



milieudefensie
anders kijken, anders kiezen

Wetsvoorstel wijziging van de Gaswet en van de Mijnbouwwet betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld

Inspraakreactie Milieudefensie, 12 april 2018

I ALGEMEEN

1. Leveringszekerheid gaat boven alles in het Groningenveld

De regering kiest in deze paragraaf heel expliciet voor voorrang van de leveringszekerheid boven het veiligheidsbelang, maar ook – impliciet – boven andere belangen, zoals bescherming van drinkwater, natuur en milieu. Dat blijkt bijvoorbeeld uit p. 2 van de MvT: “Totdat deze maatregelen zijn genomen zal voor een periode van een aantal jaar het niveau van leveringszekerheid boven het door Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) geadviseerde niveau van 12 miljard Nm³ liggen. Het onmiddellijk terugbrengen van de winning uit het Groningenveld naar een lager niveau brengt ook risico's voor de veiligheid voor leveringszekerheid met zich mee, zowel voor de Nederlandse samenleving als voor onze buurlanden.”

In hoofdstuk 4a wordt de regeling met deze keuze in overeenstemming gebracht. Niet alleen wordt een winningsplicht geïntroduceerd, maar daarnaast kent de regering aan het veiligheidsbelang, en de belangen van drinkwater, natuur en milieu in het Groningenveld minder waarde toe dan aan het belang van leveringszekerheid.

Milieudefensie vindt deze keuze veel te ver gaan en daardoor onverantwoord. Alsnog wordt Groningen blijkbaar opgeofferd aan de winning van aardgas. Dit is onacceptabel.

2. Termijn afbouw ontbreekt in voorstel

Milieudefensie waardeert het dat het kabinet via dit wetsvoorstel wil vastleggen dat de gaswinning vanuit het Groningenveld beëindigd zal worden. Dat staat ook in de eerste zin van de Memorie van Toelichting (hierna MvT): “De wens van dit kabinet is om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk te beëindigen.”

Er staat echter nergens in het wetsvoorstel, ook niet in de nieuwe paragraaf over het Groningenveld, wanneer dat doel bereikt moet zijn, zelfs niet als streefdatum of bij wijze van inspanningsverplichting. De vergunninghouder wordt bovendien een winningsplicht opgelegd.

Het is ons bekend dat de Minister de grootverbuikers van gas, zoals bedrijven, heeft benaderd en hen heeft verzocht om om te zien naar andere energiebronnen. Dit zal de vraag naar gas hopelijk doen afnemen, en dat zal worden meegenomen bij het winningsbeleid. Maar verder is er geen enkele wettelijk instrument opgenomen wat ingezet kan worden om de gaswinning actief te verminderen of te beëindigen.

Milieudefensie roept u op om de toezegging van de Minister uit de Kamerbrief van 29 maart 2018 in het wetsvoorstel over te nemen: “Op zijn laatst per oktober 2022, maar mogelijk al een jaar eerder, daalt het gaswinningsniveau tot onder de 12 miljard Nm³.”

Wij pleiten er ook voor om te bepalen in de Gaswet en in de Mijnbouwwet wanneer uiterlijk daling van de winning tot 7,5 miljard Nm³ bereikt wordt en wanneer de winning definitief beëindigd zal worden, met inachtneming van de opgaven uit het Klimaatakkoord van Parijs. De beide wetten zijn zonder zo'n verplichting namelijk gericht op exploitatie van velden, niet op de vermindering daarvan.

3. Energietransitie is hier niet bij gebaat

Dit wetsvoorstel is niet geschikt voor het bevorderen van de energietransitie. Het voorstel kan misschien nog leiden tot beperking van winsten van Groningengas, maar voorkomt niet dat andere fossiele vormen van energie worden gebruikt of aangeboden om aan de vraag tegemoet te komen. De leveringszekerheid wordt boven alle andere belangen gesteld. De netbeheerder wordt zelfs opgedragen om het beschikbare gas te bewerken, zodat het aan de vraag voldoet, of om gasopslag of LNG te gebruiken. Maar er ontbreekt een bepaling waaruit blijkt dat de Minister, de vergunninghouder en de netbeheerder het produceren van gas uit hernieuwbare, duurzame bronnen dienen te faciliteren en bevorderen, met voorrang boven fossiel gas.

