



Beleidsregel van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 15 februari 2021, nr. WJZ/ 20298861, tot vergoeding van kosten van maatregelen voor aardbevingsbestendige infrastructuur in Groningen (Beleidsregel vergoeding kosten aardbevingsbestendige infrastructuur Groningen)

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,

Gelet op artikel 52g, derde lid, van de Mijnbouwwet en artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht;

Besluit:

HOOFDSTUK 1 ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1. Begripsomschrijvingen

In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

infrastructuur: infrastructuur als bedoeld in artikel 1.1 van en onderdeel A van de bijlage bij de Omgevingswet, en waterkeringen, waaronder begrepen ondersteunende kunstwerken;

minister: Minister van Economische Zaken en Klimaat;

piekgrondversnelling: hoogste waarde op maaiveldniveau van de grondversnelling tijdens een aardbeving;

veiligheidsnorm: veiligheidsnorm als bedoeld in artikel 1.3a.3, eerste lid, van de Mijnbouwregeling.

Artikel 2. Toepassingsbereik

1. Deze beleidsregel is van toepassing op infrastructuur die is gelegen op een locatie waar de piekgrondversnelling ten minste 0,05 g is, berekend en vastgesteld bij een herhalingsperiode van 475 jaar.
2. Indien de infrastructuur nog niet is gerealiseerd op het moment van indienen van een aanvraag voor een vergoeding als bedoeld in artikel 3, eerste lid, wordt in afwijking van het eerste lid bij het berekenen en vaststellen van de piekgrondversnelling uitgegaan van het moment van verwachte oplevering van de nieuw te bouwen infrastructuur.
3. Deze beleidsregel is niet van toepassing op de Zuidelijke Ringweg Groningen, bedoeld in het Tracébesluit A7/N7 Zuidelijke Ringweg Groningen, fase 2 zoals vastgesteld op 29 september 2014 door de Minister van Infrastructuur en Milieu.

HOOFDSTUK 2 VERGOEDING

Artikel 3. Vergoeding voor onderzoek en maatregelen

1. Indien dit redelijkerwijs nodig is om de infrastructuur te laten voldoen aan de veiligheidsnorm verstrekt de minister op aanvraag aan een beheerder van infrastructuur een vergoeding voor:
 - a. het uitvoeren van onderzoek van de infrastructuur; en
 - b. indien van toepassing, het bepalen, ontwerpen en uitvoeren van doelmatige organisatorische of technische maatregelen.
2. Indien de infrastructuur nog niet is gerealiseerd op het moment van indienen van de aanvraag, bedraagt de vergoeding, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, de incrementele kosten van de realisatie van het ontwerp, waarbij doelmatige organisatorische of technische maatregelen zijn opgenomen die redelijkerwijs nodig zijn om de infrastructuur te laten voldoen aan de veiligheidsnorm ten opzichte van een ontwerp zonder deze maatregelen.
3. Indien de beheerder de omzetbelasting in aftrek kan brengen, is de vergoeding exclusief omzetbelasting.



4. De vergoeding wordt slechts verstrekt voor de kosten die direct verbonden zijn aan de activiteiten, bedoeld in het eerste lid.

Artikel 4. Aanvraag voor vergoeding

1. De aanvraag voor de vergoeding voor de activiteiten, bedoeld in artikel 3, eerste lid, onderdeel a, bevat:
 - a. een omschrijving van de infrastructuur of de te realiseren infrastructuur;
 - b. een omschrijving van het verrichte onderzoek;
 - c. een onderbouwing dat het onderzoek redelijkerwijs noodzakelijk is om infrastructuur te laten voldoen aan de veiligheidsnorm; en
 - d. een overzicht van de daadwerkelijk gemaakte kosten van het onderzoek.
2. Indien van toepassing bevat de aanvraag voor de activiteiten, bedoeld in artikel 3, eerste lid, onderdeel b, bevat:
 - a. een overzicht van de te treffen maatregelen;
 - b. een onderbouwing van de doelmatigheid van de te treffen maatregelen;
 - c. een onderbouwing dat de te treffen maatregelen redelijkerwijs noodzakelijk zijn om infrastructuur te laten voldoen aan de veiligheidsnorm;
 - d. de beoogde startdatum van het uitvoeren van de te treffen maatregelen of van het realiseren van het ontwerp, en de beoogde einddatum van afronding daarvan;
 - e. een overzicht van de daadwerkelijk gemaakte kosten voor het bepalen en ontwerpen van de te treffen maatregelen;
 - f. een onderbouwing van de verwachte of de verwachte incrementele kosten voor het uitvoeren van de te treffen maatregelen; en
 - g. een verklaring van de aanvrager dat hij ermee instemt dat de informatie die hij bij de aanvraag heeft verstrekt en de informatie die in het besluit tot toekenning is opgenomen, door de minister worden verstrekt aan de Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. in verband met haar betaalverplichting.
3. De minister kan bij het beoordelen van een aanvraag advies vragen aan een onafhankelijk deskundige.

Artikel 5. Inhoud en voorschriften

1. In het besluit tot toekenning van de vergoeding wordt de hoogte van de vergoeding vastgesteld.
2. Indien van toepassing worden aan het besluit tot toekenning van de vergoeding voor de activiteiten, bedoeld in artikel 3, eerste lid, onderdeel b, de volgende voorschriften verbonden:
 - a. de beheerder draagt zorg voor de uitvoering van de maatregelen, zoals vermeld in de aanvraag;
 - b. de beheerder meldt aan de minister wanneer de te treffen maatregelen zijn uitgevoerd;
 - c. de beheerder meldt aan de minister indien vertraging wordt opgelopen bij het uitvoeren van de te treffen maatregelen die kan leiden tot een overschrijding van de beoogde start- of einddatum, bedoeld in artikel 4, tweede lid, onderdeel d.

Artikel 6. Betaling

1. Indien uit het onderzoek, bedoeld in artikel 3, eerste lid, onderdeel a, blijkt dat geen maatregelen nodig zijn om de infrastructuur te laten voldoen aan de veiligheidsnorm, vindt de betaling van de in het besluit tot toekenning opgenomen vergoeding plaats binnen zes weken nadat het besluit tot toekenning is vastgesteld.
2. Indien uit het onderzoek, bedoeld in artikel 3, eerste lid, onderdeel a, blijkt dat maatregelen nodig zijn om de infrastructuur te laten voldoen aan de veiligheidsnorm, vindt de betaling van de in het besluit tot toekenning opgenomen vergoeding plaats binnen zes weken nadat de melding, bedoeld in artikel 5, tweede lid, onderdeel b, is gedaan.
3. Indien niet is voldaan aan de aan het besluit tot toekenning van de vergoeding verbonden voorschriften, kan de minister besluiten de in het besluit tot toekenning opgenomen vergoeding niet of niet volledig uit te betalen.



HOOFDSTUK 3 OVERIGE BEPALINGEN

Artikel 7. Afwijzingsgronden

De minister wijst een aanvraag af indien:

- a. een aanvraag niet voldoet aan de bij of krachtens deze beleidsregel gestelde bepalingen;
- b. aan de aanvrager eerder op grond van deze beleidsregel een vergoeding is verstrekt voor een activiteit als bedoeld in artikel 3, eerste lid;
- c. de aanvrager eerder een privaatrechtelijke vergoeding door de Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. is verstrekt voor het uitvoeren van een activiteit als bedoeld in artikel 3, eerste lid, of daarvoor een aanvraag heeft gedaan waarop nog niet onherroepelijk is beslist.

Artikel 8. Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst en werkt terug tot en met 1 januari 2021.

Artikel 9. Citeertitel

Deze beleidsregel wordt aangehaald als: Beleidsregel vergoeding kosten aardbevingsbestendige infrastructuur Groningen.

Deze beleidsregel zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

's-Gravenhage, 15 februari 2021

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



TOELICHTING

1. Algemeen

1.1 Inleiding

Als gevolg van de gaswinning in Groningen treden er aardbevingen op. Deze zogenaamde geïnduceerde aardbevingen kunnen veiligheidsrisico's veroorzaken. Deze risico's treden op bij het instorten van gebouwen maar ook bij het bezwijken van infrastructuur. Deze beleidsregel heeft betrekking op de versterking van infrastructuur.

Om de veiligheidsrisico's in Groningen te beperken worden versterkingsmaatregelen getroffen aan infrastructuur. Tot 2018 was dit een verantwoordelijkheid van de exploitant van het Groningenveld, de Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. (hierna: NAM). In 2018 heeft het kabinet besloten dat de afhandeling van schade en versterken wordt weggenomen bij NAM en publiek wordt belegd.¹ Deze kabinetsbeslissing heeft geleid tot een wijziging van de Mijnbouwwet. Sinds 17 december 2018 is in de Mijnbouwwet geregeld dat de Minister van Economische Zaken en Klimaat (hierna: EZK) alle redelijkerwijs noodzakelijke maatregelen treft om veiligheidsrisico's als gevolg van de gaswinning te beperken (artikel 52g, derde lid, van de Mijnbouwwet).

In 2019 is besloten dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) verantwoordelijk wordt voor de uitvoering van de versterking van gebouwen, zoals huizen en kantoren.² De versterking van industrie en infrastructuur blijft een verantwoordelijkheid van de Minister van EZK. In deze beleidsregel geeft de Minister van EZK invulling aan zijn verantwoordelijkheid voor het treffen van veiligheidsmaatregelen aan infrastructuur.

1.2 Resterende opgave

In de afgelopen jaren is veel van de infrastructuur met een hoge impact op het veiligheidsrisico (zoals dijken, hoofdwegen en gasleidingen) beoordeeld en waar nodig versterkt.

Infrastructuur is een ruim begrip, waar verschillende soorten bouwwerken onder vallen. Bovendien wordt infrastructuur beheerd door private en publieke beheerders. Het is dus niet uitgesloten dat er nog versterking voor infrastructuur nodig blijkt te zijn. Sommige beheerders zijn op dit moment bezig met een beoordeling van hun areaal of zijn van plan om dit nog te gaan doen. Daarnaast kan ook bij nieuwe infrastructuur versterking noodzakelijk zijn.

Mocht er nog versterking van infrastructuur noodzakelijk zijn, dan is de Minister van EZK verantwoordelijk voor het vergoeden van deze kosten. Deze beleidsregel biedt een grondslag voor die vergoeding. De kosten van de vergoeding worden door de Minister van EZK verhaald op NAM. Hiervoor wordt gelijktijdig met deze regeling een overeenkomst tussen de Staat en NAM gesloten.

2. Beschrijving van de beleidsregel

2.1 Reikwijdte beleidsregel

Deze beleidsregel is van toepassing op infrastructuur (zoals bruggen, buisleidingen en de haven) en waterkeringen (zoals een dijk). Deze beleidsregel is alleen van toepassing in het gebied waar de piekgrondversnelling maximaal 0,05 g is, berekend en vastgesteld bij een herhalingstijd van 475 jaar. Buiten dit gebied is de dreiging van aardbevingen zo laag, dat mag worden aangenomen dat normale, deugdelijke, infrastructuur deze kan weerstaan. Door de dalende gaswinning daalt ook het risico van aardbevingen. Bij nieuw te realiseren infrastructuur wordt uitgegaan van het aardbevingsrisico op het moment van verwachte oplevering van de infrastructuur.

2.2 Grondslag en relatie met de veiligheid

De beheerder van de infrastructuur kan een verzoek doen om een vergoeding voor maatregelen die noodzakelijk zijn om de betreffende infrastructuur aan de veiligheidsnorm te laten voldoen. De veiligheidsnorm is de zogenoemde "Meijdamnorm" die wordt gebruikt als bovengrens voor het beoordelen van het risico als gevolg van aardbevingen in Groningen. Deze norm is vastgelegd in artikel 52d, tweede lid, onder a, van de Mijnbouwwet en nader uitgewerkt in artikel 1.3a.3 van de Mijnbouwwetregeling.

¹ Kamerstukken II 2017-2018, 33 529 nr. 493

² Stcrt. 2019, 61402



De beheerder komt alleen in aanmerking voor een vergoeding als de infrastructuur zonder maatregelen niet voldoet aan de veiligheidsnorm. De veiligheidsnorm heeft betrekking op het risico. Het risico bestaat uit de kans dat een incident optreedt maal de gevolgen van een dergelijk incident. Zo is het denkbaar dat er een redelijke kans is dat infrastructuur bezwijkt bij een aardbeving maar dat het effect van dat bezwijken beperkt is. Bijvoorbeeld bij een oude brug waar weinig verkeer overheen gaat. Andersom kan zich ook de situatie voordoen dat de kans op het bezwijken van infrastructuur erg klein is maar dat, als dit toch gebeurt, dit zodanig grote gevolgen heeft dat alsnog niet aan de veiligheidsnorm wordt voldaan. Een voorbeeld hiervan zijn de primaire waterkeringen.

Deze beleidsregel gaat ervan uit dat de beoordeling van de veiligheid, het ontwerp van maatregelen en de realisatie van de maatregelen door de infrastructuurbeheerders worden uitgevoerd. Beheerders zijn deskundige partijen die in staat zijn om deze taken uit te voeren. Zij hebben een (wettelijk) verantwoordelijkheid voor de veiligheid van hun infrastructuur en vaak zijn zij bij uitsluiting bevoegd om werkzaamheden te (laten) verrichten aan de infrastructuur. Het gaat om die maatregelen die redelijkerwijs nodig zijn om te voorkomen dat als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld de veiligheid wordt geschaad.

Dit betekent dat deze beleidsregel een ander karakter heeft dan het Besluit versterking gebouwen Groningen. Voor gebouwen is bepaald dat de Minister van BZK actief gebouwen beoordeelt en waar nodig maatregelen treft. In de beleidsregel voor infrastructuur wordt deze verantwoordelijkheid bij de beheerders gelaten. De Minister van EZK is verantwoordelijk voor het vergoeden van de kosten van de benodigde maatregelen die de beheerders hierbij maken.

Deze beleidsregel gaat uitsluitend over het versterken van infrastructuur zodat deze aan de veiligheidsnorm voldoet. Als er schade optreedt aan infrastructuur kan de beheerder daarvoor een verzoek om schadevergoeding indienen bij het Instituut Mijnbouwschade Groningen.

De Minister van EZK zal in beginsel de beleidsregel volgen. Dit bevordert de voorspelbaarheid van het handelen van de overheid en geeft, in het geval van deze beleidsregel, aanvragers duidelijkheid over de criteria om voor een vergoeding in aanmerking te komen en de te volgen procedure. Echter, dit doet niet af aan de bevoegdheid en plicht om in bijzondere gevallen van de beleidsregel af te wijken en over te gaan tot maatwerk. Dit is het geval indien de beleidsregel gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen (artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht). Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als met een bepaalde casus duidelijk geen rekening is gehouden bij het opstellen van de beleidsregel.

2.3 Bepalen van de omvang van het risico

Op 12 augustus 2019 heeft een panel van hoogleraren geadviseerd over de bepaling en duiding van veiligheidsrisico's die veroorzaakt kunnen worden door falende infrastructuur.³ Het advies geeft richting aan de wijze waarop de risico's van bezwijkende infrastructuur kunnen worden bepaald op een probabilistische wijze, waarbij rekening wordt gehouden met onzekerheden en domino-effecten.

De hoogleraren adviseren om een individueel risico van 10^{-5} (1:100.000) als maatstaf te nemen en daarbij rekening te houden met directe (domino of cascade) gevolgen van het bezwijken van de infrastructuur.

Als infrastructuur niet aan de veiligheidsnorm voldoet, adviseren de hoogleraren een generieke aanpak om tot maatregelen te komen:

1. Combineer kansverdelingen middels Bayesiaanse statistiek. Begin met expert schattingen van onderliggende parameters die leiden tot kansverdelingen en ga pas rekenen als de schattingen van experts daar aanleiding voor geven (bijv. risico is groter dan 10^{-6}).
2. Neem eenvoudige of tijdelijke kosteneffectieve maatregelen wanneer dit mogelijk is. Of maatregelen voldoende risico mitigeren kan met expertschattingen worden vastgesteld.
3. Maak vooraf een ruwe inschatting. Ga niet verder onderzoeken wanneer op basis van expertoordeel is inschat dat de het risico een orde kleiner is dan 1 op 10^{-6} dat een individu komt te overlijden.

In de praktijk zal een infrastructuurbeheerder aan de hand van de criteria uit deze beleidsregel moeten aantonen dat er niet aan de veiligheidsnorm wordt voldaan en bepalen of er maatregelen noodzakelijk zijn. De Minister van EZK zal bij de beoordeling van de aanvraag derden-deskundigen inschakelen om het verzoek van een infrastructuurbeheerder te beoordelen. Daarbij wordt het advies van het hooglerarenpanel als uitgangspunt genomen.

³ https://www.rvo.nl/sites/default/files/2019/09/Hooglerarenpanel_-_Advies_over_de_berekening_van_veiligheidsrisicos_voor_de_infrastructuur_27-8.PDF



Bij het bepalen van de omvang van het risico en de noodzaak van maatregelen wordt gerekend met de aardbevingsdreiging zoals opgenomen in de NEN-webtool. Bij nieuw te bouwen infrastructuur wordt daarbij de dreiging gehanteerd die bestaat op het moment van verwachte oplevering. Hiermee wordt rekening gehouden met het dalende risico als gevolg van de dalende gaswinning.

2.4 Bepalen van de maatregelen

Als is vastgesteld dat infrastructuur niet aan de veiligheidsnorm voldoet wordt bepaald welke maatregelen worden getroffen om de veiligheidsnorm te halen. Het vormgeven van infrastructuur is primair aan de beheerder. Voor infrastructuur gelden wettelijke voorschriften en ontwerpcriteria waaraan moet worden voldaan. Daarbij worden in deze beleidsregel enkele voorwaarden gesteld voor het bepalen van de maatregelen die getroffen worden om infrastructuur te versterken.

Ten eerste worden de maatregelen getroffen die noodzakelijk zijn om aan de veiligheidsnorm te voldoen. Dit betekent dat aan de hand van de meest actuele seismische en bouwkundige inzichten wordt onderbouwd dat de infrastructuur op dit moment (zonder maatregelen) niet aan de veiligheidsnorm voldoet. Voor sommige typen infrastructuur is inmiddels ervaring opgedaan met het bepalen van de noodzakelijke maatregelen. Zo heeft Rijkswaterstaat het zogenoemde ROK-addendum opgesteld voor het bepalen van noodzakelijke maatregelen aan kunstwerken in het hoofdwegennet.⁴ Voor andere typen infrastructuur is een dergelijke handreiking nog niet voor handen. In dat geval wordt in overleg tussen de Minister van EZK en de infrastructuurbeheerder een methode bepaald. Hierbij geldt het advies van het hooglerarenpanel bij het vaststellingsbesluit voor het gasjaar 2019-2020 als uitgangspunt.

Ten tweede worden maatregelen op een doelmatige wijze vormgegeven. Dat kan ook betekenen dat andere maatregelen worden getroffen dan het bouwkundig versterken. Hierbij kan worden gedacht aan gebruiksvoorschriften, bijvoorbeeld door minder (zwaar) verkeer over een brug te laten rijden. Als bouwkundig versterken noodzakelijk is wordt dit doelmatig vormgegeven. Hierbij zijn de (bouw-)normen en ontwerpcriteria voor de betreffende infrastructuur leidend. De versterking kan ook aansluiten bij de vervanging van infrastructuur (nieuwbouw). De Minister van EZK vergoedt dan alleen de kosten voor de incrementele kosten als gevolg van het versterken. In de regel wordt dit aangetoond door een referentie-ontwerp zonder maatregelen te vergelijken met een ontwerp met maatregelen. Daarbij geldt dat een passend detailniveau van het referentieontwerp moet worden gehanteerd. Enerzijds is het wenselijk om zo vroeg mogelijk in het ontwerpproces maatregelen in te passen. Anderzijds dient het referentieontwerp voldoende concreet te zijn om een betrouwbare schatting te kunnen maken van de benodigde extra maatregelen en kosten. Bij de voorwaarden van de toekenning van een vergoeding wordt opgenomen dat de infrastructuurbeheerder de maatregelen uitvoert volgens de verwachte planning. Een significante vertraging van de realisatie kan aanleiding zijn om de noodzaak van de maatregelen te heroverwegen. Als de beheerder om deze reden de maatregelen aanpast, wordt de tegemoetkoming hierop aangepast.

2.5 Hoogte van de vergoeding

Op basis van deze beleidsregel wordt een vergoeding verstrekt die de volledige kosten dekt voor het onderzoek naar en, indien nodig, het treffen van maatregelen aan infrastructuur.

Nadat is bepaald of er maatregelen nodig zijn en welke maatregelen dit zijn, kan in kaart worden gebracht welke vergoeding daarvoor wordt verstrekt. Alle kosten die direct verbonden zijn met de realisatie van de maatregelen worden vergoed. Dit zijn alle kosten die redelijkerwijs aan de realisatie van de maatregelen kunnen worden toegerekend. In de aanvraag wordt een onderbouwing aangeleverd van de noodzaak van de maatregelen en van de hoogte van de kosten.

Maatregelen worden doelmatig ontworpen. Als er verschillende mogelijkheden zijn om infrastructuur te versterken, wordt gekozen voor de methode die het meest kostenefficiënt het doel bereikt. Daarbij is het uitgangspunt dat de functionaliteit van de infrastructuur op het oude niveau blijft.

Bij het aanleggen van nieuwe infrastructuur worden de incrementele kosten van de versterking vergoed; de kosten die worden veroorzaakt door het meerdere dat moet worden gedaan ten opzichte van een ontwerp zonder versterking.

⁴ Richtlijn ontwerp kunstwerken 1.3 addendum aardbevingen, januari 2016 <https://www.aanpakringzuid.nl/bibliotheek/brieven-bw-en-gs>



2.6 Wijzigingen in het project of de uitvoering van de planning

In het besluit tot toekenning van een vergoeding wordt vastgelegd welke maatregelen worden getroffen en binnen welke planning. Het kan voorkomen dat gedurende de realisatie de scope van een infrastructuurproject of de planning wijzigt. Dit kan gevolgen hebben voor de hoogte van de vergoeding die wordt uitgekeerd door de minister. Er wordt geen vergoeding uitgekeerd voor maatregelen die niet zijn gerealiseerd. Als maatregelen significant later worden gerealiseerd dan gepland, kan er aanleiding zijn om de noodzaak te heroverwegen. Dit is het geval als de daling van het seismisch risico inmiddels zo ver gevorderd is dat geen of minder maatregelen noodzakelijk zijn.

In de voorschriften bij een besluit tot toekenning van een vergoeding wordt opgenomen welke maatregelen worden getroffen en de planning daarvan. Als een beheerder niet voldoet aan deze voorschriften dan kan de betaling lager worden vastgesteld. Een overschrijding van de planning moet aan de minister worden gemeld.

In de praktijk heeft de voorkeur als de minister en de infrastructuurbeheerder bij wijzigingen in het project of de planning vroegtijdig in overleg treden. De minister kan het besluit tot toekenning van een vergoeding aanpassen aan de gewijzigde omstandigheden. Zo kan voor de realisatie worden vastgesteld welke maatregelen nog noodzakelijk zijn en welke vergoeding wordt uitbetaald en worden discussies achteraf voorkomen.

2.7 Procedure

Deze beleidsregel biedt een procedure voor het aanvragen van een vergoeding voor de kosten van het aardbevingsbestendig maken van infrastructuur. Het onderzoek naar aardbevingsbestendigheid is afhankelijk van verschillende variabelen en aannames. Deze variabelen en aannames werken door in het (kostbare) onderzoek naar het risico en de benodigde maatregelen. Het was daarom staande praktijk dat beheerders voorafgaand aan het onderzoek contact hadden met NAM om de uitgangspunten van het onderzoek te bespreken. Dit gefaseerde contact is niet geformaliseerd in deze beleidsregel. Het is wel de intentie van het ministerie van EZK om op dezelfde manier te blijven werken als voorheen, met een vroegtijdige betrokkenheid van de beheerders bij het bepalen van de uitgangspunten voor onderzoek. In de praktijk betekent dit dus dat beheerders die voornemens zijn om onderzoek te doen naar aardbevingsbestendigheid van infrastructuur, vooraf contact hebben met het ministerie over de uitgangspunten van dat onderzoek. Dit om te voorkomen dat er na het (kostbare) onderzoek, discussie ontstaat over de uitgangspunten.

Nadat het onderzoek is uitgevoerd, wordt een aanvraag gedaan voor een vergoeding. Die vergoeding kan bestaan uit de kosten voor het onderzoek of de kosten voor het onderzoek plus de kosten voor de te treffen maatregelen. De Minister van EZK kent op basis van de aanvraag een vergoeding toe aan de beheerder. De vergoeding voor de kosten van het onderzoek worden na toekenning uitgekeerd. De vergoeding voor de kosten van de te treffen maatregelen worden na realisatie uitgekeerd.

De Minister van EZK zal ten behoeve van de beoordeling van de aanvraag (en in het informele contact) deskundigen inschakelen met kennis van de betreffende infrastructuur en risico-inschatting.

3. Overgang van NAM

In de afgelopen jaren is er in overleg met NAM al de nodige infrastructuur beoordeeld en versterkt. NAM heeft hiervoor vergoedingen uitgekeerd. Een infrastructuurbeheerder die een vergoeding van NAM heeft ontvangen maakt heeft geen recht meer op een vergoeding op basis van deze beleidsregel. Er is op dit moment een lopend traject van versterking gaande. Dit is de versterking van de Zuidelijke Ringweg Groningen. Rijkswaterstaat en NAM maken hierover direct afspraken over de kosten. Daarom is dit project uitgesloten van de reikwijdte van deze beleidsregel.

De beoordelingscriteria in deze beleidsregel komen overeen met de criteria die NAM hanteerde. Infrastructuurbeheerders die van oordeel zijn dat hun infrastructuur versterkt zou moeten worden, moeten dus een vergelijkbare onderbouwing aanleveren als gevraagd door NAM.

4. Beëindiging van de beleidsregel

Door de afbouw van de gaswinning en daarmee de seismische dreiging neemt ook het risico bij infrastructuur af. Na verloop van tijd, wanneer er geen of nauwelijks meer beroep gedaan wordt op de beleidsregel of wanneer de omvang van de compensatie niet meer in verhouding staat tot de uitvoeringskosten van deze beleidsregel, zal deze beleidsregel ingetrokken worden.



5. Karakter van de uitkering en staatssteun

Deze beleidsregel heeft betrekking op het uitkeren van financiële middelen door de overheid aan beheerders van infrastructuur, waaronder bedrijven. Daarom is beoordeeld of er sprake is van staatssteun. Uit jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie volgt dat vergoedingen door de overheid, voor zover deze hun basis vinden in een rechtsplicht van de overheid, geen staatssteun zijn omdat er geen sprake is van een (selectief) voordeel.

Op de Staat rust de plicht om jegens de bewoners en ondernemers in het aardbevingsgebied de maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem mogen worden verwacht om het risico van schending van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (bescherming recht op leven, bescherming tegen onmenselijke behandeling bescherming tegen inbreuk op woongenot) te vermijden (zie de uitspraak van de Hoge Raad, ECLI:NL:HR:2019:1278). Dit is ook vastgelegd in artikel 52g, derde lid van de Mijnbouwwet. Daarmee is de Staat gehouden om zelf maatregelen te nemen. Zou zij dat niet doen, dan handelt de Staat onrechtmatig en kan zij door de rechter worden veroordeeld tot schadevergoeding, hetzij in de vorm van geld, hetzij in andere vorm (bijvoorbeeld het nemen van feitelijke maatregelen).

Door middel van deze beleidsregel faciliteert de Staat het onderzoek naar en waar nodig treffen van maatregelen in de infrastructuur om risico's als gevolg van aardbevingen te beperken. Deze beleidsregel geldt als een invulling van de zorgplicht van de Minister van EZK op basis van artikel 52g van de Mijnbouwwet. Uit bovenstaande volgt dat deze beleidsregel niet kwalificeert als staatssteun.

6. Uitvoering

De uitvoering van deze beleidsregel is belegd bij het kerndepartement van het ministerie van EZK. Naar verwachting is er door de dalende gaswinning en de reeds uitgevoerde versterking weinig aanleiding om infrastructuur verder te versterken.

Voor een aantal soorten infrastructuur is er inmiddels een beoordelingskader aanwezig (bijvoorbeeld waterkeringen, wegen). Voor infrastructuur waarvoor nog geen beoordelingskader is opgesteld, kan op basis van het advies van het hooglerarenpanel worden bepaald hoe de infrastructuur wordt beoordeeld. Er zijn voldoende (kennis)instellingen en ingenieursbureaus die in staat zijn om een dergelijke beoordeling uit te voeren.

7. Regeldruk

Aanvragers dienen informatie aan te leveren bij de aanvraag om een vergoeding. De vergoeding op grond van deze beleidsregel voorziet zowel in een vergoeding voor het uitvoeren van het onderzoek, het ontwerp en uitvoeren van maatregelen. Daardoor komen de kosten voor het opstellen van de onderbouwing bij de aanvraag ook voor vergoeding in aanmerking. De regeldrukkosten bevatten daarmee slechts het doen van een aanvraag. Op grond van het handboek meting regeldruk 2018, en uitgaand van een matig complexe regeling is bepaald dat een bedrijf dat een aanvraag doet circa 39 minuten nodig heeft voor de aanvraag. De regeldruk bij een bedrijf zijn daarmee per aanvraag 39 min x uurtarief van € 54 = ca. € 35,-. Het aantal aanvragen is op dit moment onbekend. Er kan daarom geen inschatting gemaakt worden van de totale regeldruk van deze beleidsregel. De bovenstaande berekeningen gaan uit van de gemiddelde tijd die het kost om aan de verplichtingen te voldoen die volgen uit een beroep op deze regeling. Dit kan natuurlijk ook betekenen dat sommige aanvragers meer tijd kwijt zijn of dat het als nuttig ervaren wordt om meer tijd te investeren in de aanvraag, bijvoorbeeld door te overleggen met het ministerie van EZK over de aanvraag.

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1. Begripsbepalingen

In artikel 1 is voor infrastructuur aangesloten bij de begripsbepaling van de Omgevingswet. Anders dan bij de Omgevingswet worden in deze beleidsregel ook waterkeringen (en ondersteunende kunstwerken) onder het begrip infrastructuur geschaard. Dit is gedaan in verband met de leesbaarheid: in de beleidsregel kan kortweg worden gesproken van 'infrastructuur' zonder dat telkens daaraan 'waterkeringen en ondersteunende kunstwerken' moet worden toegevoegd.

Artikel 2. Toepassingsbereik

Bij een piekgrondversnelling van 0,05 g, bij een herhalingstijd van 475 jaar, is de dreiging vanwege aardbevingen zo laag dat wordt aangenomen dat dit geen risico vormt voor infrastructuur. Hiermee wordt aangesloten bij de rekenregels voor gebouwen en industrie. De piekgrondversnelling wordt



bepaald met de NEN-webtool, te raadplegen op www.seismischekrachten.nl. Als de infrastructuur nog niet is gerealiseerd op het moment van indienen van een aanvraag (nieuwbouw) dan wordt uitgegaan van een later moment van berekenen van de piekgrondversnelling, zoals aangegeven in het tweede lid.

Een minimale grondversnelling van 0,05 g, bij een herhalingsstijd van 475 jaar komt alleen voor in de gemeenten Eemsdelta, Groningen, Het Hogeland, Midden-Groningen en Oldambt.

Artikel 3. Vergoeding voor onderzoek en maatregelen

Eerste en tweede lid

Een beheerder van infrastructuur kan een vergoeding aanvragen voor de kosten die direct samenhangen met het onderzoeken van de infrastructuur en het bepalen, ontwerpen en uitvoeren van maatregelen. Als de infrastructuur nog niet is gerealiseerd op het moment van indienen van een aanvraag om vergoeding, bijvoorbeeld bij sloop van een bestaande infrastructuur en vervanging daarvan door nieuwbouw, komen de incrementele kosten voor vergoeding in aanmerking.

Dit alles voor zover dit redelijkerwijs nodig om de infrastructuur te laten voldoen aan de veiligheidsnorm (het criterium noodzakelijkheid). Het voldoen aan de veiligheidsnorm wordt ingevuld aan de hand van het advies van het hooglerarenpanel. De maatregelen moeten doelmatig zijn (het criterium doelmatigheid). De maatregelen kunnen organisatorisch of technisch van aard zijn.

Derde lid

Dit lid ziet op de situatie dat een gemeente beheerder is van de infrastructuur en is opgenomen in verband met de vrijstelling van BTW in het compensatiefonds als bedoeld in de Wet op het BTW-compensatiefonds.

Vierde lid

Alleen die kosten die direct verbonden zijn aan de activiteiten waarvoor vergoeding kan worden verkregen, komen in aanmerking voor het verlenen van die vergoeding. Voorkomen moet worden dat niet-relevante kosten ook vergoed zouden kunnen worden.

Artikel 4. Aanvraag voor vergoeding

Dit artikel voorziet in de gegevens die het bedrijf moet aanleveren bij het indienen van de aanvraag. De aanvraag wordt ingediend na afloop van het uitvoeren van het onderzoek of de infrastructuur voldoet aan de veiligheidsnorm en, indien van toepassing, het bepalen van de te treffen maatregelen, maar voorafgaand aan het daadwerkelijke uitvoeren van de maatregelen. Het voldoen aan de veiligheidsnorm wordt ingevuld aan de hand van het advies van het hooglerarenpanel.

Wanneer een aanvraag wordt ingediend voor een vergoeding, neemt de Minister van EZK een besluit. De minister zal dit, conform artikel 4:13 van de Algemene wet bestuursrecht als uitgangspunt binnen acht weken na de aanvraag doen. Het kan zijn dat de minister de aanvrager vraagt om meer informatie zodat hij tot een goed oordeel kan komen. De minister zal de aanvrager hiervoor een redelijke termijn geven. Gedurende deze termijn wordt de beslistermijn opgeschort. Indien een vergoeding wordt toegekend, moet de beheerder eventuele vertragingen doorgeven (conform artikel 5, tweede lid).

Artikel 5. Inhoud en voorschriften

Eerste lid

De hoogte van de vergoeding wordt in het besluit tot toekenning opgenomen. De vergoeding wordt verstrekt op het moment dat de infrastructuur is onderzocht en/of eventuele maatregelen zijn bepaald en ontworpen. De uitvoering van de maatregelen is nog niet gestart. De vergoeding bedraagt een vast bedrag (lump sum) voor de reeds gemaakte kosten voor het uitvoeren van het onderzoek en, indien van toepassing, voor de reeds gemaakte kosten voor het bepalen en ontwerpen van maatregelen en de verwachte kosten voor het daadwerkelijk uitvoeren van de treffen maatregelen. Het vastgestelde bedrag wordt in beginsel ook uitbetaald, tenzij de minister besluit het uit te betalen bedrag te verlagen op grond van artikel 6, derde lid. Verwezen wordt naar de toelichting op dat artikel.

Tweede lid

In dit lid zijn enkele voorschriften opgenomen die aan het besluit tot toekenning zullen worden



verbonden in het geval er maatregelen nodig zijn. Onderdeel b ziet op melding door de beheerder na afronding van de maatregelen. Onderdeel c bepaalt dat als de beheerder voorziet dat de beoogde start- of einddatum niet wordt gehaald, hij dit meldt.

Artikel 6. Betaling

Eerste en tweede lid

Indien uit het onderzoek volgt dat geen maatregelen nodig zijn, vindt de uitbetaling van de vergoeding voor de kosten van het onderzoek plaats na afronding van het onderzoek. Als er wel maatregelen nodig zijn, vindt de uitbetaling plaats na afronding van de maatregelen. De beheerder moet de afronding melden aan de minister.

Derde lid

In dit lid is bepaald dat de minister kan besluiten om de eerder toegekende vergoeding niet volledig uit te betalen als niet is voldaan aan de voorwaarden die voor de beheerder gelden. Bijvoorbeeld doordat de beheerder niet (alle) benodigde maatregelen heeft getroffen. Een ander voorbeeld is dat er vertraging is opgelopen bij de uitvoering van de maatregelen (waardoor in strijd met de voorschriften is gehandeld) en door deze vertraging, in samenhang met de dalende gaswinning het veiligheidsrisico inmiddels zodanig is gedaald dat er minder maatregelen nodig zijn dan opgenomen in het besluit tot toekenning van de vergoeding. Het veiligheidsrisico waarvan ten tijde van het besluit tot toekenning is uitgegaan, wijkt af van het inmiddels gedaalde veiligheidsrisico.

In dergelijke gevallen kan de minister besluiten om een naar beneden bijgesteld bedrag uit te betalen. Een betaling kan niet naar boven worden bijgesteld (een hoger bedrag dan opgenomen in het besluit tot toekenning).

Het kan ook voorkomen dat in de loop van de tijd blijkt dat de beoogde maatregelen zoals opgenomen in de aanvraag, niet geschikt blijken te zijn vanwege bijvoorbeeld een wijziging in inzichten over de vormgeving van de infrastructuur. Om te voorkomen dat de betaling naar beneden wordt bijgesteld omdat niet is gehandeld conform de voorschriften bij het besluit tot toekenning, kan de beheerder dergelijke wezenlijke wijzigingen melden bij de minister zodat bekeken kan worden of het besluit tot toekenning van de vergoeding kan worden aangepast.

Artikel 7. Afwijzingsgronden

Dit artikel bevat de afwijzingsgronden. Onderdeel a ziet op de situatie dat niet wordt voldaan aan een bij of krachtens deze beleidsregel gestelde bepaling. Bijvoorbeeld de beheerder voldoet niet aan de informatieplicht, die volgt uit artikel 5.

De onderdelen b en c beogen te voorkomen dat een tweede keer een vergoeding zou worden verleend als er voor de activiteit al vergoeding is verleend. Dat kan een vergoeding zijn door de Minister van EZK, maar ook een vergoeding door NAM op grond van de voorheen geldende regeling. Lopende verzoeken om privaatrechtelijke vergoeding, ingediend voor inwerkingtreding van deze beleidsregel, worden afgehandeld door NAM. Dat wordt geregeld met de laatste bijzin van onderdeel c.

Artikel 8. Inwerkingtreding

Door deze bepaling wordt bereikt dat alle aanvragen die worden ingediend op of na 1 januari 2021, worden beoordeeld aan de hand van deze beleidsregel.

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