

Vergaderjaar 2017–2018

33 529

Gaswinning

34 957

Wijziging van de Gaswet en van de Mijnbouwwet betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld

Nr. 500

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juli 2018

Tijdens het debat van 28 juni jl. (Handelingen II 2017/18, nr. 100, Debat over het wetsvoorstel voor de minimalisering van de gaswinning uit het Groningenveld) heb ik uw Kamer een brief toegezegd waarin ik uitleg geef over hoe de aansprakelijkheden en de zorgplicht voor schade en versterken zijn geregeld. Met deze brief geef ik daar uitvoering aan.

Ik heb op verschillende momenten met uw Kamer gesproken over dit onderwerp. Bij de afhandeling van schade was het een doorn in het oog dat NAM direct betrokken was, dat NAM de oorzaak van de schade bepaalde en ook besloot over de hoogte van de schade. Ik heb daarom op 31 januari jl. uw Kamer in een brief aangegeven de schadeafhandeling publiekrechtelijk te organiseren (Kamerstuk 33 529, nr. 423). De overheid handelt voortaan schade af. Dit heeft tot gevolg dat bewoners, gemeenten en provincie niet langer met NAM te maken hebben. Dat neemt niet weg dat NAM wel blijft betalen. Ik heb dit eerder de voor- en achterdeur genoemd. De Groningers melden zich aan de voordeur, waar de Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen hun verzoek in behandeling neemt en de schade vergoedt. De voordeur wordt dus niet meer door NAM bediend; ik regel bij de achterdeur de financiële afwikkeling met NAM.

Graag wil ik met deze brief helderheid scheppen over de aansprakelijkheid van NAM. Ik doe dit vanuit het perspectief van de burger. Waar kan die terecht, wie vergoedt haar of zijn schade en wie betaalt hier uiteindelijk voor. Ik ga daarbij ook in op de versterking van huizen. Ik zet voor schade en versterken in deze brief uiteen hoe dit nu geregeld is, hoe dit met het wetsvoorstel betreffende de minimalisering van de gaswinning uit het Groningenveld (Kamerstuk 34 957, nr. 2, hierna: wetsvoorstel minimalisering gaswinning) is geregeld en hoe dit straks wordt geregeld bij het wetsvoorstel over de schadeafhandeling (start consultatie per heden) en

het wetsvoorstel betreffende de uitvoering van de versterkingsoperatie (start consultatie op een later moment dit jaar). Ook ga ik in op de vraag op welke manieren de handhaving ten aanzien van het beperken van schade en het voorkomen van schade is geregeld en hoe de verschillende wetsvoorstellen daar wijzigingen in aanbrengen.

Tijdens het debat van 28 juni jl. (Handelingen II 2017/18, nr. 100, Debat over het wetsvoorstel minimalisering gaswinning) heeft het lid Van der Lee (GroenLinks) mij verzocht om waar mogelijk duidelijk te maken of de kosten die NAM maakt gevolgen hebben voor de aardgasbaten. Ik wil dit graag doen, aangezien ik streef naar maximale transparantie. Alle kosten die hieronder genoemd worden voor NAM zullen leiden tot lagere winst. Conform het winstaandeel van de staat van 73% dat is opgenomen in het Akkoord op Hoofdlijnen (bijlage bij Kamerstuk 33 529, nr. 493), leiden alle kosten dus ook voor 73% tot lagere inkomsten voor de staat. Ik heb uw Kamer vandaag een brief gestuurd waarin ik verder in ben gegaan op wijziging van het winstaandeel en verwijs voor een verdere uitleg naar die brief (Kamerstuk 33 529, nr. 499).

1. Vergoeden van schade

Laat ik beginnen met het vergoeden van schade. Hieronder geef ik aan hoe dit nu is geregeld, en of en hoe de verschillende wetsvoorstellen daar verandering in aanbrengen. Ook zal ik ingaan op de regels van het Burgerlijk Wetboek over het vaststellen wie aansprakelijk is voor de schade.

Loket

Nu

Vanaf 19 maart 2018 kunnen mensen schade als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld of als gevolg van de exploitatie van de gasopslag bij Norg melden bij de Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen (hierna: TCMG). Dit is bepaald in het Besluit mijnbouwschade Groningen (Stcrt. 2018, nr. 14779). De TCMG handelt de meldingen met overeenkomstige toepassing van de het civiele aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht af. De schade die voor vergoeding in aanmerking komt is de fysieke schade aan gebouwen en werken en materiële schade die het gevolg is van die fysieke schade. Het gaat om schades die vanaf 31 maart 2017 gemeld zijn bij het Centrum Veilig Wonen en vanaf 19 maart 2018 bij de TCMG. De burger kan kiezen of hij bij de TCMG om vergoeding van zijn schade verzoekt of bij NAM. Die laatste mogelijkheid wordt met het besluit niet weggehaald. De burger kan op dit moment kiezen uit twee voordeuren. Eenzelfde schade wordt uiteindelijk slechts één keer vergoed.

