

Vergaderjaar 2020–2021

33 529

Gaswinning

Nr. 866

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 maart 2021

Met het inwerkingtreden van de beleidsregels kosten aardbevingsbestendige industrie Groningen en kosten aardbevingsbestendige Infrastructuur is het volledig op afstand zetten van NAM bij de afhandeling van schade en herstel bij versterking een feit. Daarmee is invulling gegeven aan de ambitie uit het regeerakkoord. Dat betekent dat de NAM op geen enkele wijze meer invloed heeft op de schadeafhandeling en de versterkingsoperatie. Burgers en bedrijven kunnen zich rechtstreeks tot de overheid wenden voor de schade afhandeling en de versterkingsoperatie. Tegelijkertijd blijft de financiële verantwoordelijkheid bij NAM. De Staat neemt het op zich om de financiële discussies die hieruit voortkomen met NAM te voeren, daar hoeven bewoners, bestuurders en regionale overheden zich niet langer druk over te maken. Schade- en versterkingsbesluiten blijven ongeacht de uitkomst van discussies met NAM onverkort overeind staan.

Met deze brief informeer ik u, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), over de beleidsregels Industrie en Infrastructuur. Voorts informeer ik u over de financiële discussies met NAM en presenteer ik geactualiseerde meerjarige ramingen voor de uitgaven aan schadeafhandeling en versterken. Ik informeer uw Kamer ten slotte over een ruimere begroting voor het IMG en aanpassing van de regeldrukberekeningen voor aanvragen voor schadevergoeding voor waardedaling.

1. De NAM volledig op afstand

De afgelopen jaren is door alle betrokken partijen hard gewerkt om uitvoering te geven aan het volledig op afstand zetten van NAM. Op 17 maart 2018 werd een eerste resultaat zichtbaar van deze inzet: alle meldingen van fysieke schade werden met terugwerkende kracht vanaf 31 maart 2017 zonder tussenkomst van NAM afgehandeld door de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG). Met de

oprichting van het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) op 1 juli 2020 kunnen Groningers voor alle soorten schade als gevolg van de gaswinning bij de overheid terecht: dus naast fysieke schade ook voor immateriële schade en schade door waardedaling.

Ook bij de versterkingsoperatie is NAM op afstand gezet. Vanaf 1 januari 2020 wordt de versterking van woningen in Groningen uitgevoerd door de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) onder verantwoordelijkheid van de Minister van BZK. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Tijdelijke wet Groningen in verband met de versterking van gebouwen in de provincie Groningen (hierna: wetsvoorstel Versterken, Kamerstuk 35603) waarmee dit in de wet wordt verankerd, wordt door de Eerste Kamer behandeld.

Per 1 juli 2020 is de Beleidsregel vergoeding kosten aardbevingsbestendige nieuwbouw Groningen (hierna: de nieuwbouwwegeling) in werking getreden en daarmee in publieke handen gekomen.

Met ingang van 1 januari jl. is NAM ook bij de laatste regelingen op afstand gezet. Vanaf dat moment kan ook voor de versterking van infrastructuur en industriële installaties bij de overheid worden aangeklopt. Hiertoe zijn twee beleidsregels in werking getreden, die als bijlagen bij deze brief gevoegd zijn¹. Tenslotte zal vanaf dit jaar de seismische dreigings- en risicoanalyse voor de gaswinning uit het Groningenveld niet meer door NAM maar door TNO worden uitgevoerd. Door al deze veranderingen hoeven bewoners, bedrijven en bestuurders zich niet meer tot NAM te wenden voor de afwikkeling van de bovengrondse gevolgen van de gaswinning. Het volledig op afstand zetten van NAM is hiermee gerealiseerd.

