verwerkt en 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 vervolgens de Eerste Kamer.



In de bijlagen vindt u onze reactie en de reactie van de provincie waar wij naar verwijzen.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

de burgemeester,
Peter den Oudsten

de secretaris,
Peter Teesink




Onderwerp: Internetconsultatie Minimaliseren gaswinning Groningenveld

Betreft: Reactie van gemeente Groningen

Datum: 13 april 2018

Op 29 maart 2018 heeft de minister van EZK een wijziging van de Mijnbouwwet en de Gaswet ter consultatie voorgelegd. Gezien het korte tijdsad zijn wij niet in de gelegenheid om een diepgaande analyse te maken. Daarom geven wij in deze brief onze algemene reactie op het wetsvoorstel. Daarnaast sluiten we aan bij de reactie van de provincie Groningen die een meer juridischinhoudelijke grondslag heeft. Wij behouden ons het recht voor om in de komende twee weken nog met aanvullende opmerkingen en/of vragen te komen.

Voorop gesteld geldt voor ons dat de aanpassing van de Mijnbouwwet en de Gaswet moet bijdragen aan het herstel van vertrouwen in onze regio/of gemeente. Dit betekent in ieder geval dat de rechtspositie van onze inwoners en de lokale overheden waaronder de gemeente Groningen in geen geval mag verslechteren.

Wij hopen dat we met onderstaande vragen u kunnen ondersteunen om tot een goed doordachte aanpassing van de Mijnbouwwet en de Gaswet te komen.

Risico-analyse

- Wij verzoeken u om inzichtelijk te maken hoe de minister de risico's van bodembeweging afweegt, mede in het licht van de onzekerheden van de modelmatige berekeningen:
 - Bijvoorbeeld als nu blijkt dat een woning niet voldoet aan de IR norm van 10-5, maar over vijf jaar (= termijn na inspectie waarbinnen woning versterkt moet zijn) als gevolg van de verlaging van de gaswinning wel? Wordt dit meegewogen en is versterking dan nog aan de orde?
 - Worden de veiligheidsrisico's rondom de psychosociale belasting meegewogen (zie rapporten Gronings Perspectief)?
 - Hoe worden de risico's rondom industriële installaties meegewogen (wat is het beoordelingskader en welke termijn geldt hiervoor?)
 - Idem voor infrastructuur (dijken, bruggen, viaducten etc.)?
 - Hoe weegt de minister de belangen van de eindgebruikers van laagcalorisch gas die afhankelijk zijn van de levering van dit gas ten opzichte van de belangen van de inwoners van onze regio?
 - Hoe wordt vastgesteld dat de risico's van de verwachte bodembeweging gelijk blijven of verminderen?
 Als bijvoorbeeld de winning meer in het zuidelijk gedeelte van het gasveld plaatsvindt dan kan het veiligheidsrisico gelijk blijven voor het gehele veld maar plaatselijk in het zuiden toenemen. En zouden dan bijvoorbeeld alleen de zuidelijke gemeenten advies kunnen uitbrengen. Daarnaast is onduidelijk of met risico's het veiligheidsrisico wordt bedoeld of de kans op bodembeweging.

Schade

- Wij verzoeken u om inzichtelijk te maken op welke manier schade en maatschappelijke impact van de gaswinning worden meegewogen:
 - Wordt schade alleen relevant als dat tot veiligheidsrisico's (i.e. kans op slachtoffers) leidt?
 - Het begrip maatschappelijk belang wordt nu beperkt tot het onaanvaardbaar zijn van faillissement van bedrijven (die afhankelijk zijn van gas). Zou daar niet de maatschappelijke en economische impact van het veiligheidsrisico en de kans op schade op zijn minst onder moeten worden verstaan en onderdeel van de afweging moeten zijn?
 - In het huidige Meet- en regelprotocol is de mate van schade opgenomen. Dit onder andere om te toetsen of de voorspellingen van de modellen nog adequaat zijn. Als dat laatste niet zo is, dan is dat reden om in te grijpen. Zou het niet verstandig zijn om mede op basis van optredende (onvoorziene) schade ingrijpen van de minister mogelijk te laten zijn?
 - Blijft voor inwoners die niet direct gekoppeld zijn aan het veiligheidsbelang maar wel aan de effecten van de gaswinning uit Groningenveld (schade, bodemdaling) de mogelijkheid tot rechtsgang open?
 - Moet de vergunninghouder nog steeds de maatregelen nemen ter beperking van schade, overgaan tot versterkingsmaatregelen en maatregelen in het kader van bodemdaling? Met andere woorden blijft de aansprakelijkheid van de NAM volledig overeind.