Daarnaast zijn er de zogeheten oude gevallen. Dit zijn schademeldingen die voor 31 maart 2017 zijn voorgelegd aan het Centrum Veilig Wonen of die zijn voorgelegd aan de burgerlijke rechter. NAM doet op dit moment een aanbod aan deze gedupeerden. Ik heb uw Kamer hierover geïnformeerd met mijn brief van 1 juni jl. (Kamerstuk 33 529, nr. 470), en zendt uw Kamer hierover binnenkort een update.

Wetsvoorstel minimalisering gaswinning (Kamerstuk 34 957, nr. 2)

Dit wetsvoorstel wijzigt de bestaande schadeprocedures niet: de burger kan met dit wetsvoorstel nog steeds terecht bij de TCMG of bij NAM.

Wetsvoorstel publiekrechtelijke afhandeling van schade

Dit wetsvoorstel voorziet in het oprichten van het Instituut mijnbouwschade Groningen (ter vervanging van de TCMG) en regelt dat de afhandeling van een verzoek om vergoeding van de schade exclusief zal plaatsvinden door dit Instituut. Met dit wetsvoorstel heeft de burgers straks nog één voordeur. De voordeur van NAM wordt gesloten. Wat niet wijzigt zijn de regels voor de afhandeling van schade. Het Instituut mijnbouwschade Groningen handelt meldingen nog steeds af met overeenkomstige toepassing van de het civiele aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht.

Wie betaalt

Nu

Op dit moment keren TCMG en NAM (voor de gevallen waarvoor zij nog aan de lat staat) de vergoeding van de schade uit. In beide gevallen ligt de rekening voor deze kosten volledig bij NAM.

Wetsvoorstel minimalisering gaswinning

Dit wetsvoorstel brengt geen veranderingen aan in de uitbetaling van de schade en bij wie de rekening voor deze kosten uiteindelijk komt te liggen.

Wetsvoorstel publiekrechtelijke afhandeling van schade

In dit wetsvoorstel zal worden geregeld dat het Instituut mijnbouwschade Groningen de vergoeding aan de burger zal uitkeren. De kosten blijven voor NAM. Aan de wijze waarop NAM betaalt zal wel iets veranderen: deze kosten zullen via een heffing aan NAM worden opgelegd. De burger zal hier echter niets van merken: als het Instituut besluit dat zijn verzoek om schadevergoeding gegrond is, wordt dit door het Instituut betaald.

Regels risicoaansprakelijkheid

Nu

De aansprakelijkheid voor schade als gevolg van bodembeweging door de gaswinning is geregeld in artikel 6:177 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW). Op de exploitant van een mijnbouwwerk, in dit geval NAM, rust een risicoaansprakelijkheid. Dit betekent dat wanneer er bij de winning van gas schade ontstaat, NAM als het ware automatisch aansprakelijk is voor deze schade.

Wetsvoorstel minimalisering gaswinning

Dit wetsvoorstel verandert niets aan de regels uit het BW voor de risicoaansprakelijkheid. Artikel 6:177 van het BW blijft onverkort van toepassing. Omdat dit wetsvoorstel de winningsplicht voor NAM introduceert, wordt geregeld dat daardoor de aansprakelijkheid van NAM niet kan wegvallen (buiten toepassing verklaring artikel 6:178, onderdeel c, BW). Deze voorziening is opgenomen, omdat niet kan worden gesteld dat de schade die nog zal optreden als gevolg van gaswinning uitsluitend het gevolg is van de winning na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. De oorzaak van de schade is, zo heeft ook de Inspecteur-generaal der Mijnen in de technische briefing van 26 juni jl. bevestigd, grotendeels, zo niet geheel, gelegen in de gaswinning van de afgelopen decennia. NAM blijft dus ook na inwerkingtreding van deze wet aansprakelijk.

