

Mr. P.M.J. (Jewan) de Goede.
Advocaat

Postbus 48
9950 AA WINSUM

Aan de Minister van Economische Zaken en Klimaat

T 06 31 92 82 23
F 0595 854 569

degoede@advocatuurdegoede.nl
degoedebestuurrecht.nl

Digitaal ingediend

 @JewanDeGoede
 Jewan De Goede

Winsum, 13 april 2018

Inzake: Internetconsultatie wetsvoorstel 'Minimaliseren gaswinning Groningenveld'

Betreft: Reactie GBB

Uw ref.: Kamerbrief DGETM-EI/18057375

INTERNETCONSULTATIE

Excellentie,

Op 29 maart 2018 heeft u uw voorgenomen wetsvoorstel inzake 'Minimaliseren gaswinning Groningenveld' (hierna: **wetsvoorstel**) voor consultatie vrijgegeven en tot en met 13 april 2018 de gelegenheid gegeven daarop in te spreken. Hierdoor geeft de Groninger Bodem Beweging (hierna: **GBB**) haar opmerkingen op het wetsvoorstel.

Algemeen

GBB is verheugd dat na jarenlang aandringen de toegestane winningsvolumes snel en substantieel worden teruggebracht, dat thans wordt uitgesproken dat de gaswinning uit het Groningenveld zal worden beëindigd, en dat de winningssystematiek wordt gewijzigd. Het geeft de burgers in Groningen voorzichtige hoop en moed dat de winningsvolumes waarover Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: **SodM**) zich in het verleden heeft uitgelaten, daarbij versneld in zicht lijken te komen.

De wijze waarop een en ander thans wettelijk wordt geregeld roept echter wel de nodige vragen op. Het is verheugend te merken dat de wettelijke wijzigingen voortvarend worden opgepakt nadat daarover politieke uitspraken zijn gedaan, maar deze snelheid mag niet ten koste gaan van de zorgvuldigheid van het wetsvoorstel. Daarbij mogen fundamentele wijzigingen in de rechtspositie van

burgers enerzijds – gedupeerde Groningers in het bijzonder – en de houder van een winningsvergunning voor het Groningenveld anderzijds, met name daar waar het gaat over de mogelijkheden publiekrechtelijke besluiten over gaswinning in rechte ter discussie te stellen en de civielrechtelijke aansprakelijkheid van de houder van de winningsvergunning, niet zonder toereikende motivering worden doorgevoerd. Het is juist op dat punt dat GBB haar grote zorg wil uitspreken.

Beoordelingskader uitgehold

1. GBB stelt vast dat het beoordelingskader waaraan gaswinning uit het Groningenveld (krachtens het wetsvoorstel straks via de ‘operationele strategie’) wordt getoetst, wordt beperkt ten opzichte van het huidig wettelijk kader. Thans gelden onder meer artikelen 33 en 35 Mbw, met daarin verschillende expliciet benoemde belangen en verplichtingen, die in het wetsvoorstel worden uitgeschakeld en vervangen door de toets aan het ‘veiligheidsbelang’ (52d jo 52a nieuw Mbw) en de algemene verplichting van de houder van een winningsvergunning voor het Groningenveld om nadelige gevolgen zoveel mogelijk te beperken. De mogelijkheid om gaswinning in Groningen in het algemeen en de operationele strategie in het bijzonder te beoordelen wordt daarmee uitgehold.

Suggestie: neem in de wet zoveel mogelijk de belangen over die thans in 33 en 35 Mbw zijn opgenomen. Benoem in het bijzonder expliciet het belang van en de verplichting tot het voorkomen van schade door bodembeweging.

Suggestie: behoud de verplichting van de houder van een winningsvergunning voor het Groningenveld om alle maatregelen te treffen die redelijkerwijs van hem gevergd kunnen worden om nadelige gevolgen te beperken – niet slechts de verplichting dat ‘zoveel mogelijk’ te doen (vgl 52f nieuw Mbw).

Veiligheidsbelang

2. De relatie tussen zorgplicht (veiligheid voor burgers) en winningsopdracht (teneinde leveringszekerheid te bieden) lijkt een discussiepunt met veel marges en ruimte. Daarnaast acht GBB de formulering van het veiligheidsbelang dubieus. Daarin worden veiligheidsrisico’s voor omwonenden en voor eindafnemers onder een noemer gebracht. De Raad van State heeft juist in diverse uitspraken benadrukt dat beide afzonderlijk goed onderzocht en gemotiveerd moeten worden. GBB ziet het risico dat in de belangenafweging onder het voorgestelde nieuwe wettelijk kader het veiligheidsbelang weer de resultante zal zijn van een weinig expliciete en daardoor onduidelijke afweging tussen veiligheidsrisico en leveringszekerheid.

Suggestie: laat het nieuw geformuleerde ‘veiligheidsbelang’ als overkoepelend belang en toetspunt los, en benoem het belang van veiligheid voor omwonenden enerzijds en het belang van leveringszekerheid (eventueel geformuleerd in termen van veiligheidsrisico’s voor eindafnemers wanneer zij geen gas meer zouden hebben) anderzijds en laat beide afzonderlijk terugkomen in de belangenafweging bij de vaststelling van de ‘operationele strategie’, onder verwijzing naar welke partij(en) aansprakelijk is (zijn) voor schade die rechtstreeks voortvloeit uit het besluit.

3. In artikel 52d nieuw Mbw is voorgeschreven dat de Minister het veiligheidsbelang en het maatschappelijk belang dient af te wegen. Het daar als maatschappelijk belang gepresenteerde belang van eindafnemers te kunnen beschikken over gas is echter ook al verdisconteerd in de definitie 'veiligheidsbelang' in artikel 52a nieuw Mbw.

Suggestie: als het veiligheidsbelang al wordt opgenomen zoals thans voorgesteld – GBB vraagt dat niet te doen, zie voorgaande opmerking – pas dan artikel 52d nieuw Mbw aan zodat het belang van de eindafnemers niet dubbel betrokken wordt.

Aansprakelijkheid NAM weggenomen

4. De consequenties voor aansprakelijkheid onder de nieuwe wetgeving zijn onvoldoende doordacht, nu door het wetsvoorstel de aansprakelijkheid van NAM (als thans bekende houder van een winningsvergunning voor het Groningenveld) voor schade door gaswinning in het Groningenveld geheel wordt, althans lijkt te worden uitgeschakeld. Immers de NAM gaat in de nieuwe winningssystematiek winnen krachtens opdracht van de Minister en is verplicht zich daaraan te houden (vergelijk artikel 52e nieuw Mbw: 'is verplicht de winning ... uit te voeren') en kan zich zodoende beroepen op de uitzondering ex artikel 6:178 sub c BW dat zij niet aansprakelijk is nu zij de winning uitvoerde wegens voldoende aan een bevel of conform 'dwingend voorschrift van de overheid'.

Suggestie: neem in het wetsvoorstel op dat de uitzondering van artikel 6:178 sub c BW niet van toepassing is op de houder van een winningsvergunning voor het Groningenveld.

5. De Memorie van Toelichting gaat er ten onrechte van uit dat de winningsplicht van de houder van een winningsvergunning voor het Groningenveld de civiele aansprakelijkheid onverlet laat, maar dat is gezien het vorenstaande onjuist.

Suggestie: wijzig de Memorie van Toelichting op dit punt.

6. De afwikkeling van schade, de gehoudenheid daartoe en de aansprakelijkheid daarvoor wordt diffuus door het wetsvoorstel. Als immers de Minister de houder van een winningsvergunning voor het Groningenveld verplicht conform de door hem vastgestelde operationele strategie te winnen, krijgt de Staat een grotere rol in de winning zelf en wordt daarmee mogelijk (meer) aansprakelijk voor de gevolgen daarvan. Deze onduidelijkheid is ontoelaatbaar voor gedupeerden.

Suggestie: neem in het wetsvoorstel op dat de Staat der Nederlanden, als opdrachtgever voor de winning uit het Groningenveld, naast de houder van een winningsvergunning voor het Groningenveld, aansprakelijk is voor uit die winning voortvloeiende schade.

Suggestie: maak van de (mogelijk) verminderde aansprakelijkheid van de houder van een winningsvergunning voor het Groningenveld voor schade door gaswinning een aansprakelijkheid van de houder van een winningsvergunning voor het Groningenveld jegens de Staat. De Staat kan zo gedupeerden buiten schot en buiten individuele procedures en processen houden.

Verantwoordelijkheden Gasunie Transport Services en GasTerra

7. GBB is verbaasd dat Gasunie Transport Services, als distributeur, een (extra) belang krijgt toebedeeld in artikel 10a Gaswet, te letten op het 'minimaliseren van de winning van gas uit het gebied', als facilitator van gastransport door leidingen en rotonde, maar dat een soortgelijk belang niet expliciet ook belegd is bij GasTerra, de inkoper en verkoper van gas dat door die leidingen stroomt en de houder van vele binnen- en buitenlandse gascontracten.

Suggestie: beleg het belang van het minimaliseren van winning van gas uit het Groningenveld ook expliciet bij Gasterra en wend het wetsvoorstel aan om de rol van GasTerra verder te verduidelijken.