Eindfase winning

- Wij verzoeken u om inzichtelijk te maken hoe de nieuwe werkwijze voldoende garanties biedt voor de eindfase van de gaswinning:
 - Bijvoorbeeld als gaswinning niet meer rendabel is voor vergunninghouder waardoor de leveringszekerheid niet geborgd is. Gaat het maatschappelijk belang zoals in de wijziging genoemd dan ook voor de vergunninghouder zwaar meewegen?
 - Geldt nog steeds een periode van 30 jaar van aansprakelijkheid na de beëindiging van de gaswinning?

--

BIJLAGE



Aan de minister van Economische Zaken en
Klimaat, de heer Wiebes
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Datum : 12 APR. 2018
Documentnr. : 2018-025.279/15
Dossiernummer : K136
Behandeld door : Mw. C. Roggen
Telefoonnummer : (10)(2e)
Antwoord op : uw uitnodiging om te reageren op de internetconsultatie
Bijlage :
Onderwerp : Internetconsultatie wijziging Mijnbouwwet en Gaswet

Geachte heer Wiebes,

In deze brief geven wij u onze reactie op de wijzigingen die u voornemens bent door te voeren in de Mijnbouwwet en de Gaswet volgend op uw het Kabinetbesluit van 29 maart jl. om de winning uit het Groningenveld op zo kort mogelijke termijn terug te brengen tot nul.

Dit besluit en de motivering daarvan zijn voor Groningen van een historische waarde, voor het eerst is de veiligheid van de Groningers voorop gezet. Hiermee zet u koers in de richting van het terugbrengen van de veiligheid en de veiligheidsbeleving in Groningen. Het proces van herstel van vertrouwen waarin wij momenteel verkeren is broos. Door de schadeafwikkeling op afstand van NAM te brengen is een goede stap gezet en de afwikkeling door het Tijdelijk Instituut Mijnbouwschade Groningen moet zijn vruchten nu gaan afwerpen. De nu voorliggende wetwijzigingen hebben ook tot doel het vertrouwen weer steviger te maken. Het is daarom erg belangrijk dat de wijzigingen ook op maatschappelijk draagvlak kunnen rekenen en de inwoners van Groningen het vertrouwen krijgen dat hun veiligheid voorop staat. De wijze waarop u nu artikel 52a van de Mijnbouwwet heeft geformuleerd draagt hier niet aan bij. Ook vragen wij expliciet uw aandacht voor artikel 52f van de Mijnbouwwet waarin u de zorgplicht uit artikel 33 van de Mijnbouwwet zodanig wijzigt dat onduidelijk is wie voor het Groningenveld nu de zorgplicht heeft om schade te voorkomen en te vergoeden en gebouwen te versterken.

Omwille van een spoedige besluitvorming over de beide wetten is de reactietermijn voor de internetconsultatie kort zeker gezien het belang en de complexiteit van de materie. Wij behouden ons het recht voor om in de komende twee weken nog met aanvullende opmerkingen en/of vragen te komen.

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. Dit artikel komt te gelden voor andere velden dan het Groningenveld.

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

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. In dat licht zijn wij tevens van mening dat "een ieder" de mogelijkheid moet krijgen om tegen een ontwerpbesluit tot vaststelling van de operationele strategie een zienswijze in te dienen.

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 met het Besluit mijnbouwschade 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 nationale overheden 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 in beperktere mate 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. Aanvullend wordt nog opgemerkt dat naar onze mening het centrale uitgangspunt bij dit wetsvoorstel - Groningen als sluitstuk¹ bij de gaswinning - opgenomen dient te worden als één van de aspecten die de minister dient af te wegen bij zijn besluit tot vaststelling van de operationele strategie.

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:

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

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

- 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 achterblijft.*

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 op basis van welke feiten en omstandigheden hij daartoe over kan gaan. Binnen de huidige systematiek op basis van de huidige Mijnbouwwet maakt het Meet- en Regelprotocol inzichtelijk maakt wanneer ingrijpen in de gaswinning, gelet op het veiligheidsbelang en het maatschappelijk belang, nodig is. Onduidelijk is of de figuur van het Meet- en Regelprotocol een rol speelt bij de voorbereiding van een besluit tot wijziging van de operationele strategie.