Wetsvoorstel publiekrechtelijke afhandeling schade

Dit wetsvoorstel is op dit moment in voorbereiding en zal vandaag in consultatie gaan. Met dit wetsvoorstel wordt een eenduidige publieke schade afhandeling geborgd. Parallel aan de consultatie van dit wetsvoorstel laat ik mij van nader technisch advies voorzien over de vraag of met het wetsvoorstel op meest effectieve wijze invulling wordt gegeven aan het uitgangspunt dat het publieke Instituut mijnbouwschade Groningen exclusief bevoegd en verplicht is om schadeverzoeken te behandelen, burgers niet meer bij NAM maar bij het Instituut aanspraak hebben op vergoeding van schade en NAM niet meer zelf jegens hen aansprakelijk zal zijn. Dit uitgangspunt is ook verwoord in het door mij met Shell en Exxon gesloten Akkoord op Hoofdpijnen (bijlage bij Kamerstuk 33 529, nr. 493). Dit laat onverlet dat NAM altijd blijft betalen.

2. Voorkomen van schade: versterken

A. Versterken

In de eerste plaats voorkomt het kabinet de schade zoveel mogelijk door de gaswinning op de kortst mogelijke termijn naar nul te brengen. Daarnaast moeten er huizen versterkt worden. Beide trajecten zijn een belangrijk onderdeel om de veiligheid te borgen.

Wie versterkt

Nu

Op dit moment is de verantwoordelijkheid voor de versterkingsoperatie belegd bij NAM. Het CVW voert deze operatie uit in opdracht van NAM en onder regie van de Nationaal Coördinator Groningen.

Wetsvoorstel minimalisering gaswinning

Het wetsvoorstel regelt dat de zorgplicht om te voorkomen dat de veiligheid wordt geschaad bij de Minister van Economische Zaken en Klimaat komt te liggen. Daarmee is de basis gelegd voor de publieke aansturing en uitvoering van de versterkingsoperatie.

Wetsvoorstel publieke aansturing en uitvoering versterkingsoperatie

Dit wetsvoorstel zal de verantwoordelijkheid van de Minister van Economische Zaken en Klimaat voor versterking invullen. De vormgeving is op dit moment nog onderwerp van overleg tussen het Rijk en de betrokken andere overheden.

Wie betaalt

Nu

NAM draagt de kosten voor de versterkingsoperatie. Bij de bewoners van wie de huizen worden versterkt komt geen rekening terecht, noch moeten zij een bijdrage in de kosten van versterking voorschieten.

Wetsvoorstel minimalisering gaswinning

De publieke aansturing en uitvoering van de versterking komt bij de Minister van Economische Zaken en Klimaat te liggen. De uiteindelijk rekening voor deze kosten ligt bij NAM.

De vormgeving en uitvoering van de versterkingsoperatie is op dit moment nog onderwerp van overleg tussen het Rijk en de andere overheden. NAM blijft de rekening voor deze kosten betalen.

B. Verlaging gaswinning

Nu

NAM bepaalt nu, binnen de ruimte van het instemmingsbesluit, de hoogte van de winning. Ik heb NAM na de aardbeving in Zeerijp verzocht om al het mogelijke te doen om de gaswinning uit het Groningenveld voor dit jaar al naar beneden bij te stellen. NAM heeft vrijwillig gehoor gegeven aan dit verzoek.

Wetsvoorstel minimalisering gaswinning

Het doel van het wetsvoorstel is het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld. Het gas uit dit veld dient als sluitpost om te voorzien in de behoefte aan laagcalorisch gas. Andere middelen, zoals stikstofconversie, dienen eerst optimaal te worden benut. Op deze manier wordt een lagere gaswinning uit het Groningenveld mogelijk. Ook neem ik maatregelen om de vraag naar laagcalorisch gas snel te verminderen en de stikstofconversiecapaciteit te vergroten. Ook dit leidt tot een verlaging van de winning uit het Groningenveld.

3. Handhaving beperken en voorkomen van schade

Op NAM als vergunninghouder voor het Groningenveld rusten ingevolge de Mijnbouwwet diverse zorgplichten. Hieronder geef ik aan wat deze plichten inhouden en hoe deze kunnen worden gehandhaafd.

Nu

Artikel 33 van de Mijnbouwwet legt een algemene zorgplicht op NAM om alle maatregelen te nemen om nadelige gevolgen bij het gebruikmaken van de winningsvergunning zoveel mogelijk te voorkomen. Deze zorgplicht ziet op het voorkomen van nadelige gevolgen ten aanzien van verschillende aspecten: nadelige gevolgen voor mens en milieu, schade door bodembeweging, het schaden van de veiligheid en het belang van een planmatig beheer van voorkomens van delfstoffen. Ook moet de vergunninghouder zorgen dat de gevolgen van een zwaar ongeval voor mens en milieu zoveel mogelijk worden beperkt.

