

Aan Raden en Staten

Onderwerp

Internetconsultatie wijziging Mijnbouwwet en Gaswet,

Geachte dames en heren,

Op..... 2018 hebben wij u geïnformeerd over de reactie van de regio op het besluit van het kabinet om de gaswinning uit het Groningenveld terug te brengen naar nul.

In deze brief hebben wij genoemd dat één van de maatregelen van de minister is 'nooit meer produceren dan nodig'. Om deze maatregel uit te kunnen voeren bereidt de minister een aanpassing van de Mijnbouwwet en de Gaswet voor. Van 29 maart t/m 13 april 2018 kon iedereen via een internetconsultatie reageren op het concept van het wetsvoorstel. 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. Vanuit de regio hebben wij via de internetconsultatie bijgevoegde reactie op het concept van het wetsvoorstel ingediend. In voorliggende brief informeren wij u over de aanleiding van de wetswijzigingen, de hoofdpunten van de wijzigingen en de inhoud van onze inbreng in de internetconsultatie.

#### **Waarom wijziging Mijnbouwwet en Gaswet?**

Onder de huidige Mijnbouwwet ontvangt NAM van de minister voor een bepaald aantal jaren een instemmingsbesluit waarin de maximaal toegestane productie uit het Groningenveld is aangegeven. Wanneer sprake is van een warm jaar waarin de maximale productie aan gas niet nodig is, mag NAM deze hoeveelheid toch winnen. Dit wil de minister nu veranderen. Hij wil jaarlijks aan NAM kunnen opleggen hoeveel er, gelet op de verwachte behoefte aan laagcalorisch gas, exact gewonnen moet worden. Om te kunnen bepalen hoeveel er precies gewonnen moet worden heeft de minister informatie van Gasunie Transport Service (GTS) nodig. Door een wijziging van de Gaswet wordt geregeld dat de beheerder van het gastransportnetwerk (i.c. GTS) jaarlijks aan de minister in een plan moet adviseren hoeveel laagcalorisch gas nodig is uit het Groningenveld. Om dit te kunnen bepalen moet GTS inzichtelijk maken hoeveel gas in totaal nodig is, hoeveel van dit gas via andere methoden en kanalen geproduceerd kan worden en hoeveel gas er uiteindelijk dan nog nodig is uit het Groningenveld. Het Groningenveld wordt daarmee het sluitstuk van de gasvoorziening in Nederland.

#### **Hoofdpunten van de wetswijzigingen**

- **Apart hoofdstuk over het Groningenveld in de Mijnbouwwet**

De besluitvorming over en de zorgplicht van de exploitant van het Groningenveld worden ondergebracht in een apart (nieuw) hoofdstuk van de Mijnbouwwet, hoofdstuk 4a. Voor de overige velden blijft de Mijnbouwwet van kracht.

- **Groningenveld is sluitstuk**

Zoals hierboven vermeld moeten eerst alle andere mogelijkheden om in de behoefte aan laagcalorisch gas te voorzien, worden aangewend. Pas als die onvoldoende blijken, wordt het

Groningenveld aangewend. GTS moet hiervoor jaarlijks een plan maken waaruit blijkt hoeveel gas er in totaal nodig is om aan de leveringszekerheid te voldoen. Vervolgens moet GTS aangeven op welke manieren in deze gasvraag kan worden voorzien. Winning uit het Groningenveld wordt dan het sluitstuk als andere methoden zijn uitgeput.

- **Breed veiligheidsbegrip**

In het wetsvoorstel wordt het begrip 'veiligheidsbelang' breder gemaakt. Het gaat niet alleen om de fysieke veiligheid voor de inwoners van Groningen, maar ook om de veiligheidsrisico's die eindafnemers kunnen ondervinden wanneer zij niet het gas kunnen ontvangen dat ze nodig hebben (leveringszekerheid).

