

WOB verzoek Milieudefensie over gaswinningsbesluit 2016

Op 26 mei 2016 deed Milieudefensie een WOB-verzoek bij het ministerie van Economische Zaken (EZ) waarbij zij vroeg naar alle correspondentie tussen de NAM/Shell en EZ over de gaswinning in Groningen in de periode 18 november 2015, de dag waarop de Raad van State het winningsbesluit 2015 vernietigde, tot heden.

Milieudefensie deed dit WOB-verzoek omdat zij het vermoeden had dat bij de totstandkoming van het nieuwe conceptwinningsbesluit, het besluit dat ten grondslag ligt aan het definitieve instemmingsbesluit van 1 oktober 2016, de NAM/Shell veel meer invloed had dan wenselijk is.

Analyse van de verstrekte stukken laat inderdaad een beeld zien van nauwe samenwerking tussen de NAM/Shell en EZ in de totstandkoming van het nieuwe gaswinningsbesluit. De NAM/Shell en EZ stemmen werkelijk alles met elkaar af, tot aan beantwoording van Kamervragen, het opstellen van Kamerbrieven en reacties richting de media aan toe. Hier is geen sprake meer van een privaat bedrijf dat door de overheid regels opgelegd krijgt, van een overheid die door een privaat bedrijf voorgeschreven krijgt hoe ze moet handelen. Onacceptabel, vindt Milieudefensie.

De volledige documentatie is te downloaden op de website van de Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/wob-verzoeken/2016/09/09/besluit-wob-verzoek-over-gaswinning-in-groningen>. Hieronder worden een aantal specifieke onderwerpen toegelicht:

Wie bepaalt de koers van het ministerie van Economische Zaken?

Het ministerie heeft de taak de NAM/Shell voor te schrijven hoeveel gas ze mag winnen uit het Groningenveld, via het gaswinningsbesluit. En het heeft de taak de NAM/Shell te controleren, via het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM). Je zou verwachten dat er dus een zekere afstand bestaat tussen beide partijen, waarbij de NAM/Shell informatie aanlevert en EZ deze beoordeelt. We hebben hier immers niet te maken hebben met een staatsbedrijf maar met een private onderneming die goud geld verdient met de gaswinning.

Uit de correspondentie tussen de NAM/Shell en EZ blijkt echter dat de afstand tussen beide partijen minimaal is. EZ vraagt de NAM/Shell regelmatig om uitgebreide input op beleidsstukken en andere documenten. Vervolgens presenteert het ministerie de gezamenlijk geformuleerde standpunten als standpunten van het ministerie, zonder de inmenging van de NAM/Shell te benoemen.

Een aantal opvallende voorbeelden:

- [Stuk 38]: EZ vraagt de NAM/Shell om commentaar op de zogenaamde 'verwachtingenbrief', een brief waarin staat wat EZ verwacht dat de NAM/Shell in het winningsplan opneemt. Dus EZ stuurt een brief aan de NAM/Shell met daarin de eisen voor het winningsplan maar checkt wel van tevoren even of de NAM/Shell deze eisen wel oké vindt.
- [Stuk 127]: EZ en Shell stemmen uitgebreid af hoe EZ in de media gaat reageren op de uitgelekte lobbybrief van Shell aan de Tweede Kamer waarin Shell suggereert geen schadevergoedingen te kunnen betalen als de gaswinning verder omlaag gaat.
- [Stuk 128]: minister Kamp verwacht vragen over de gaswinning in Groningen tijdens het vragenuur en stemt van tevoren af met de NAM/Shell hoe te antwoorden op deze vragen.
- [Stuk 141]: EZ en de NAM/Shell stemmen uitgebreid af hoe EZ gaat reageren op het boek *De Gaskolonie* waarin onderzoeksjournalisten hebben uitgezocht hoe de besluitvorming rondom de gaswinning in recordjaar 2013 tot stand is gekomen.

Chanteert de NAM/Shell het ministerie van Economische Zaken?

Op 19 april 2016 werd het nieuwe winningsplan van de NAM/Shell gepubliceerd. In de documenten die naar de Kamer werden gestuurd ontbrak echter het advies van SodM van 14 april 2016. Wel meldde EZ dat het SodM het winningsplan 'voldoende' had bevonden. Waarom heeft EZ dit advies niet gewoon gepubliceerd, vroeg Milieudefensie zich af? Lees hier meer over op de website van Milieudefensie:

<https://milieudefensie.nl/publicaties/bestanden/review-winningsplan-nam/view>.

Via het WOB-verzoek heeft Milieudefensie dit SodM-advies wel boven tafel weten te krijgen. En wat blijkt, het oordeel van SodM op dit winningsplan is niet mals, te lezen in stuk 103a: "Het winningsplan [...] is moeilijk te lezen en bevat slordigheden, onduidelijkheden en inconsistenties [...]. SodM is van mening dat de kwaliteit van de rapportage tekort schiet en dus het gevraagde niveau van 'Technical Best' niet haalt. Deze tekortkomingen bemoeilijken de beoordeling."

Eerder bleek al dat de NAM de kantjes er vanaf liep en afspraken niet nakwam over het aanleveren van de door EZ gevraagde documenten:

- Uit [stuk 61] van 17 maart 2016 blijkt dat de NAM/Shell o.a de berekeningen van het maatschappelijk risico niet zal aanleveren aan EZ. Dit is een voor de veiligheid van Groningers cruciaal onderdeel van het winningsplan;
- Uit [stuk 91] blijkt dat de NAM/Shell één dag voor de het verschijnen van het winningsplan op 1 april aan EZ laat weten dat belangrijke informatie over de mogelijkheid de gaswinning verder te verlagen niet zal worden aangeleverd, tot grote frustratie van EZ.

EZ overweegt zelfs allerlei noodmaatregelen, maar op 15 april [stuk 106] schrijft een ambtenaar dat "in tegenstelling tot eerdere signalen geeft SodM aan dat zij weliswaar allerlei bedenkingen heeft bij het winningsplan, maar dat het winningsplan volgens SodM wel voldoende is om over te adviseren."

Hoe is dit besluit van SodM om toch in te stemmen met het winningsplan tot stand gekomen? Wat is er gebeurd in de tijd tussen de “eerdere signalen” en het advies van 14 april? Is er een informeel gesprek geweest tussen de NAM/Shell en EZ waarin de NAM/Shell EZ duidelijk heeft gemaakt dat het Rijk ook een probleem heeft – financieel en wat betreft de leveringszekerheid – als de gaswinning niet gewoon kan door gaan? Heeft de NAM/Shell het SodM onder druk gezet om toch vooral akkoord te gaan met haar krakkemikkige winningsplan?

Wie besloot tot een winningsbesluit voor 5 jaar?

Toen de NAM/Shell in april 2016 haar nieuwe winningsplan publiceerde werd gesproken van het 'gasjaar 2016/2017'. Toen EZ in juni 2016 het concept instemmingsbesluit publiceerde was er ineens sprake van een gasbesluit voor de periode 2016-2021. Wie heeft het besluit genomen om de NAM/Shell toe te staan 5 jaar lang 24(+6,5) miljard m3 gas te laten winnen in plaats van alleen voor gasjaar 2016/2017? Zowel SodM, EZ als de NAM/Shell wijzen er herhaaldelijk op dat er in 2017 nieuwe inzichten zijn over de relatie tussen fluctuaties in de gaswinning en het aardbevingsrisico [zie o.a stuk 15a p9 en stuk 24]. Dan is het toch veel logischer een winningsbesluit te nemen voor het gasjaar 2016/2017 en in 2017 op basis van nieuwe inzichten een nieuw besluit te nemen?

Wat is er in het WOB-verzoek te vinden over de totstandkoming van dit besluit?

- Op 29 maart 2016 spreekt de NAM/Shell over “de eerder besproken intentie om wat rust en continuïteit in het dossier te brengen” [stuk 67]. Blijkbaar heeft de NAM/Shell in een informeel gesprek laten weten aan EZ dat ze liever niet ieder jaar een heel inspraakcircus op het winningsbesluit willen en graag de garantie hebben dat het gaswinningsniveau niet nog verder omlaag gaat.
- In mei 2016 adviseert het SodM het volgende: “NAM dient voor 1 maart 2021 een actualisatie van het winningsplan in”. Hierbij wordt geen enkele uitleg gegeven waarom ineens gekozen wordt voor een periode van 5 jaar. Blijkbaar is SodM al op de hoogte van het voornemen om een winningsbesluit voor 5 jaar te nemen terwijl dit richting de Kamer nog niet gecommuniceerd is.
- Op 10 juni 2016 komt de Mynraad met een zeer summier onderbouwd advies om een winningsbesluit voor 5 jaar te nemen: “Bij een te kort gekozen looptijd van het instemmingsbesluit gaan de procedures voor opeenvolgende actualisaties van het winningsplan door elkaar lopen. Beter is het de looptijd van instemmingsbesluit lang genoeg te kiezen; de Mynraad stelt 5 jaar voor”.
- Op 24 juni 2016 neemt EZ dit procedurele advies klakkeloos over, daarbij alleen verwijzend naar het advies van de Mynraad en niet naar het advies van SodM.

Hoe kan het dat SodM blijkbaar al wist van de intentie om een winningsbesluit voor 5 jaar te nemen een maand voordat de Mynraad dit adviseerde? Hoe komt de Mynraad ineens tot de conclusie komt dat er een besluit voor 5 jaar genomen moet worden terwijl tot dan toe consequent over winningsjaar 2016/2017 gesproken werd? Wie zitten er in de Mynraad en op welke feestjes, golfbanen of bestuurskamers heeft de NAM/Shell haar wens voor een instemmingsbesluit voor 5 jaar kenbaar kunnen maken?

Vlak winnen noodzakelijk voor de veiligheid of voor de portemonnee van de NAM?

De maximale jaarlijkse gaswinning van 24(+6,5) miljard m³ die is vastgesteld in het instemmingsbesluit van 1 oktober 2016 is gebaseerd op de aanname dat vlakke winning het aardbevingsrisico vermindert, aldus EZ. Maar, hoeveel wetenschappelijk bewijs is er nu eigenlijk dat vlakke winning minder aardbevingsrisico tot gevolg heeft? Wanneer deze aanname zou worden losgelaten, zou de gaswinning namelijk veel verder kunnen worden teruggeschroefd dan 24 miljard m³, zonder de leveringszekerheid in gevaar te brengen. Hiermee zou het aardbevingsrisico afnemen. Want wat wel wetenschappelijk bewezen is, is dat hoe minder gas er gewonnen wordt, hoe kleiner het aardbevingsrisico.

Uit de stukken van het WOB-verzoek blijkt dat ook de NAM/Shell niet goed weet of vlak winnen nu daadwerkelijk beter is:

- [stuk 4, p4]: “Zowel NAM als TNO concluderen dat het effect van fluctuaties in de gaswinning op seismiciteit niet te kwantificeren is”
- [stuk 12, p1]: “NAM heeft onderzoek gedaan naar de effecten van fluctuaties in de winning. Deze onderzoeken leveren echter geen nieuwe inzichten op [...]. Het is dus nog niet mogelijk kwantitatieve uitspraken te doen over het effect van fluctuaties op het risico ... [de rest van de zin is weggelakt]”.
- [Stuk 15a p9]: “Het is voor NAM niet mogelijk gebleken om een kwantitatief oordeel te geven over het effect van fluctuaties in de gaswinning op de seismiciteit”.

Hoe kan het dat het gaswinningsniveau in het instemmingsbesluit van EZ gebaseerd is op zoveel onzekerheid?

Het WOB-verzoek licht een tipje van de sluier op. Op 17 december 2015 [stuk 27, p1] schrijft Shell aan EZ:

“De discussie met de minister [...] was ingegeven door de gedachte dat een structureel 27 bcm productie niveau voor meerdere jaren NAM en de overheid in staat stelt [...] nog gelijkmatiger de seismiciteit van het Groningenveld te beheersen en daarbij de flexibiliteit die komt met warmere en koudere kwartalen zo goed mogelijk mee te nemen. Dit helpt niet alleen bij het voorkomen van snelle productief fluctuaties maar is ook **essentieel voor een stabiel investeringsklimaat** en het verder terughollen van gas-gerelateerde werkgelegen in de regio”.

Voor de NAM/Shell betekent vlakke winning dus vooral een constante hoeveelheid gas die op de markt verkocht wordt en dus een constante inkomstenstroom. Het eventueel lagere aardbevingsrisico – dat niet te kwantificeren is – lijkt eerder een gelegenheidsargument.

In oktober 2016 heeft Milieudefensie een tweede WOB-verzoek gedaan. Normaal gesproken volgt een reactie van het ministerie vier weken na het indienen van het verzoek. De verwachting van Milieudefensie is dat het ministerie, zoals bij het eerste WOB-verzoek, uitstel zal vragen.