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 een te eenzijdige belangenafweging. Het is daarom noodzakelijk ook andere ministeries bij de besluitvorming te betrekken.

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 en heeft net als die bepaling geen betrekking op het voorkomen of bevingsschade maar op 'zware ongevallen' als bedoeld in van richtlijn 2013/30/EU². Het verdient aanbeveling om dit expliciet in de Memorie van Toelichting op te nemen. 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

² richtlijn nr. 2013/30/EU van het Europees parlement en de Raad van 12 juni 2013 betreffende de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten en tot wijziging van richtlijn 2004/35/EG (PbEU 2013, L 178). Verder blijkt uit de Memorie van Toelichting bij artikel 33, tweede lid, van de Mijnbouwwet dat de wetgever aansluiting heeft gezocht bij het regime van het Besluit risico's zware ongevallen 1999, welk is gericht op zo beperkt mogelijk houden van in het bijzonder risico's op het gebied van arbeidsomstandigheden en externe veiligheid.

Besluit risico's zware ongevallen 1999, welk is gericht op zo beperkt mogelijk houden van in het bijzonder risico's op het gebied van arbeidsomstandigheden en externe veiligheid.

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:

De meest wezenlijke aanpassing van het voorgestelde artikel 52f, eerste lid, is de inperking van de zorgplicht tot het 'beperken' van de nadelige gevolgen van gaswinning, daar waar artikel 33, eerste lid, spreekt over het 'voorkomen' van dergelijke nadelige gevolgen. In die zin gaat de aanpassing van de zorgplicht voor de vergunninghouder van het Groningenveld aanzienlijk verder dan de Memorie van Toelichting suggereert met de mededeling dat de winningsplicht het niet meer opportuun maakt om overtreding van de zorgplicht met betrekking tot het Groningenveld in de Wet op de economische delicten aan te merken als een economisch delict. Overigens valt niet in te zien waarom de nu voorgestelde zorgplicht - juist gelet op de voorgestelde inperking - niet tevens onder de werking van de Wet op de economische delicten zou kunnen vallen. Voorts blijkt uit het wetsvoorstel 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 (desnoods) langs publiekrechtelijke weg - bijvoorbeeld in de vorm van een zelfstandig schadebesluit - te laten beslissen op verzoeken om schadevergoeding. Indien het wetsvoorstel deze onduidelijkheid over aansprakelijkheid en afhandeling van schade door gaswinning in het Groningenveld laat ontstaan, wordt in ieder geval niet voldaan aan de ingevolge het EVRM op nationale overheden rustende verplichting om te voorzien in rechterlijke procedures die het mogelijk maken om geschillen over de aantasting van de door het EVRM gewaarborgde grondrechten effectief en billijk te beslechten,

Opmerking over de Memorie van Toelichting

Opmerking 16:

Naar aanleiding van uw brief van 29 maart 2018 (kenmerk: DGETM-EI/18057375) heeft u aangegeven dat de gaswinning over 4 jaar (bij een gemiddelde temperatuur) gedaald zal moeten zijn naar 4 miljard Nm³ per jaar. In de Memorie van Toelichting is op pagina 2 en 8 echter opgemerkt dat, gegeven het belang van de leveringszekerheid, het de komende jaren noodzakelijk is meer dan 12 miljard Nm³ per jaar gas te winnen uit het Groningenveld.³ Het lijkt er dan ook op dat bij het opstellen van het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting geen rekening is gehouden met het meest recente kabinetsstandpunt over de afbouw van de gaswinning uit het Groningenveld.

³ Op pagina 2 wordt opgemerkt dat 'voor een periode van een aantal jaar het niveau van leveringszekerheid boven het (...) niveau van 12 miljard Nm³' zal liggen. Op pagina 2 wordt, anders dan op pagina 8, niet expliciet vermeld dat dit betekent dat die 12 miljard Nm³ gas uit het Groningenveld gewonnen wordt.

Op pagina 2 wordt opgemerkt dat 'voor een periode van een aantal jaar het niveau van leveringszekerheid boven het (...) niveau van 12 miljard Nm³' zal liggen. Op pagina 2 wordt, anders dan op pagina 8, niet expliciet vermeld dat dit betekent dat die 12 miljard Nm³ gas uit het Groningenveld gewonnen wordt.

Wij vertrouwen er op u langs deze weg voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Groningen:



, voorzitter.



, secretaris.