- **Andere aansturing**

NAM stelt onder de aangepaste wet straks op basis van het plan van GTS één of meerdere operationele strategieën op. Een operationele strategie beschrijft hoeveel en waar NAM gaat produceren. De minister stelt uiteindelijk de operationele strategie vast. NAM krijgt de verplichting om ook daadwerkelijk volgens de operationele strategie gas te winnen. Voor het Groningenveld komen hiermee het winningsplan van NAM en het instemmingsbesluit van de minister te vervallen. Voor de overige velden blijft wel sprake van winningsplannen en instemmingsbesluiten.

- **Adviseurs**

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

- **Adviesrecht overheden**

De regionale overheden blijven een 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 gas gelijk blijven of verminderen ten opzichte van de eerdere operationele strategie. In dat geval beslist de minister zonder advies- en zienswijze traject.

## **Hoofdpunten van onze inbreng**

### *Veiligheid inwoners versus leveringszekerheid*

Op grond van jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State moet de minister bij besluiten over de hoeveelheid en wijze van gaswinning een redelijk evenwicht aanbrengen tussen de fysieke veiligheid van de Groningers en de leveringszekerheid.

In het wetsvoorstel worden in het brede begrip 'veiligheidsbelang' de veiligheidsrisico's voor de Groningers en de veiligheidsrisico's van de eindafnemers die gas nodig hebben als het ware in één mandje gegooid waardoor niet inzichtelijk wordt hoe deze beide tegenover elkaar afgewogen (kunnen) worden.

Daarbij komt ook nog dat náást het brede 'veiligheidsbelang' ook het maatschappelijk belang (het niet kunnen voorzien van afnemers van de benodigde hoeveelheden gas) wordt afgewogen. Op deze manier wordt de leveringszekerheid twee keer meegewogen. Hiermee wordt de indruk gewekt dat de minister zoveel mogelijk gewicht wil toekennen aan de belangen van leveringszekerheid, zodat

uiteindelijk eerder dan op grond van de huidige Mijnbouwwet geconcludeerd kan worden dat de risico's voor inwoners aanvaardbaar zijn. Op deze manier stelt de minister naar ons oordeel ten onrechte de leveringszekerheid voorop en niet de fysieke veiligheid van de Groningers.

#### *Schade en versterking*

In het wetsvoorstel wordt niet gesproken over maatregelen die momenteel in het kader van de versterkingsopgave preventief genomen moeten worden om schade te beperken en te voorkomen. Het is onduidelijk welke plichten op grond van dit wetsvoorstel op NAM komen te rusten om tot versterkingsmaatregelen over te gaan en welke verantwoordelijkheid het Rijk hier in heeft.

Daar komt bij dat deze wetswijziging de 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 het Besluit mijnbouwschade slechts gericht op de afhandeling van fysieke schade. De wijze waarop de versterking wordt uitgevoerd is daarmee nog niet geborgd.

#### *Belangenverstrengeling*

Bij de besluitvorming over de vaststelling van de operationele strategie hebben andere ministeries geen duidelijke rol. 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 over de mate van het nemen van maatregelen ter voorkoming van effecten van de winning te beslissen, maakt dat er een risico bestaat op belangenverstrengeling. Het is daarom nodig dat ook andere ministeries betrokken worden.

#### *Aansprakelijkheid*

Het is onduidelijk of de winningsplicht die NAM straks opgelegd krijgt ook gevolgen heeft voor de omvang van de privaatrechtelijke aansprakelijkheid van NAM. Wanneer NAM op grond van een bevel of dwingend voorschrift van de overheid (lees: winningsplicht) handelt en schade veroorzaakt geldt niet meer de wettelijke aansprakelijkheid op grond van het Burgerlijk Wetboek. Het is daarom voor ons van groot belang om te weten welke gevolgen hier uit voortvloeien en welke rol het Rijk dan inneemt bij de afhandeling van schade en versterking.

#### *Zorgplicht*

In de nieuwe wet wordt de brede zorgplicht van NAM gewijzigd in een beperkte zorgplicht: nu is NAM verplicht om maatregelen te treffen om (kort gezegd) onveilige situaties en schade te voorkomen, straks is NAM voor het Groningenveld enkel verplicht om nadelige gevolgen van gaswinning te beperken. Dit wordt voorgesteld omdat NAM door de opgelegde winningsplicht niet meer zelf kan bepalen om minder, of in een ander tempo, gas te produceren en daarmee schade te voorkomen. Onduidelijk is echter, hoe inwoners die schade leiden als gevolg van de winningsplicht van NAM, deze schade vergoed kunnen krijgen. In onze reactie bij de internetconsultatie hebben wij erop gewezen dat de minister, bij vaststelling van de operationele strategie, expliciet de mogelijkheid moet bieden om (desnoods) langs publiekrechtelijke weg te beslissen op verzoeken om schadevergoeding.

#### *Adviesrecht overheden en zienswijze van belanghebbenden*

Net als onder de huidige Mijnbouwwet krijgen de lokale overheden ook onder de gewijzigde Mijnbouwwet een adviesrol bij het vaststellen van de operationele strategie door de minister. Echter, wanneer 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 beslist de minister zelfstandig en kunnen er ook geen zienswijzen worden ingediend. Wij vinden deze benadering om twee redenen onjuist en rechtsonzeker. Ten eerste neemt de minister op dat moment een besluit op grond van informatie van GTS en NAM die door publiek, belanghebbenden en overheden niet te verifiëren is en ten tweede houdt de minister in zijn besluit geen rekening met een

situatie waarin de uitvoering van de versterkingsmaatregelen achterblijft. Beide aspecten wegen voor ons zwaar.

Het conceptwetsvoorstel maakt het verder mogelijk dat de minister de operationele strategie kan wijzigen als het veiligheidsbelang en het maatschappelijk belang hier aanleiding toe geven. Onduidelijk is op basis van welke feiten en omstandigheden dit kan gebeuren. In de huidige systematiek van de Mijnbouwwet kennen we het Meet en Regelprotocol dat inzichtelijk maakt wanneer ingrijpen in de gaswinning nodig is. Onduidelijk is of en hoe het Meet- en Regelprotocol onderdeel van de operationele strategieën wordt of op een andere manier een rol krijgt binnen de nieuwe systematiek.

#### *Transparantie versus commercieel belang*

Het jaarlijkse plan van GTS en de operationele strategieën van NAM zijn de belangrijkste bouwstenen waarop de minister zijn besluit tot vaststelling van de operationele strategie baseert. Hierdoor krijgen deze 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. Wij vinden dat de uitgangspunten die door GTS en NAM gehanteerd worden om tot hun plan, respectievelijk operationele strategieën, te komen transparant en controleerbaar moeten zijn. Groningers, belanghebbenden en overheden moeten de inhoud van de plannen en operationele strategieën kunnen controleren. De nu voorgestelde wetswijziging voorziet hier nu niet in. Daarbij stellen wij de vraag in hoeverre GTS in staat is om ook de ontwikkelingen in de energietransitie (en verlaging die dit op de gasvraag kan hebben) goed kan meewegen in zijn plan omdat energietransitie niet tot het taakveld en expertise van GTS behoren.

#### *Gevolgen kleine velden*

In het conceptwetsvoorstel wordt een apart hoofdstuk voor het Groningenveld opgenomen. De bepalingen in de huidige Mijnbouwwet blijven van kracht voor de kleine velden met dien verstande dat in artikel 36 de leveringszekerheid vervalt waardoor het belang van leveringszekerheid straks voor de minister geen motief meer is om voorschriften of beperkingen te verbinden aan winningsplannen. Hierdoor wordt het gewicht van het belang van veiligheid voor omwonenden en het voorkomen van fysieke schade aan gebouwen en infrastructuur groter. Dit is een ontwikkeling die wij in de regio onderschrijven. Verder hebben wij in onze reactie gewezen op het belang van zorgvuldige communicatie en besluitvorming, ook daar waar het de gaswinning uit de andere velden betreft.

#### **Verdere procedure**

Naar verwachting zal het wetsvoorstel voor de zomervakantie worden aangeboden aan de Tweede en Eerste kamer.

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

Hoogachtend,

GS