

Vergaderjaar 2023–2024

36 566

Wijziging van de Tijdelijke wet Groningen in verband met het herstel van omissies en het aanbrengen van verduidelijkingen

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 21 december 2022 en het nader rapport d.d. 30 mei 2024, aangeboden aan de Koning door de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 27 oktober 2022, nr. 2022002343, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 21 december 2022, nr. W18.22.0206/IV, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel heeft de Afdeling advisering (hierna: de Afdeling) aanleiding gegeven om opmerkingen te maken over de bevoegdheidsafbakening bij interactie met kleine velden en doorbelasting van kostenvergoeding. In verband daarmee is aanpassing van de toelichting wenselijk voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

Graag ga ik op deze opmerkingen in het navolgende in. De tekst van het advies treft u hieronder aan, met tussengevoegd de reactie daarop.

Bij Kabinetsmissive van 27 oktober 2022, no. 2022002343, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Tijdelijke wet Groningen in verband met de toepassing van het bewijsvermoeden op de gasopslag in Grijpskerk, het herstel van omissies en het aanbrengen van verduidelijkingen, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe een aantal knelpunten die bij de invoering van de Tijdelijke wet Groningen en bestuurlijke afspraken naar voren zijn

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

gekomen, weg te nemen. Voorts bevat het wetsvoorstel een aantal wijzigingen in het artikel over de heffing van kosten aan de NAM en een uitbreiding van de taak van het Instituut Mijnbouwschade Groningen (hierna: het Instituut) tot de afhandeling van schade als gevolg van de gasopslag Grijpskerk, inclusief de toepassing van het wettelijk bewijsvermoeden.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt een opmerking over een mogelijke samenloop van de bevoegdheid van het Instituut en de Commissie Mijnbouwschade. Zij adviseert ook de grondslag voor het doorbelasten van de kostenvergoeding aan de NAM dragend te motiveren. In verband hiermee is aanpassing van de toelichting wenselijk.

1. Bevoegdheidsafbakening bij interactie met kleine velden

Voorgesteld wordt dat het Instituut verantwoordelijk wordt voor de afhandeling van schade die mogelijkervijze ontstaat ten gevolge van de gasopslag Grijpskerk en tevens het wettelijk bewijsvermoeden uit te breiden tot de gasopslag Grijpskerk.

De gasopslag Grijpskerk is omringd door enkele kleine gasvelden, ten aanzien waarvan de Commissie Mijnbouwschade bevoegd is om te adviseren over de behandeling van meldingen van mijnbouwschade en verzoeken om vergoeding daarvan onafhankelijk te beoordelen. In die gevallen geldt het bewijsvermoeden niet. Het Instituut en het Staatstoezicht op de Mijnen hebben naar voren gebracht dat het voor de uitvoeringspraktijk van belang is om in de toelichting te vermelden dat het Instituut met toepassing van het bewijsvermoeden bevoegd is voor schade in het effectgebied. Het effectgebied is het gebied waar mogelijk schade is ontstaan door de gasopslag Grijpskerk. Dat gebied omsluit mede het gebied waar sprake is van de kans op schade door interactie met omliggende velden.

De toelichting merkt hierover op dat wanneer de schade optreedt binnen het effectgebied van de gasopslag Grijpskerk het Instituut bevoegd is. Eventuele afspraken over wie bevoegd is met betrekking tot de afhandeling van schade als gevolg van mogelijke gecombineerde effecten van mijnbouwactiviteiten in kleine velden van de gasopslag Grijpskerk behoren niet tot de reikwijdte van deze wetwijziging, aldus de toelichting.

Gelet op de positie van burgers en het belang van een optimale en begrijpelijke dienstverlening is het niettemin wenselijk dat de regering de totstandkoming van deze afspraken bevordert en daarvan ook rekenschap geeft in de toelichting. Artikel 2, derde lid, onderdeel d, van het instellingsbesluit Commissie Mijnbouwschade biedt daarvoor de nodige ruimte. Zonder dergelijke afspraken bestaat immers het gevaar dat beide organen naar elkaar verwijzen, omdat hun bevoegdheid afhangt van de vraag of de schade binnen het effectgebied is veroorzaakt door hetzij de gasopslag Grijpskerk, hetzij door de interactie met andere velden, waar het bewijsvermoeden niet geldt.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

De voorgestelde uitbreiding van het wettelijk bewijsvermoeden tot de gasopslag Grijpskerk, zoals dat was opgenomen in artikel II van het wetsvoorstel, met de bijbehorende toelichting in paragraaf 2.8 van het algemeen deel van de toelichting en de bijbehorende artikelsgewijze toelichting, is geschrapt. Reden daarvoor is dat tijdens de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Tijdelijke wet Groningen in verband met de versterking van gebouwen in de provincie Groningen

(Kamerstukken 35 603) in de Tweede Kamer een amendement is aangenomen² waarmee het wettelijk bewijsvermoeden van toepassing is verklaard op de gasopslag Grijpskerk. Dat wetsvoorstel is inmiddels tot wet verheven en in werking getreden. Daarmee is artikel II overbodig geworden. Ook is uit het opschrift van het wetsvoorstel de verwijzing naar de toepassing van het bewijsvermoeden op de gasopslag in Grijpskerk geschrapt.

In reactie op de opmerking van de Afdeling kan ik melden dat het Instituut en de Commissie Mijnbouwschade (CM) reeds samenwerkingsafspraken hebben gemaakt over de werkwijze in situaties waarin er sprake is van schade, die mogelijk ontstaan is als gevolg van gecombineerde effecten van mijnbouwactiviteiten in de nabijheid van het Groningenveld, Norg of Grijpskerk. Voorts zal ten gevolge van wijzigingen in de werkwijze voor de schadeafhandeling³ in de praktijk een zeer beperkt aantal bewoners nog in de situatie verkeren waarin gemelde schade zowel door het IMG als door de CM moet worden beoordeeld. Alleen als het IMG toetst op de oorzaak van de schade en vermoedt dat die kan liggen in andere mijnbouw dan de gaswinning uit het Groningenveld of de gasopslagen Norg en Grijpskerk, kan dit aan de orde zijn. Om ook in die situaties zorg te dragen voor een schadeafhandeling die menselijker, milder en makkelijker is voor bewoners hebben de CM en het IMG een gezamenlijke verkenning uitgevoerd teneinde de samenwerking te intensiveren en te gaan werken met een één-loket-werkwijze. Het uitgangspunt hierbij is dat bewoners niet meer te maken krijgen met verschillende procedures bij twee instanties, maar na één procedure uitsluitel krijgen over alle schade. De CM en het IMG doen nu onderzoek naar de consequenties van hun werkwijze. Beide organisaties behouden hierbij vooralsnog hun bestaande bevoegdheden.

2. Doorbelasting kostenvergoeding

Het wetsvoorstel wijzigt artikel 15 van de wet. In dit artikel wordt bepaald welke kosten in rekening kunnen worden gebracht bij de NAM. In de eerste plaats wordt een verwijzing opgenomen naar de kosten, genoemd in artikel 2, negende lid en elfde lid. Dit betreft kosten als gevolg van maatregelen of vergoedingen die leiden tot versterking van een gebouw (mits dit geen versterkingsmaatregelen in de zin van de wet zijn) en het oplossen van knelpunten die als gevolg van de schade zijn ontstaan. In de tweede plaats wordt de vergoeding die gedupeerden ontvangen voor kosten in het kader van juridische begeleiding in de bezwaarfase aangemerkt als kosten die worden gemaakt om de nadelige gevolgen van de gaswinning te bestrijden.

In de toelichting bij het besluit wordt onvoldoende aandacht besteed aan de grondslag voor deze doorbelasting. Gezien het uiteenlopende karakter van de hiervóór genoemde categorieënkosten is het de vraag of deze kosten in een voldoende nauw verband staan met de aansprakelijkheid van de NAM voor mijnbouwschade in Groningen. De Afdeling adviseert, net als in haar advies van 22 december 2021,⁴ de grondslag voor het doorbelasten van deze kosten nader te motiveren.

Aan de opmerking van de Afdeling is gevolg gegeven door per genoemde kostenpost nader aan te geven waarom deze binnen de reikwijdte van de heffing op de NAM valt. Daarbij is ook nader ingegaan op de aansprakelijkheid van de NAM. Naar aanleiding van het advies is artikel 15 herzien.

² Kamerstukken II 2020/21, 35 603, nr. 44 en Handelingen II 2020/2021, nr. 60, item 8.

³ Kamerstukken II 2022/23, 33 529, nr. 1175.

⁴ Advies van 22 december 2021, Kamerstukken II 2021/22, 36 094, nr. 4.

Dit houdt in dat in artikel 15, eerste lid, onderdeel b, de aansprakelijkheid van de NAM meer centraal wordt gesteld door het hefbaar maken van de kosten gemaakt door de overheid in verband met de uitvoering van overige maatregelen ter bestrijding van de nadelige gevolgen van de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld, of van de gasopslag Norg of de gasopslag Grijpskerk. Het genoemde onderdeel vormt onder andere de grondslag voor het heffen van de kosten voor de taken, genoemd in artikel 2, derde lid, onderdeel c (de overlastvergoeding), achtste lid (andere taken van het Instituut) en elfde lid (het oplossen van knelpunten), voor zover deze kosten zijn gemaakt ter bestrijding van de genoemde nadelige gevolgen.

In samenhang met deze wijzigingen is ook voor de heffing ten aanzien van het onderwerp versterking een wijziging aangebracht door aanpassing van artikel 15, eerste lid, onderdeel c, om ook hier dichter aan te sluiten bij de aansprakelijkheid van de NAM. Aangesloten is bij artikel 13ba van de Tijdelijke wet Groningen, omdat dat artikel de plicht van de Minister van EZK bevat om alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem gevegd kunnen worden om te voorkomen dat als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld de veiligheid wordt geschaad. Deze zorgplicht rustte voorheen op de NAM en dient dus als basis voor de aansprakelijkheid van de NAM.

Paragraaf 2.5 van het algemeen deel van de toelichting en de artikelsgewijze toelichting bij artikel 15 zijn aangepast in lijn met bovenstaande wijzigingen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De Vice-President van de Raad van State
Th.C. de Graaf*

3. Overige wijzigingen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt een aantal wijzigingen in het voorstel aan te brengen. Naast wetstechnische wijzigingen gaat het om de volgende wijzigingen.

Artikel I, onderdeel A (oud), vervalt omdat de inwerkingtreding van de Wet van 19 april 2023 tot wijziging van de Tijdelijke wet Groningen in verband met de versterking van gebouwen in de provincie Groningen (Stb. 2023, 164) en de Wet van 19 april 2023 tot wijziging van het voorstel van wet tot wijziging van de Tijdelijke wet Groningen in verband met de versterking van gebouwen in de provincie Groningen (novelle verbetering uitvoerbaarheid) (Stb. 2023, 165), op 1 juli 2023, hier al in voorzien.

Door het toevoegen van een nieuw subonderdeel 3 in artikel I, onderdeel B, worden benodigde expliciete grondslagen voor gegevensverwerking onder de Algemene verordening gegevensbescherming compleet gemaakt. Per abuis ontbrak een grondslag voor het verwerken van gegevens, anders dan gegevens over gezondheid, door het Instituut ter uitvoering van het oplossen van knelpunten die als gevolg van schade zijn ontstaan als bedoeld in artikel 2, elfde lid van de Tijdelijke wet Groningen.

In artikel I is een nieuw onderdeel C ingevoegd, dat voorziet in taakuitbreiding van het Adviescollege Veiligheid Groningen. De kerntaak van Adviescollege blijft hetzelfde, maar er is een verbreding doorgevoerd. Er is een bredere blik op veiligheid nodig in de versterkingsoperatie en

bovendien wordt gehoor gegeven aan de betreffende aanbeveling in het rapport «Groningers boven gas».

In het nieuwe onderdeel D, subonderdeel 2, van artikel I, is in artikel 13i, tweede lid, een vergoeding aan een eigenaar mogelijk voor de door hem geleden schade door een beoordeling van zijn gebouw (bijvoorbeeld inkomstenderving doordat die eigenaar thuis aanwezig moest zijn voor de opname die nodig is voor de beoordeling) in het geval bij de beoordeling is gebleken dat zijn gebouw *wel* aan de veiligheidsnorm voldoet. Deze mogelijkheid ontbrak abusievelijk. De Tijdelijke wet Groningen bevat die mogelijkheid tot vergoeding al, indien een gebouw *niet* voldoet aan de veiligheidsnorm.

Het eerdere onderdeel 3 vervalt. Dat onderdeel zag op de situatie dat de Minister kan besluiten tot niet-versterken van een gebouw als de eigenaar niet wil meewerken aan de voorbereiding van het versterkingsbesluit (mits de belangen van gebruikers of derde belanghebbenden niet worden geschaad). Bij nader inzien hoort deze bepaling thuis in artikel 13k, dat de Minister al de mogelijkheid geeft te besluiten dat een gebouw niet wordt verstrekt als hij door toedoen van de eigenaar niet kan vaststellen of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet. De betreffende wijziging is opgenomen in het nieuwe onderdeel F.

In het nieuwe onderdeel D, subonderdelen 4 en 5, wordt door wijziging van artikel 13i, vijfde en zesde lid, het onderscheid verduidelijkt tussen de situatie dat een eigenaar bedenkingen indient tegen de beoordeling, en de situatie dat de eigenaar een verzoek doet tot het niet versterken van een gebouw. Het indienen van bedenkingen tegen de beoordeling kan, maar hoeft niet samen te gaan met het verzoeken tot niet-versterken.

In artikel I is in het nieuwe onderdeel E in subonderdeel 1, subonderdeel a, aan artikel 13j, eerste lid, onderdeel b, toegevoegd, dat het versterkingsbesluit ook de aanspraak van de eigenaar op vergoeding van de kosten voor de voorbereiding van de versterkingsmaatregelen bevat (als die kosten aan de orde zijn). Dit ontbrak per abuis. Ook is met subonderdeel a de akte van cessie voor versterking geschrapt. Deze was met het wetsvoorstel al geschrapt bij de voorbereiding van een versterkingsbesluit (de wijziging van artikel 13i, vierde lid, in het nieuwe onderdeel D, subonderdeel 3), maar gebleken is dat de cessie in het geheel niet noodzakelijk is. Het schrappen leidt ook tot een vermindering van administratieve lasten.

Met subonderdeel 1, subonderdeel b, wordt aan artikel 13j, eerste lid, een nieuw onderdeel c toegevoegd waarin is opgenomen dat de eigenaar een vergoeding krijgt voor schade door versterking. Deze bepaling, reeds opgenomen in de algemene maatregel van bestuur die deze grondslag uitwerkt, wordt daarmee overgeheveld naar wetsniveau. Daarmee komt de regeling op hetzelfde niveau als de gelijksoortige vergoeding voor de rechtmatige gebruiker van een gebouw, niet zijnde de eigenaar (artikel 13m).

Er is aan artikel I een onderdeel G toegevoegd dat de betrokken partijen in een samenwerkingsovereenkomst afspraken maken over de onderlinge afstemming van besluiten, nodig bij de voorbereiding van een versterkingsbesluit. Dit is ter vervanging van de coördinatiebepaling die in de artikelen III en VI waren opgenomen. In verband daarmee is ook de verwijzing in artikel 19a, eerste lid, naar artikel 13l, eerste lid, geschrapt (artikel I, onderdeel J). Gebleken is dat deze coördinatiebepaling niet uitvoerbaar is. Het doel kan ook worden bereikt via een samenwerkingsovereenkomst, die (al bestaande afspraken) wettelijk verankert.

Het nieuwe onderdeel H in artikel I ziet op aanpassing van artikel 13n door te verduidelijken dat ook «de afwikkeling van schade door het Instituut» en «de uitvoering van de versterkingsmaatregelen door de overheid» in respectievelijk het schadeafhandelingsproces en het versterkingsproces voor vergoeding van rechtsbijstand (eerste lid) en van bouwkundige en financiële advisering (vierde en vijfde lid) in aanmerking komen. Door de oorspronkelijke formulering in het artikel zou het misverstand kunnen ontstaan dat genoemde fases geen aparte fases zouden zijn die voor bijstand in aanmerking komen. Dit is wel het geval en om die reden worden nu alle fases apart genoemd. Ook wordt met deze wijziging duidelijk gemaakt dat het, conform de intentie van het (gewijzigde) amendement over rechtsbijstand, zoals deze blijkt uit het verslag van het wetgevingsoverleg d.d. 6 december 2022⁵, gaat om vergoeding van rechtsbijstand (eerste lid) en bouwkundige en financiële advisering ten aanzien van het optreden van de overheid, inclusief de gemeenten in het aardbevingsgebied die de versterkingsoperatie uitvoeren. Het vijfde lid is verder uitgebreid naar bouwkundige en financiële advisering ten behoeve van de uitvoering van de versterkingsmaatregelen in eigen beheer indien de eigenaar hieraan behoefte heeft, naast de uitvoering door de Minister van Economische Zaken en Klimaat, en naar de fase vóór het opleveren van het beoordelingsrapport. Het eerste was in de praktijk al het geval, maar wordt nu van een betere grondslag voorzien, en het tweede is een gedeeltelijke uitbreiding ten gunste van de bewoners die in de fase van beoordeling onverhoopt ondersteuning nodig hebben. Verder is een zesde lid ingevoegd waarmee de mogelijkheid wordt geopend om bij algemene maatregel van bestuur het vijfde lid van overeenkomstige toepassing te verklaren indien de versterking niet door de Minister van Economische Zaken en Klimaat wordt uitgevoerd.

Tot slot is artikel III (nieuw) dat de inwerkingtreding regelt aangepast. De bepaling die ziet op de vergoeding van de door eigenaar geleden schade die een direct gevolg is van de beoordeling of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet, het schrappen van de akte van cessie voor versterking en de toevoeging dat het versterkingsbesluit ook de aanspraak van de eigenaar op vergoeding van de kosten voor de voorbereiding van de versterkingsmaatregelen bevat (zoals opgenomen in artikel I, onderdelen D, subonderdelen 2 en 3, en E, subonderdeel 1, subonderdeel a) werken terug tot en met 1 juli 2023. Al deze wijzigingen zijn in het belang van de eigenaren.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
J.A. Vijlbrief

⁵ Kamerstukken II, 2022/23, 36 200 XIII, nr. 118, blz. 15 en 16.