II OPMERKINGEN PER ARTIKEL

II 1. Gaswet

B art. 10a, lid 9, onderdeel c

In onderdeel c wordt bepaald dat het tot de taak van de netbeheerder wordt gerekend om in bepaalde omstandigheden gas met een hogere energie-inhoud naar een lagere energie-inhoud administratief of fysiek om te zetten, en vice versa. Door de voorgestelde wetswijziging komt er te staan dat dit gebeurt "gelet op het minimaliseren van de winning van gas uit het gebied, bedoeld in artikel 54, eerste lid, onderdeel a, voor zover het gas uit het Groningenveld betreft."

Uit de Memorie van Toelichting bij dit artikel blijkt dat de bedoeling hiervan is dat de netbeheerder deze omzetting eerst uitvoert, voordat hij tot winning uit het Groningenveld overgaat, zodat de winning uit het veld een sluitpost kan zijn. Maar als gevolg hiervan komt de nadruk te liggen op de winning van gas uit andere velden, niet op beperking van de winning van gas in het algemeen. Dit voorstel dient de energietransitie niet.

Gewenste tekst

In het voorstel wordt een opdracht opgenomen aan de Minister en de netbeheerder om het verbruik van en de vraag naar fossiele energie zoveel en zo snel mogelijk te beperken.

B art. 10a, toevoeging q

Door toevoeging van onderdeel q ontstaat voor de netbeheerder de plicht om jaarlijks een plan op te stellen over onder meer de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas. Het voorgestelde negende lid bepaalt onder meer dat dit plan ook de optimale inzet van andere middelen en methoden beschrijft, zoals gasopslaginstallaties en LNG-installaties.

Hierbij ontbreekt echter een belangrijke vierde mogelijkheid, namelijk "4 o. hernieuwbare energie." Alleen door jaarlijks ook te inventariseren welke optimale inzet mogelijk is met hernieuwbare bronnen kan hierover ook effectief beleid worden gevoerd door de Minister.

Gewenste tekst:

Toevoegen aan voorgesteld artikel 10, lid 9 onder b: 4 o. hernieuwbare energie uit duurzame bron.

II 2. Mijnbouwwet

art. 34 lid 4 b:

Milieudefensie heeft bezwaar tegen de tweede voorgestelde wijziging, die betrekking heeft op de vraag of een wijziging van het winningsplan of het instemmingsbesluit van ondergeschikte aard is.

Dit onderdeel, in combinatie met wijziging van artikel 105, heeft inhoudelijk geen verband met de rest van het wetsvoorstel, zoals ook in de MvT is aangegeven.

Het wetsvoorstel leidt tot vermindering van rechtsbescherming, omdat het oordeel van de Minister dat een wijziging van ondergeschikte aard is bepalend is voor de toepasselijke procedure. De uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit par. 3.4 van de Awb is dan niet meer van toepassing, maar de bezwaarprocedure. Dat is nadelig voor omwonenden en andere belanghebbenden, om vijf redenen:

- Zij kunnen geen zienswijzen indienen als reactie op een ontwerp-besluit en dus niet aandringen op wijziging daarvan voordat het besluit wordt bekendgemaakt.
- Het besluit wordt meteen van kracht zodra het is gepubliceerd.
- Er is dan een verzoek om schorsing bij de voorzieningenrechter nodig, om te voorkomen dat van het besluit gebruik gemaakt kan worden. Dat kost tijd en geld.
- Pas in de bezwaarfase, als het besluit al van kracht is, kan het oordeel van de minister of sprake is van een ondergeschikte wijziging ter discussie worden gesteld. Stel dat de minister ten onrechte tot dat oordeel is gekomen, dan kan het besluit al in uitvoering zijn en schade zijn veroorzaakt.
- De positie van belanghebbenden wordt eveneens minder sterk omdat het advies van de Mijnraad niet wordt gevraagd, gezien het voorstel tot wijziging van artikel 105 (hierna) : belanghebbenden kunnen daar dus ook niet uit putten bij beoordeling van wijzigingen.