Overtreding van dit artikel kan leiden tot bestuursrechtelijke maatregelen. De Inspecteur-generaal der Mijnen kan bestuursdwang toepassen of een last onder dwangsom opleggen. Daarnaast kan de Inspecteur-generaal der Mijnen een overtreding melden bij het Openbaar Ministerie. De handhaving loopt dan via het economisch strafrecht, via de Wet op de economische delicten (Wed). Of tot vervolging op basis van de Wed wordt overgegaan is ter beoordeling van het Openbaar Ministerie.

Wetsvoorstel minimalisering gaswinning

In dit wetsvoorstel wordt de zorgplicht van de vergunninghouder gewijzigd. Met het wetsvoorstel gaat een andere systematiek gelden voor gaswinning uit het Groningenveld. Straks is NAM niet langer aan zet door het opstellen van een winningsplan, waarmee de Minister van Economische Zaken en Klimaat vervolgens moet instemmen. Uitgangspunt

wordt dat de Minister door de vaststelling van de operationele strategie voor NAM vaststelt hoeveel gas zij moet winnen en op welke wijze dat moet gebeuren. NAM moet zich exact houden aan deze strategie. Met dit systeem is het voor NAM niet mogelijk om bij de gaswinning alle mogelijkheden te benutten om nadelige gevolgen te voorkomen, NAM is immers verplicht om te winnen wat is vastgelegd in de operationele strategie die door de Minister is vastgesteld.

De operationele strategie is gericht op het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld, maar daarbij is het onvermijdelijk dat nadelige gevolgen kunnen ontstaan. Deze kans op schade wordt door vaststelling van het besluit geaccepteerd, en daarmee past het niet om desondanks NAM via het economisch strafrecht te vervolgen dat zij niet alles heeft gedaan om deze schade te voorkomen. De zorgplicht voor NAM is dus ingeperkt naar een plicht om de nadelige gevolgen zoveel als mogelijk te beperken binnen de kaders van de operationele strategie. NAM zal haar taak binnen de kaders van de Mijnbouwwet en de operationele strategie zo zorgvuldig mogelijk moeten uitvoeren, zoals dat van iedere «prudent operator» mag worden verwacht. Zo zal NAM bijvoorbeeld moeten zorgen dat de installaties altijd goed genoeg onderhouden worden en dat haar personeel over de juiste kwalificaties beschikt.

Tegen schending van deze beperktere zorgplicht kan nog wel steeds langs de bestuursrechtelijke weg op basis van de Mijnbouwwet handhavend worden opgetreden. De Inspecteur-generaal der Mijnen kan ook hier bestuursdwang toepassen of een last onder dwangsom opleggen.

Het niet juist uitvoeren van de operationele strategie zelf, inclusief de voorschriften die daarover in lagere regelgeving zijn vastgelegd (artikel 52f, eerste lid, in combinatie met artikel 52g, vijfde lid), is wél strafbaar gesteld in de Wet op de economische delicten. Ook hier kan de Inspecteur-generaal der Mijnen dus de overtreding aan het Openbaar Ministerie melden. De wetsvoorstellen over schadeafhandeling en versterking veranderen dit niet.

De vaststelling van de operationele strategie is een besluit van de Minister van Economische Zaken en Klimaat, dat tot stand komt via de openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb en staat open voor beroep; de belangenafweging die eraan ten grondslag ligt kan dus nog steeds rechterlijk worden getoetst. Deze toets vindt plaats door de bestuursrechter. De rijksoverheid kan niet strafrechtelijk worden vervolgd. Naast deze rechterlijke toets, is er democratische controle op alle beslissingen van de Minister. Dit komt in de plaats van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van NAM ten aanzien van het voorkomen van schade. Eventueel optredende schade wordt uiteraard vergoed door NAM (thans via TCMG en in de toekomst via het Instituut mijnbouwschade Groningen) op de wijze zoals aangegeven in paragraaf 1 van deze brief.

Wetboek van Strafrecht

In artikel 350 van het Wetboek van Strafrecht wordt de opzettelijke vernieling van goederen strafbaar gesteld. Op dit moment loopt een onderzoek bij het Openbaar Ministerie over mogelijke vervolging van NAM voor overtreding van dat artikel. Tijdens het debat van 28 juni jl. (Handelingen II 2017/18, nr. 100, Debat over het wetsvoorstel minimalisering gaswinning uit het Groningenveld) verwees het lid Beckerman naar deze zaak. Deze bepaling uit het Wetboek van Strafrecht staat echter los van de handhaving van eventuele overtredingen van genoemde artikelen

uit de Mijnbouwwet (artikelen 33, en voor de toekomst 52f, eerste lid, in combinatie met artikel 52g, vijfde lid) via de Wet op de economische delicten.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes