

Vergaderjaar 2016–2017

33 529

Gaswinning

Nr. 333

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 april 2017

Op 1 maart 2017 heeft de Rechtbank Noord-Nederland vonnis gewezen in de zaak die 127 Groningers hadden aangespannen tegen NAM en de Staat. Graag wil ik uw Kamer met deze brief informeren over de inhoud van dit vonnis, de duiding die ik er aan geef en de vervolgstappen die ik voor mij zie naar aanleiding van dit vonnis.

Inhoud van het vonnis

De rechtbank oordeelt dat de Staat over de periode tot 22 januari 2013 geen onrechtmatig handelen kan worden verweten ter zake van de gaswinning. Dit ligt echter anders voor de periode vanaf het SodM-advies van 22 januari 2013 (bijlage bij Kamerstuk 33 529, nr. 1) tot aan de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 18 november 2015 (Kamerstuk 33 529, nr. 208). Volgens de rechtbank heeft de Staat in die periode onvoldoende invulling gegeven aan zijn zorgplicht uit hoofde van art. 6:162 van het Burgerlijk Wetboek en onrechtmatig gehandeld jegens eisers. De rechtbank heeft de door eisers gevorderde verklaring voor recht van deze strekking toegewezen. De overige vorderingen van eisers tegen de Staat heeft de rechtbank afgewezen omdat eisers het causaal verband tussen het onrechtmatig handelen van de Staat en de schade waarvan zij in deze procedure vergoeding vorderen, niet aannemelijk hebben gemaakt.

Duiding van het vonnis

Wat de rechtbank mij als Minister van Economische Zaken verwijt, is dat ik geen gehoor zou hebben gegeven aan het advies van Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) van 22 januari 2013 (bijlage bij Kamerstuk 33 529, nr. 1) om de gasproductie zo snel als mogelijk en realistisch te beperken. Hierdoor zou ik mijn zorgplicht ten aanzien van de eisers onvoldoende hebben ingevuld. In het licht van dit specifieke oordeel is er voor mij aanleiding dieper in te gaan op het feitenrelaas dat hieraan ten grondslag ligt.

Tot het moment dat de beving bij Huizinge plaatsvond in 2012, was er geen aanleiding om aan te nemen dat de aardbevingsrisico's hoger waren dan tot dan toe was aangenomen. De rechtbank bevestigt dit ook in zijn vonnis. Hoewel de magnitude van de beving bij Huizinge binnen de tot dan toe berekende grenzen is gebleven, waren de gevolgen van de beving zodanig dat de heersende inzichten over het aardbevingsrisico in Groningen bijgesteld moesten worden. Op 22 januari 2013 adviseerde SodM mij om de gaswinning terug te brengen (bijlage bij Kamerstuk 33 529, nr. 1), zo snel en zo veel als mogelijk en realistisch was. SodM onderkende in datzelfde advies dat het veiligheidsbelang moest worden afgewogen tegen andere belangen. Tot die andere belangen waarnaar SodM verwees, behoorde met name het grote belang dat het direct dichtdraaien van de gaskraan er toe zou leiden dat het grootste deel van de Nederlandse bevolking, maar ook vele inwoners van België, Frankrijk en Duitsland, letterlijk in de kou zouden komen te zitten.

Het is de verantwoordelijkheid van SodM om te adviseren over de veiligheidsaspecten. De afweging van dit advies van SodM tegen andere belangen, zoals de leveringszekerheid, is de verantwoordelijkheid van de Minister. Het SodM-advies is dus een van de bouwstenen voor een besluit over de gaswinning.

Ten tijde van het advies van SodM was het precieze verband tussen enerzijds de wijze van winning en het volume van de winning en anderzijds de toenemende seismiciteit niet duidelijk. Datzelfde gold voor het niveau van de winning dat nodig was om aan de eisen van leveringszekerheid te voldoen. Er dienden complexe (bodem)technische aspecten en vele zwaarwegende belangen deugdelijk tegen elkaar te worden afgewogen. Daarom liet ik in 2013 in hoog tempo 14 onderzoeken uitvoeren onder begeleiding van een door mij ingestelde onafhankelijke stuurgroep. Die onderzoeken betroffen niet alleen de – door de rechtbank uitgelichte – mogelijke financiële effecten voor de Staat, de leveringscontracten, de waardedaling van de woningen in het aardbevingsgebied en het leefklimaat en economisch perspectief. Ik heb óók onderzoek laten doen naar:

- preventieve maatregelen ten aanzien van gebouwen;
- de mogelijke effecten van sterkere bevingen op vitale infrastructuur;
- de schade die ontstaat bij sterkere aardbevingen;
- een kaart van gebiedsgrootte bij sterkere aardbevingen;
- de maximale sterkte van aardbevingen;
- alternatieve winningstechnieken;
- mogelijkheden van kwaliteitsconversie en de gevolgen daarvan voor de leveringszekerheid;
- aanbevelingen voor de schadeafhandeling;
- vaststelling van aardbevingsbestendige bouwnormen;
- beoordeling van veiligheidsrisico's.

Voortschrijdend inzicht leidde vervolgens in januari 2014 bij SodM ook tot een aangepast advies (bijlage bij Kamerstuk 33 529, nr. 28): de winning in het kerngebied rond Loppersum moest zoveel mogelijk verminderd worden.