Het voorstel luidt:

"tenzij de wijziging van ondergeschikte aard is omdat deze naar het oordeel van Onze Minister niet leidt tot een andere beoordeling van" - kort samengevat - de effecten en risico's van het gewijzigde winningsplan of het gewijzigde instemmingsbesluit (door onder meer bodembeweging). Met andere woorden: een wijziging van een winningsplan is ondergeschikt als de Minister van oordeel is dat het niet tot andere effecten of risico's leidt.

In de huidige tekst staat na "is": "en kennelijk niet kan leiden tot een andere beoordeling van" .

De huidige formulering biedt minder subjectieve beoordelingsruimte voor de Minister dan de nieuwe tekst en geeft een bij de zaak betrokken rechter meer mogelijkheden om inhoudelijk te toetsen of de wijziging ondergeschikt is.

Gewenste tekst

De voorgestelde frase "omdat deze naar het oordeel van Onze Minister niet leidt tot een andere beoordeling van" vervalt en blijft : " en kennelijk niet kan leiden tot een andere beoordeling van".

Artikel 105, derde lid onder b

Het advies van de Mijnraad hoeft in ondergeschikte gevallen niet te worden gevraagd door wijziging van artikel 105, derde lid onder b Mijnbouwwet. Door deze wijziging is er nog minder deskundige controle op het oordeel van de Minister of sprake is van een ondergeschikte wijziging, zoals is bepaald in het hierboven besproken artikel 34, lid 4 Mijnbouwwet.

Gewenste tekst

Deze voorgestelde wijziging moet worden ingetrokken.

Hoofdstuk 4a Bijzondere regels voor het Groningenveld

Artikel 52a definitie veiligheidsbelang

Het begrip veiligheidsbelang wordt in dit artikel van een tweeledig betekenis voorzien, waardoor het veiligheidsbelang van omwonenden als gevolg van aardbevingen binnen deze definitie al gelijk wordt geschakeld aan het belang van afnemers bij het kunnen afnemen van gas.

"- veiligheidsbelang: de veiligheidsrisico's voor omwonenden als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de winning van gas uit het Groningenveld en de veiligheidsrisico's als gevolg van het niet kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid geschikt gas;"

Dit terwijl het belang van leveringszekerheid al als een zelfstandig mee te wegen belang is opgenomen. De Minister dient immers het belang van leveringszekerheid en het veiligheidsbelang bij zijn beslissingen te betrekken. Als gevolg van deze merkwaardig ruime definitie wordt het belang van de leveringszekerheid in feite dubbel meegewogen. Dit vertroebelt de discussie.

Het is verder van belang dat beter onderzocht wordt wat precies de risico's zijn van minder leveringszekerheid. Uit de MvT blijkt niet dat daar onderzoek naar is gedaan.

Ook kan gezocht worden naar andere acceptabele methoden om de vraag naar gas te beperken. Zo zou een verbod geïntroduceerd kunnen worden om winkeldeuren geopend te houden of om terrasverwarmers te gebruiken bij lage temperaturen, of kunnen de woningbouwverenigingen worden verplichten tot totale isolatie van de sociale woningvoorraad.

Gewenste tekst

Veiligheidsbelang: de veiligheidsrisico's voor omwonenden als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de winning van gas uit het Groningenveld.

Art. 52a definitie Groningenveld

Voor de definitie van winningsvergunning Groningenveld wordt verwezen naar de op basis van het koninklijk besluit van 30 mei 1963, nr. 39 (Stcrt. 126) verleende winningsvergunning voor zover het het Groningenveld betreft. Hierin is echter de grens van het Groningenveld niet duidelijk bepaald.

Gewenste tekst

De definitie van winningsvergunning Groningenveld moet worden uitgebreid met verwijzing naar een in een bijlage op te nemen kaart, waarop de grenzen van het veld duidelijk zijn weergegeven.

Artikel 52b

Milieudefensie is er op tegen dat de artikelen 33, 34, 35 en 36 huidige Mijnbouwwet buiten toepassing worden verklaard op de houder van de winningsvergunning Groningenveld en worden vervangen door een andere regeling met veel minder waarborgen. De ervaring leert bovendien dat een dergelijke verslechtering vaak wordt uitgebreid naar andere besluitvormingsprocedures. Wij dringen er op aan dat u waarborgen voor betrokkenen respecteert. Gezien de geschonden belangen van de Groningers in het recente verleden zou het onfatsoenlijk zijn om hier aan te tornen.

Artikel 33 bevat een zorgplichtbepaling voor de netbeheerder met betrekking tot mens, milieu, veiligheid, bodemdaling en planmatig beheer. Hij dient alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van het kunnen worden gevergd om te voorkomen dat zich nadelige gevolgen of schade voordoen.¹ Het artikel wordt volgens het voorstel vervangen door artikel 52f.²

1 Artikel 33

1. De houder van een vergunning als bedoeld in artikel 6 of 25, dan wel, ingeval de vergunning haar gelding heeft verloren, de laatste houder daarvan, neemt alle maatregelen die redelijkerwijs van hem gevergd kunnen worden om te voorkomen dat als gevolg van de met gebruikmaking van de vergunning verrichte activiteiten: **a.** nadelige gevolgen voor mens en milieu worden veroorzaakt, **b.** schade door bodembeweging wordt veroorzaakt, **c.** de veiligheid wordt geschaad, of **d.** het belang van een planmatig beheer van voorkomens van delfstoffen of aardwarmte wordt geschaad.
2. De houder van een vergunning voor de opsporing of winning van koolwaterstoffen neemt alle noodzakelijke maatregelen om de gevolgen van een zwaar ongeval voor mens en milieu te beperken.

2 Artikel 52f

1. De houder van de winningsvergunning Groningenveld voert de door Onze Minister vastgestelde operationele strategie op zodanige wijze uit dat de nadelige gevolgen van de gaswinning uit het Groningenveld zoveel mogelijk worden beperkt.
2. De houder van de winningsvergunning Groningenveld neemt alle noodzakelijke maatregelen om de gevolgen van een zwaar ongeval voor mens en milieu te beperken.
3. Na beëindiging van de winning uit het Groningenveld neemt de houder van de winningsvergunning Groningenveld dan wel, indien deze vergunning haar gelding heeft verloren, de laatste houder daarvan, alle maatregelen die redelijkerwijs van hem gevergd kunnen worden om nadelige gevolgen van de gaswinning uit het Groningenveld zoveel mogelijk te beperken.
4. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over het uitvoeren van de door Onze Minister vastgestelde operationele strategie.

Belangrijk verschil tussen artikel 33 (huidig recht) en artikel 52f (voorstel) is dat de nadelige gevolgen van de gaswinning, waaronder de gevolgen van een zwaar ongeval voor mens en milieu, niet langer moeten worden **voorkomen** door alle maatregelen die redelijkerwijs van de exploitant geveerd kunnen worden, maar deze hoeven alleen zoveel mogelijk worden **beperkt** gedurende de winning, zonder dat daarbij is voorgeschreven dat alle redelijkerwijs te nemen maatregelen genomen moeten worden. Dit is een onacceptabele verslechtering, strijdig met mensenrechtenverdragen. Ook is in artikel 33 duidelijk aangegeven welke belangen moeten worden betrokken, waaronder de bescherming van mens en milieu, terwijl dat in artikel 52f maar vaag wordt aangegeven.

Gewenste tekst

In voorgesteld artikel 52f wordt de frase "voert de door Onze Minister vastgestelde operationele strategie op zodanige wijze uit dat de nadelige gevolgen van de gaswinning uit het Groningenveld zoveel mogelijk worden beperkt" vervangen door

"neemt bij uitvoering van de door Onze Minister vastgestelde operationele strategie alle maatregelen die redelijkerwijs van hem geveerd kunnen worden om zoveel mogelijk te beperken dat als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld a. nadelige gevolgen voor mens en milieu worden veroorzaakt, b. schade door bodembeweging wordt veroorzaakt, c. de veiligheid wordt geschaad, of d. het belang van een planmatig beheer van voorkomens van delfstoffen of aardwarmte wordt geschaad."

Artikel 34-36

Artikel 34 betreft de procedure voor het winningsplan en het instemmingsbesluit. De inhoudelijke eisen aan het winningsplan staan in artikel 35, naast de adviesbevoegdheid van de Tcbb. Artikel 36 bevat weigeringsgronden voor instemming met een winningsplan.