Beleidsregels voor industrie en infrastructuur

Met de Beleidsregel vergoeding kosten aardbevingsbestendige industrie Groningen (Stcrt. 2021, nr. 6830 van 9 februari 2021)² kunnen bedrijven in het Groningse aardbevingsgebied die genooddaakt zijn versterkingsmaatregelen te treffen zich vanaf 1 januari jl. tot de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) richten voor een vergoeding. De regeling is in nauwe samenwerking met de NCG en Samenwerkende Bedrijven Eemsmond (SBE) opgesteld. Over de werkwijze van NAM voor de beoordeling en versterking van industriële bedrijven bestond brede tevredenheid. De publiekrechtelijke procedure sluit daar daarom zo dicht mogelijk op aan, waardoor bedrijven zoveel als mogelijk hetzelfde proces van onderzoek en versterken volgen.

Met de Beleidsregel vergoeding kosten aardbevingsbestendige infrastructuur Groningen (Stcrt. 2021, nr. 6682 van 5 maart 2021)³ kunnen beheerders van infrastructurele werken die noodzakelijke maatregelen moeten treffen om de door hen beheerde infrastructuur aardbevingsbestendig te maken een vergoeding aanvragen. Daarvoor kunnen zij zich wenden tot het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK). Door de snel dalende gaswinning is de verwachting dat het beroep op de regeling beperkt zal zijn.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Betaalovereenkomsten

De kosten voor de versterking van industrie, infrastructuur en de nieuwbouwregeling zullen niet meegenomen worden in de heffing die in het wetsvoorstel Versterken is opgenomen. Dit komt omdat de grondslag voor deze regelingen in de beleidsregels ligt en niet de Tijdelijke wet Groningen. De afgelopen periode zijn daarom betaalovereenkomsten voor deze regelingen met NAM gesloten. Alle drie de overeenkomsten zijn als bijlagen bij deze brief gevoegd⁴.

De drie betaalovereenkomsten hebben een looptijd tot 30 september 2025. Wanneer op grond van de regelingen nog uitgaven na de looptijd van de overheid verwacht worden of mogelijk zijn, treden NAM en de Staat met elkaar in overleg over verlenging van de overeenkomsten.

Afgelopen periode is ook gewerkt aan actualisering van de betaalaafspraken met NAM voor de versterkingsoperatie zoals die in de Interim Betalingsovereenkomst Versterken staan (Kamerstuk 33 529, nr. 723). Mede omdat de verwachte inwerkingtreding van het wetsvoorstel versterken nabij is, is besloten om de bestaande betaalovereenkomst, die afgelopen jaar meermaals is verlengd, nog eenmaal te verlengen tot 1 juli 2021. Dit is de verwachte datum van inwerkingtreding van de wet Versterken. Vanaf dat moment zullen de kosten van de versterkingsoperatie via een publiekrechtelijke heffing op NAM verhaald worden. De met NAM afgesloten betaalovereenkomsten zijn bij deze brief gevoegd⁵.

De oorspronkelijke reden om de betaalovereenkomst te actualiseren was dat sinds 1 januari 2020 NAM ook bij de versterkingsoperatie op afstand staat, maar de betaalovereenkomst nog uit gaat van een rol voor het Centrum Veilig Wonen (CVW – het bedrijf dat onder NAM de uitvoering gaf aan de versterkingsoperatie). De verlengde betaalovereenkomst spreekt onder andere over de kosten die het CVW maakt. Desondanks biedt deze overeenkomst wel een grondslag om de voor de veiligheid gemaakte kosten van de versterkingsoperatie bij NAM in rekening te brengen, inclusief de uitvoeringskosten. Op grond van deze betaalovereenkomst heeft NAM de kosten van de versterkingsoperatie die de NCG heeft gemaakt in het eerste en tweede kwartaal van 2020 betaald. De betaling van de factuur over het derde kwartaal heeft NAM opgeschort (zie onderdeel 2 van deze brief).

Mocht voorzien worden dat op 1 juli 2021 het wetsvoorstel Versterken nog niet in werking is getreden, zullen de Staat en NAM in overleg treden over verdere verlenging van de bestaande betaalaafspraken of over alternatieve afspraken zodat NAM net als nu verplicht blijft om voor de versterkingsoperatie te betalen.

2. Financiële afhandeling met NAM

Bewoners, bedrijven en bestuurders in het aardbevingsgebied hoeven met uitzondering van enkele oude schademeldingen⁶ geen (financiële) discussie meer met NAM te voeren. De Staat brengt de kosten bij NAM in rekening met een heffing of een factuur. NAM heeft de mogelijkheid om de heffing of factuur achteraf te betwisten. Overigens geldt dat alle kosten die NAM betaalt voor de schade en versterkingsoperatie uiteindelijk voor circa 73% door de Staat gedragen worden (Kamerstuk 33 529, nr. 501).

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁶ Deze zijn bijvoorbeeld nog onder de rechter. Uw Kamer is hierover in september vorig jaar geïnformeerd (Aanhangsel van de Handelingen II 2019/20, nr. 222).

Schadeafhandeling

Ik heb uw Kamer eerder gemeld dat NAM bezwaren heeft tegen de hoogte van de kosten die bij NAM in rekening zijn gebracht voor de schadeafhandeling door de TCMG in 2018 en 2019 (Kamerstuk 33 529, nr. 837). Ook heeft NAM aangegeven bezwaren te hebben tegen een deel van de kosten die zijn doorbelast voor de kosten die de TCMG in 2020 heeft gemaakt. De kosten die gedurende de TCMG-periode zijn doorbelast, zijn door NAM betaald op basis van twee met uw Kamer gedeelde privaatrechtelijke overeenkomsten uit 2018 en 2019 (Kamerstuk 33 529, nr. 428 en Kamerstuk 33 529, nr. 680).

NAM heeft in een brief kenbaar gemaakt dat NAM onder andere van oordeel is dat de TCMG het bewijsvermoeden in een te groot gebied toepast en dat de lat om het bewijsvermoeden te ontzenuwen te hoog ligt. Deze brief is, mede aan de hand van een reactie van het IMG aan EZK, van antwoord voorzien. NAM heeft nog geen verdere concrete stappen gezet voor het beslechten van dit geschil. Uit de betaalovereenkomsten volgt dat NAM een arbitrageprocedure kan beginnen over de vraag of de TCMG meer heeft uitgekeerd dan zij bij de uitoefening van haar taak op grond van het Besluit mijnbouwschade Groningen (het met toepassing van het civielrechtelijke aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht bestuursrechtelijk afhandelen van aanvragen om vergoeding van schade) zou moeten doen. Mocht een arbitragepanel van oordeel zijn dat NAM (deels) gelijk heeft dan kunnen niet alle kosten van de TCMG aan NAM worden doorbelast.

Sinds 1 juli 2020 is de TCMG opgegaan in het IMG. Op basis van de Tijdelijke wet Groningen worden de kosten die het IMG maakt, aan NAM doorbelast via een heffing. De heffing is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht waar bezwaar en beroep tegen open staat. De eerste heffing die aan NAM is opgelegd betreft de kosten die het IMG heeft gemaakt in het eerste kwartaal van zijn bestaan (het derde kwartaal van 2020). NAM heeft deze heffing voldaan en is pro forma in bezwaar gegaan. Dat betekent dat NAM het bezwaar nog niet van gronden heeft voorzien. NAM vraagt daarnaast om meer informatie om te kunnen beoordelen of het bedrag van de heffing terecht bij NAM in rekening is gebracht. Op dit moment wordt het informatieverzoek bestudeerd. Na afronding van de bezwaarprocedure kan NAM eventueel in beroep tegen het heffingsbesluit bij de rechtbank en in hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De uitspraak in het bezwaar of door de rechtbank en eventueel de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State kan tot gevolg hebben dat een deel van de door het IMG gemaakte kosten niet bij NAM in rekening kunnen worden gebracht.

Versterking

Sinds 1 januari 2020 wordt de versterkingsoperatie volledig publiek uitgevoerd. Tot het moment dat het wetsvoorstel Versterken in werking treedt worden de kosten daarvan achteraf via een factuur op basis van de eerdergenoemde Interim Betalingsovereenkomst Versterken bij NAM in rekening gebracht. Vanaf de inwerkingtreding van de wet worden deze kosten via een heffing op NAM verhaald. Bij de tweede supplettoire begroting van het Ministerie van BZK (Kamerstuk 35 650 VII, nr. 2) is aan uw Kamer gemeld dat de kosten die in het eerste en tweede kwartaal van 2020 zijn gemaakt in het kader van de versterkingsopgave in Groningen van NAM zijn ontvangen en dat de bijdrage van NAM voor het derde kwartaal voor het einde van 2020 werd verwacht. De Minister van BZK heeft uw Kamer op 14 december 2020 geïnformeerd deze betaling niet

meer in 2020 te verwachten (Kamerstukken 35 570 VII, 35 570 IIB en 35 570 IIA, nr. 84).

Bij de betaalde kosten van de versterkingsoperatie over het eerste en tweede kwartaal van 2020 heeft NAM per brief aangegeven onder voorbehoud te betalen. NAM heeft gevraagd om meer informatie zodat het bedrijf tot een standpunt kan komen of deze kosten terecht aan NAM zijn gefactureerd. Het belangrijkste aandachtspunt van NAM is dat NAM stelt dat de NPR 9998, waarmee beoordeeld wordt of gebouwen aan de veiligheidsnorm voldoen, te conservatief zou zijn en te conservatief zou worden toegepast. Daarnaast stelt NAM dat de kosten van de versterkingsoperatie alleen bij NAM in rekening gebracht kunnen worden wanneer deze gebaseerd zijn op de meest recente inzichten. De in rekening gebrachte kosten voor het derde kwartaal van 2020 heeft NAM, ondanks het verstrijken van de betaaltermijn, nog niet voldaan. NAM meent, na hierover te zijn aangesproken door haar externe accountant, dat de factuur onvoldoende informatie bevat om de kosten te verantwoorden in haar boekhouding en jaarrekening. De Minister van BZK is hierover met NAM in gesprek.

Ik zal er streng op toezien dat alle kosten die bij NAM in rekening kunnen worden gebracht, ook in rekening zullen worden gebracht. De mogelijkheid dat de discussies met NAM uitmonden in juridische procedures is reëel. Het kabinet bereidt zich daarop voor en zal daarbij geen juridische middelen onbenut laten.

3. Ramingen kosten schade en versterken

Omdat NAM op afstand staat, lopen alle uitgaven via de Rijksbegroting. Zoals eerder beschreven worden alle kosten voor de schadeafhandeling en versterking die nodig is voor de veiligheid bij NAM in rekening gebracht. De afgelopen periode is in beeld gebracht wat de verwachte uitgaven zijn aan uitvoering, schadeafhandeling en versterking. Daarmee wordt de grove raming tot en met 2030 van 3,5 tot 5,5 miljard euro die in 2018 met uw Kamer is gedeeld geactualiseerd (Kamerstuk 33 529, nr. 524).

Sinds 2018 heeft een aantal ontwikkelingen plaatsgevonden die ervoor zorgen dat een nieuwe raming van de kosten kan worden opgesteld. Een belangrijke ontwikkeling is dat het Groningenveld eerder zal sluiten dan het jaar 2030 waarmee eerder rekening werd gehouden (Kamerstuk 33 529, nr. 850). Daarnaast is NAM op afstand gezet zoals in paragraaf 1 van deze brief beschreven, en is het IMG ook begonnen met het vergoeden van schade door waardedaling (Kamerstuk 33 529, nr. 767) en start het binnenkort met het vergoeden van immateriële schade (Kamerstuk 33 529, nr. 802). Verder geven de bestuurlijke afspraken die het kabinet in november 2020 gemaakt heeft met de regio ook meer duidelijkheid over de versterkingsoperatie, evenals over de typologie-aanpak die nu in voorbereiding is (Kamerstuk 33 529, nr. 830).

Op basis van de huidige kennis over de schadeafhandeling en de uitvoering van de versterkingsoperatie bedraagt de raming van de uitgaven aan schadeherstel, versterking en de uitvoeringskosten hiervan in de orde van 8,5 miljard euro. Dit betreft een inschatting van de totale te verwachten kosten van de versterkingsoperatie vanaf 2021 en de kosten voor de schadeafhandeling van 2021 tot en met 2027. Dit is exclusief de middelen voor de bestuurlijke afspraken van 6 november jl. Het bedrag is uit te splitsen in 3,4 miljard euro voor schade en 5 miljard euro voor versterken. Bij het bedrag voor versterken is onder meer rekening gehouden met een aantal aannames zoals de scope van de opgave, het gebruik en effect van de typologie benadering, het aantal mensen dat

gebruik wil maken van herbeoordelingen, onvoorzien, etc. Onder meer afhankelijk van de mate waarin deze aannames zich ook in de praktijk voordoen, kunnen de kosten ook lager worden. Hogere versterkingskosten zijn ook niet uit te sluiten, maar de verwachting is dat met de aanpak van de versterkingsopgave en recent ingezet beleid dit niet voor de hand ligt. Voor zowel schade als versterken geldt nadrukkelijk dat dit ramingen zijn; eigen aan ramingen is dat er een grote onzekerheidsmarge is. De ramingen zullen in de voorjaarsnota worden opgenomen.

Bij deze cijfers dient nogmaals te worden opgemerkt dat het om ramingen gaat en deze – zoals altijd met ramingen – daarom met een grote mate van onzekerheid omgeven zijn. De ramingen zullen onderhevig zijn aan wijzigingen gelet op momenteel onbekende toekomstige ontwikkelingen en omstandigheden, zowel voor schade als versterken. Schade wordt afgehandeld door het IMG en moet worden vergoed; voor de versterkingsopgave beoordelen onafhankelijke experts wat noodzakelijk is voor de veiligheid. De heffingen worden achteraf, nadat de kosten gemaakt zijn, opgelegd aan NAM en zijn gebaseerd op de daadwerkelijke kosten. De ramingen spelen daarin geen enkele rol.

In het Akkoord op Hoofdpijnen uit 2018 heb ik met Shell en ExxonMobil afspraken gemaakt over garanties en passende zekerheden om te bewerkstelligen dat NAM ook in de toekomst in staat is haar verplichtingen na te komen zoals ook de Staat zich eraan heeft gecommiteerd dat EBN aan haar verplichtingen kan voldoen (Kamerstuk 33 529, nr. 493).

4. Overige onderwerpen

Ruimere begroting voor afhandeling van schade door waardedaling

In de ontwerpbegroting 2021 van EZK is aan uw Kamer gemeld dat dit jaar 245 miljoen euro zou worden uitgekeerd aan schade door waardedaling. Ik heb van het IMG voor de waardedalingsregeling een aangepaste begroting voor 2021 ontvangen van 515 miljoen euro. Deze bijstelling zal ik budgettair verwerken in de eerste supplettoire begroting 2021. De uitgaven voor de waardedalingsregeling zal ik met een heffing bij NAM in rekening brengen. Per saldo leidt dit niet tot een overschrijding van het betreffende begrotingsartikel.

Aanpassing regeldrukberendingen

Het Adviescollege toetsing Regeldruk heeft mij gewezen op een verkeerde regeldrukberending voor aanvragen voor schadevergoeding voor waardedaling.⁷ Van deze gelegenheid wil ik gebruik maken om dit te corrigeren. De regeldrukberending die is opgenomen in de nota van toelichting bij het Besluit Tijdelijke wet Groningen kwam uit op een regeldrukbesparing van maximaal 12,93 miljoen euro. De juiste uitkomst is echter een regeldrukbesparing van maximaal 3 miljoen euro. Er is sprake van een regeldrukbesparing doordat het IMG gebruik maakt van de landelijke voorziening WOZ. Burgers hoeven in dit systeem niet zelf een WOZ-beschikking mee te sturen bij hun aanvraag voor een schadevergoeding voor waardedaling. In de toelichting bij het besluit is bij de berekening van de regeldrukbesparing abusievelijk uitgegaan van een aanvraag voor vergoeding van fysieke schade aan gebouwen en werken.

De juiste berekening is als volgt: de tijd die gedupeerden kwijt zijn aan een aanvraag voor schadevergoeding voor waardedaling waarbij zij zelf een WOZ-beschikking dienen mee te sturen, wordt op gemiddeld 6 uur

⁷ <https://www.atr-regeldruk.nl/bsluit-tijdelijke-wet-groningen/>.

geschat.⁸ Uitgaande van een verwacht aantal aanvragen tussen de 95.000 en 100.000 en een ingeschat uurloon van 15 euro per uur (conform het handboek Meting Regeldrukkosten) komt de regeldruk uit op een bedrag tussen de 8,55 en 9 miljoen euro. In de huidige situatie, inclusief gebruik van de landelijke voorziening WOZ, is de inschatting dat een aanvraag gemiddeld 4 uur in beslag neemt. De totale regeldruk komt daarmee momenteel uit op een bedrag tussen de 5,7 en 6 miljoen euro.⁹ Dit levert dus een gemiddelde tijdsbesparing per aanvraag op van 2 uur. De regeldrukbesparing komt daarmee uit op een bedrag tussen de 2,85 en 3 miljoen euro en niet het eerder gecommuniceerde bedrag van maximaal 12,93 miljoen euro.¹⁰

Tot slot

Aan het einde van deze kabinetsperiode is in Groningen een grote omwenteling bereikt. Zowel voor de schadeafhandeling, de versterking als voor overige regelingen geldt dat bewoners en bedrijven in Groningen terecht kunnen bij de overheid. Zij hoeven niet meer bij NAM aan te kloppen. Daarmee zijn voor alle betrokkenen de waarborgen en de bescherming die het publiekrecht kent van toepassing. De Staat neemt het op zich om de financiële discussies die hieruit voortkomen met NAM te voeren, daar hoeven bewoners, bestuurders en regionale overheden zich niet langer druk over te maken. Schade- en versterkingsbesluiten blijven ongeacht de uitkomst van discussies met NAM onverkort overeind staan. Hiermee is de ambitie uit het Regeerakkoord om NAM definitief op afstand te plaatsen gerealiseerd. Samen met de versnelde afbouw van de gaswinning uit het Groningenveld, de op 6 november gemaakte bestuurlijke afspraken over de versterking, het Nationaal Programma Groningen en de Toekomstagenda Groningen, is een belangrijke stap gezet om de negatieve gevolgen van de gaswinning bij de bron aan te pakken en een perspectief zonder gaswinning voor Groningen neer te zetten.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
B. van 't Wout

⁸ Aan de verschillende handelingen worden de volgende uren toegekend: inloggen DigiD, controleren en aanvullen gegevens 2,5 uur; WOZ invoeren 2 uur; Bezwaar 1½ uur. Wanneer de WOZ automatisch wordt ingevuld, scheelt dit de aanvrager 2 uur.

⁹ Het hier genoemde aantal uren is hoger dan eerder genoemd in de nota van toelichting bij het Besluit Tijdelijke wet Groningen. Doordat de regeling nu in de praktijk van start is gegaan kan een betere inschatting worden gemaakt van de verwachte tijdsbesteding. Daarnaast is ook de gemiddelde tijd per aanvraag meegenomen voor een bezwaarprocedure.

¹⁰ In de vergelijking die in de nota van toelichting bij het Besluit Tijdelijke wet Groningen werd gemaakt met aanvragen voor fysieke schade aan gebouwen en werken was de berekende tijdswinst 8,62 uur. De grotere tijdswinst die in de toelichting op het besluit is berekend komt onder meer doordat vergeleken is met de situatie dat onder andere een fysieke schadeopname moet worden uitgevoerd.