



Groningen	13 april 2018
Ons kenmerk	Z/18/015257
Contactpersoon	Daan Beltman
Uw brief van	29 maart 2018
Uw kenmerk	-
Bijlage(n)	-

Onderwerp: Reactie - Internetconsultatie wijziging mijnbouwwet ivm wetsvoorstel minimaliseren gaswinning Groningenveld

Geachte heer of mevrouw,

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. Graag maken wij hierbij gebruik van de mogelijkheid om een reactie te geven op de aankondiging van de minister en de daarbijhorende voorgestelde wijziging van de Mijnbouwwet en Gaswet, met inbegrip van de Memorie van Toelichting. Vooraleerst willen wij u er nog attent op maken dat de reactietermijn van goed twee weken zeer beperkt is geweest, hetgeen in onze ogen niet ten goede komt aan een zorgvuldig te verlopen procedure in dit uiterst precaire dossier. Normaliter hebben partijen en overheden bij een internetconsultatie vier weken de tijd om te reageren. Niettemin kunnen wij ook begrijpen dat deze beperkte termijnstelling voortkomt uit het feit dat het nieuwe gasjaar reeds op 1 oktober 2018 aanvangt.

### **Algemene opmerkingen**

Het waterschap Noorderzijlvest is verheugd met het bericht van de minister dat het kabinet heeft besloten de gaswinning in de komende jaren terug te brengen naar nul. Daarbij willen wij echter wel een kanttekening plaatsen. De afbouw van de gaswinning en het uiteindelijk geheel dichtdraaien van de gaskraan betekent niet dat de gevolgen van de gaswinning, die zich geopenbaard hebben en die ook gedurende de afbouw en nadat het nulpunt is bereikt nog zullen voordoen, ineens verdwenen zullen zijn. De effecten van de gaswinning hebben geleid en zullen in de toekomst nog steeds leiden tot maatregelen die het waterschap moet nemen om de waterveiligheid te kunnen waarborgen. Het is onzeker wanneer de gevolgen van de gaswinning niet meer merkbaar zullen zijn. De betekenis die moet worden gegeven aan de gevolgen die de gaswinning met zich brengt, die ook gedurende de afbouw en nadat het nulpunt wordt bereikt, nog steeds en voor een onbepaalde tijd aan de orde zullen zijn, komen ons inziens onvoldoende tot uitdrukking in deze voorgestelde wetswijziging.



Wij zijn tot slot teleurgesteld dat wij als regionale overheid niet vertegenwoordigd zijn aan de zogenaamde bestuurlijke 'Wiebestafel' en de ambtelijke 'Experttafel', waar de besluitvorming van de minister in dit, reeds genoemde, preciaire dossier wordt voorbereid. Gelet op de gevolgen die de gaswinning en de afbouw daarvan heeft op onze primaire taakstelling, het garanderen van waterveiligheid in een deel van het Groningenveld en in de gebieden van ons beheergebied die de gevolgen ervaren van de gaswinning in het Groningenveld, en gezien het grote belang dat daarmee gemoeid is, is ons niet duidelijk waarom wij in deze gremia niet zijn vertegenwoordigd.

### **Artikelsgewijze opmerkingen**

#### **1. Ten aanzien van de voorgestelde wijzigingen van de Gaswet**

##### **Artikel 10a**

###### *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.*

#### **2. Ten aanzien van de voorgestelde wijzigingen van de Mijnbouwwet**

##### **Artikel 36**

###### *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 waterstaatswerken, 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**

###### *Opmerking 3:*

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

###### *Opmerking 4:*



*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 (de leveringszekerheid) 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 nog steeds niet wordt voldaan aan 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.*

**Opmerking 5:**

*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 echter 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 fysieke schade aan (delen van) waterstaatswerken, gebouwen en infrastructuur in Groningen groter is dan in de rest van Nederland.*

**Opmerking 6:**

*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 en 52c

### Opmerking 7:

*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 artikel 52c, 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

### Opmerking 8:

*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 5.*

### Opmerking 9:

*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 het dagelijks bestuur van de waterschappen, maar ook Gedeputeerde Staten van Groningen, burgemeester en wethouders van de gemeenten 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 10:**

*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 11:**

*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 belangenverstremming. Daarom is het noodzakelijk dat ook andere ministeries betrokken worden.*

**Artikel 52e**

**Opmerking 12:**

*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 aansprakelijkheid 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**

**Opmerking 13:**

*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 14:**

*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.*

**Artikel 122a****Opmerking 15:**

*In artikel 122a wordt verwezen naar de gevolgen van de winning uit het Groningenveld voor omwonenden, gebouwen of infrastructurele werken of de functionaliteit daarvan. In deze verwijzing wordt ten onrechte niet verwezen naar de gevolgen van de gaswinning voor: waterstaatswerken, zoals (kunst)werken, dijken, keringen en oppervlaktewaterlichamen (en de functionaliteit daarvan).*

Mocht u nog vragen hebben naar aanleiding van deze brief, dan kunt u contact opnemen met de in het brievenhoofd genoemde contactpersoon op telefoonnummer (050) 304 8911 op per e-mail op [info@noorderzijlvest.nl](mailto:info@noorderzijlvest.nl).

Met vriendelijke groet,

Het Dagelijks Bestuur van het  
waterschap Noorderzijlvest

Bert Middel, dijkgraaf

Wim Brenkman, secretaris-directeur