In de MvT wordt niet duidelijk gemotiveerd waarom volgens het voorstel artikel 34, 35, 36 niet meer van toepassing zijn op het Groningenveld. Alleen uit de kop van paragraaf 2.3.2 blijkt dat er sprake is van een nieuwe systematiek: niet langer een winningsplan en instemmingsbesluit. Daarvoor in de plaats komt blijkbaar een winningsplicht en een of meer door de Minister vast te stellen operationele strategieën. De inspraak- en adviesmogelijkheden die aan het instemmingsbesluit en winningsplan waren verbonden worden nu gekoppeld aan vaststelling van de operationele strategieën.

Er zijn echter belangrijke verschillen met de huidige procedure waarop in de MvT niet wordt ingegaan, en die tot aanmerkelijk verslechtering leiden van de positie van bewoners en andere betrokkenen.

- Op p. 8 MvT staat: "De minister betreft bij de vaststelling van de operationele strategie het veiligheidsbelang en het maatschappelijke belang dat verbonden is aan het niet kunnen voorzien van eindverbruikers van de benodigde hoeveelheid geschikt gas."
De huidige regeling bevat echter meer inhoudelijke criteria waaraan de minister het winningsplan dient te toetsen en door middel van voorschriften dient te reguleren, namelijk het belang van het planmatig gebruik of beheer van delfstoffen, aardwarmte, andere natuurlijke rijkdommen, waaronder grondwater met het oog op de winning van drinkwater, of mogelijkheden tot het opslaan van stoffen, en nadelige gevolgen voor het milieu en natuur. Milieudefensie vindt het onbegrijpelijk dat deze criteria ontbreken in de nieuwe regeling voor het Groningenveld, waardoor alleen de leveringszekerheid en het veiligheidsbelang (met tweeledige betekenis) een rol kunnen spelen.
- In de MvT (p. 4) staat dat het advies van gemeente, waterschap en provincie zich (uitsluitend) kan richten op de inzet van de clusters en eventuele verwachte bovengrondse effecten hiervan. In de huidige regeling (art. 35, eerste lid onder f en g Mijnbouwwet) worden expliciet de risico's van aardbevingen genoemd als te betrekken belangen, en de risico's voor omwonenden, gebouwen of infrastructurele werken of de functionaliteit daarvan. De reden voor het verschil met de nieuw voorgestelde regeling is niet duidelijk. Gezien het belang van de veiligheid voor bewoners en gebruikers moet de nieuwe regeling zo worden geformuleerd dat hetzelfde beschermingsniveau wordt vastgelegd.

- Alleen belanghebbenden kunnen door de voorgestelde wijziging nog zienswijzen indienen, terwijl een ieder dat kan in de huidige regeling. Voor deze wijziging is geen reden of aanleiding: het kan er toe leiden dat belanghebbenden ten onrechte niet ontvankelijk worden verklaard.

Gewenste tekst

De voorgestelde artikelen 52c-e, gericht op de (vaststelling van de) operationele strategie(ën) worden geformuleerd overeenkomstig de huidige artikelen 34-36.

Schrijffout

Op p. 20 van de MvT (bovenaan) is ten onrechte artikel 24 genoemd, terwijl 34 is bedoeld.

Art. 122a

In voorgesteld artikel 122a wordt bepaald dat “een nader te bepalen adviseur” door de Minister wordt gevraagd te adviseren of de gevolgen van de winning uit het Groningenveld voor omwonenden, gebouwen of infrastructurele werken of de functionaliteit worden geminimaliseerd. Uit de MvT blijkt dat hierbij wordt gedacht aan TNO. Milieudefensie pleit ervoor om voor het woord “adviseur” “onafhankelijk” te noteren, gezien de grote belangen waar het om gaat. Om die onafhankelijkheid te bevorderen kan een review worden voorgeschreven door een of meer binnen- en/of buitenlandse universiteiten en onderzoeksinstituten:

Conclusie

Het wetsvoorstel is ons inziens niet geschikt om het doel te bereiken waarvoor het zegt te zijn bedoeld, namelijk vermindering en beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld. Het leidt tot verslechtering van de bescherming en de positie van belanghebbenden en het draagt niet bij aan de energietransitie. Wij verzoeken u dan ook om het voorstel drastisch te wijzigen en in lijn te brengen met wat nodig is op basis van het Klimaatakkoord van Parijs.

Hoogachtend,



D. Pols,
Directeur