Verankering versterkingsoperatie

8. Uitgangspunt voor deze wet moet zijn reductie van de onveiligheid in Groningen; Groningers zitten al jaren in een negatieve financiële, organisatorische en mentale rollercoaster. In de Memorie van Toelichting wordt alles wat in de afgelopen jaren in Groningen in gang is gezet en nog steeds gebeurt (of is stilgelegd) naar de mening van GBB nog onvoldoende belicht. Bovendien: duidelijk uitspraken over de gevolgen van deze wetwijziging voor de versterkingsoperatie ontbreken (in de brief aan de Tweede Kamer en in de Memorie van Toelichting), terwijl de Minister en diverse bij gaswinning betrokken bestuurders laten doorschemeren dat juist die versterkingsoperatie nu op de helling gaat. De zoveelste onzekerheid van Groningers die juist behoefte hebben aan onzekerheidsreductie.
9. Nu reductie van gaswinning naar onder de 12,5 mrd Nm³ kennelijk nog (minimaal) vier jaren zal duren en ook het vervolg onzeker blijft (inclusief bevingsrisico's), moet daar tegenover ook meer, expliciete en wettelijke verankerde zekerheid aan bewoners worden geboden daar waar het het mitigeren van de gevolgen van gaswinning betreft: voortgang versterking en duidelijkheid over bouwnormen, borging van ons erfgoed, toekomstperspectief.

Suggestie: benoem en veranker in het wetsvoorstel expliciet de verplichting van de houder van een winningsvergunning voor het Groningenveld om tot genoegen van de Minister te voorzien of te doen voorzien in een realistisch en in tijd gebonden versterkingsprogramma – met daarbij de mogelijkheid voor derden zich daarover in een juridische procedure uit te spreken.

Procedure

10. Het wetsvoorstel voorziet in artikel 52d nieuw Mbw dat bij besluiten waarvan de Minister van mening is dat de risico's van verwachte bodembeweging gelijk blijven of verminderen ten opzichte van de eerder operationele strategie, de procedure mag worden vereenvoudigd cq gewijzigd, door de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (ex afd. 3.4 Awb) buiten toepassing te laten, alsmede door niet gehouden te zijn de regionale overheden om advies te vragen. De Minister krijgt hiermee een zeer ruime mogelijkheid burgers en overheden uit te sluiten van consultatie op voorgenomen operationele strategie, en dat acht GBB niet aanvaardbaar: het is aan burgers en overheden zelf te bepalen of zij wel of geen inspraak willen hebben op de alsdan voorgenomen operationele strategie.

Suggestie: schrap artikel 52d lid 6 nieuw Mbw.

Overige opmerkingen

11. Door het wetsvoorstel en de daarin opgenomen gewijzigde winningssystematiek ontstaat een belangentegenstelling tussen Staat en de houder van een winningsvergunning voor het Groningenveld: tot recent wilden beide een zo hoog mogelijk rendement halen uit gaswinning, maar voor de Staat wordt die noodzaak met het wetsvoorstel losgelaten. GBB spreekt haar zorg uit voor de consequenties van deze veranderende verhoudingen.

Suggestie: onderzoek de feitelijke en juridische gevolgen van de verandering in de winningssystematiek verder en werk dat uit in de Memorie van Toelichting.

Suggestie: neem niet enkel de verplichting op dat de houder van een winningsvergunning voor het Groningenveld achteraf afwijkingen moet motiveren maar dat de houder van een winningsvergunning voor het Groningenveld standaard maandelijks aan SodM rapporteert en dat SodM de minister (dus) maandelijks kan voorschrijven in te grijpen.

12. Waar het over veiligheid gaat wordt steeds gesproken over de veiligheidsgevoelens en de -beleving van Groningers. Termen die onderzoekers en in wetenschappelijke onderzoeken niet misstaan, maar die in en rond wetgeving misplaatst zijn; het gaat in Groningen om daadwerkelijke en feitelijke risico's en objectief waarneembare onveilige situaties.

Suggestie: toon ook in de tekstuele vormgeving van het wetsvoorstel en de bijbehorende Memorie van Toelichting meer begrip voor de situatie en gevoelens van Groningers.

-.-.-.-

GBB verzoekt u vorenstaande suggesties als zwaarwegend aan te merken en te betrekken bij de definitieve vormgeving van het wetsvoorstel.

De impact van de afhandeling van de gaswinningsproblematiek in de komende jaren op de sociale structuur en de onderlinge verhoudingen in de samenleving, zijn niet te overzien. In de verdere aanpak dient de menselijke maat dan ook het uitgangspunt te vormen.

Hoogachtend,

Groninger Bodem Beweging,

Namens deze,

P.M.J. de Goede