Uit het bovenstaande kan opgemaakt worden dat ik zo snel mogelijk de zaak zoveel als mogelijk heb laten uitzoeken. Vervolgens heb ik steeds in overeenstemming met SodM-adviezen gehandeld, om te beginnen met het drastisch verminderen van de winning rond Loppersum. Naar mijn oordeel kan de door mij geschetste aanpak redelijkerwijs niet tot de conclusie leiden dat de Staat onrechtmatig gehandeld zou hebben. In de onderbouwing van zijn uitspraak verwijst de rechtbank onder andere naar de overwegingen in het vonnis van de Afdeling bestuursrechtspraak

van 22 november 2015, waarbij de instemmingbesluiten met het winningsplan van NAM van januari en juni 2015 vernietigd werden. Die overwegingen zouden namelijk ook van toepassing zijn op de periode voorafgaand aan die waarop de vernietigde besluiten betrekking hebben, met als startpunt de datum van het advies van SodM uit 2013 (bijlage bij Kamerstuk 33 529, nr. 1). Volgens de rechtbank had ik vanaf dat moment een andere afweging moeten maken en de gasproductie toen al moeten terugbrengen en wel zoveel als mogelijk gelet op de leveringszekerheid. In het vonnis is aangegeven dat de Staat niet aannemelijk zou hebben gemaakt dat een eerdere reductie van de winning gelet op de leveringszekerheid niet mogelijk was. Ik wil erop wijzen dat ten tijde van het advies van SodM nog onduidelijk was hoeveel specifiek Groningengas dwingend vereist was om afnemers te verzekeren van betrouwbare levering. Het onderzoek van GTS naar de leveringszekerheid is immers pas in oktober 2013 afgerond. Daarin werd voor het eerst inzichtelijk gemaakt dat de stikstofinstallaties mogelijk zouden kunnen worden ingezet om vermindering van de gaswinning in Groningen deels op te vangen. Hoe dat het beste zou kunnen gebeuren en tot welk niveau van winning dat dan zou kunnen leiden, bleef echter onduidelijk, gezien de vele aannames die aan het onderzoek ten grondslag lagen. Er was, met andere woorden, ook na het onderzoek van GTS geen eenduidig beeld over het niveau van leveringszekerheid waaraan ik had kunnen refereren. Pas in 2015 kwam daar een eenduidig antwoord op.

De rechtbank heeft kortom met de kennis van nu geoordeeld dat ik in 2013 anders had moeten handelen. In mijn optiek had de maatstaf moeten zijn of ik met de kennis van destijds in redelijkheid kon handelen zoals ik toen gedaan heb.

Vervolgstappen

Ik zie in het voorstaande op zichzelf dus voldoende grond om in hogere instantie op te komen tegen het vonnis. Gerechtelijke procedures zijn wat mij betreft echter niet de manier om de aardbevingsproblematiek in Groningen op te lossen. Ondanks een voor de eisers gunstig vonnis, kent een zaak zoals deze – over gevoelens van onveiligheid en teleurstelling in de Staat en NAM – in de praktijk alleen maar verliezers. Ik betreur het zeer dat het zover gekomen is en ik heb gezocht naar wat in het algemeen belang en voor het verlichten van de problematiek in Groningen, hier aangewezen is.

Omdat ik mij ervan bewust ben dat het voorleggen van dit vonnis aan één of meer hogere instanties een langjarige schaduw zal werpen over de totstandkoming van het door mij gewenste vertrouwensherstel, heb ik besloten om af te zien van het zelf instellen van hoger beroep tegen dit vonnis. Mijn inzet is er boven alles op gericht om de aardbevingsproblematiek tezamen met de Groningers aan te pakken buiten de muren van het gerechtsgebouw. De veelheid van maatregelen die zijn en worden genomen, samen met de bestuurders in de regio en de Nationaal Coördinator Groningen, en waarover ik regelmatig met uw Kamer spreek, getuigen daarvan. Zo is onlangs bekend gemaakt dat NAM geen rol meer zal hebben bij de afhandeling van individuele schadegevallen en dat de NCG de regie krijgt over de afhandeling van de schade. Daarnaast is er besloten tot een «schone lei» voor de huidige schadegevallen. Die houdt in dat bewoners met openstaande, niet erkende schades een aanbod van NAM krijgen voor schadeherstel. Verder zal de NCG de komende periode een inventarisatie starten naar een meer integrale aanpak voor de gezondheidseffecten op de inwoners van het aardbevingsgebied. Dit is een uitvloeisel van het onderzoek dat sinds 2016 in opdracht van de NCG door de Rijksuniversiteit Groningen wordt gedaan naar de invloed die de

aardbevingen hebben op de gezondheid, de veiligheidsperceptie en het perspectief op de toekomst van de Groningers.

Mochten de eisers in deze zaak zelf in hoger beroep gaan tegen onderdelen van het vonnis ten aanzien van de Staat, dan zal ik ook zelf mijn grieven tegen dit vonnis naar voren brengen. Daarnaast is niet uit te sluiten dat anderen dan de eisers in toekomstige procedures zullen verwijzen naar dit vonnis. Omdat elke zaak op zijn eigen merites beoordeeld moet worden, behoudt de Staat zich dan de mogelijkheid voor om verweer te voeren, zowel in eerste aanleg als in hoger beroep.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp