

Reactiebundel

**Reacties op Ontwerpinstemmingsbesluit 'WINNINGSPLAN
GRONINGENVELD 2018-2019'**

Inspraakpunt Bureau Energieprojecten
Postbus 248
2250 AE VOORSCHOTEN
www.bureau-energieprojecten.nl

INHOUDSOPGAVE

| | |
|--|----|
| WOORD VOORAF..... | 3 |
| KENNISGEVING..... | 4 |
| MONDELINGE, SCHRIFTELIJKE EN DIGITALE ZIENSWIJZEN : | |
| OPZOEKTABEL | |
| REGISTRATIENUMMER VERSUS REACTIE- EN ZIENSWIJZENUMMER..... | 6 |
| ALFABETISCH OVERZICHT OVERHEDEN EN REACTIES..... | 9 |
| REACTIENUMMER R029 TOT EN MET R087..... | 10 |

Woord vooraf

Van vrijdag 24 augustus 2018 tot en met donderdag 4 oktober 2018 lag het ontwerpinstemmingsbesluit ter inzage voor het 'WINNINGSPLAN GRONINGENVELD 2018-2019'. Een ieder kon naar aanleiding van het ontwerpinstemmingsbesluit een zienswijze inbrengen. Overheden konden een reactie geven.

Waarom dit instemmingsbesluit?

De Afdeling bestuursrecht van de Raad van State heeft op 15 november 2017 de instemming met het winningsplan van NAM vernietigd vanwege motiveringsgebreken. Daarbij heeft de Afdeling bepaald dat vóór 15 november 2018 een nieuw besluit moet worden genomen. Met dit instemmingsbesluit wordt invulling gegeven aan de uitspraak van de Raad van State.

Wat gaat er gebeuren?

De gaswinning uit het Groningenveld wordt in de komende jaren volledig beëindigd. Alleen door het wegnemen van de oorzaak van het aardbevingsrisico kunnen de veiligheid en de veiligheidsbeleving in Groningen op afzienbare termijn worden gegarandeerd. Het kabinet neemt daarom maatregelen om de gaswinning zo snel mogelijk geheel af te bouwen. Uiterlijk per oktober 2022, maar mogelijk al een jaar eerder, daalt de gaswinning tot onder het niveau van 12 miljard Nm³. De inzet van Groningen wordt het sluitstuk in de vraag naar laagcalorisch gas. Daarvoor is een aanpassing van de Gaswet en Mijnbouwwet noodzakelijk. Totdat deze nieuwe wet is gerealiseerd, geldt de oude Gaswet, waar dit instemmingsbesluit een onderdeel van is. Nieuw is dat al bij dit instemmingsbesluit al geldt dat de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) wordt opgedragen niet meer te winnen dan wat nodig is voor leveringszekerheid.

Welke procedure wordt gevolgd?

Op grond van artikel 34, derde lid van de Mijnbouwwet en de Algemene wet bestuursrecht doorloopt de Minister van Economische Zaken en Klimaat voor dit besluit de uniforme openbare voorbereidings-procedure.

Inloopsprekuren

Er zijn begin september inloopsprekuren georganiseerd, waar medewerkers van de verschillende betrokken overheden aanwezig om vragen te beantwoorden. De inloopsprekuren vonden plaats in diverse gemeenten. Het overzicht van de locaties en data kon men vinden op www.bureau-energieprojecten.nl.

Reacties

Op het ontwerpinstemmingsbesluit zijn binnen de inspraaktermijn in totaal 97 zienswijzen binnengekomen (waarvan 65 uniek) en 22 reacties van overheden. De reacties zijn integraal opgenomen in deze bundel. U kunt deze reactiebundel (evenals de inspraakbundel) downloaden van www.bureau-energieprojecten.nl.

Registratie en verwerking

De ontvangen reacties zijn geregistreerd. Aan de indieners is een ontvangstbevestiging gezonden met daarin een registratienummer. Met de zoektafel op pagina 6 kan bij het ontvangen registratienummer het bijbehorende reactienummer worden opgezocht.

Verdere procedure

Bij de besluiten wordt aangegeven of en hoe met de zienswijzen en reacties rekening is gehouden. Het moment waarop de terinzagelegging plaatsvindt wordt te zijner tijd aangekondigd in onder andere lokale huis-aan-huis bladen en op www.bureau-energieprojecten.nl.



Kennisgeving ontwerpinstemmingsbesluit gaswinning Groningen, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Van vrijdag 24 augustus 2018 tot en met donderdag 4 oktober 2018 ligt het ontwerpinstemmingsbesluit voor het winningsplan voor het Groningenveld 2018-2019 ter inzage. Iedereen kan op het ontwerpinstemmingsbesluit reageren door het indienen van een zienswijze.

Waarom dit instemmingsbesluit?

De Afdeling bestuursrecht van de Raad van State heeft op 15 november 2017 de instemming met het winningsplan van NAM vernietigd vanwege motiveringsgebreken. Daarbij heeft de Afdeling bepaald dat vóór 15 november 2018 een nieuw besluit moet worden genomen. Met dit instemmingsbesluit wordt invulling gegeven aan de uitspraak van de Raad van State.

Wat gaat er gebeuren?

De gaswinning uit het Groningenveld wordt in de komende jaren volledig beëindigd. Alleen door het wegnemen van de oorzaak van het aardbevingsrisico kunnen de veiligheid en de veiligheidsbeleving in Groningen op afzienbare termijn worden gegarandeerd. Het kabinet neemt daarom maatregelen om de gaswinning zo snel mogelijk geheel af te bouwen. Uiterlijk per oktober 2022, maar mogelijk al een jaar eerder, daalt de gaswinning tot onder het niveau van 12 miljard Nm³. De inzet van Groningen wordt het sluitstuk in de vraag naar laagcalorisch gas. Daarvoor is een aanpassing van de Gaswet en Mijnbouwwet noodzakelijk. Totdat deze nieuwe wet is gerealiseerd, geldt de oude Gaswet, waar dit instemmingsbesluit een onderdeel van is. Nieuw is dat al bij dit instemmingsbesluit al geldt dat de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) wordt opgedragen niet meer te winnen dan wat nodig is voor leveringszekerheid.

Welke procedure wordt gevolgd?

Op grond van artikel 34, derde lid van de Mijnbouwwet en de Algemene wet bestuursrecht doorloopt de Minister van Economische Zaken en Klimaat voor dit besluit de uniforme openbare voorbereidingsprocedure.

Waar kunt u de stukken inzien?

U kunt het ontwerpinstemmingsbesluit en andere onderliggende stukken van vrijdag 24 augustus 2018 tot en met donderdag 4 oktober 2018 digitaal inzien op www.bureau-energieprojecten.nl. Het instemmingsbesluit en de overige stukken worden gelijktijdig ter inzage gelegd. Op papier kunt u deze stukken in dezelfde periode tijdens de reguliere openingstijden bekijken op de volgende locaties:

- Gemeente Delfzijl, Johan van den Kornputplein 10, Delfzijl, (0596) 140596
- Gemeente Loppersum, Molenweg 12, Loppersum, (0596) 54 82 00
- Gemeente Midden-Groningen, Gorecht-Oost 157, Hoogezand, (0598) 37 37 37
- Provincie Groningen, provinciehuis, Sint Jansstraat 4, Groningen, (050) 316 4911
- Provincie Drenthe, provinciehuis, Westerbrink 1, Assen, (0592) 36 55 55

Inloopsprekuren

Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat organiseert begin september inloopsprekuren in diverse gemeenten. Hier kunt u binnen lopen met uw vraag over het ontwerpinstemmingsbesluit en de zienswijzeprocedure. Kijk voor een overzicht van locaties en data op www.bureau-energieprojecten.nl

Hoe kunt u een zienswijze indienen?

Iedereen wordt in de gelegenheid gesteld om een zienswijze in te dienen. In een zienswijze laat u weten wat u vindt van het ontwerpbesluit. U kunt hierbij denken aan:

- Staan er naar uw mening onjuistheden in het ontwerpbesluit?
- Zijn er zaken en/of belangen over het hoofd gezien?
- Wordt u geraakt in uw belang? Zo ja, kunt u aangeven hoe?
- Zijn er andere zaken die u naar voren wilt brengen?

We stellen het op prijs als u aangeeft op welke delen van het ontwerpbesluit of de onderliggende



stukken u reageert en u uw zienswijze onderbouwt met argumenten.

Alleen als u een zienswijze op het ontwerp van een besluit heeft ingediend, kunt u later tegen dat besluit beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

U kunt een zienswijze indienen van vrijdag 24 augustus 2018 tot en met donderdag 4 oktober 2018.

Dat kan op verschillende manieren:

- Bij voorkeur digitaal via het reactieformulier op www.bureau-energieprojecten.nl onder 'Gaswinning Groningen'. U kunt niet reageren per e-mail.
- Per post door een brief te sturen naar
Bureau Energieprojecten
Inspraakpunt Gaswinning Groningen
Postbus 248
2250 AE Voorschoten
Wilt u uw brief ondertekenen en uw adres vermelden? Dan kunnen wij u per brief een ontvangstbevestiging sturen.
- Voor het opnemen van mondelinge zienswijzen kunt u op werkdagen tussen 9.00 en 12.00 uur bellen met Bureau Energieprojecten op 070 379 89 79.

Wat is de verdere procedure?

De ontvangen zienswijzen, reacties en adviezen worden betrokken bij het vaststellen van het definitieve besluit in november 2018.

Het definitieve besluit komt ter inzage te liggen. Dit wordt aangekondigd in onder andere de Staatscourant, in huis-aan-huisbladen en op www.bureau-energieprojecten.nl. Alleen als u nu een zienswijze indient, kunt u later beroep aantekenen tegen het definitieve besluit.

Wilt u meer weten?

Meer informatie over gaswinning Groningen en alle bijbehorende stukken vindt u op www.bureau-energieprojecten.nl. Heeft u naar aanleiding daarvan nog vragen? Dan kunt u Bureau Energieprojecten bellen op 070 379 89 79.

Opzoektabel mondelinge, schriftelijke en digitale zienswijzen

In onderstaande tabel kunt u met het registratienummer het nummer van de reactie opzoeken. De reacties zijn vanaf pagina 10 opgenomen. De zienswijzen zijn apart gebundeld.

Zienswijzen en reacties op ontwerpinstemmingsbesluit 'WINNINGSPLAN GRONINGENVELD 2018-2019'

| Registratienummer | Zienswijzenummer | Reactienummer |
|-------------------|---------------------|---------------|
| g9-OIB-0001 | 0001 (+28 identiek) | |
| g9-OIB-0002 | 0002 | |
| g9-OIB-0003 | 0003 | |
| g9-OIB-0004 | 0004 | |
| g9-OIB-0005 | 0005 | |
| g9-OIB-0006 | 0006 | |
| g9-OIB-0007 | 0007 | |
| g9-OIB-0008 | 0008 | |
| g9-OIB-0009 | 0009 | |
| g9-OIB-0010 | 0010 | |
| g9-OIB-0011 | 0011 | |
| g9-OIB-0012 | 0012 | |
| g9-OIB-0013 | 0013 | |
| g9-OIB-0014 | 0014 | |
| g9-OIB-0015 | 0015 (+1 identiek) | |
| g9-OIB-0016 | 0016 | |
| g9-OIB-0017 | 0017 | |
| g9-OIB-0018 | 0018 | |
| g9-OIB-0019 | 0019 | |
| g9-OIB-0020 | 0020 | |
| g9-OIB-0021 | 0021 | |
| g9-OIB-0022 | 0022 | |
| g9-OIB-0023 | 0023 | |
| g9-OIB-0024 | 0024 (+1 identiek) | |
| g9-OIB-0025 | 0025 | |
| g9-OIB-0026 | 0026 | |
| g9-OIB-0027 | 0027 | |
| g9-OIB-0028 | 0028 | |
| g9-OIB-0029 | | R029 |
| g9-OIB-0030 | 0030 (+2 identiek) | |
| g9-OIB-0031 | | R031 |
| g9-OIB-0032 | 0032 | |
| g9-OIB-0033 | 0033 | |
| g9-OIB-0034 | 0034 | |
| g9-OIB-0035 | | R035 |

| Registratienummer | Zienschijzenummer | Reactienummer |
|-------------------|-------------------|---------------|
| g9-OIB-0036 | | R036 |
| g9-OIB-0037 | 0037 | |
| g9-OIB-0038 | 0038 | |
| g9-OIB-0039 | | R039 |
| g9-OIB-0040 | | R040 |
| g9-OIB-0041 | 0041 | |
| g9-OIB-0042 | | R042 |
| g9-OIB-0043 | 0043 | |
| g9-OIB-0044 | | R044 |
| g9-OIB-0045 | | R045 |
| g9-OIB-0046 | 0046 | |
| g9-OIB-0047 | | R047 |
| g9-OIB-0048 | | R048 |
| g9-OIB-0049 | 0049 | |
| g9-OIB-0050 | 0050 | |
| g9-OIB-0051 | | R051 |
| g9-OIB-0052 | | R052 |
| g9-OIB-0053 | | R053 |
| g9-OIB-0054 | | R054 |
| g9-OIB-0055 | 0055 | |
| g9-OIB-0056 | 0056 | |
| g9-OIB-0057 | 0057 | |
| g9-OIB-0058 | 0058 | |
| g9-OIB-0059 | | R059 |
| g9-OIB-0060 | | R060 |
| g9-OIB-0061 | 0061 | |
| g9-OIB-0062 | | R062 |
| g9-OIB-0063 | | R063 |
| g9-OIB-0064 | 0064 | |
| g9-OIB-0065 | 0065 | |
| g9-OIB-0066 | | R066 |
| g9-OIB-0067 | 0067 | |
| g9-OIB-0068 | 0068 | |
| g9-OIB-0069 | 0069 | |
| g9-OIB-0070 | 0070 | |
| g9-OIB-0071 | 0071 | |
| g9-OIB-0072 | 0072 | |
| g9-OIB-0073 | 0073 | |
| g9-OIB-0074 | 0074 | |
| g9-OIB-0075 | 0075 | |

| Registratienummer | Zienswijzenummer | Reactienummer |
|-------------------|------------------|---------------|
| g9-OIB-0076 | 0076 | |
| g9-OIB-0077 | 0077 | |
| g9-OIB-0078 | 0078 | |
| g9-OIB-0079 | 0079 | |
| g9-OIB-0080 | 0080 | |
| g9-OIB-0081 | 0081 | |
| g9-OIB-0082 | 0082 | |
| g9-OIB-0083 | 0083 | |
| g9-OIB-0084 | 0084 | |
| g9-OIB-0085 | 0085 | |
| g9-OIB-0086 | | R086 |
| g9-OIB-0087 | | R087 |

Alfabetisch overzicht overheden en reacties

Reacties van overheden op ontwerpinstemmingsbesluit 'WINNINGSPLAN GRONINGENVELD 2018-2019'

| Reactienummer | Organisatie |
|---------------|--|
| R044 | Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, BERLIJN |
| R062 | Gemeente Aa en Hunze, College van Burgemeester en Wethouders, GIETEN |
| R039 | Gemeente Appingedam, College van Burgemeester en Wethouders, APPINGEDAM, mede namens de raad van de gemeente Appingedam; gemeente Appingedam |
| R035 | Gemeente Delfzijl, College van Burgemeester en Wethouders, DELFZIJL |
| R060 | Gemeente Eemsmond, College van Burgemeester en Wethouders, UITHUIZEN, mede namens de gemeente raden van de gemeenten Eemsmond, Bedum, De Marne en Winsum |
| R047 | Gemeente Groningen, College van Burgemeester en Wethouders, GRONINGEN, mede namens Gemeenteraad van de gemeente Groningen; Rechtspersoon gemeente Groningen |
| R031 | Gemeente Grootegast, College van Burgemeester en Wethouders, GROOTEGAST |
| R042 | Gemeente Leek, Burgemeester en Wethouders, LEEK, mede namens Gemeenteraad; gemeente als rechtspersoon |
| R053 | Gemeente Loppersum, College van Burgemeester en Wethouders, LOPPERSUM, mede namens Gemeenteraad van Loppersum; rechtspersoon gemeente Loppersum |
| R086 | Gemeente Marum, College van Burgemeester en Wethouders, MARUM, mede namens de gemeenteraad; gemeente als rechtspersoon |
| R045 | Gemeente Midden-Groningen, College van Burgemeester en Wethouders, HOOGEZAND, mede namens Gemeenteraad van Midden-Groningen; Gemeente Midden-Groningen als rechtspersoon |
| R036 | Gemeente Noordenveld, College van Burgemeester en Wethouders, RODEN |
| R066 | Gemeente Oldambt, College van Burgemeester en Wethouders, WINSCHOTEN |
| R051 | Gemeente Ten Boer, College van Burgemeester en Wethouders, TEN BOER, mede namens emeenteraad van de gemeente Ten Boer; de rechtspersoon gemeente Ten Boer |
| R063 | Gemeente Tynaarlo, College van Burgemeester en Wethouders, VRIES |
| R087 | Gemeente Westerwolde, College van Burgemeester en Wethouders, SELLINGEN |
| R029 | Gemeente Zuidhorn, College van Burgemeester en Wethouders, ZUIDHORN, mede namens Gemeenteraad gemeente Zuidhorn; de gemeente als rechtspersoon |
| R052 | Provincie Drenthe, Gedeputeerde Staten, ASSEN |
| R048 | Provincie Groningen, Gedeputeerde Staten, GRONINGEN, mede namens Provinciale Staten van Groningen; rechtspersoon Provincie Groningen |
| R040 | Veiligheidsregio Groningen, GRONINGEN, mede namens het bestuur van de Veiligheidsregio Groningen |
| R054 | Waterschap Hunze en Aa's, Dagelijks Bestuur, VEENDAM, mede namens Algemeen bestuur van waterschap Hunze en Aa's; rechtspersoon Waterschap Hunze en Aa's |
| R059 | Waterschap Noorderzijlvest, Dagelijks Bestuur, GRONINGEN |

Reacties R029, R031, R035, R036, R039, R040, R042, R044, R045, R047, R048, R051, R052, R053, R054, R059. R060, R062, R063, R066, R086, R087

Verzonden: Dinsdag 2 oktober 2018 12:27
Onderwerp: Zienswijzeformulier
Gaswinning Groningen - Instemmingsbesluit 2018

Aanspreekvorm:
Aanspreektitel:
Achternaam:
Voorvoegsel(s):
Voorletters:
Straat: Postbus
Huisnummer: 9
Postcode: 9800 AA
Woonplaats: ZUIDHORN
Telefoonnummer: 0594-508888
E-mailadres:
Als: Organisatie
Organisatie: Gemeente Zuidhorn, College van Burgemeester en Wethouders
Mede namens: Gemeenteraad gemeente Zuidhorn en de gemeente als rechtspersoon.

Staan er naar uw mening onjuistheden in het ontwerpbesluit?
zie onze zienswijze in de bijlage

Zijn er zaken en/of belangen over het hoofd gezien?
zie onze zienswijze in de bijlage

Wordt u geraakt in uw belang? Zo ja, kunt u dat toelichten?
zie onze zienswijze in de bijlage

Zijn er andere zaken die u naar voren wilt brengen?
zie onze zienswijze in de bijlage

Reactie

ONDERWERP: zienswijze ontwerp-instemmingsbesluit Groningen gasveld 2018-2019
CONTACTPERSOON:
KENMERK: RV/0229/00566795
DATUM: 2 oktober 2018
VERZONDEN OP: 2 oktober 2018



Gemeente
Zuidhorn

R029

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
De heer E. Wiebes
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

HOOFDWEG 9
POSTBUS 3 9800 AA ZUIDHORN
www.zuidhorn.nl
TEL: 0594 508 888
FAX: 0594 508 750
E-MAIL: gemeente@zuidhorn.nl

Zijne Excellentie heer Wiebes,

Op 24 augustus 2018 heeft u het ontwerpbesluit voor het Groningenveld voor het gasjaar 2018-2019 gepubliceerd. Aanleiding voor dit ontwerp is de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 15 november 2017 waarbij uw vorige besluit en aangepaste besluit zijn vernietigd.

Een belangrijke onderligger onder het voorliggend ontwerpbesluit is het kabinetsbesluit van 29 maart 2018 om de gaswinning in Groningen zo snel mogelijk te beëindigen. Hiermee biedt het kabinet perspectief voor de toekomstige veiligheid van onze inwoners. In uw ontwerpbesluit zet u voor het komende gasjaar de eerste stap. Toch zien wij aanleiding om een zienswijze in te dienen. Wij vinden nog steeds dat veiligheid van onze inwoners onvoldoende in beeld is en gewaarborgd.

Wij hebben besloten om ons, voor de zienswijze aan u, te conformeren aan de zienswijze van de regio Groningen. Deze zienswijze treft u dan ook in de bijlage aan. Wij hebben tevens besloten om op een aantal punten aanvullende zienswijze in te dienen.

Het gaat om de volgende punten:

1. Herverdeling van de productie Groningenveld.
2. Besluit gasopslag Norg.
3. Gevolgen voor gaswinning uit kleine velden en gasopslag.

Ad 1: Herverdeling van de productie Groningengasveld

Wij staan volledig achter de snelle afbouw van de gaswinning uit Groningengasveld en de daarmee gepaard gaande afname van de risico's voor de inwoners van de regio Groningen. Dat laat echter onverlet dat wij staan voor de belangen van onze inwoners in het Westerkwartier. Voor hen dient overlast (schade) als gevolg van de risico's van gaswinning uit het Groningenveld, bodemdaling en seismiciteit, zo veel mogelijk vermeden te worden.

In het ontwerp-instemmingsbesluit lezen wij dat u voornemens bent de gasproductie zo te verdelen dat er meer gas kan worden gewonnen uit de productieclusters gelegen in het zuidoosten en zuidwesten van het Groningenveld. Dit zijn clusters nabij gelegen ons Westerkwartier. De bij de toename van gasproductie behorende eventuele risico's, met als nadelige gevolgen bodemdalingen en seismiciteit, schuiven hiermee richting het Westerkwartier. In ons advies hebben wij aangegeven dat wij het niet acceptabel vinden dat de toename van nadelige gevolgen neerkomt op het afwentelen van de risico's van de ene op de andere burger.

Wij vinden dat u:

- inzicht moet geven in de effecten voor het Westerkwartier die het gevolg kunnen zijn van de afbouw van de gasproductie in Groningen;
- vóór het nemen van uw definitieve besluit met ons, evenals met alle andere betrokken Groningse en Drentse bestuurders, van gedachten moet wisselen over de afwenteling van risico's die lijkt te volgen uit de 'operationele strategie'.

Ad 2: Besluit gasopslag Norg

In uw ontwerp-instemmingsbesluit gaat u niet in op de relatie tussen de afbouw gaswinning Groningengasveld en het werkvolume van de gasopslag Norg. Bij de voorgestelde aanpassing van het winningsplan Groningenveld 2016 verzocht de NAM u te overwegen een (apart) instemmingsbesluit te nemen over het opslagplan voor de gasopslag Norg, dat NAM op 16 juli 2015 heeft ingediend. Een vergroting van het werkvolume en de daarmee gepaard gaande grotere fluctuaties in de druk in de compartimenten van de gasopslag, zullen leiden tot een grotere kans op trillingen en schade in de omgeving van de gasopslag. Een dergelijke afwenteling van risico's is niet acceptabel (zie ook punt 1 over afwenteling).

In de Verwachtingenbrief van de minister aan de NAM (2 mei 2018) wordt voor Norg uitgegaan van maximaal 4,8 – 5,0 Nm³. Dit komt overeen met de uitspraak van de Raad van State van 7 september 2017 en het advies van de Mijnaad van 5 december 2017. Wij bepleiten op basis hiervan voor een maximaal werkvolume van 5 miljard Nm³ in Norg. ●ns is niet uit uw ontwerp-instemmingsbesluit gebleken dat een verdere verhoging van het werkvolume voor Norg, niet zal leiden tot een grotere kans op trillingen en schade in de omgeving van de gasopslag.

Evenals wij in ons advies hebben aangegeven, willen wij ook nu weer bij u aangeven dat het gas dat aan het eind van een (warme) winterperiode in de opslag in Norg achterblijft ons inziens niet mag worden verhandeld, maar in de gasopslag aanwezig dient te blijven voor opvolgende jaren. Hierdoor behoeft de gasopslag niet geheel opnieuw gevuld te worden en dat leidt tot een lager productieniveau uit het Groningenveld.

Wij vinden dat u:

- een besluit betreffende het werkvolume van de gasopslag Norg in een separate procedure dient te nemen;
- hierbij moet opnemen dat het volume maximaal 5 miljard Nm³ mag zijn;
- in het opslagplan of uw instemmingsbesluit te waarborgen dat het gas dat aan het eind van een (warme) winterperiode in de opslag in Norg achterblijft in de gasopslag aanwezig blijft voor opvolgende jaren.

Ad 3: Gevolgen voor gaswinning uit kleine velden en gasopslag

Wij zijn blij met het besluit van het kabinet om de gaswinning uit het Groningenveld terug te dringen. Desondanks blijven wij van mening dat veiligheid voor inwoners en het voorkomen van schade centraal gesteld moeten worden. Wij vragen specifiek aandacht voor de indirecte lokale gevolgen van het winningsplan Groningenveld voor de gemeenten in het Westerkwartier.

Indirecte risico's voor de gemeenten in het Westerkwartier hebben betrekking op gaswinning uit de kleine gasvelden en het gebruik van de ondergrondse gasopslagen bij Grijskerk en Norg. Nu het kabinet heeft besloten de gaswinning uit het Groningenveld terug te dringen, bestaat de kans dat er vaker een beroep gedaan moet worden op het gas uit de kleine velden en de gasopslagen. De gemeenten in het Westerkwartier maken zich zorgen over de toename van mijnbouwactiviteiten in de kleine velden en gasopslagen. Zo lang een dergelijke duidelijkheid er niet is en indien niet volstrekt duidelijk is dat verhoging van de winning uit kleine gasvelden en/of van de druk op de gasopslagen uitgesloten is aangaande uw ontwerpbesluit, achten wij het niet acceptabel dat uw besluit in deze vorm definitief wordt gemaakt.

Wij vinden dat u:

- inzicht moet geven in de effecten van de afbouw van gaswinning uit het Groningenveld op de gaswinning uit de kleine velden en het gebruik van de gasopslagen in het Westerkwartier.

Deze zienswijze wordt zowel naar voren gebracht door het College van Burgemeester en Wethouders, als door de Gemeenteraad en de gemeente als rechtspersoon.

Wij vertrouwen erop dat u onze zienswijze behandelt conform de relevante bepalingen van de Awb en de overwegingen uit onze zienswijze transparant meeweegt in uw instemmingsbesluit.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van de gemeente Zuidhorn,



G. de Vries-Leggedoor, wnd. burgemeester



H.J. Koning, secretaris

Zienswijze

Op ontwerp-instemmingsbesluit Groningen gasveld 2018-2019

Van de gemeente Zuidhorn, 2 oktober 2018

Inhoud

| | | |
|--------|--|----|
| 1. | Inleiding..... | 2 |
| 2. | Veiligheid..... | 4 |
| 2.1 | Hanteren breed veiligheidsbegrip..... | 4 |
| 2.2 | Objectieve veiligheid..... | 4 |
| 2.2.1. | Toetsingskader objectieve veiligheidsrisico's..... | 4 |
| 2.2.2 | Veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen..... | 5 |
| 2.2.3 | Veiligheid (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve risico's..... | 6 |
| 2.3 | Subjectieve veiligheid..... | 8 |
| 2.3.1 | Sociale veiligheid, gezondheid, maatschappelijke onrust en grondrechten..... | 8 |
| 2.3.2 | Schade..... | 9 |
| 3. | Productie en seismiciteit..... | 12 |
| 3.1 | Productieniveau..... | 12 |
| 3.2 | Productieverdeling..... | 13 |
| 4. | Onzekerheden en overige omissies..... | 15 |
| 4.1 | Ontbrekende zaken..... | 15 |
| 4.2 | Omgaan met onzekerheden..... | 15 |
| 4.3 | Continuïteit in onderzoeken..... | 16 |
| 4.4 | Meet en Regelprotocol en HRA..... | 17 |

1. Inleiding

Op 24 augustus 2018 heeft u het ontwerpbesluit voor het Groningenveld voor het gasjaar 2018-2019 gepubliceerd. Aanleiding voor dit ontwerp is de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 15 november 2017¹ (verder: de ABRvS) waarbij uw vorige besluit en aangepaste besluit zijn vernietigd. Samengevat vindt de ABRvS dat uw besluiten onzorgvuldig tot stand zijn gekomen en niet goed zijn gemotiveerd.

Een belangrijke onderlegger onder het voorliggend ontwerpbesluit is het kabinetsbesluit van 29 maart 2018 om de gaswinning in Groningen zo snel mogelijk te beëindigen. Hiermee biedt het kabinet perspectief voor de toekomstige veiligheid van onze inwoners. In uw ontwerpbesluit zet u voor het komende gasjaar de eerste stap.

Toch zien wij aanleiding om een zienswijze in te dienen. Wij vinden nog steeds dat veiligheid van onze inwoners onvoldoende in beeld is en gewaarborgd. Zoals de ABRvS aangeeft gaat het bij veiligheid om meer dan objectieve veiligheid. Wij hanteren in deze zienswijze het door de Onderzoeksraad voor de Veiligheid (verder OvV) gebruikte brede veiligheidsbegrip. Wij verwachten - met de uitspraak van de ABRvS in gedachten - dat u zowel aan de objectieve als aan de subjectieve veiligheidsrisico's voor onze inwoners een zwaarwegend belang hecht.

Daarnaast vinden wij dat essentiële informatie ontbreekt. Wij hebben u in ons advies van 24 juli 2018 handreikingen gedaan om tot een (ontwerp)instemmingsbesluit te komen dat leidt tot transparantie en navolgbaarheid. Wij hebben hierbij onder meer aansluiting gezocht bij het nog vast te stellen artikel 52d lid 2 van het wetsvoorstel Wijziging van de Gaswet en de Mijnbouwwet betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld.

In de afweging in uw ontwerpbesluit bent u uitgebreid ingegaan op de belangen van leveringszekerheid. Die belangen zijn inzichtelijk gemaakt met behulp van het rapport van het Instituut voor veiligheid- en crisismanagement (COT). Daarentegen zijn de belangen, met betrekking tot de maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de winning van gas uit het Groningenveld, niet meegenomen in uw afweging. Ondanks ons advies bent u niet ingegaan op de impact op sociale (on)veiligheid, de gezondheid en de maatschappelijke onrust en daarmee niet op de maatschappelijke ontwrichting. Wij zijn van mening dat dit punt in uw definitieve besluit alsnog expliciet, inzichtelijk en navolgbaar moet worden gemaakt.

In Groningen is sprake van een fors gebrek aan vertrouwen en speelt het gevoel van onveiligheid een zwaarwegende rol. Wij hechten daarom zeer aan goede motiveringen onder het te nemen instemmingsbesluit omdat dit bijdraagt aan het herstel van vertrouwen bij ons als overheid maar vooral bij de inwoners van onze provincie. Uw instemmingsbesluit voor het niveau van gaswinning moet transparant en navolgbaar zijn voor iedereen. Uw besluit moet het vertrouwen geven dat de belangen van onze inwoners zwaar zijn meegewogen.

Daarnaast willen we met deze zienswijze erop aandringen dat ook toekomstige besluitvorming voldoende transparant wordt. Het gaat hierbij om de noodzaak dat onzekerheden verder verkleind

¹ ECLI:NL:RVS:2017:3156

worden en dat alle risico's in beeld worden gebracht en het 'niet meer winnen dan nodig' optimaal transparant is.

Omdat wij de door ons gegeven adviezen onvoldoende terug zien in uw ontwerpbesluit sluiten wij het door ons gegeven advies bij deze zienswijze, zodat u afwijkingen hiervan in uw definitieve instemmingsbesluit kunt overnemen of motiveren.

Tevens verzoeken wij u overeenkomstig artikel 3:50 Algemene wet Bestuursrecht (Awb) voor elk advies(onderdeel) van uw adviseurs aan te geven wat u wel of niet van hun advies overneemt en waarom u zaken naast zich neerlegt.

In deze zienswijze geven wij aan hoe u naar onze mening uw ontwerp-instemmingsbesluit dient aan te passen. Wij onderbouwen dit per thema. Onze zienswijze is gericht op het ontwerpbesluit, zoals deze is gepubliceerd waarbij paragraaf 1 t/m 7 integraal onderdeel uitmaken van het besluit dat in paragraaf 8 wordt verwoord.

Deze zienswijze wordt zowel naar voren gebracht door het College van Burgemeester en Wethouders, als door de Gemeenteraad en de gemeente als rechtspersoon.

Wij vertrouwen erop dat u onze zienswijze behandelt conform de relevante bepalingen van de Awb en de overwegingen uit onze zienswijze (aangevuld met ons advies) transparant meeweegt in uw instemmingsbesluit.

2. Veiligheid

2.1 Hanteren breed veiligheidsbegrip

Wij hanteren voor veiligheid het brede veiligheidsbegrip zoals ook de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) dit in zijn rapport van 2015 heeft gedefinieerd. In deze zienswijze splitsen wij het begrip veiligheid daarom net als de OvV² in objectieve veiligheid (uitblijven van lichamelijk letsel als gevolg van aardbevingen) en subjectieve veiligheid (de gemoedsrust van de inwoners bij een dreigende verstoring van het woongenot en de hieruit voortvloeiende gezondheidsrisico's). Ook de ABRvS hanteert een breder veiligheidsbegrip zoals grondrechten op leven, privacy en het ongestoord genot van het eigendom en verbindt hier een zware motiveringsplicht aan. De Mijnraad adviseert u tevens in het advies van 30 juli 2018, waarin wordt verwezen naar het advies van 10 juni 2016, nadrukkelijk aandacht te hebben voor dit brede veiligheidsbegrip. De onderzoeken dienen zich te verbreden van een puur kwantitatieve benadering van het risico op overlijden naar methodes om, al dan niet kwantitatief, het risico op schade en maatschappelijke onrust systematisch in de besluitvorming mee te nemen. In het ontwerpbesluit zien wij deze verbrede benadering en aandacht voor veiligheid in brede zin niet terug. Dat vinden wij onbegrijpelijk omdat zowel Mijnraad als ABRvS u expliciet hebben opgedragen c.q. geadviseerd om dat wel te doen. U toetsingskader is breder dan alleen de instemmingsgronden van art. 36 Mijnbouwwet.

Wij vinden dat u:

1. in uw toetsing en afweging dit brede veiligheidsbegrip dient te hanteren.

2.2 Objectieve veiligheid

2.2.1. Toetsingskader objectieve veiligheidsrisico's

Om te kunnen toetsen of het risico van de gaswinning in Groningen aanvaardbaar is zal eerst bekend moeten zijn wat het risico is en op welke termijn mitigerende maatregelen (w.o. versterking) mogelijk zijn. Om dit te kunnen doen hebben wij vanaf 2015 meerdere malen gewezen op het ontbreken van een integraal risicobeleid waarin niet alleen de norm is opgenomen maar ook het beoordelings- en toetsingskader om aan te tonen dat wel of niet aan de norm wordt voldaan en de termijn waarop maatregelen genomen moeten zijn.

Op basis van de toelichting bij uw ontwerpbesluit concluderen wij dat ook nu nog voor een groot deel dit integrale risicobeleid ontbreekt terwijl u in uw brief van 2 mei 2016 heeft aangegeven dat begin 2017 sprake moet zijn van een consistent risicobeleid. Zo kennen wij nog steeds niet het volledige risicobeleid (norm, beoordelingskader en/of termijn) voor infrastructuur, waterkeringen, industrie en de cumulatieve aspecten.

Als voorbeeld noemen we de industrie waar een norm en beoordelingskader beschikbaar zijn. Er is echter geen termijn gesteld waarbinnen maatregelen getroffen moeten worden. Daarmee is op dit onderdeel uw risicobeleid niet compleet.

² OvV, *Aardbevingsrisico's in Groningen. Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over de gaswinning (1959-2014)*, februari 2015. <https://www.onderzoeksraad.nl/uploads/phase-docs/843/33ef77ab629erapport-gaswinning-groningen-nl-interactief.pdf?s=E0756C2B6D546B97171777E75CF24E38F84398AB>.

Wij vinden dat u:

2. zolang het volledig risicobeleid (norm, beoordelingskader en termijn) ontbreekt, u niet alle relevante feiten en belangen (de effecten) heeft onderzocht en meegewogen;
3. zo spoedig mogelijk tot een integraal risicobeleid moet komen.

2.2.2 Veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen

De ABRvS heeft duidelijk gemaakt dat daar waar het gaat om veiligheidsrisico's rondom grondrechten het van belang is om goede inschattingen te hebben van de mogelijke risico's. Dat kan bijvoorbeeld door bij de onderzoeken uit te gaan van marges of van een worst-case situatie. Bovendien brengen aard en schaal van de gevolgen van de gaswinning voor de grondrechten met zich mee dat er hoge eisen worden gesteld aan de motivering van het instemmingsbesluit.

In 2017 constateerde de ABRvS ook dat er geen duidelijkheid was over de aantallen te versterken gebouwen, de voortgang van de versterking of de termijn waarbinnen de versterking daadwerkelijk is afgerond. Afronding is van belang voor de onderbouwing van de gaswinning omdat dan is voldaan aan de veiligheidsnorm.

In de toelichting op uw ontwerpbesluit constateert u dat op korte termijn maatregelen moeten worden genomen voor gebouwen met een groter risico dan 10^{-4} per jaar. Deze gebouwen zijn er volgens de berekeningen van de NAM niet meer. Vervolgens concludeert u dat de 'gaswinning op het huidige niveau voldoet aan het risicobeleid, mits alle gebouwen met een individueel risico tussen 10^{-4} en 10^{-5} per jaar tijdig worden versterkt tot het niveau van de veiligheidsnorm'.

In uw eindconclusie constateert u dat het individueel risico in het gasjaar 2018-2019 in overeenstemming is met de norm van de commissie Meijdam en het kabinet, en u dit voor het gasjaar 2018-2019 aanvaardbaar acht.

Wij delen deze eindconclusie niet omdat uw toetsing onvolledig en onjuist is.

Wij vinden dat u de risico's niet op een juiste wijze toetst. Het kabinet heeft de veiligheidsnorm vastgesteld op een individueel risico van 10^{-5} per jaar. Dit is de norm waar aan u de risico's aan moet toetsen. U toetst nu aan het tijdelijke veiligheidsniveau van 10^{-4} per jaar dat bedoeld is om de periode vast te stellen waarbinnen mitigerende maatregelen getroffen moeten worden. Het risiconiveau van 10^{-4} per jaar zegt alleen iets over de snelheid waarmee maatregelen genomen moeten worden en niet of wel of niet voldaan wordt aan de veiligheidsnorm.

Wij concluderen dat er nog steeds geen duidelijkheid is over het aantal gebouwen dat niet aan de veiligheidsnorm voldoet en dus versterkt moet worden. Ook hebben we geen zicht op hoe deze aantallen zich zullen ontwikkelen, afhankelijk van de ontwikkeling van de seismiciteit.

De gebouwen in onze provincie zijn nog steeds niet veilig en onze inwoners weten al vanaf 2012 (beving in Huizinge) dat ze minder veilig zijn dan in de rest van Nederland. Dat is door de commissie Meijdam in 2015 bevestigd. Het kabinet heeft vervolgens besloten dat de inwoners in Groningen net zo veilig moeten kunnen wonen als in de rest van Nederland en dat heeft geresulteerd in de veiligheidsnorm van 10^{-5} per jaar. Omdat de versterking niet per direct in zijn geheel gerealiseerd kon worden heeft het kabinet besloten dat inwoners maximaal 5 jaar een hoger risico mogen lopen dan

10^{-5} per jaar. Voor inwoners die een hoger risico lopen dan 10^{-4} per jaar moeten op veel kortere termijn maatregelen worden getroffen.

Wij vinden dat u er onterecht vanuit gaat dat aan de voorwaarde voor veiligheid - namelijk tijdige versterking - is voldaan. U geeft aan dat de versterking binnen bestuurlijk vastgestelde termijn moet plaatsvinden. Dit terwijl wij in het Meerjarenprogramma aardbevingsbestendig en kansrijk Groningen (MJP) hebben afgesproken dat het moment van inspectie de start van de versterking inluidt en de versterking binnen vijf jaar vanaf het inspectiemoment gerealiseerd moet zijn. Het ontwerpbesluit is getoetst aan de resultaten van de Hazard Risk Assessment (HRA). Dat geeft geen duidelijkheid over wanneer de termijn van 5 jaar ingaat en eindigt omdat bij de HRA geen sprake is van inspecties. Op grond van de HRA kunnen ook geen individuele gebouwen worden geïdentificeerd waarmee voor bewoners ook niet bekend is of er tijdig wordt versterkt.

Bovendien staan we aan het begin van nog steeds een grootschalige versterkingsopgave. We verwachten niet dat de versterkingsopgave binnen de looptijd van dit besluit is gerealiseerd. Daarmee wordt dus komend gasjaar geen wezenlijke afname van het risico voor de veiligheid van omwonenden gerealiseerd.

Wij vinden ook dat uw toets onvolledig is omdat u de risico's van de volledige bandbreedte van de productie (zie 3.1.) niet in beeld heeft gebracht en dus ook niet afgewogen heeft. NAM doet namelijk wel berekeningen voor de scenario's van een warm, gemiddeld en koud jaar, maar niet voor een hoger productieniveau als gevolg van een geringere stikstofconversie en onvoorziene omstandigheden. Dat staat u in uw instemmingsbesluit wel toe.

Wij vinden dat u niet alleen de bandbreedte maar ook de onzekerheden binnen de berekeningen van de veiligheidsrisico's onvoldoende heeft meegewogen in uw besluit (zie 3.1 en 4.2). Daarmee heeft u geen gehoor gegeven aan het advies van de ABRvS om uit te gaan van een worst-case situatie.

Wij vinden dat u:

4. de risico's voor de veiligheid van inwoners in en rondom gebouwen volledig in beeld moet hebben;
5. deze veiligheidsrisico's moet toetsen aan de enige veiligheidsnorm, namelijk 10^{-5} ;
6. in uw besluit deze risico's als gevolg van onzekerheden en bandbreedte in voldoende mate moet meewegen;
7. in uw besluit moet aangeven vanaf welk moment de termijn ingaat en eindigt om te voldoen aan de veiligheidsnorm van 10^{-5} ;
8. in uw besluit de voortgang van de versterkingsoperatie moet meewegen.

2.2.3 Veiligheid (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve risico's

Wij constateren dat u in afwijking van de adviezen van de Tcbb en de Mijnraad, niet volledig bent in wat de veiligheidsrisico's zijn met betrekking tot (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve risico's (ketenrisico's). U heeft deze risico's slechts ten dele in beeld gebracht, niet getoetst of niet kunnen toetsen aan risicobeleid hierover en vervolgens niet in uw afweging meegenomen.

De OvV verstaat onder het voorzorgprincipe “de manier van omgaan met onzekerheid: het onderkennen van onzekerheden, daarover communiceren en in samenspraak met de risicodragers en deskundigen zoeken naar manieren van beheersing van het risico”. Dit voorzorgprincipe komt ons inziens onvoldoende tot uiting in het ontwerpbesluit. Hierbij gaat het om de onzekerheden die er zijn voor de volledige bandbreedte van de toegestane productie en binnen de berekeningswijze voor de waterveiligheid, de veiligheid van overige kritische infrastructuur en de veiligheid van de industrie. Weliswaar heeft u een HRA laten opstellen en bent u van plan dit jaarlijks te laten doen, maar de HRA gaat niet over de effecten van gaswinning op kritische (water)infrastructuur en de industrie.

Uit onderzoek blijkt dat de huidige en verwachte effecten van aardbevingen en bodemdaling (door gaswinning) op waterkeringen en kunstwerken op dit moment minimaal te noemen zijn. Niettemin is er nog sprake van grote onzekerheid over de cumulatieve effecten van aardbevingen- en bodemdaling en de risico's die dat mogelijk oplevert voor de waterveiligheid, de veiligheid van overige kritische infrastructuur en de veiligheid van de industrie in de regio Groningen en in de rest van Nederland. Dat u voornemens bent de gaswinning af te bouwen, doet daar niet aan af. U heeft aangekondigd dat u, voordat het instemmingsbesluit wordt genomen, terug komt op de cumulatieve effecten (mede op basis van een advies van het hooglerarenpanel). Wij verwachten dat u de uitkomsten van het onderzoek naar de cumulatieve effecten meeweegt en aangeeft binnen welke termijn u welke maatregelen neemt

Wij volgen overigens Mijnraad niet in haar advies dat niet NAM maar een overheidsorgaan dit onderzoek moet gaan uitvoeren. NAM is als vergunninghouder en uitvoerder van het winningsplan gehouden om risico's in kaart te brengen. Dit geldt ook voor de mogelijke cumulatieve effecten. Voor de Veiligheidsregio Groningen is het in beeld hebben van deze risico's en cumulatieve effecten belangrijke input bij het opstellen van het regionaal risicoprofiel.

Voorts bent u in uw ontwerp-instemmingsbesluit niet ingegaan op ons advies om aanvullend onderzoek uit te laten voeren naar de veiligheid van de waterkeringen indien de bevingscontouren en Probabilistic Seismic Hazard Analysis (PSHA) aanzienlijk wijzigen of verschuiving van de aardbevingsdichtheid op zal treden. U dient voordat u tot een definitief besluit komt uitsluitel te geven of wijziging van bevingscontouren en PSHA te verwachten zijn en indien die mogelijkheid zich voordoet in het instemmingsbesluit NAM te verplichten bij aanzienlijke wijziging van de bevingscontouren en PSHA aanvullend onderzoek te laten doen naar de waterveiligheidsrisico's om daarop mogelijke mitigerende maatregelen te nemen.

U verwijst naar twee rapporten uit 2017 (NAM, *Overzicht Voornaamste Risico's Industriële Installaties, Infrastructuur en waterkeringen*; en het rapport van Antea, *Kwalitatieve risicoanalyse infrastructuur Groningen*). Deze rapporten zijn beschrijvend van aard en geven geen duidelijkheid over welke daadwerkelijke risico's voor onze regio nu aan de orde zijn. U heeft dus niet alle risico's in beeld.

Wij vinden dat u:

9. de risico's voor de veiligheid van inwoners met betrekking tot (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve effecten volledig in beeld moet hebben;
10. een volledig toetsingskader (norm, kader en termijn) voor deze risico's moet hebben om te kunnen toetsen;

11. dat u in uw besluit deze risico's als gevolg van onzekerheden en bandbreedte in voldoende mate moet meewegen;
12. in uw besluit de voortgang van de mitigerende maatregelen moet meewegen.

2.3 Subjectieve veiligheid

2.3.1 Sociale veiligheid, gezondheid, maatschappelijke onrust en grondrechten

Wij hebben in ons advies met nadruk aangegeven dat de veiligheidsrisico's zich niet beperken tot de seismische dreiging (en daaraan verbonden versterking) en tot de risico's met betrekking tot leveringszekerheid.

De impact door de gaswinning heeft geleid, en leidt nog steeds tot grote zorgen over sociale (on)veiligheid, gezondheidseffecten en maatschappelijke onrust. Recent werd bijvoorbeeld uiting gegeven aan maatschappelijke onrust: eind augustus vond in de regio een meerdaagse demonstratie plaats, waarbij 'burgerlijke ongehoorzaamheid' het thema was en werd toegewerkt naar een zitactie van enkele honderden demonstranten uit binnen- en buitenland bij een tankenpark van NAM in Farmsum.

Diverse onderzoeken hebben gevolgen van de gaswinning over het welzijn van onze inwoners laten zien. De OvV publiceerde hierover in 2015 een rapport, waarin o.a. herstel van vertrouwen en inspraak van bewoners van Groningen hierover werd aanbevolen. In 2017 concludeerde de OvV in een opvolging van zijn rapport dat zijn aanbevelingen uit 2015 niet of onvoldoende waren nagekomen. De Kinderombudsman vroeg in 2017 nadrukkelijke aandacht voor de 30.000 kinderen in het gebied en stelde dat er te weinig aandacht is voor de kinderen en jongeren in het aardbevingsgebied³. Uit het onderzoek 'Aardbeving en Gezondheid 2016'⁴ komt naar voren dat meer dan 110.000 inwoners in een huis met aardbevings schade wonen. Het onderzoek legt een directe relatie tussen de gevolgen van de gaswinning en nadelige gevolgen voor de gezondheid. In januari 2018 verscheen het rapport 'Gronings perspectief', waarin verontrustende cijfers werden gepresenteerd over stress-gerelateerde klachten bij 10.000 inwoners van Groningen als direct gevolg van meervoudige schade door bevingen en de afhandeling hiervan⁵. Op 6 juni 2018 is een aanvullend onderzoek van Gronings Perspectief gepubliceerd dat is opgesteld naar aanleiding van de aardbeving in Zeerijp en de maatschappelijke impact heeft onderzocht⁶.

De ABRvS heeft geoordeeld dat u in uw instemmingsbesluit moet beoordelen of, ter bescherming van het recht op leven, het recht op respect voor het privéleven en de woning en het recht op eigendom, (verdere) beperkingen aan de gaswinning moeten worden voorgeschreven. Uw afweging dient blijk te geven van een redelijk evenwicht tussen enerzijds de door die grondrechten beschermde belangen van burgers en anderzijds de betrokken algemene belangen. In de afweging in uw ontwerpbesluit gaat u volledig voorbij aan de fundamentele rechten van de omwonenden, te weten artikel 2 en 8 EVRM en artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM (recht op leven, recht

³ Vaste grond gezocht (*kinderen en jongeren in het aardbevingsgebied*), Kinderombudsman, 2017.

⁴ Aardbevingen en Gezondheid 2016, gezondheidsmonitor GGD Groningen en Rijksuniversiteit Groningen, oktober 2017.

⁵ Gevolgen van bodembeweging voor Groningers (*ervaren veiligheid, gezondheid en toekomstperspectief 2016-2017*), Gronings Perspectief, 2018.

⁶ De maatschappelijke impact van de beving van Zeerijp (*ervaren veiligheid, gezondheid en toekomstperspectief*), Gronings Perspectief, 2018.

op privéleven en wonen en recht op eigendom). De enkele vaststelling van uw voornemen de gaswinning af te bouwen doet onvoldoende recht aan het bovenstaande oordeel van de ABRvS.

Tevens gaat u in de afweging in uw ontwerpbesluit volledig voorbij aan de rechten van kinderen. U dient in overeenstemming met het VN-Kinderrechtenverdrag in uw besluit het belang van het kind een eerste overweging te laten zijn. Kinderen hebben ook het recht op leven en op een ongestoorde ontwikkeling (conform artikel 6 van VN-Kinderrechtenverdrag). Deze belangen die tot uitdrukking worden gebracht door de Kinderombudsman in haar rapport 'Vaste grond gezocht'⁷ zijn niet meegewogen in uw afweging, noch heeft u kinderen die in de regio woonachtig zijn, conform artikel 12 van het VN-Kinderrechtenverdrag laten participeren in uw besluitvorming. U dient derhalve in uw afweging heel goed te motiveren dat andere belangen zwaarder wegen dan het belang van de kinderen, die dagelijks te kampen hebben met het gevoel van onveiligheid. Hoe kunt u voorkomen dat u met uw besluit de ontwikkeling van kinderen (conform artikel 6 van het VN-Kinderrechtenverdrag) schaadt?

Gelet hierop hanteert u in uw ontwerpbesluit een te beperkt begrip van veiligheid. U geeft aan dat de impact op sociale (on)veiligheid, gezondheid en maatschappelijke onrust heeft bijgedragen aan uw besluit om de gaswinning af te bouwen. U geeft niet aan wat de gevolgen van dit besluit zijn voor de subjectieve veiligheid en hoe u dat afweegt tegenover andere belangen.

Wij vinden dat u:

13. de gevolgen van gaswinning op subjectieve veiligheid in beeld moet brengen en moet afwegen ten opzichte van andere belangen;
14. in uw afweging duidelijk moet maken in hoeverre u voorkomt dat u artikel 2 en 8 EVRM en artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM schendt;
15. in uw afweging kenbaar het belang van het kind, zoals verwoord in het rapport van de Kinderombudsman, en zoals vereist door artikel 3 van het VN-Kinderrechtenverdrag, moet wegen en duidelijk moet aangeven wanneer en waarom u andere belangen zwaarder vindt wegen.

2.3.2 Schade

De ABRvS heeft in haar uitspraak uitdrukkelijk gesteld dat er aan de motivering van de minister hoge eisen moeten worden gesteld omdat grondrechten op leven (veiligheid), privacy (aantasting van het leefklimaat) en het ongestoord genot van eigendom aan de orde zijn. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat regelingen voor schadevergoeding de nadelige gevolgen wel verzachten. Maar dat deze hier naar aard en schaal dermate groot zijn dat zij een zwaarwegend belang vormen dat in het nadeel van de gaswinning pleit.

U had het ontstaan van schade, het verder beperken van schade en de voortgang van de schadeafhandeling daarom uitdrukkelijk in uw besluitvorming moeten betrekken.

In de motivering van het ontwerpbesluit wordt niet ingegaan op de punten in ons advies die zijn genoemd met betrekking tot schade. U constateert slechts dat de schade de komende jaren zal afnemen, waarbij het aantal schadegevallen onder het verwachte schadeniveau van het

⁷ De Kinderombudsman, 'Vaste grond gezocht', oktober 2017, <https://www.dekinderombudsman.nl/ul/cms/fck-uploaded/2017.KOM010Vastegrondgezocht.pdf>.

winningsplan Groningen gasveld 2016 uitkomt en u onderschrijft de noodzaak van een vlotte afhandeling van de schades.

Schadeafhandeling

U gaat niet in op de huidige situatie waarbij er voorlopig geen zicht is op een vlotte afhandeling. Bovendien is naast voortgang in de afhandeling ook van belang dat de afhandeling op rechtvaardige, onafhankelijke wijze plaatsvindt met de menselijke maat als uitgangspunt. Ook schade aan monumenten wordt door u niet genoemd.

De Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen heeft te kampen met een zeer grote achterstand van zo'n 17.000 schademeldingen. Daarnaast is tot op heden niet inzichtelijk of de Commissie in haar besluitvorming daadwerkelijk ruimhartig is en uit gaat van de menselijke maat.

Het wetsvoorstel dat het tijdelijke besluit Mijnbouwschade zal gaan vervangen regelt vooral formele aspecten en niet de menselijke kant. De procedurele bepalingen lijken lange doorlooptijden en een formalistische benadering van gedupeerden mogelijk te maken. Ook gaat het wetsvoorstel alleen over schadevergoeding in geld, niet over schadevergoeding in natura. Dat laatste blijft privaatrechtelijk van aard.

Nu voorlopig geen zicht is op een vlotte schadeafhandeling en er ook geen zicht is op rechtvaardige en onafhankelijke schadeafhandeling met oog voor de menselijke maat, had u dit moeten mee wegen in uw afweging van het vergunde productievolume. De trage voortgang in de schadeafhandeling heeft ook tot gevolg dat er geen maatregelen worden getroffen om vervolgschade te voorkomen. Daardoor kunnen acuut onveilige situaties ontstaan.

Ontstaan schade

In de aanvulling van het winningsplan van 2 juli 2018 geeft NAM haar prognose over het optreden van schade. Hieruit blijkt duidelijk dat het komende gasjaar een toename van de kans op het optreden van schade wordt verwacht (DS1, DS2 en DS3 schade).

Uit het vorige winningsplan is naar voren gekomen dat het aantal berekende schades geen tred houdt met het aantal van de gemelde schades, dat vele malen hoger is. Daarnaast is dit rapport door geen van de adviseurs inhoudelijk beoordeeld. Wij gaan er derhalve vanuit dat de berekeningen een onderschatting geven, maar wel aantonen dat er een toename van schades in het komende gasjaar te verwachten is (in lijn met de toename van de seismiciteit).

Daar komt nog bij dat in het ontwerpbesluit vergunde niveau een hogere seismiciteit levert als wordt uitgegaan van een gemiddeld temperatuurverloop en ook hogere productieniveaus mogelijk maakt die een aanzienlijke stijging van de seismiciteit en daarmee kans op bevingen en schades met zich meebrengt.

Wij vinden dat u:

16. moet aangeven hoe u voorkomt dat schade optreedt en wat u aanvaardbaar vindt;
17. de opgetreden en verwachte schades (in aard en omvang) en de afhandeling daarvan als zwaarwegend belang moet afwegen bij uw besluit net als het ontstaan van onveilige situaties omdat geen (tijdige) schadebeperkende maatregelen worden getroffen;
18. de bescherming van de grondrechten, expliciet en transparant, zo dient te betrekken in uw afweging dat dit leidt tot een veilig en verantwoord niveau van gaswinning;

19. in uw definitieve besluit alsnog expliciet, inzichtelijk en navolgbaar dient te maken welke afweging u maakt ten aanzien van de effecten van de gaswinning.

3. Productie en seismiciteit

De veiligheidsrisico's voor onze inwoners als gevolg van de aardbevingen worden bepaald door de verwachte ontwikkeling van de seismiciteit voor het komende jaar. De seismiciteit is vervolgens weer afhankelijk van het uiteindelijke productieniveau en de productieverdeling.

3.1 Productieniveau

U geeft in uw ontwerpbesluit aan dat u de productiehoeveelheid vaststelt op 19,4 miljard m³ bij een jaar met een gemiddeld temperatuurprofiel, waarbij u de nodige flexibiliteit geeft om altijd aan de leveringszekerheid te voldoen. De uiteindelijke gasproductie voor het komende jaar is daarmee afhankelijk van de volgende variabelen:

- Het jaarlijks temperatuurverloop;
- De stikstofinzet;
- Onvoorziene omstandigheden.

Gelet op de temperatuurafhankelijkheid en de afhankelijkheid van de beschikbare inzet van stikstof-conversiecapaciteit is het onontbeerlijk nu inzicht te hebben in de te gebruiken graaddagenformule en de mogelijk stikstof-inzet-afhankelijkheid van deze formule, om zicht te krijgen op de bandbreedte van de hoeveelheid gas, die gewonnen moet worden.

In het ontwerpbesluit ontbreekt de graaddagenformule en ook het zicht op de stikstof-inzet-afhankelijkheid van deze formule. Hiermee is onduidelijk of de veiligheidsrisico's bij een onvoorzien lage inzet van stikstof-conversiecapaciteit en een gelijktijdig extreem koud jaar voor u acceptabel zijn. Dit zien wij als een grote tekortkoming.

Mocht nu de stikstof-inzet van Wieringermeer en Ommen, de base-load locaties, substantieel onder de 92,5 % geraken, dan voorziet artikel 2, derde lid, in een theoretische ongelimiteerde toename van de gasproductie uit het Groningenveld; er staat dat de in het eerste lid aangegeven gasproductie naar rato wordt verhoogd bij een lagere stikstof-inzet dan 92,5 %.

Dit is dus naar ons inzicht iets anders dan de zogenaamde "strikte begrenzing" van de gaswinning, die u in uw toelichting noemt.

Wij zijn van mening dat er gelet op de onzekerheid van de risico's in een dergelijke hierboven omschreven situatie in artikel 2 een limiet wat betreft de gaswinning moet worden aangebracht.

In de voorgaande instemmingsbesluiten van 30 september 2016 en 24 mei 2017 was er sprake van een gelimiteerde gasproductie.

In ons advies hebben wij aangegeven dat u als minister sturing op GTS en GasTerra moet hebben om te bewerkstelligen dat beide commerciële organisaties uitvoering geven aan het uitgangspunt "niet meer dan nodig winnen". In uw toelichting geeft u aan dat dit niet in het instemmingsbesluit thuis hoort en dat u een voorstel voor wijziging van de Mijnbouwwet en Gaswet in voorbereiding hebt. U geeft hierbij echter niet aan dat u de door ons aangegeven sturing hieraan zult toevoegen. Om de gaswinning zo spoedig mogelijk naar beneden te brengen is dit een voorwaarde. U kunt dus niet voor dit en toekomstige besluiten maximaal sturen op "niet meer dan nodig winnen". Ook de Mijraad heeft u op dit punt geadviseerd om 'rond' het huidige instemmingsbesluit te preciseren welk instrumentarium onder de huidige Mijnbouwwet en Gaswet u heeft om GTS en GasTerra aanwijzingen te geven.

Wij betwijfelen ook of GTS (voldoende) bevoegdheden heeft om GasTerra aanwijzingen te geven zoals u voorschrijft in artikel 2, lid 5 van uw ontwerpbesluit. In ieder geval is onduidelijk wie (U, NAM, GTS, GasTerra?) uiteindelijk bevoegd is om te beslissen over het productievolume en/of de productieverdeling. Evenmin is duidelijk welke criteria daarvoor gelden en welke rechtsbescherming wij en burgers hebben indien besloten wordt de productie binnen de marges van dit instemmingsbesluit (fors) te verhogen.

Op basis van de oude graaddagenformule en informatie uit GTS rapporten komen we tot de volgende inschatting voor de bandbreedte aan gasproductie (in miljard Nm³ per jaar).

| Variabelen | gemiddeld | Warm | Koud |
|------------------------------|-----------|------|------|
| Basispad kabinet | 19,4 | 15,7 | 25,7 |
| Lagere stikstofinzet 85%* | +1,2 | +1,1 | +1,1 |
| Onvoorzien | +1,5 | +1,5 | +1,5 |
| Totaal productie | 22,1 | 18,3 | 28,3 |

*in principe is een lagere stikstofinzet met dit besluit mogelijk en daarmee een hogere productie

Uit de aanvulling op het winningsplan van NAM blijkt dat bij een productie van 19,4 miljard m³ de verwachte seismiciteit in de regio enigszins toeneemt ten opzichte van vorig jaar (maximale grondversnelling van 0,16g naar 0,17g). Bij een productie van 25,7 miljard m³ (koud jaar) is een duidelijke toename van de seismiciteit te verwachten (figuur 4.2). Hierbij valt tevens op dat de toename van de dreiging niet overal gelijkmatig verloopt (figuur 4.8a). Voor een warm jaar (15,7 miljard m³) neemt de seismische dreiging af.

In de aanvulling op het winningsplan zijn geen hogere productieniveaus doorgerekend zodat onduidelijk is wat de dreiging is bij de maximaal door de minister toegestane niveaus. Dat is in strijd met de uitspraak van de ABRvS, op grond waarvan u gezien de enorme impact van de gaswinning bij dergelijke onzekerheden moet uitgaan van een worst-case situatie.

Wij vinden dat u:

20. duidelijkheid moet bieden over de bandbreedte van de toegestane productie;
21. de bovengrens van deze bandbreedte in een voorschrift bij het instemmingsbesluit moet limiteren;
22. risicobeoordelingen moet doorrekenen en baseren op de worst case situatie (bijvoorbeeld koud jaar en weinig stikstof);
23. dit besluit alleen kan nemen als voldoende geborgd is dat GTS en GasTerra kunnen worden gehouden aan minimaliseren van de gaswinning uit Groningenveld;
24. inzicht moet geven in de verwachte seismische dreiging voor het maximale toegestane productieniveau en dit moet betrekken in uw afweging over de subjectieve en objectieve veiligheid.

3.2 Productieverdeling

U geeft in uw toelichting aan dat u voorschriften heeft opgenomen aan de productieverdeling en productief fluctuaties om de nadelige gevolgen van de gaswinning zoveel mogelijk te beperken. Wij zien de voorschriften over productieverdeling echter niet terug in uw besluit. U geeft wel in de

toelichting uw voorkeur aan voor de in NAM genoemde productie-inzet 1 omdat dit tot een lagere seismiciteit zou leiden dan productie-inzet 2.

SodM heeft geen advies hierover gegeven omdat zij de berekeningswijze van NAM onvoldoende vindt om te bepalen welke productiestrategie tot de laagste seismiciteit leidt. Zij heeft daarom aan NAM verzocht om een nieuwe berekening te maken en geven aan dat zij later met een advies komen.

Een andere productieverdeling levert een andere dreigingskaart op en nog veel relevanter bij dit besluit daarmee ook een ander risicobeeld en verwachtingswaarde. Wij lezen in het rapport van NAM van december 2017⁸ over deze productieverdeling dat hierdoor verschillen in het risicobeeld kunnen optreden met een variatie van 15%. Bij de verlaging van de seismiciteit heeft NAM in dit rapport laten zien dat dat op verschillende manieren kan. Zo kan gestuurd worden op zo min mogelijk overlast (een zo laag mogelijk aantal bevingen), of een zo laag mogelijke maximale grondversnelling of op een zo laag mogelijk totaal risico.

In het winningsplan is uitgegaan van een bepaalde productieverdeling. Daarnaast heeft NAM in haar operationele strategie een tweetal varianten doorgerekend. Wij kunnen op dit moment niet goed beoordelen welke productieverdeling met uw besluit wordt vastgelegd, mede gelet op het nog te ontvangen advies van het SodM. Afhankelijk van de productieverdeling zal het zwaartepunt van de seismiciteit (i.e. de ruimtelijke verdeling) op een andere plek liggen. De uitkomsten zullen daarom afhankelijk zijn van de lokale seismiciteit in relatie tot de lokale bevolkingsdichtheid.

Wij vinden dat u:

25. in uw voorwaarden moet opnemen welke productiestrategie wordt ingezet en dit adequaat moet onderbouwen;
26. inzicht dient te verschaffen over de seismiciteit en de effecten van deze productieverdeling voor de bandbreedte van de toegestane productie daarbij uitgaande van de maximale bandbreedtes en worst-case scenario;
27. in uw keuze voor de productieverdeling voldoende moet toelichten wat dit voor de objectieve en subjectieve veiligheidsrisico's betekent waarbij ook de lokale verschillen aan de orde moeten komen.

⁸ Optimisation of the Production Distribution over the Groningen Field tot reduce Seismicity, dec 2017, NAM B.V.

4. Onzekerheden en overige omissies

Wij constateren dat er documenten en informatie ontbreken in uw ontwerpbesluit. Het ontwerpbesluit is daarmee onzorgvuldig tot stand gekomen. Bovendien kan er niet volledig gebruik worden gemaakt van rechtsmiddelen omdat we pas in een later stadium (bekendmaking definitief besluit) kennis kunnen nemen van de ontbrekende zaken.

4.1 Ontbrekende zaken

U geeft in uw ontwerpbesluit aan dat nog niet alle documenten en informatie beschikbaar zijn. Wij komen tot de volgende niet-limitatieve opsomming van ontbrekende zaken:

- graaddagen en stikstofafhankelijke formule;
- uitvoering van bouwkundig versterken (verduidelijking vaststelling precieze aantal gebouwen en de wijze van versterking);
- de optimalisatie van de productieverdeling met behulp van de NAM-modelversie V5, zoals SodM heeft opgedragen in haar brief van 20 februari 2018;
- de inmiddels geactualiseerde versie van het Meet- en Regelprotocol-2018, zoals SodM in haar brief van 30 juli 2017 aan u heeft geadviseerd en zoals door u in uw brief van 2 oktober 2017 aan NAM is opgedragen;
- separaat advies van Hooglerarenpanel over cumulatieve effecten bij impact van bevingen op infrastructuur.

Volledigheid van het winningsplan-2016-2018.

Wij betwijfelen sterk of de nu gepresenteerde stukken, waarop u uw ontwerpbesluit baseert, wel compleet zijn in het licht van de Mijnbouwwet. NAM heeft aanvullingen gedaan op het winningsplan 2016 waarbij bijvoorbeeld heel hoofdstuk 5 van het Winningsplan 2016 is komen te vervallen. Het is voor ons niet meer overzichtelijk wat nu nog geldt en wat niet.

4.2 Omgaan met onzekerheden

De ABRvS was in november 2017 van mening dat er onvoldoende kennis was over de risico's voor personen. Bovendien constateerde de ABRvS dat het risico vervolgens niets zegt over de aanvaardbaarheid ervan. Zeker als het gaat om aannames, onzekerheden en bandbreedtes. De ABRvS ziet aannames als alternatief voor het feitelijk weten en stelt dat in de aannames de risicobeoordeling dan moet worden gebaseerd op marges of worst-case situatie.

Wij constateren dat ook nu nog onvoldoende kennis is over alle veiligheidsrisico's. U geeft in uw ontwerpbesluit aan dat, naar uw mening, de veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen aanvaardbaar zijn.

De uitkomst van risicoberekeningen is afhankelijk van de volgende onzekerheden of marges:

- Onzekerheden binnen de gehanteerde modellen/beoordelingskaders;
- Onzekerheid over het definitief productieniveau;
- Onzekerheid over de productieverdeling.

U geeft aan dat u bij de risicoberekening uitgaat van de verwachtingswaarde. SodM pleit er juist voor om zolang de onzekerheden nog zo groot zijn uit te gaan van de in de berekeningen aangegeven onzekerheidsmarge (P90) bij de beoordeling van de risico's. De Mijnraad geeft aan dat de onzekerheden over het productieniveau en de verdeling niet op die manier mogen worden verdisconteerd. Dat laat onverlet dat binnen de berekeningen (bijvoorbeeld HRA, NPR, industrie, waterkeringen) nog diverse onzekerheden bestaan. Dat deze onzekerheden groot zijn laat de berekening van het veiligheidsrisico in en rondom gebouwen zien. Hierbij is de bandbreedte van de onzekerheden binnen de berekeningen in beeld gebracht: de verwachtingswaarde van het aantal gebouwen dat niet voldoet aan de veiligheidsnorm bedraagt 1500 gebouwen terwijl de onzekerheidsmarge zoals voorgesteld en onderbouwd door SodM op een aantal van 7.200 gebouwen uitkomt. Dat laat zien dat in de meest "zekere" berekening de onzekerheidsmarge nog enorm groot is.

U geeft tevens niet aan op basis van welk productieniveau verwachtingswaarden moet worden berekend. Op dit moment zijn deze verwachtingswaarden alleen bekend van de veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen. Daarbij heeft NAM per productieniveau (warm, koud en gemiddeld temperatuurverloop) een verwachtingswaarde berekend. Er is in dit verband verder geen risicoberekening uitgevoerd voor de in uw besluit toegestane maximale productie zodat hiervan de verwachtingswaarde noch de onzekerheidsmarge (P90) bekend is.

In uw ontwerpbesluit geeft u aan dat zowel SodM als Mijnraad in hun advies een onzekerheidsmarge toepassen. Maar u geeft ook aan dat zij dat doen vanuit verschillende gedachten. Vervolgens schrijft u dat u de keuze van de Mijnraad navolgbaar vindt en deze volgt. In het ontwerpbesluit staat echter niet waarom u deze keuze navolgbaar vindt en wat er niet-navolgbaar is aan de toepassing waarvoor SodM kiest. Vervolgens schrijft u dat de onzekerheidsmarge daarmee niet bedoeld is als een de-facto verhoging van de veiligheidsnorm, maar deel uit maakt van uw brede veiligheidsbeleid. Wij kunnen uit de tekst van het ontwerpbesluit niet opmaken wat u hiermee bedoelt. Het wel of niet toepassen van dergelijke marges kan echter voor veel woningeigenaren bepalend zijn. Het bepaalt of een pand wel of niet aan de veiligheidsnorm voldoet. Daarmee is het van belang dat hier een goede en navolgbare afweging wordt gemaakt.

Wij vinden dat u:

28. onvoldoende rekening houdt met onzekerheden, bandbreedtes en marges in uw besluit;
29. duidelijkheid moet bieden over productieverdeling, de bandbreedte van de toegestane winning en de onzekerheidsmarges binnen de modellen zelf, en de effecten daarvan op subjectieve en objectieve veiligheid.

4.3 Continuïteit in onderzoeken

SodM geeft in haar advies over de versterking van juni 2018 aan dat nog steeds niet alle bekende onzekerheden volledig en consistent worden meegenomen in de modellen die NAM hanteert. Daarnaast zijn de keuzes in de gebruikte modellentrein niet volledig beschreven. Deze keuzes brengen daarmee onzekerheid met zich mee die nu niet is te definiëren. Deze bekende en onbekende onzekerheden kunnen zowel tot een onderschatting als een overschatting van de berekeningen leiden. SodM concludeert dat de modellentrein nog niet voldoende robuust is. TNO is bezig de modellentrein van NAM na te bouwen.

Echter wij zien geen enkele garantie dat op korte termijn het noodzakelijke onderzoek en de verbeteringen door gaan. Zeker met de toezegging van u dat NAM op afstand komt zal de drijfveer om haar uitgebreide onderzoeksprogramma in de lucht te houden, afnemen. Het onderzoeksprogramma van NAM gaat hierbij verder dan alleen de verbetering van de modellentrein. Wij pleiten al jaren in onze zienswijze voor onafhankelijkheid in het onderzoek. Het is daarom van belang dat bij de ingezette transitie de kennis en kunde (zie SDAP van NAM) niet verloren gaat. Wij vinden daarom dat u zorg moet dragen dat een onafhankelijke partij het onderzoeksprogramma van NAM gaat overnemen. Dit mag echter niet ten koste gaan van de continuïteit in de nu nog noodzakelijke verbeteringen.

Wij vinden dat u:

30. in uw instemmingsbesluit duidelijkheid moet bieden over de continuïteit van de noodzakelijke onderzoeken;
31. hiertoe voorwaarden in uw besluit dient op te nemen;
32. voldoende concreet moet aangeven wat het toekomstige perspectief is in de verbetering van de lopende onderzoeken en de ondernomen stappen om alle onderzoeksprogramma's onafhankelijk te kunnen laten uitvoeren.

4.4 Meet en Regelprotocol en HRA

Het Meet- en Regelprotocol (MRP) is in 2016 separaat van het Winningsplan 2016 door NAM ingediend. Wij concluderen dat dit ten behoeve van de besluitvorming in 2018 in stand is gebleven. Volgens SodM geldt het MRP als invulling van de zorgplicht op schade en risico's. Het vormt een essentieel sturingselement voor de beheersing van de seismische risico's als gevolg van de gasproductie uit het Groningenveld. NAM gebruikt het MRP ook om de meetgegevens te toetsen aan de diverse modellen en daarmee de modellen te kunnen verbeteren. Het MRP is dan ook meer dan het, in de Mijnbouwwet vereiste, meetplan.

Dit onderschrijven wij in zijn algemeenheid en in het bijzonder wanneer het gaat om onverwachte seismische ontwikkelingen, die nopen tot ingrijpen. Door de openbare rapportages ontstaat hierover ook meer transparantie.

Het lijkt ons onontkoombaar dat gelet op alle ontwikkelingen ook de verschillende signaalparameters en hun respectievelijke drempelwaarden in een nieuw licht worden gezien en mogelijk worden aangepast. Het betreft hier dan ook signaalparameters voor schade. Over de aanpassing van signaalparameters is in het ontwerpbesluit geen informatie opgenomen.

Uitsluitend een verplichting tot het rapporteren (art. 5 van het ontwerpbesluit) lijkt ons een onvoldoende invulling van het volledig benutten van het MRP, zoals ook de Tcbb in haar advies van 10 juli 2018 u heeft geadviseerd.

Wij verzoeken u nadrukkelijk bij de aanpassing betrokken te worden.

In de nota naar aanleiding van het verslag van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat, d.d. 22 juni 2018 over het wetsvoorstel minimaliseren gaswinning Groningen, geeft u aan dat de grondslag voor een MRP in de Mijnbouwwet ligt verankerd en dat de nadere uitwerking van een dergelijk protocol in een ministeriële regeling (de Mijnbouwregeling) zal moeten plaatsvinden. Tot op heden heeft deze nadere uitwerking in de Mijnbouwregelgeving nog niet plaatsgevonden en

daarom zijn wij van mening dat ongeacht de planning van deze regelgevingswijziging ook in het instemmingsbesluit een goede borging van het gebruik van het meest actuele MRP moet worden opgenomen.

Daarnaast is er op dit moment geen voorwaarde opgenomen om de HRA halfjaarlijks uit te voeren. Door dit halfjaarlijks te doen, bijvoorbeeld in maart en september, ontstaat direct na de winterperiode inzicht van de effecten als gevolg van een eventuele koude winter en vlak voor het nemen van het nieuwe besluit inzicht over de verwachte effecten voor het komende gasjaar.

Wij vinden dat u:

33. in uw instemmingsbesluit het gebruik door NAM van het meest actuele Meet- en Regelprotocol helder en adequaat moet borgen;
34. in uw instemmingsbesluit de jaarlijkse actualisatie van het Meet- en Regelprotocol moet opleggen;
35. aan uw instemmingsbesluit voorwaarden moet verbinden om halfjaarlijks een analyse van de seismiciteit en de effecten (HRA) uit te voeren.

Verzonden: Dinsdag 2 oktober 2018 14:40
Onderwerp: Zienswijzeformulier
Gaswinning Groningen - Instemmingsbesluit 2018

Aanspreekvorm:
Aanspreektitel:
Achternaam:
Voorvoegsel(s):
Voorletters:
Straat: Hoofdstraat
Huisnummer: 97
Postcode: 9861 AC
Woonplaats: GROOTEGAST
Telefoonnummer:
E-mailadres:
Als: Organisatie
Organisatie: Gemeente Grootegast, College van Burgemeester en Wethouders

Staan er naar uw mening onjuistheden in het ontwerpbesluit?

Wij verwijzen u hierbij naar de bijlagen

Zijn er zaken en/of belangen over het hoofd gezien?

Wij verwijzen u naar de bijlagen

Wordt u geraakt in uw belang? Zo ja, kunt u dat toelichten?

Wij verwijzen u naar de bijlagen

Zijn er andere zaken die u naar voren wilt brengen?

Voor de volledigheid worden de stukken tevens per post toegezonden

Reactie

Ministerie van Economische Zaken
t.a.v. de heer E. Wiebes
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

| | | | |
|-------------------|-----------------------|-------------------------|---------------------------------------|
| <i>Afdeling</i> | <i>Uw brief</i> | <i>Ons kenmerk</i> | <i>Datum</i> |
| Staf | | JZ/GH | 2 oktober 2018 |
| <i>Bijlage(n)</i> | <i>Doorkiesnummer</i> | <i>Inlichtingen bij</i> | <i>Onderwerp</i> |
| | | | Zienswijze ontwerp instemmingsbesluit |

Geachte heer Wiebes,

Op 24 augustus 2018 heeft u het ontwerpbesluit voor het Groningenveld voor het gasjaar 2018-2019 gepubliceerd. Aanleiding voor dit ontwerp is de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 15 november 2017 waarbij uw vorige besluit en aangepaste besluit zijn vernietigd.

Een belangrijke onderlegger onder het voorliggend ontwerpbesluit is het kabinetsbesluit van 29 maart 2018 om de gaswinning in Groningen zo snel mogelijk te beëindigen. Hiermee biedt het kabinet perspectief voor de toekomstige veiligheid van onze inwoners. In uw ontwerpbesluit zet u voor het komende gasjaar de eerste stap. Toch zien wij aanleiding om een zienswijze in te dienen. Wij vinden nog steeds dat veiligheid van onze inwoners onvoldoende in beeld is en gewaarborgd.

Wij hebben besloten om ons, voor de zienswijze aan u, te conformeren aan de zienswijze van de regio Groningen. Deze zienswijze treft u dan ook in de bijlage aan. Wij hebben tevens besloten om op een aantal punten aanvullende zienswijze in te dienen.

Het gaat om de volgende punten:

1. Herverdeling van de productie Groningenveld.
2. Besluit gasopslag Norg.
3. Gevolgen voor gaswinning uit kleine velden en gasopslag.

Ad 1: Herverdeling van de productie Groningengasveld

Wij staan volledig achter de snelle afbouw van de gaswinning uit Groningengasveld en de daarmee gepaard gaande afname van de risico's voor de inwoners van de regio Groningen. Dat laat echter onverlet dat wij staan voor de belangen van onze inwoners in het Westerkwartier. Voor hen dient overlast (schade) als gevolg van de risico's van gaswinning uit het Groningenveld, bodemdaling en seismiciteit, zo veel mogelijk vermeden te worden.

In het ontwerp-instemmingsbesluit lezen wij dat u voornemens bent de gasproductie zo te verdelen dat er meer gas kan worden gewonnen uit de productieclusters gelegen in het zuidoosten en zuidwesten van het Groningenveld. Dit zijn clusters die dichterbij ons Westerkwartier zijn gelegen. De bij de toename van gasproductie behorende eventuele risico's, met als nadelige gevolgen bodemdalingen en seismiciteit, schuiven hiermee richting het Westerkwartier. In ons advies hebben wij aangegeven dat wij het niet acceptabel vinden dat de toename van nadelige gevolgen neerkomt op het afwentelen van de risico's van de ene op de andere burger. Wij stellen het daarom zeer op prijs dat u in uw beoordeling van ons advies toezegt dat u voorafgaand aan het nemen van een definitief besluit met de bestuurders uit de regio in overleg treedt.

Wij vinden dat u:

- inzicht moet geven in de effecten voor het Westerkwartier die het gevolg kunnen zijn van de afbouw van de gasproductie in Groningen;
- vóór het nemen van uw definitieve besluit met ons, evenals met alle andere betrokken Groningse en Drentse bestuurders, van gedachten moet wisselen over de afwenteling van risico's die lijkt te volgen uit de 'operationele strategie'.

Ad 2: Besluit gasopslag Norg

In uw ontwerp-instemmingsbesluit gaat u niet in op de relatie tussen de afbouw gaswinning Groningengasveld en het werkvolume van de gasopslag Norg. Bij de voorgestelde aanpassing van het winningsplan Groningenveld 2016 verzocht de NAM u te overwegen een (apart) instemmingsbesluit te nemen over het opslagplan voor de gasopslag Norg, dat NAM op 16 juli 2015 heeft ingediend. Een vergroting van het werkvolume en de daarmee gepaard gaande grotere fluctuaties in de druk in de compartimenten van de gasopslag, zullen leiden tot een grotere kans op trillingen en schade in de omgeving van de gasopslag. Een dergelijke afwenteling van risico's is niet acceptabel (zie ook punt 1 over afwenteling).

In de Verwachtingenbrief van de minister aan de NAM (2 mei 2018) wordt voor Norg uitgegaan van maximaal 4,8 – 5.0 Nm³. Dit komt overeen met de uitspraak van de Raad van State van 7 september 2017 en het advies van de Mijnraad van 5 december 2017. Wij bepleiten op basis hiervan een maximaal volume van 5 miljard Nm³ in Norg. Ons is niet uit uw ontwerp-instemmingsbesluit gebleken dat een verdere verhoging van het werkvolume voor Norg, niet zal leiden tot een grotere kans op trillingen en schade in de omgeving van de gasopslag.

Evenals wij in ons advies hebben aangegeven, willen wij ook nu weer bij u aangeven dat het gas dat aan het eind van een (warme) winterperiode in de opslag in Norg achterblijft ons inziens niet mag worden verhandeld, maar in de gasopslag aanwezig dient te blijven voor opvolgende jaren. Hierdoor behoeft de gasopslag niet geheel opnieuw gevuld te worden en dat leidt tot een lager productieniveau uit het Groningenveld..

Wij vinden dat u:

- een besluit betreffende het werkvolume van de gasopslag Norg in een separate procedure dient te nemen;
- hierbij moet opnemen dat het volume maximaal 5 miljard Nm³ mag zijn;

- alleen tot eventuele verhoging tot 6 miljard Nm³ dient te besluiten als dat geen extra risico's geeft én aantoonbaar nodig is voor afname van seismiciteit in Groningen;
- in het opslagplan of uw instemmingsbesluit te waarborgen dat het gas dat aan het eind van een (warme) winterperiode in de opslag in Norg achterblijft in de gasopslag aanwezig blijft voor opvolgende jaren.

Ad 3: Gevolgen voor gaswinning uit kleine velden en gasopslag

Wij zijn blij met het besluit van het kabinet om de gaswinning uit het Groningenveld terug te dringen. Desondanks blijven wij van mening dat veiligheid voor inwoners en het voorkomen van schade centraal gesteld moeten worden. Wij vragen specifiek aandacht voor de indirecte lokale gevolgen van het winningsplan Groningenveld voor de gemeenten in het Westerkwartier.

Indirecte risico's voor de gemeenten in het Westerkwartier hebben betrekking op gaswinning uit de kleine gasvelden en het gebruik van de ondergrondse gasopslagen bij Grijskerk en Norg. Nu het kabinet heeft besloten de gaswinning uit het Groningenveld terug te dringen, bestaat de kans dat er vaker een beroep gedaan moet worden op het gas uit de kleine velden en de gasopslagen. De gemeenten in het Westerkwartier maken zich zorgen over de toename van mijnbouwactiviteiten in de kleine velden en gasopslagen.

Wij vinden dat u:

- inzicht moet geven in de effecten van de afbouw van gaswinning uit het Groningenveld op de gaswinning uit de kleine velden en het gebruik van de gasopslagen in het Westerkwartier;
- zo lang een dergelijke duidelijkheid er niet is en indien niet volstrekt duidelijk is dat verhoging van de winning uit kleine gasvelden en/of van de druk op de gasopslagen uitgesloten is aangaande uw ontwerpbesluit, achten wij het niet acceptabel dat uw besluit in deze vorm definitief wordt gemaakt.

Deze zienswijze wordt zowel naar voren gebracht door het College van Burgemeester en Wethouders, als door de Gemeenteraad en de gemeente als rechtspersoon.

Wij vertrouwen erop dat u onze zienswijze behandelt conform de relevante bepalingen van de Awb en de overwegingen uit onze zienswijze (aangevuld met ons advies) transparant meeweegt in uw instemmingsbesluit.

Hoogachtend,

E. Paré, secretaris

A. van der Tuuk, burgemeester



Zienswijze

Op ontwerp-instemmingsbesluit Groningen gasveld 2018-2019

Van de gemeente Grootevast, 2 oktober 2018



Inhoud

| | | |
|--------|---|----|
| 1. | Inleiding | 2 |
| 2. | Veiligheid | 4 |
| 2.1 | Hanteren breed veiligheidsbegrip | 4 |
| 2.2 | Objectieve veiligheid | 4 |
| 2.2.1. | Toetsingskader objectieve veiligheidsrisico's | 4 |
| 2.2.2 | Veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen | 5 |
| 2.2.3 | Veiligheid (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve risico's | 6 |
| 2.3 | Subjectieve veiligheid | 8 |
| 2.3.1 | Sociale veiligheid, gezondheid, maatschappelijke onrust en grondrechten | 8 |
| 2.3.2 | Schade | 9 |
| 3. | Productie en seismiciteit | 12 |
| 3.1 | Productieniveau | 12 |
| 3.2 | Productieverdeling | 13 |
| 4. | Onzekerheden en overige omissies | 15 |
| 4.1 | Ontbrekende zaken | 15 |
| 4.2 | Omgaan met onzekerheden | 15 |
| 4.3 | Continuïteit in onderzoeken | 16 |
| 4.4 | Meet en Regelprotocol en HRA | 17 |

1. Inleiding

Op 24 augustus 2018 heeft u het ontwerpbesluit voor het Groningenveld voor het gasjaar 2018-2019 gepubliceerd. Aanleiding voor dit ontwerp is de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 15 november 2017¹ (verder: de ABRvS) waarbij uw vorige besluit en aangepaste besluit zijn vernietigd. Samengevat vindt de ABRvS dat uw besluiten onzorgvuldig tot stand zijn gekomen en niet goed zijn gemotiveerd.

Een belangrijke onderlegger onder het voorliggend ontwerpbesluit is het kabinetsbesluit van 29 maart 2018 om de gaswinning in Groningen zo snel mogelijk te beëindigen. Hiermee biedt het kabinet perspectief voor de toekomstige veiligheid van onze inwoners. In uw ontwerpbesluit zet u voor het komende gasjaar de eerste stap.

Toch zien wij aanleiding om een zienswijze in te dienen. Wij vinden nog steeds dat veiligheid van onze inwoners onvoldoende in beeld is en gewaarborgd. Zoals de ABRvS aangeeft gaat het bij veiligheid om meer dan objectieve veiligheid. Wij hanteren in deze zienswijze het door de Onderzoeksraad voor de Veiligheid (verder OvV) gebruikte brede veiligheidsbegrip. Wij verwachten - met de uitspraak van de ABRvS in gedachten - dat u zowel aan de objectieve als aan de subjectieve veiligheidsrisico's voor onze inwoners een zwaarwegend belang hecht. Daarnaast vinden wij dat essentiële informatie ontbreekt. Wij hebben u in ons advies van 24 juli 2018 handreikingen gedaan om tot een (ontwerp)instemmingsbesluit te komen dat leidt tot transparantie en navolgbaarheid. Wij hebben hierbij onder meer aansluiting gezocht bij het nog vast te stellen artikel 52d lid 2 van het wetsvoorstel Wijziging van de Gaswet en de Mijnbouwwet betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld.

In de afweging in uw ontwerpbesluit bent u uitgebreid ingegaan op de belangen van leveringszekerheid. Die belangen zijn inzichtelijk gemaakt met behulp van het rapport van het Instituut voor veiligheid- en crisismanagement (COT). Daarentegen zijn de belangen, met betrekking tot de maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de winning van gas uit het Groningenveld, niet meegenomen in uw afweging. Ondanks ons advies bent u niet ingegaan op de impact op sociale (on)veiligheid, de gezondheid en de maatschappelijke onrust en daarmee niet op de maatschappelijke ontwrichting. Wij zijn van mening dat dit punt in uw definitieve besluit alsnog expliciet, inzichtelijk en navolgbaar moet worden gemaakt.

In Groningen is sprake van een fors gebrek aan vertrouwen en speelt het gevoel van onveiligheid een zwaarwegende rol. Wij hechten daarom zeer aan goede motiveringen onder het te nemen instemmingsbesluit omdat dit bijdraagt aan het herstel van vertrouwen bij ons als overheid maar vooral bij de inwoners van onze provincie. Uw instemmingsbesluit voor het niveau van gaswinning moet transparant en navolgbaar zijn voor iedereen. Uw besluit moet het vertrouwen geven dat de belangen van onze inwoners zwaar zijn meegewogen.

Daarnaast willen we met deze zienswijze erop aandringen dat ook toekomstige besluitvorming voldoende transparant wordt. Het gaat hierbij om de noodzaak dat onzekerheden verder verkleind

¹ ECLI:NL:RVS:2017:3156

worden en dat alle risico's in beeld worden gebracht en het 'niet meer winnen dan nodig' optimaal transparant is.

Omdat wij de door ons gegeven adviezen onvoldoende terug zien in uw ontwerpbesluit sluiten wij het door ons gegeven advies bij deze zienswijze, zodat u afwijkingen hiervan in uw definitieve instemmingsbesluit kunt overnemen of motiveren.

Tevens verzoeken wij u overeenkomstig artikel 3:50 Algemene wet Bestuursrecht (Awb) voor elk advies(onderdeel) van uw adviseurs aan te geven wat u wel of niet van hun advies overneemt en waarom u zaken naast zich neerlegt.

In deze zienswijze geven wij aan hoe u naar onze mening uw ontwerp-instemmingsbesluit dient aan te passen. Wij onderbouwen dit per thema. Onze zienswijze is gericht op het ontwerpbesluit, zoals deze is gepubliceerd waarbij paragraaf 1 t/m 7 integraal onderdeel uitmaken van het besluit dat in paragraaf 8 wordt verwoord.

Deze zienswijze wordt zowel naar voren gebracht door het College van Burgemeester en Wethouders, als door de Gemeenteraad en de gemeente als rechtspersoon.

Wij vertrouwen erop dat u onze zienswijze behandelt conform de relevante bepalingen van de Awb en de overwegingen uit onze zienswijze (aangevuld met ons advies) transparant meeweegt in uw instemmingsbesluit.

2. Veiligheid

2.1 Hanteren breed veiligheidsbegrip

Wij hanteren voor veiligheid het brede veiligheidsbegrip zoals ook de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) dit in zijn rapport van 2015 heeft gedefinieerd. In deze zienswijze splitsen wij het begrip veiligheid daarom net als de OvV² in objectieve veiligheid (uitblijven van lichamelijk letsel als gevolg van aardbevingen) en subjectieve veiligheid (de gemoedsrust van de inwoners bij een dreigende verstoring van het woongenot en de hieruit voortvloeiende gezondheidsrisico's). Ook de ABRvS hanteert een breder veiligheidsbegrip zoals grondrechten op leven, privacy en het ongestoord genot van het eigendom en verbindt hier een zware motiveringsplicht aan. De Mijnraad adviseert u tevens in het advies van 30 juli 2018, waarin wordt verwezen naar het advies van 10 juni 2016, nadrukkelijk aandacht te hebben voor dit brede veiligheidsbegrip. De onderzoeken dienen zich te verbreden van een puur kwantitatieve benadering van het risico op overlijden naar methodes om, al dan niet kwantitatief, het risico op schade en maatschappelijke onrust systematisch in de besluitvorming mee te nemen. In het ontwerpbesluit zien wij deze verbrede benadering en aandacht voor veiligheid in brede zin niet terug. Dat vinden wij onbegrijpelijk omdat zowel Mijnraad als ABRvS u expliciet hebben opgedragen c.q. geadviseerd om dat wel te doen. Uw toetsingskader is breder dan alleen de instemmingsgronden van art. 36 Mijnbouwwet.

Wij vinden dat u:

1. in uw toetsing en afweging dit brede veiligheidsbegrip dient te hanteren.

2.2 Objectieve veiligheid

2.2.1. Toetsingskader objectieve veiligheidsrisico's

Om te kunnen toetsen of het risico van de gaswinning in Groningen aanvaardbaar is zal eerst bekend moeten zijn wat het risico is en op welke termijn mitigerende maatregelen (w.o. versterking) mogelijk zijn. Om dit te kunnen doen hebben wij vanaf 2015 meerdere malen gewezen op het ontbreken van een integraal risicobeleid waarin niet alleen de norm is opgenomen maar ook het beoordelings- en toetsingskader om aan te tonen dat wel of niet aan de norm wordt voldaan en de termijn waarop maatregelen genomen moeten zijn.

Op basis van de toelichting bij uw ontwerpbesluit concluderen wij dat ook nu nog voor een groot deel dit integrale risicobeleid ontbreekt terwijl u in uw brief van 2 mei 2016 heeft aangegeven dat begin 2017 sprake moet zijn van een consistent risicobeleid. Zo kennen wij nog steeds niet het volledige risicobeleid (norm, beoordelingskader en/of termijn) voor infrastructuur, waterkeringen, industrie en de cumulatieve aspecten.

Als voorbeeld noemen we de industrie waar een norm en beoordelingskader beschikbaar zijn. Er is echter geen termijn gesteld waarbinnen maatregelen getroffen moeten worden. Daarmee is op dit onderdeel uw risicobeleid niet compleet.

² OvV, *Aardbevingsrisico's in Groningen. Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over de gaswinning (1959-2014)*, februari 2015. <https://www.onderzoek.sraad.nl/uploads/phase-docs/843/33ef77ab629erapport-gaswinning-groningen-nl-interactief.pdf?s=E0756C2B6D546B97171777E76CF24E38F84398AB>.

Wij vinden dat u:

2. zolang het volledig risicobeleid (norm, beoordelingskader en termijn) ontbreekt, u niet alle relevante feiten en belangen (de effecten) heeft onderzocht en meegewogen;
3. zo spoedig mogelijk tot een integraal risicobeleid moet komen.

2.2.2 Veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen

De ABRvS heeft duidelijk gemaakt dat daar waar het gaat om veiligheidsrisico's rondom grondrechten het van belang is om goede inschattingen te hebben van de mogelijke risico's. Dat kan bijvoorbeeld door bij de onderzoeken uit te gaan van marges of van een worst-case situatie. Bovendien brengen aard en schaal van de gevolgen van de gaswinning voor de grondrechten met zich mee dat er hoge eisen worden gesteld aan de motivering van het instemmingsbesluit.

In 2017 constateerde de ABRvS ook dat er geen duidelijkheid was over de aantallen te versterken gebouwen, de voortgang van de versterking of de termijn waarbinnen de versterking daadwerkelijk is afgerond. Afronding is van belang voor de onderbouwing van de gaswinning omdat dan is voldaan aan de veiligheidsnorm.

In de toelichting op uw ontwerpbesluit constateert u dat op korte termijn maatregelen moeten worden genomen voor gebouwen met een groter risico dan 10^{-4} per jaar. Deze gebouwen zijn er volgens de berekeningen van de NAM niet meer. Vervolgens concludeert u dat de 'gaswinning op het huidige niveau voldoet aan het risicobeleid, mits alle gebouwen met een individueel risico tussen 10^{-4} en 10^{-5} per jaar tijdig worden versterkt tot het niveau van de veiligheidsnorm'.

In uw eindconclusie constateert u dat het individueel risico in het gasjaar 2018-2019 in overeenstemming is met de norm van de commissie Meijdam en het kabinet, en u dit voor het gasjaar 2018-2019 aanvaardbaar acht.

Wij delen deze eindconclusie niet omdat uw toetsing onvolledig en onjuist is.

Wij vinden dat u de risico's niet op een juiste wijze toetst. Het kabinet heeft de veiligheidsnorm vastgesteld op een individueel risico van 10^{-5} per jaar. Dit is de norm waar aan u de risico's aan moet toetsen. U toetst nu aan het tijdelijke veiligheidsniveau van 10^{-4} per jaar dat bedoeld is om de periode vast te stellen waarbinnen mitigerende maatregelen getroffen moeten worden. Het risiconiveau van 10^{-4} per jaar zegt alleen iets over de snelheid waarmee maatregelen genomen moeten worden en niet of wel of niet voldaan wordt aan de veiligheidsnorm.

Wij concluderen dat er nog steeds geen duidelijkheid is over het aantal gebouwen dat niet aan de veiligheidsnorm voldoet en dus versterkt moet worden. Ook hebben we geen zicht op hoe deze aantallen zich zullen ontwikkelen, afhankelijk van de ontwikkeling van de seismiciteit.

De gebouwen in onze provincie zijn nog steeds niet veilig en onze inwoners weten al vanaf 2012 (beving in Huizinge) dat ze minder veilig zijn dan in de rest van Nederland. Dat is door de commissie Meijdam in 2015 bevestigd. Het kabinet heeft vervolgens besloten dat de inwoners in Groningen net zo veilig moeten kunnen wonen als in de rest van Nederland en dat heeft geresulteerd in de veiligheidsnorm van 10^{-5} per jaar. Omdat de versterking niet per direct in zijn geheel gerealiseerd kon worden heeft het kabinet besloten dat inwoners maximaal 5 jaar een hoger risico mogen lopen dan

10^{-5} per jaar. Voor inwoners die een hoger risico lopen dan 10^{-4} per jaar moeten op veel kortere termijn maatregelen worden getroffen.

Wij vinden dat u er onterecht vanuit gaat dat aan de voorwaarde voor veiligheid - namelijk tijdige versterking - is voldaan. U geeft aan dat de versterking binnen bestuurlijk vastgestelde termijn moet plaatsvinden. Dit terwijl wij in het Meerjarenprogramma aardbevingsbestendig en kansrijk Groningen (MJP) hebben afgesproken dat het moment van inspectie de start van de versterking inluidt en de versterking binnen vijf jaar vanaf het inspectiemoment gerealiseerd moet zijn. Het ontwerpbesluit is getoetst aan de resultaten van de Hazard Risk Assessment (HRA). Dat geeft geen duidelijkheid over wanneer de termijn van 5 jaar ingaat en eindigt omdat bij de HRA geen sprake is van inspecties. Op grond van de HRA kunnen ook geen individuele gebouwen worden geïdentificeerd waarmee voor bewoners ook niet bekend is of er tijdig wordt versterkt.

Bovendien staan we aan het begin van nog steeds een grootschalige versterkingsopgave. We verwachten niet dat de versterkingsopgave binnen de looptijd van dit besluit is gerealiseerd. Daarmee wordt dus komend gasjaar geen wezenlijke afname van het risico voor de veiligheid van omwonenden gerealiseerd.

Wij vinden ook dat uw toets onvolledig is omdat u de risico's van de volledige bandbreedte van de productie (zie 3.1.) niet in beeld heeft gebracht en dus ook niet afgewogen heeft. NAM doet namelijk wel berekeningen voor de scenario's van een warm, gemiddeld en koud jaar, maar niet voor een hoger productieniveau als gevolg van een geringere stikstofconversie en onvoorziene omstandigheden. Dat staat u in uw instemmingsbesluit wel toe.

Wij vinden dat u niet alleen de bandbreedte maar ook de onzekerheden binnen de berekeningen van de veiligheidsrisico's onvoldoende heeft meegewogen in uw besluit (zie 3.1 en 4.2). Daarmee heeft u geen gehoor gegeven aan het advies van de ABRvS om uit te gaan van een worst-case situatie.

Wij vinden dat u:

4. de risico's voor de veiligheid van inwoners in en rondom gebouwen volledig in beeld moet hebben;
5. deze veiligheidsrisico's moet toetsen aan de enige veiligheidsnorm, namelijk 10^{-5} ;
6. in uw besluit deze risico's als gevolg van onzekerheden en bandbreedte in voldoende mate moet meewegen;
7. in uw besluit moet aangeven vanaf welk moment de termijn ingaat en eindigt om te voldoen aan de veiligheidsnorm van 10^{-5} ;
8. in uw besluit de voortgang van de versterkingsoperatie moet meewegen.

2.2.3 Veiligheid (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve risico's

Wij constateren dat u in afwijking van de adviezen van de Tcbb en de Mijnraad, niet volledig bent in wat de veiligheidsrisico's zijn met betrekking tot (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve risico's (ketenrisico's). U heeft deze risico's slechts ten dele in beeld gebracht, niet getoetst of niet kunnen toetsen aan risicobeleid hierover en vervolgens niet in uw afweging meegenomen.

De OvV verstaat onder het voorzorgprincipe “de manier van omgaan met onzekerheid: het onderkennen van onzekerheden, daarover communiceren en in samenspraak met de risicodragers en deskundigen zoeken naar manieren van beheersing van het risico”. Dit voorzorgprincipe komt ons inziens onvoldoende tot uiting in het ontwerpbesluit. Hierbij gaat het om de onzekerheden die er zijn voor de volledige bandbreedte van de toegestane productie en binnen de berekeningswijze voor de waterveiligheid, de veiligheid van overige kritische infrastructuur en de veiligheid van de industrie. Weliswaar heeft u een HRA laten opstellen en bent u van plan dit jaarlijks te laten doen, maar de HRA gaat niet over de effecten van gaswinning op kritische (water)infrastructuur en de industrie.

Uit onderzoek blijkt dat de huidige en verwachte effecten van aardbevingen en bodemdaling (door gaswinning) op waterkeringen en kunstwerken op dit moment minimaal te noemen zijn. Niettemin is er nog sprake van grote onzekerheid over de cumulatieve effecten van aardbevingen- en bodemdaling en de risico's die dat mogelijk oplevert voor de waterveiligheid, de veiligheid van overige kritische infrastructuur en de veiligheid van de industrie in de regio Groningen en in de rest van Nederland. Dat u voornemens bent de gaswinning af te bouwen, doet daar niet aan af. U heeft aangekondigd dat u, voordat het instemmingsbesluit wordt genomen, terug komt op de cumulatieve effecten (mede op basis van een advies van het hooglerarenpanel). Wij verwachten dat u de uitkomsten van het onderzoek naar de cumulatieve effecten meeweegt en aangeeft binnen welke termijn u welke maatregelen neemt

Wij volgen overigens Mijnraad niet in haar advies dat niet NAM maar een overheidsorgaan dit onderzoek moet gaan uitvoeren. NAM is als vergunninghouder en uitvoerder van het winningsplan gehouden om risico's in kaart te brengen. Dit geldt ook voor de mogelijke cumulatieve effecten. Voor de Veiligheidsregio Groningen is het in beeld hebben van deze risico's en cumulatieve effecten belangrijke input bij het opstellen van het regionaal risicoprofiel.

Voorts bent u in uw ontwerp-instemmingsbesluit niet ingegaan op ons advies om aanvullend onderzoek uit te laten voeren naar de veiligheid van de waterkeringen indien de bevingscontouren en Probabilistic Seismic Hazard Analysis (PSHA) aanzienlijk wijzigen of verschuiving van de aardbevingsdichtheid op zal treden. U dient voordat u tot een definitief besluit komt uitsluitel te geven of wijziging van bevingscontouren en PSHA te verwachten zijn en indien die mogelijkheid zich voordoet in het instemmingsbesluit NAM te verplichten bij aanzienlijke wijziging van de bevingscontouren en PSHA aanvullend onderzoek te laten doen naar de waterveiligheidsrisico's om daarop mogelijke mitigerende maatregelen te nemen.

U verwijst naar twee rapporten uit 2017 (NAM, *Overzicht Voornaamste Risico's Industriële Installaties, Infrastructuur en waterkeringen*; en het rapport van Antea, *Kwalitatieve risicoanalyse infrastructuur Groningen*). Deze rapporten zijn beschrijvend van aard en geven geen duidelijkheid over welke daadwerkelijke risico's voor onze regio nu aan de orde zijn. U heeft dus niet alle risico's in beeld.

Wij vinden dat u:

9. de risico's voor de veiligheid van inwoners met betrekking tot (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve effecten volledig in beeld moet hebben;
10. een volledig toetsingskader (norm, kader en termijn) voor deze risico's moet hebben om te kunnen toetsen;

11. dat u in uw besluit deze risico's als gevolg van onzekerheden en bandbreedte in voldoende mate moet meewegen;
12. in uw besluit de voortgang van de mitigerende maatregelen moet meewegen.

2.3 Subjectieve veiligheid

2.3.1 Sociale veiligheid, gezondheid, maatschappelijke onrust en grondrechten

Wij hebben in ons advies met nadruk aangegeven dat de veiligheidsrisico's zich niet beperken tot de seismische dreiging (en daaraan verbonden versterking) en tot de risico's met betrekking tot leveringszekerheid.

De impact door de gaswinning heeft geleid, en leidt nog steeds tot grote zorgen over sociale (on)veiligheid, gezondheidseffecten en maatschappelijke onrust. Recent werd bijvoorbeeld uiting gegeven aan maatschappelijke onrust: eind augustus vond in de regio een meerdaagse demonstratie plaats, waarbij 'burgerlijke ongehoorzaamheid' het thema was en werd toegewerkt naar een zitactie van enkele honderden demonstranten uit binnen- en buitenland bij een tankenpark van NAM in Farmsum.

Diverse onderzoeken hebben gevolgen van de gaswinning over het welzijn van onze inwoners laten zien. De OvV publiceerde hierover in 2015 een rapport, waarin o.a. herstel van vertrouwen en inspraak van bewoners van Groningen hierover werd aanbevolen. In 2017 concludeerde de OvV in een opvolging van zijn rapport dat zijn aanbevelingen uit 2015 niet of onvoldoende waren nagekomen. De Kinderombudsman vroeg in 2017 nadrukkelijke aandacht voor de 30.000 kinderen in het gebied en stelde dat er te weinig aandacht is voor de kinderen en jongeren in het aardbevingsgebied³. Uit het onderzoek 'Aardbeving en Gezondheid 2016'⁴ komt naar voren dat meer dan 110.000 inwoners in een huis met aardbevings schade wonen. Het onderzoek legt een directe relatie tussen de gevolgen van de gaswinning en nadelige gevolgen voor de gezondheid. In januari 2018 verscheen het rapport 'Gronings perspectief', waarin verontrustende cijfers werden gepresenteerd over stress-gerelateerde klachten bij 10.000 inwoners van Groningen als direct gevolg van meervoudige schade door bevingen en de afhandeling hiervan⁵. Op 6 juni 2018 is een aanvullend onderzoek van Gronings Perspectief gepubliceerd dat is opgesteld naar aanleiding van de aardbeving in Zeerijp en de maatschappelijke impact heeft onderzocht⁶.

De ABRvS heeft geoordeeld dat u in uw instemmingsbesluit moet beoordelen of, ter bescherming van het recht op leven, het recht op respect voor het privéleven en de woning en het recht op eigendom, (verdere) beperkingen aan de gaswinning moeten worden voorgeschreven. Uw afweging dient blijk te geven van een redelijk evenwicht tussen enerzijds de door die grondrechten beschermde belangen van burgers en anderzijds de betrokken algemene belangen. In de afweging in uw ontwerpbesluit gaat u volledig voorbij aan de fundamentele rechten van de omwonenden, te weten artikel 2 en 8 EVRM en artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM (recht op leven, recht

³ Vaste grond gezocht (*kinderen en jongeren in het aardbevingsgebied*), Kinderombudsman, 2017.

⁴ Aardbevingen en Gezondheid 2016, gezondheidsmonitor GGD Groningen en Rijksuniversiteit Groningen, oktober 2017.

⁵ Gevolgen van bodembeweging voor Groningers (*ervaren veiligheid, gezondheid en toekomstperspectief 2016-2017*), Gronings Perspectief, 2018.

⁶ De maatschappelijke impact van de beving van Zeerijp (*ervaren veiligheid, gezondheid en toekomstperspectief*), Gronings Perspectief, 2018.

op privéleven en wonen en recht op eigendom). De enkele vaststelling van uw voornemen de gaswinning af te bouwen doet onvoldoende recht aan het bovenstaande oordeel van de ABRvS.

Tevens gaat u in de afweging in uw ontwerpbesluit volledig voorbij aan de rechten van kinderen. U dient in overeenstemming met het VN-Kinderrechtenverdrag in uw besluit het belang van het kind een eerste overweging te laten zijn. Kinderen hebben ook het recht op leven en op een ongestoorde ontwikkeling (conform artikel 6 van VN-Kinderrechtenverdrag). Deze belangen die tot uitdrukking worden gebracht door de Kinderombudsman in haar rapport 'Vaste grond gezocht'⁷ zijn niet meegewogen in uw afweging, noch heeft u kinderen die in de regio woonachtig zijn, conform artikel 12 van het VN-Kinderrechtenverdrag laten participeren in uw besluitvorming. U dient derhalve in uw afweging heel goed te motiveren dat andere belangen zwaarder wegen dan het belang van de kinderen, die dagelijks te kampen hebben met het gevoel van onveiligheid. Hoe kunt u voorkomen dat u met uw besluit de ontwikkeling van kinderen (conform artikel 6 van het VN-Kinderrechtenverdrag) schaadt?

Gelet hierop hanteert u in uw ontwerpbesluit een te beperkt begrip van veiligheid. U geeft aan dat de impact op sociale (on)veiligheid, gezondheid en maatschappelijke onrust heeft bijgedragen aan uw besluit om de gaswinning af te bouwen. U geeft niet aan wat de gevolgen van dit besluit zijn voor de subjectieve veiligheid en hoe u dat afweegt tegenover andere belangen.

Wij vinden dat u:

13. de gevolgen van gaswinning op subjectieve veiligheid in beeld moet brengen en moet afwegen ten opzichte van andere belangen;
14. in uw afweging duidelijk moet maken in hoeverre u voorkomt dat u artikel 2 en 8 EVRM en artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM schendt;
15. in uw afweging kenbaar het belang van het kind, zoals verwoord in het rapport van de Kinderombudsman, en zoals vereist door artikel 3 van het VN-Kinderrechtenverdrag, moet wegen en duidelijk moet aangeven wanneer en waarom u andere belangen zwaarder vindt wegen.

2.3.2 Schade

De ABRvS heeft in haar uitspraak uitdrukkelijk gesteld dat er aan de motivering van de minister hoge eisen moeten worden gesteld omdat grondrechten op leven (veiligheid), privacy (aantasting van het leefklimaat) en het ongestoord genot van eigendom aan de orde zijn. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat regelingen voor schadevergoeding de nadelige gevolgen wel verzachten. Maar dat deze hier naar aard en schaal dermate groot zijn dat zij een zwaarwegend belang vormen dat in het nadeel van de gaswinning pleit.

U had het ontstaan van schade, het verder beperken van schade en de voortgang van de schadeafhandeling daarom uitdrukkelijk in uw besluitvorming moeten betrekken.

In de motivering van het ontwerpbesluit wordt niet ingegaan op de punten in ons advies die zijn genoemd met betrekking tot schade. U constateert slechts dat de schade de komende jaren zal afnemen, waarbij het aantal schadegevallen onder het verwachte schadeniveau van het

⁷ De Kinderombudsman, 'Vaste grond gezocht', oktober 2017, <https://www.dekinderombudsman.nl/ul/cms/fck-uploaded/2017.KOM010Vastegrondgezocht.pdf>.

winningsplan Groningen gasveld 2016 uitkomt en u onderschrijft de noodzaak van een vlotte afhandeling van de schades.

Schadeafhandeling

U gaat niet in op de huidige situatie waarbij er voorlopig geen zicht is op een vlotte afhandeling. Bovendien is naast voortgang in de afhandeling ook van belang dat de afhandeling op rechtvaardige, onafhankelijke wijze plaatsvindt met de menselijke maat als uitgangspunt. Ook schade aan monumenten wordt door u niet genoemd.

De Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen heeft te kampen met een zeer grote achterstand van zo'n 17.000 schademeldingen. Daarnaast is tot op heden niet inzichtelijk of de Commissie in haar besluitvorming daadwerkelijk ruimhartig is en uit gaat van de menselijke maat.

Het wetsvoorstel dat het tijdelijke besluit Mijnbouwschade zal gaan vervangen regelt vooral formele aspecten en niet de menselijke kant. De procedurele bepalingen lijken lange doorlooptijden en een formalistische benadering van gedupeerden mogelijk te maken. Ook gaat het wetsvoorstel alleen over schadevergoeding in geld, niet over schadevergoeding in natura. Dat laatste blijft privaatrechtelijk van aard.

Nu voorlopig geen zicht is op een vlotte schadeafhandeling en er ook geen zicht is op rechtvaardige en onafhankelijke schadeafhandeling met oog voor de menselijke maat, had u dit moeten mee wegen in uw afweging van het vergunde productievolume. De trage voortgang in de schadeafhandeling heeft ook tot gevolg dat er geen maatregelen worden getroffen om vervolgschade te voorkomen. Daardoor kunnen acuut onveilige situaties ontstaan.

Ontstaan schade

In de aanvulling van het winningsplan van 2 juli 2018 geeft NAM haar prognose over het optreden van schade. Hieruit blijkt duidelijk dat het komende gasjaar een toename van de kans op het optreden van schade wordt verwacht (DS1, DS2 en DS3 schade).

Uit het vorige winningsplan is naar voren gekomen dat het aantal berekende schades geen tred houdt met het aantal van de gemelde schades, dat vele malen hoger is. Daarnaast is dit rapport door geen van de adviseurs inhoudelijk beoordeeld. Wij gaan er derhalve vanuit dat de berekeningen een onderschatting geven, maar wel aantonen dat er een toename van schades in het komende gasjaar te verwachten is (in lijn met de toename van de seismiciteit).

Daar komt nog bij dat in het ontwerpbesluit vergunde niveau een hogere seismiciteit levert als wordt uitgegaan van een gemiddeld temperatuurverloop en ook hogere productieniveaus mogelijk maakt die een aanzienlijke stijging van de seismiciteit en daarmee kans op bevingen en schades met zich meebrengt.

Wij vinden dat u:

16. moet aangeven hoe u voorkomt dat schade optreedt en wat u aanvaardbaar vindt;
17. de opgetreden en verwachte schades (in aard en omvang) en de afhandeling daarvan als zwaarwegend belang moet afwegen bij uw besluit net als het ontstaan van onveilige situaties omdat geen (tijdige) schadebeperkende maatregelen worden getroffen;
18. de bescherming van de grondrechten, expliciet en transparant, zo dient te betrekken in uw afweging dat dit leidt tot een veilig en verantwoord niveau van gaswinning;

19. in uw definitieve besluit alsnog expliciet, inzichtelijk en navolgbaar dient te maken welke afweging u maakt ten aanzien van de effecten van de gaswinning.



3. Productie en seismiciteit

De veiligheidsrisico's voor onze inwoners als gevolg van de aardbevingen worden bepaald door de verwachte ontwikkeling van de seismiciteit voor het komende jaar. De seismiciteit is vervolgens weer afhankelijk van het uiteindelijke productieniveau en de productieverdeling.

3.1 Productieniveau

U geeft in uw ontwerpbesluit aan dat u de productiehoeveelheid vaststelt op 19,4 miljard m³ bij een jaar met een gemiddeld temperatuurprofiel, waarbij u de nodige flexibiliteit geeft om altijd aan de leveringszekerheid te voldoen. De uiteindelijke gasproductie voor het komende jaar is daarmee afhankelijk van de volgende variabelen:

- Het jaarlijks temperatuurverloop;
- De stikstofinzet;
- Onvoorziene omstandigheden.

Gelet op de temperatuurafhankelijkheid en de afhankelijkheid van de beschikbare inzet van stikstof-conversiecapaciteit is het onontbeerlijk nu inzicht te hebben in de te gebruiken graaddagenformule en de mogelijk stikstof-inzet-afhankelijkheid van deze formule, om zicht te krijgen op de bandbreedte van de hoeveelheid gas, die gewonnen moet worden.

In het ontwerpbesluit ontbreekt de graaddagenformule en ook het zicht op de stikstof-inzet-afhankelijkheid van deze formule. Hiermee is onduidelijk of de veiligheidsrisico's bij een onvoorzien lage inzet van stikstof-conversiecapaciteit en een gelijktijdig extreem koud jaar voor u acceptabel zijn. Dit zien wij als een grote tekortkoming.

Mocht nu de stikstof-inzet van Wieringermeer en Ommen, de base-load locaties, substantieel onder de 92,5 % geraken, dan voorziet artikel 2, derde lid, in een theoretische ongelimiteerde toename van de gasproductie uit het Groningenveld; er staat dat de in het eerste lid aangegeven gasproductie naar rato wordt verhoogd bij een lagere stikstof-inzet dan 92,5 %.

Dit is dus naar ons inzicht iets anders dan de zogenaamde "strikte begrenzing" van de gaswinning, die u in uw toelichting noemt.

Wij zijn van mening dat er gelet op de onzekerheid van de risico's in een dergelijke hierboven omschreven situatie in artikel 2 een limiet wat betreft de gaswinning moet worden aangebracht.

In de voorgaande instemmingsbesluiten van 30 september 2016 en 24 mei 2017 was er sprake van een gelimiteerde gasproductie.

In ons advies hebben wij aangegeven dat u als minister sturing op GTS en GasTerra moet hebben om te bewerkstelligen dat beide commerciële organisaties uitvoering geven aan het uitgangspunt "niet meer dan nodig winnen". In uw toelichting geeft u aan dat dit niet in het instemmingsbesluit thuis hoort en dat u een voorstel voor wijziging van de Mijnbouwwet en Gaswet in voorbereiding hebt. U geeft hierbij echter niet aan dat u de door ons aangegeven sturing hieraan zult toevoegen. Om de gaswinning zo spoedig mogelijk naar beneden te brengen is dit een voorwaarde. U kunt dus niet voor dit en toekomstige besluiten maximaal sturen op "niet meer dan nodig winnen". Ook de Mijnraad heeft u op dit punt geadviseerd om 'rond' het huidige instemmingsbesluit te preciseren welk instrumentarium onder de huidige Mijnbouwwet en Gaswet u heeft om GTS en GasTerra aanwijzingen te geven.

Wij betwijfelen ook of GTS (voldoende) bevoegdheden heeft om GasTerra aanwijzingen te geven zoals u voorschrijft in artikel 2, lid 5 van uw ontwerpbesluit. In ieder geval is onduidelijk wie (U, NAM, GTS, GasTerra?) uiteindelijk bevoegd is om te beslissen over het productievolume en/of de productieverdeling. Evenmin is duidelijk welke criteria daarvoor gelden en welke rechtsbescherming wij en burgers hebben indien besloten wordt de productie binnen de marges van dit instemmingsbesluit (fors) te verhogen.

Op basis van de oude graaddagenformule en informatie uit GTS rapporten komen we tot de volgende inschatting voor de bandbreedte aan gasproductie (in miljard Nm³ per jaar).

| Variabelen | gemiddeld | Warm | Koud |
|---------------------------|-----------|------|------|
| Basispad kabinet | 19,4 | 15,7 | 25,7 |
| Lagere stikstofinzet 85%* | +1,2 | +1,1 | +1,1 |
| Onvoorzien | +1,5 | +1,5 | +1,5 |
| Totaal productie | 22,1 | 18,3 | 28,3 |

*in principe is een lagere stikstofinzet met dit besluit mogelijk en daarmee een hogere productie

Uit de aanvulling op het winningsplan van NAM blijkt dat bij een productie van 19,4 miljard m³ de verwachte seismiciteit in de regio enigszins toeneemt ten opzichte van vorig jaar (maximale grondversnelling van 0,16g naar 0,17g). Bij een productie van 25,7 miljard m³ (koud jaar) is een duidelijke toename van de seismiciteit te verwachten (figuur 4.2). Hierbij valt tevens op dat de toename van de dreiging niet overal gelijkmatig verloopt (figuur 4.8a). Voor een warm jaar (15,7 miljard m³) neemt de seismische dreiging af.

In de aanvulling op het winningsplan zijn geen hogere productieniveaus doorgerekend zodat onduidelijk is wat de dreiging is bij de maximaal door de minister toegestane niveaus. Dat is in strijd met de uitspraak van de ABRvS, op grond waarvan u gezien de enorme impact van de gaswinning bij dergelijke onzekerheden moet uitgaan van een worst-case situatie.

Wij vinden dat u:

20. duidelijkheid moet bieden over de bandbreedte van de toegestane productie;
21. de bovengrens van deze bandbreedte in een voorschrift bij het instemmingsbesluit moet limiteren;
22. risicobeoordelingen moet doorrekenen en baseren op de worst case situatie (bijvoorbeeld koud jaar en weinig stikstof);
23. dit besluit alleen kan nemen als voldoende geborgd is dat GTS en GasTerra kunnen worden gehouden aan minimaliseren van de gaswinning uit Groningenveld;
24. inzicht moet geven in de verwachte seismische dreiging voor het maximale toegestane productieniveau en dit moet betrekken in uw afweging over de subjectieve en objectieve veiligheid.

3.2 Productieverdeling

U geeft in uw toelichting aan dat u voorschriften heeft opgenomen aan de productieverdeling en productief fluctuaties om de nadelige gevolgen van de gaswinning zoveel mogelijk te beperken. Wij zien de voorschriften over productieverdeling echter niet terug in uw besluit. U geeft wel in de

toelichting uw voorkeur aan voor de in NAM genoemde productie-inzet 1 omdat dit tot een lagere seismiciteit zou leiden dan productie-inzet 2.

SodM heeft geen advies hierover gegeven omdat zij de berekeningswijze van NAM onvoldoende vindt om te bepalen welke productiestrategie tot de laagste seismiciteit leidt. Zij heeft daarom aan NAM verzocht om een nieuwe berekening te maken en geven aan dat zij later met een advies komen.

Een andere productieverdeling levert een andere dreigingskaart op en nog veel relevanter bij dit besluit daarmee ook een ander risicobeeld en verwachtingswaarde. Wij lezen in het rapport van NAM van december 2017⁸ over deze productieverdeling dat hierdoor verschillen in het risicobeeld kunnen optreden met een variatie van 15%. Bij de verlaging van de seismiciteit heeft NAM in dit rapport laten zien dat dat op verschillende manieren kan. Zo kan gestuurd worden op zo min mogelijk overlast (een zo laag mogelijk aantal bevingen), of een zo laag mogelijke maximale grondversnelling of op een zo laag mogelijk totaal risico.

In het winningsplan is uitgegaan van een bepaalde productieverdeling. Daarnaast heeft NAM in haar operationele strategie een tweetal varianten doorgerekend. Wij kunnen op dit moment niet goed beoordelen welke productieverdeling met uw besluit wordt vastgelegd, mede gelet op het nog te ontvangen advies van het SodM. Afhankelijk van de productieverdeling zal het zwaartepunt van de seismiciteit (i.e. de ruimtelijke verdeling) op een andere plek liggen. De uitkomsten zullen daarom afhankelijk zijn van de lokale seismiciteit in relatie tot de lokale bevolkingsdichtheid.

Wij vinden dat u:

25. in uw voorwaarden moet opnemen welke productiestrategie wordt ingezet en dit adequaat moet onderbouwen;
26. inzicht dient te verschaffen over de seismiciteit en de effecten van deze productieverdeling voor de bandbreedte van de toegestane productie daarbij uitgaande van de maximale bandbreedtes en worst-case scenario;
27. in uw keuze voor de productieverdeling voldoende moet toelichten wat dit voor de objectieve en subjectieve veiligheidsrisico's betekent waarbij ook de lokale verschillen aan de orde moeten komen.

⁸ Optimisation of the Production Distribution over the Groningen Field tot reduce Seismicity, dec 2017, NAM B.V.

4. Onzekerheden en overige omissies

Wij constateren dat er documenten en informatie ontbreken in uw ontwerpbesluit. Het ontwerpbesluit is daarmee onzorgvuldig tot stand gekomen. Bovendien kan er niet volledig gebruik worden gemaakt van rechtsmiddelen omdat we pas in een later stadium (bekendmaking definitief besluit) kennis kunnen nemen van de ontbrekende zaken.

4.1 Ontbrekende zaken

U geeft in uw ontwerpbesluit aan dat nog niet alle documenten en informatie beschikbaar zijn. Wij komen tot de volgende niet-limitatieve opsomming van ontbrekende zaken:

- graaddagen en stikstofafhankelijke formule;
- uitvoering van bouwkundig versterken (verduidelijking vaststelling precieze aantal gebouwen en de wijze van versterking);
- de optimalisatie van de productieverdeling met behulp van de NAM-modelversie V5, zoals SodM heeft opgedragen in haar brief van 20 februari 2018;
- de inmiddels geactualiseerde versie van het Meet- en Regelprotocol-2018, zoals SodM in haar brief van 30 juli 2017 aan u heeft geadviseerd en zoals door u in uw brief van 2 oktober 2017 aan NAM is opgedragen;
- separaat advies van Hooglerarenpanel over cumulatieve effecten bij impact van bevingen op infrastructuur.

Volledigheid van het winningsplan-2016-2018.

Wij betwijfelen sterk of de nu gepresenteerde stukken, waarop u uw ontwerpbesluit baseert, wel compleet zijn in het licht van de Mijnbouwwet. NAM heeft aanvullingen gedaan op het winningsplan 2016 waarbij bijvoorbeeld heel hoofdstuk 5 van het Winningsplan 2016 is komen te vervallen. Het is voor ons niet meer overzichtelijk wat nu nog geldt en wat niet.

4.2 Omgaan met onzekerheden

De ABRvS was in november 2017 van mening dat er onvoldoende kennis was over de risico's voor personen. Bovendien constateerde de ABRvS dat het risico vervoigens niets zegt over de aanvaardbaarheid ervan. Zeker als het gaat om aannames, onzekerheden en bandbreedtes. De ABRvS ziet aannames als alternatief voor het feitelijk weten en stelt dat in de aannames de risicobeoordeling dan moet worden gebaseerd op marges of worst-case situatie.

Wij constateren dat ook nu nog onvoldoende kennis is over alle veiligheidsrisico's. U geeft in uw ontwerpbesluit aan dat, naar uw mening, de veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen aanvaardbaar zijn.

De uitkomst van risicoberekeningen is afhankelijk van de volgende onzekerheden of marges:

- Onzekerheden binnen de gehanteerde modellen/beoordelingskaders;
- Onzekerheid over het definitief productieniveau;
- Onzekerheid over de productieverdeling.

U geeft aan dat u bij de risicoberekening uitgaat van de verwachtingswaarde. SodM pleit er juist voor om zolang de onzekerheden nog zo groot zijn uit te gaan van de in de berekeningen aangegeven onzekerheidsmarge (P90) bij de beoordeling van de risico's. De Mijnraad geeft aan dat de onzekerheden over het productieniveau en de verdeling niet op die manier mogen worden verdisconteerd. Dat laat onverlet dat binnen de berekeningen (bijvoorbeeld HRA, NPR, industrie, waterkeringen) nog diverse onzekerheden bestaan. Dat deze onzekerheden groot zijn laat de berekening van het veiligheidsrisico in en rondom gebouwen zien. Hierbij is de bandbreedte van de onzekerheden binnen de berekeningen in beeld gebracht: de verwachtingswaarde van het aantal gebouwen dat niet voldoet aan de veiligheidsnorm bedraagt 1500 gebouwen terwijl de onzekerheidsmarge zoals voorgesteld en onderbouwd door SodM op een aantal van 7.200 gebouwen uitkomt. Dat laat zien dat in de meest "zekere" berekening de onzekerheidsmarge nog enorm groot is.

U geeft tevens niet aan op basis van welk productieniveau verwachtingswaarden moet worden berekend. Op dit moment zijn deze verwachtingswaarden alleen bekend van de veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen. Daarbij heeft NAM per productieniveau (warm, koud en gemiddeld temperatuurverloop) een verwachtingswaarde berekend. Er is in dit verband verder geen risicoberekening uitgevoerd voor de in uw besluit toegestane maximale productie zodat hiervan de verwachtingswaarde noch de onzekerheidsmarge (P90) bekend is.

In uw ontwerpbesluit geeft u aan dat zowel SodM als Mijnraad in hun advies een onzekerheidsmarge toepassen. Maar u geeft ook aan dat zij dat doen vanuit verschillende gedachten. Vervolgens schrijft u dat u de keuze van de Mijnraad navolgbaar vindt en deze volgt. In het ontwerpbesluit staat echter niet waarom u deze keuze navolgbaar vindt en wat er niet-navolgbaar is aan de toepassing waarvoor SodM kiest. Vervolgens schrijft u dat de onzekerheidsmarge daarmee niet bedoeld is als een de-facto verhoging van de veiligheidsnorm, maar deel uit maakt van uw brede veiligheidsbeleid. Wij kunnen uit de tekst van het ontwerpbesluit niet opmaken wat u hiermee bedoelt. Het wel of niet toepassen van dergelijke marges kan echter voor veel woningeigenaren bepalend zijn. Het bepaalt of een pand wel of niet aan de veiligheidsnorm voldoet. Daarmee is het van belang dat hier een goede en navolgbare afweging wordt gemaakt.

Wij vinden dat u:

28. onvoldoende rekening houdt met onzekerheden, bandbreedtes en marges in uw besluit;
29. duidelijkheid moet bieden over productieverdeling, de bandbreedte van de toegestane winning en de onzekerheidsmarges binnen de modellen zelf, en de effecten daarvan op subjectieve en objectieve veiligheid.

4.3 Continuïteit in onderzoeken

SodM geeft in haar advies over de versterking van juni 2018 aan dat nog steeds niet alle bekende onzekerheden volledig en consistent worden meegenomen in de modellen die NAM hanteert. Daarnaast zijn de keuzes in de gebruikte modellentrein niet volledig beschreven. Deze keuzes brengen daarmee onzekerheid met zich mee die nu niet is te definiëren. Deze bekende en onbekende onzekerheden kunnen zowel tot een onderschatting als een overschatting van de berekeningen leiden. SodM concludeert dat de modellentrein nog niet voldoende robuust is. TNO is bezig de modellentrein van NAM na te bouwen.

Echter wij zien geen enkele garantie dat op korte termijn het noodzakelijke onderzoek en de verbeteringen door gaan. Zeker met de toezegging van u dat NAM op afstand komt zal de drijfveer om haar uitgebreide onderzoeksprogramma in de lucht te houden, afnemen. Het onderzoeksprogramma van NAM gaat hierbij verder dan alleen de verbetering van de modellentrein. Wij pleiten al jaren in onze zienswijze voor onafhankelijkheid in het onderzoek. Het is daarom van belang dat bij de ingezette transitie de kennis en kunde (zie SDAP van NAM) niet verloren gaat. Wij vinden daarom dat u zorg moet dragen dat een onafhankelijke partij het onderzoeksprogramma van NAM gaat overnemen. Dit mag echter niet ten koste gaan van de continuïteit in de nu nog noodzakelijke verbeteringen.

Wij vinden dat u:

30. in uw instemmingsbesluit duidelijkheid moet bieden over de continuïteit van de noodzakelijke onderzoeken;
31. hiertoe voorwaarden in uw besluit dient op te nemen;
32. voldoende concreet moet aangeven wat het toekomstige perspectief is in de verbetering van de lopende onderzoeken en de ondernomen stappen om alle onderzoeksprogramma's onafhankelijk te kunnen laten uitvoeren.

4.4 Meet en Regelprotocol en HRA

Het Meet- en Regelprotocol (MRP) is in 2016 separaat van het Winningsplan 2016 door NAM ingediend. Wij concluderen dat dit ten behoeve van de besluitvorming in 2018 in stand is gebleven. Volgens SodM geldt het MRP als invulling van de zorgplicht op schade en risico's. Het vormt een essentieel sturingselement voor de beheersing van de seismische risico's als gevolg van de gasproductie uit het Groningenveld. NAM gebruikt het MRP ook om de meetgegevens te toetsen aan de diverse modellen en daarmee de modellen te kunnen verbeteren. Het MRP is dan ook meer dan het, in de Mijnbouwwet vereiste, meetplan.

Dit onderschrijven wij in zijn algemeenheid en in het bijzonder wanneer het gaat om onverwachte seismische ontwikkelingen, die nopen tot ingrijpen. Door de openbare rapportages ontstaat hierover ook meer transparantie.

Het lijkt ons onontkoombaar dat gelet op alle ontwikkelingen ook de verschillende signaalparameters en hun respectievelijke drempelwaarden in een nieuw licht worden gezien en mogelijk worden aangepast. Het betreft hier dan ook signaalparameters voor schade. Over de aanpassing van signaalparameters is in het ontwerpbesluit geen informatie opgenomen.

Uitsluitend een verplichting tot het rapporteren (art. 5 van het ontwerpbesluit) lijkt ons een onvoldoende invulling van het volledig benutten van het MRP, zoals ook de Tcbb in haar advies van 10 juli 2018 u heeft geadviseerd.

Wij verzoeken u nadrukkelijk bij de aanpassing betrokken te worden.

In de nota naar aanleiding van het verslag van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat, d.d. 22 juni 2018 over het wetsvoorstel minimaliseren gaswinning Groningen, geeft u aan dat de grondslag voor een MRP in de Mijnbouwwet ligt verankerd en dat de nadere uitwerking van een dergelijk protocol in een ministeriële regeling (de Mijnbouwregeling) zal moeten plaatsvinden. Tot op heden heeft deze nadere uitwerking in de Mijnbouwregelgeving nog niet plaatsgevonden en

daarom zijn wij van mening dat ongeacht de planning van deze regelgevingswijziging ook in het instemmingsbesluit een goede borging van het gebruik van het meest actuele MRP moet worden opgenomen.

Daarnaast is er op dit moment geen voorwaarde opgenomen om de HRA halfjaarlijks uit te voeren. Door dit halfjaarlijks te doen, bijvoorbeeld in maart en september, ontstaat direct na de winterperiode inzicht van de effecten als gevolg van een eventuele koude winter en vlak voor het nemen van het nieuwe besluit inzicht over de verwachte effecten voor het komende gasjaar.

Wij vinden dat u:

33. in uw instemmingsbesluit het gebruik door NAM van het meest actuele Meet- en Regelprotocol helder en adequaat moet borgen;
34. in uw instemmingsbesluit de jaarlijkse actualisatie van het Meet- en Regelprotocol moet opleggen;
35. aan uw instemmingsbesluit voorwaarden moet verbinden om halfjaarlijks een analyse van de seismiciteit en de effecten (HRA) uit te voeren.

AANGETEKEND

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
 Directie Energie en Omgeving
 Postbus 20401
 2500 EK 'S-GRAVENHAGE

| | |
|----------------|---|
| Datum | 2 oktober 2018 |
| Zaaknummer | Z-18-089291 |
| Ons kenmerk | S&O/programmabureau/UIT-18-68628 |
| Behandeld door | |
| Betref | Zienswijze gemeente Delfzijl inzake winningsplan Groningenveld 2018-2019. |

Geachte heer Wiebes,

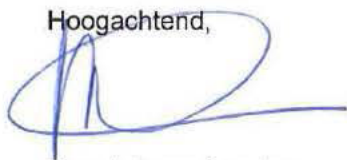
In uw brief van 13 juni 2018 vraagt u ons om advies inzake het instemmingsbesluit winningsplan Groningenveld 2018. Samen met de overheden in de regio hebben wij de door u verstrekte documenten beoordeeld en zijn tot een advies gekomen. Ons advies hebben wij op 23 juli 2018 aan u gezonden.

Omdat wij de door ons gegeven adviezen onvoldoende terug zien in uw ontwerp-instemmingsbesluit sluiten wij het door ons gegeven advies bij deze zienswijze, zodat u afwijkingen hiervan in uw definitieve instemmingsbesluit kunt overnemen of motiveren.

Bij deze brief treft u onze uitgebreide zienswijze op het winningsplan aan, dat in basis door de gezamenlijke overheden is voorbereid.

Wij verzoeken u om onze zienswijze te betrekken bij uw besluit inzake het winningsplan.

Hoogachtend,



Margriet van Angelen
 Loco secretaris



Gerard Beukema
 burgemeester

Volledigheidshalve is deze brief met bijbehorende zienswijze ook per email gezonden aan de heer via

Zienswijze

Op ontwerp-instemmingsbesluit Groningen gasveld 2018-2019

van de gemeente Delfzijl

- Definitief versie 5.0 -



Inhoud

| | | |
|--------|--|----|
| 1. | Inleiding..... | 2 |
| 2. | Veiligheid..... | 4 |
| 2.1 | Hanteren breed veiligheidsbegrip..... | 4 |
| 2.2 | Objectieve veiligheid..... | 4 |
| 2.2.1. | Toetsingskader objectieve veiligheidsrisico's..... | 4 |
| 2.2.2 | Veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen..... | 5 |
| 2.2.3 | Veiligheid (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve risico's..... | 6 |
| 2.3 | Subjectieve veiligheid..... | 8 |
| 2.3.1 | Sociale veiligheid, gezondheid, maatschappelijke onrust en grondrechten..... | 8 |
| 2.3.2 | Schade..... | 9 |
| 3. | Productie en seismiciteit..... | 11 |
| 3.1 | Productieniveau..... | 11 |
| 3.2 | Productieverdeling..... | 12 |
| 4. | Onzekerheden en overige omissies..... | 14 |
| 4.1 | Ontbrekende zaken..... | 14 |
| 4.2 | Omgaan met onzekerheden..... | 14 |
| 4.3 | Continuïteit in onderzoeken..... | 15 |
| 4.4 | Meet en Regelprotocol en HRA..... | 16 |

1. Inleiding

Op 24 augustus 2018 heeft u het ontwerpbesluit voor het Groningenveld voor het gasjaar 2018-2019 gepubliceerd. Aanleiding voor dit ontwerp is de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 15 november 2017¹ (verder: de ABRvS) waarbij uw vorige besluit en aangepaste besluit zijn vernietigd. Samengevat vindt de ABRvS dat uw besluiten onzorgvuldig tot stand zijn gekomen en niet goed zijn gemotiveerd.

Een belangrijke onderlegger onder het voorliggend ontwerpbesluit is het kabinetsbesluit van 29 maart 2018 om de gaswinning in Groningen zo snel mogelijk te beëindigen. Hiermee biedt het kabinet perspectief voor de toekomstige veiligheid van onze inwoners. In uw ontwerpbesluit zet u voor het komende gasjaar de eerste stap.

Toch zien wij aanleiding om een zienswijze in te dienen. Wij vinden nog steeds dat veiligheid van onze inwoners onvoldoende in beeld is en gewaarborgd. Zoals de ABRvS aangeeft gaat het bij veiligheid om meer dan objectieve veiligheid. Wij hanteren in deze zienswijze het door de Onderzoeksraad voor de Veiligheid (verder OvV) gebruikte brede veiligheidsbegrip. Wij verwachten - met de uitspraak van de ABRvS in gedachten - dat u zowel aan de objectieve als aan de subjectieve veiligheidsrisico's voor onze inwoners een zwaarwegend belang hecht.

Daarnaast vinden wij dat essentiële informatie ontbreekt. Wij hebben u in ons advies van 24 juli 2018 handreikingen gedaan om tot een (ontwerp)instemmingsbesluit te komen dat leidt tot transparantie en navolgbaarheid. Wij hebben hierbij onder meer aansluiting gezocht bij het nog vast te stellen artikel 52d lid 2 van het wetsvoorstel Wijziging van de Gaswet en de Mijnbouwwet betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld.

In de afweging in uw ontwerpbesluit bent u uitgebreid ingegaan op de belangen van leveringszekerheid. Die belangen zijn inzichtelijk gemaakt met behulp van het rapport van het Instituut voor veiligheid- en crisismanagement (COT). Daarentegen zijn de belangen, met betrekking tot de maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de winning van gas uit het Groningenveld, niet meegenomen in uw afweging. Ondanks ons advies bent u niet ingegaan op de impact op sociale (on)veiligheid, de gezondheid en de maatschappelijke onrust en daarmee niet op de maatschappelijke ontwrichting. Wij zijn van mening dat dit punt in uw definitieve besluit alsnog expliciet, inzichtelijk en navolgbaar moet worden gemaakt.

In Groningen is sprake van een fors gebrek aan vertrouwen en speelt het gevoel van onveiligheid een zwaarwegende rol. Wij hechten daarom zeer aan goede motiveringen onder het te nemen instemmingsbesluit omdat dit bijdraagt aan het herstel van vertrouwen bij ons als overheid maar vooral bij de inwoners van onze provincie. Uw instemmingsbesluit voor het niveau van gaswinning moet transparant en navolgbaar zijn voor iedereen. Uw besluit moet het vertrouwen geven dat de belangen van onze inwoners zwaar zijn meegewogen.

Daarnaast willen we met deze zienswijze erop aandringen dat ook toekomstige besluitvorming voldoende transparant wordt. Het gaat hierbij om de noodzaak dat onzekerheden verder verkleind

¹ ECLI:NL:RVS:2017:3156

worden en dat alle risico's in beeld worden gebracht en het 'niet meer winnen dan nodig' optimaal transparant is.

Omdat wij de door ons gegeven adviezen onvoldoende terug zien in uw ontwerpbesluit sluiten wij het door ons gegeven advies bij deze zienswijze, zodat u afwijkingen hiervan in uw definitieve instemmingsbesluit kunt overnemen of motiveren.

Tevens verzoeken wij u overeenkomstig artikel 3:50 Algemene wet Bestuursrecht (Awb) voor elk advies(onderdeel) van uw adviseurs aan te geven wat u wel of niet van hun advies overneemt en waarom u zaken naast zich neerlegt.

In deze zienswijze geven wij aan hoe u naar onze mening uw ontwerp-instemmingsbesluit dient aan te passen. Wij onderbouwen dit per thema. Onze zienswijze is gericht op het ontwerpbesluit, zoals deze is gepubliceerd waarbij paragraaf 1 t/m 7 integraal onderdeel uitmaken van het besluit dat in paragraaf 8 wordt verwoord.

Deze zienswijze wordt zowel naar voren gebracht door het college van burgemeester en wethouders, als door de gemeenteraad en de gemeente als rechtspersoon.

Wij vertrouwen erop dat u onze zienswijze behandelt conform de relevante bepalingen van de Awb en de overwegingen uit onze zienswijze (aangevuld met ons advies) transparant meeweegt in uw instemmingsbesluit.

2. Veiligheid

2.1 Hanteren breed veiligheidsbegrip

Wij hanteren voor veiligheid het brede veiligheidsbegrip zoals ook de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) dit in zijn rapport van 2015 heeft gedefinieerd. In deze zienswijze splitsen wij het begrip veiligheid daarom net als de OvV² in objectieve veiligheid (uitblijven van lichamelijk letsel als gevolg van aardbevingen) en subjectieve veiligheid (de gemoedsrust van de inwoners bij een dreigende verstoring van het woongenot en de hieruit voortvloeiende gezondheidsrisico's). Ook de ABRvS hanteert een breder veiligheidsbegrip zoals grondrechten op leven, privacy en het ongestoord genot van het eigendom en verbindt hier een zware motiveringsplicht aan. De Mijnraad adviseert u tevens in het advies van 30 juli 2018, waarin wordt verwezen naar het advies van 10 juni 2016, nadrukkelijk aandacht te hebben voor dit brede veiligheidsbegrip. De onderzoeken dienen zich te verbreden van een puur kwantitatieve benadering van het risico op overlijden naar methodes om, al dan niet kwantitatief, het risico op schade en maatschappelijke onrust systematisch in de besluitvorming mee te nemen. In het ontwerpbesluit zien wij deze verbrede benadering en aandacht voor veiligheid in brede zin niet terug. Dat vinden wij onbegrijpelijk omdat zowel Mijnraad als ABRvS u expliciet hebben opgedragen c.q. geadviseerd om dat wel te doen. U toetsingskader is breder dan alleen de instemmingsgronden van art. 36 Mijnbouwwet.

Wij vinden dat u:

1. in uw toetsing en afweging dit brede veiligheidsbegrip dient te hanteren.

2.2 Objectieve veiligheid

2.2.1. Toetsingskader objectieve veiligheidsrisico's

Om te kunnen toetsen of het risico van de gaswinning in Groningen aanvaardbaar is zal eerst bekend moeten zijn wat het risico is en op welke termijn mitigerende maatregelen (w.o. versterking) mogelijk zijn. Om dit te kunnen doen hebben wij vanaf 2015 meerdere malen gewezen op het ontbreken van een integraal risicobeleid waarin niet alleen de norm is opgenomen maar ook het beoordelings- en toetsingskader om aan te tonen dat wel of niet aan de norm wordt voldaan en de termijn waarop maatregelen genomen moeten zijn.

Op basis van de toelichting bij uw ontwerpbesluit concluderen wij dat ook nu nog voor een groot deel dit integrale risicobeleid ontbreekt terwijl u in uw brief van 2 mei 2016 heeft aangegeven dat begin 2017 sprake moet zijn van een consistent risicobeleid. Zo kennen wij nog steeds niet het volledige risicobeleid (norm, beoordelingskader en/of termijn) voor infrastructuur, waterkeringen, industrie en de cumulatieve aspecten.

Als voorbeeld noemen we de industrie waar een norm en beoordelingskader beschikbaar zijn. Er is echter geen termijn gesteld waarbinnen maatregelen getroffen moeten worden. Daarmee is op dit onderdeel uw risicobeleid niet compleet.

² OvV, *Aardbevingsrisico's in Groningen. Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over de gaswinning (1959-2014)*, februari 2015. <https://www.onderzoeksraad.nl/uploads/phase-docs/843/33ef77ab629erapport-gaswinning-groningen-nl-interactief.pdf?s=E0756C2B6D546B97171777E75CF24E38F84398AB>.

Wij vinden dat u:

2. zolang het volledig risicobeleid (norm, beoordelingskader en termijn) ontbreekt, u niet alle relevante feiten en belangen (de effecten) heeft onderzocht en meegewogen;
3. zo spoedig mogelijk tot een integraal risicobeleid moet komen.

2.2.2 Veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen

De ABRvS heeft duidelijk gemaakt dat daar waar het gaat om veiligheidsrisico's rondom grondrechten het van belang is om goede inschattingen te hebben van de mogelijke risico's. Dat kan bijvoorbeeld door bij de onderzoeken uit te gaan van marges of van een worst-case situatie. Bovendien brengen aard en schaal van de gevolgen van de gaswinning voor de grondrechten met zich mee dat er hoge eisen worden gesteld aan de motivering van het instemmingsbesluit.

In 2017 constateerde de ABRvS ook dat er geen duidelijkheid was over de aantallen te versterken gebouwen, de voortgang van de versterking of de termijn waarbinnen de versterking daadwerkelijk is afgerond. Afronding is van belang voor de onderbouwing van de gaswinning omdat dan is voldaan aan de veiligheidsnorm.

In de toelichting op uw ontwerpbesluit constateert u dat op korte termijn maatregelen moeten worden genomen voor gebouwen met een groter risico dan 10^{-4} per jaar. Deze gebouwen zijn er volgens de berekeningen van de NAM niet meer. Vervolgens concludeert u dat de 'gaswinning op het huidige niveau voldoet aan het risicobeleid, mits alle gebouwen met een individueel risico tussen 10^{-4} en 10^{-5} per jaar tijdig worden versterkt tot het niveau van de veiligheidsnorm'.

In uw eindconclusie constateert u dat het individueel risico in het gasjaar 2018-2019 in overeenstemming is met de norm van de commissie Meijdam en het kabinet, en u dit voor het gasjaar 2018-2019 aanvaardbaar acht.

Wij delen deze eindconclusie niet omdat uw toetsing onvolledig en onjuist is.

Wij vinden dat u de risico's niet op een juiste wijze toetst. Het kabinet heeft de veiligheidsnorm vastgesteld op een individueel risico van 10^{-5} per jaar. Dit is de norm waar aan u de risico's aan moet toetsen. U toetst nu aan het tijdelijke veiligheidsniveau van 10^{-4} per jaar dat bedoeld is om de periode vast te stellen waarbinnen mitigerende maatregelen getroffen moeten worden. Het risiconiveau van 10^{-4} per jaar zegt alleen iets over de snelheid waarmee maatregelen genomen moeten worden en niet of wel of niet voldaan wordt aan de veiligheidsnorm.

Wij concluderen dat er nog steeds geen duidelijkheid is over het aantal gebouwen dat niet aan de veiligheidsnorm voldoet en dus versterkt moet worden. Ook hebben we geen zicht op hoe deze aantallen zich zullen ontwikkelen, afhankelijk van de ontwikkeling van de seismiciteit.

De gebouwen in onze provincie zijn nog steeds niet veilig en onze inwoners weten al vanaf 2012 (beving in Huizinge) dat ze minder veilig zijn dan in de rest van Nederland. Dat is door de commissie Meijdam in 2015 bevestigd. Het kabinet heeft vervolgens besloten dat de inwoners in Groningen net zo veilig moeten kunnen wonen als in de rest van Nederland en dat heeft geresulteerd in de veiligheidsnorm van 10^{-5} per jaar. Omdat de versterking niet per direct in zijn geheel gerealiseerd kon worden heeft het kabinet besloten dat inwoners maximaal 5 jaar een hoger risico mogen lopen dan

10^{-5} per jaar. Voor inwoners die een hoger risico lopen dan 10^{-4} per jaar moeten op veel kortere termijn maatregelen worden getroffen.

Wij vinden dat u er onterecht vanuit gaat dat aan de voorwaarde voor veiligheid - namelijk tijdige versterking - is voldaan. U geeft aan dat de versterking binnen bestuurlijk vastgestelde termijn moet plaatsvinden. Dit terwijl wij in het Meerjarenprogramma aardbevingsbestendig en kansrijk Groningen (MJP) hebben afgesproken dat het moment van inspectie de start van de versterking inluuidt en de versterking binnen vijf jaar vanaf het inspectiemoment gerealiseerd moet zijn. Het ontwerpbesluit is getoetst aan de resultaten van de Hazard Risk Assessment (HRA). Dat geeft geen duidelijkheid over wanneer de termijn van 5 jaar ingaat en eindigt omdat bij de HRA geen sprake is van inspecties. Op grond van de HRA kunnen ook geen individuele gebouwen worden geïdentificeerd waarmee voor bewoners ook niet bekend is of er tijdig wordt versterkt.

Bovendien staan we aan het begin van nog steeds een grootschalige versterkingsopgave. We verwachten niet dat de versterkingsopgave binnen de looptijd van dit besluit is gerealiseerd. Daarmee wordt dus komend gasjaar geen wezenlijke afname van het risico voor de veiligheid van omwonenden gerealiseerd.

Wij vinden ook dat uw toets onvolledig is omdat u de risico's van de volledige bandbreedte van de productie (zie 3.1.) niet in beeld heeft gebracht en dus ook niet afgewogen heeft. NAM doet namelijk wel berekeningen voor de scenario's van een warm, gemiddeld en koud jaar, maar niet voor een hoger productieniveau als gevolg van een geringere stikstofconversie en onvoorziene omstandigheden. Dat staat u in uw instemmingsbesluit wel toe.

Wij vinden dat u niet alleen de bandbreedte maar ook de onzekerheden binnen de berekeningen van de veiligheidsrisico's onvoldoende heeft meegewogen in uw besluit (zie 3.1 en 4.2). Daarmee heeft u geen gehoor gegeven aan het advies van de ABRvS om uit te gaan van een worst-case situatie.

Wij vinden dat u:

4. de risico's voor de veiligheid van inwoners in en rondom gebouwen volledig in beeld moet hebben;
5. deze veiligheidsrisico's moet toetsen aan de enige veiligheidsnorm, namelijk 10^{-5} ;
6. in uw besluit deze risico's als gevolg van onzekerheden en bandbreedte in voldoende mate moet meewegen;
7. in uw besluit moet aangeven vanaf welk moment de termijn ingaat en eindigt om te voldoen aan de veiligheidsnorm van 10^{-5} ;
8. in uw besluit de voortgang van de versterkingsoperatie moet meewegen.

2.2.3 Veiligheid (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve risico's

Wij constateren dat u in afwijking van de adviezen van de Tcbb en de Mijnraad, niet volledig bent in wat de veiligheidsrisico's zijn met betrekking tot (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve risico's (ketenrisico's). U heeft deze risico's slechts ten dele in beeld gebracht, niet getoetst of niet kunnen toetsen aan risicobeleid hierover en vervolgens niet in uw afweging meegenomen.

De OvV verstaat onder het voorzorgprincipe “de manier van omgaan met onzekerheid: het onderkennen van onzekerheden, daarover communiceren en in samenspraak met de risicodragers en deskundigen zoeken naar manieren van beheersing van het risico”. Dit voorzorgprincipe komt ons inziens onvoldoende tot uiting in het ontwerpbesluit. Hierbij gaat het om de onzekerheden die er zijn voor de volledige bandbreedte van de toegestane productie en binnen de berekeningswijze voor de waterveiligheid, de veiligheid van overige kritische infrastructuur en de veiligheid van de industrie. Weliswaar heeft u een HRA laten opstellen en bent u van plan dit jaarlijks te laten doen, maar de HRA gaat niet over de effecten van gaswinning op kritische (water)infrastructuur en de industrie.

Uit onderzoek blijkt dat de huidige en verwachte effecten van aardbevingen en bodemdaling (door gaswinning) op waterkeringen en kunstwerken op dit moment minimaal te noemen zijn. Niettemin is er nog sprake van grote onzekerheid over de cumulatieve effecten van aardbevingen- en bodemdaling en de risico's die dat mogelijk oplevert voor de waterveiligheid, de veiligheid van overige kritische infrastructuur en de veiligheid van de industrie in de regio Groningen en in de rest van Nederland. Dat u voornemens bent de gaswinning af te bouwen, doet daar niet aan af. U heeft aangekondigd dat u, voordat het instemmingsbesluit wordt genomen, terug komt op de cumulatieve effecten (mede op basis van een advies van het hooglerarenpanel). Wij verwachten dat u de uitkomsten van het onderzoek naar de cumulatieve effecten meeweegt en aangeeft binnen welke termijn u welke maatregelen neemt

Wij volgen overigens Mijnraad niet in haar advies dat niet NAM maar een overheidsorgaan dit onderzoek moet gaan uitvoeren. NAM is als vergunninghouder en uitvoerder van het winningsplan gehouden om risico's in kaart te brengen. Dit geldt ook voor de mogelijke cumulatieve effecten. Voor de Veiligheidsregio Groningen is het in beeld hebben van deze risico's en cumulatieve effecten belangrijke input bij het opstellen van het regionaal risicoprofiel.

Voorts bent u in uw ontwerp-instemmingsbesluit niet ingegaan op ons advies om aanvullend onderzoek uit te laten voeren naar de veiligheid van de waterkeringen indien de bevingcontouren en Probabilistic Seismic Hazard Analysis (PSHA) aanzienlijk wijzigen of verschuiving van de aardbevingsdichtheid op zal treden. U dient voordat u tot een definitief besluit komt uitsluitel te geven of wijziging van bevingcontouren en PSHA te verwachten zijn en indien die mogelijkheid zich voordoet in het instemmingsbesluit NAM te verplichten bij aanzienlijke wijziging van de bevingcontouren en PSHA aanvullend onderzoek te laten doen naar de waterveiligheidsrisico's om daarop mogelijke mitigerende maatregelen te nemen.

U verwijst naar twee rapporten uit 2017 (NAM, *Overzicht Voornaamste Risico's Industriële Installaties, Infrastructuur en waterkeringen*; en het rapport van Antea, *Kwalitatieve risicoanalyse infrastructuur Groningen*). Deze rapporten zijn beschrijvend van aard en geven geen duidelijkheid over welke daadwerkelijke risico's voor onze regio nu aan de orde zijn. U heeft dus niet alle risico's in beeld.

Wij vinden dat u:

9. de risico's voor de veiligheid van inwoners met betrekking tot (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve effecten volledig in beeld moet hebben;
10. een volledig toetsingskader (norm, kader en termijn) voor deze risico's moet hebben om te kunnen toetsen;

11. dat u in uw besluit deze risico's als gevolg van onzekerheden en bandbreedte in voldoende mate moet meewegen;
12. in uw besluit de voortgang van de mitigerende maatregelen moet meewegen.

2.3 Subjectieve veiligheid

2.3.1 Sociale veiligheid, gezondheid, maatschappelijke onrust en grondrechten

Wij hebben in ons advies met nadruk aangegeven dat de veiligheidsrisico's zich niet beperken tot de seismische dreiging (en daaraan verbonden versterking) en tot de risico's met betrekking tot leveringszekerheid.

De impact door de gaswinning heeft geleid, en leidt nog steeds tot grote zorgen over sociale (on)veiligheid, gezondheidseffecten en maatschappelijke onrust. Recent werd bijvoorbeeld uiting gegeven aan maatschappelijke onrust: eind augustus vond in de regio een meerdaagse demonstratie plaats, waarbij 'burgerlijke ongehoorzaamheid' het thema was en werd toegewerkt naar een zitactie van enkele honderden demonstranten uit binnen- en buitenland bij een tankenpark van NAM in Farmsum.

Diverse onderzoeken hebben gevolgen van de gaswinning over het welzijn van onze inwoners laten zien. De OvV publiceerde hierover in 2015 een rapport, waarin o.a. herstel van vertrouwen en inspraak van bewoners van Groningen hierover werd aanbevolen. In 2017 concludeerde de OvV in een opvolging van zijn rapport dat zijn aanbevelingen uit 2015 niet of onvoldoende waren nagekomen. De Kinderombudsman vroeg in 2017 nadrukkelijke aandacht voor de 30.000 kinderen in het gebied en stelde dat er te weinig aandacht is voor de kinderen en jongeren in het aardbevingsgebied³. Uit het onderzoek 'Aardbeving en Gezondheid 2016'⁴ komt naar voren dat meer dan 110.000 inwoners in een huis met aardbevings schade wonen. Het onderzoek legt een directe relatie tussen de gevolgen van de gaswinning en nadelige gevolgen voor de gezondheid. In januari 2018 verscheen het rapport 'Gronings perspectief', waarin verontrustende cijfers werden gepresenteerd over stress-gerelateerde klachten bij 10.000 inwoners van Groningen als direct gevolg van meervoudige schade door bevingen en de afhandeling hiervan⁵. Op 6 juni 2018 is een aanvullend onderzoek van Gronings Perspectief gepubliceerd dat is opgesteld naar aanleiding van de aardbeving in Zeerijp en de maatschappelijke impact heeft onderzocht⁶.

De ABRvS heeft geoordeeld dat u in uw instemmingsbesluit moet beoordelen of, ter bescherming van het recht op leven, het recht op respect voor het privéleven en de woning en het recht op eigendom, (verdere) beperkingen aan de gaswinning moeten worden voorgeschreven. Uw afweging dient blijk te geven van een redelijk evenwicht tussen enerzijds de door die grondrechten beschermde belangen van burgers en anderzijds de betrokken algemene belangen. In de afweging in uw ontwerpbesluit gaat u volledig voorbij aan de fundamentele rechten van de omwonenden, te weten artikel 2 en 8 EVRM en artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM (recht op leven, recht op privéleven en wonen en recht op eigendom). De enkele vaststelling van uw voornemen de gaswinning af te bouwen doet onvoldoende recht aan het bovenstaande oordeel van de ABRvS.

³ Vaste grond gezocht (*kinderen en jongeren in het aardbevingsgebied*), Kinderombudsman, 2017.

⁴ Aardbevingen en Gezondheid 2016, gezondheidsmonitor GGD Groningen en Rijksuniversiteit Groningen, oktober 2017.

⁵ Gevolgen van bodembeweging voor Groningers (*ervaren veiligheid, gezondheid en toekomstperspectief 2016-2017*), Gronings Perspectief, 2018.

⁶ De maatschappelijke impact van de beving van Zeerijp (*ervaren veiligheid, gezondheid en toekomstperspectief*), Gronings Perspectief, 2018.

Tevens gaat u in de afweging in uw ontwerpbesluit volledig voorbij aan de rechten van kinderen. U dient in overeenstemming met het VN-Kinderrechtenverdrag in uw besluit het belang van het kind een eerste overweging te laten zijn. Kinderen hebben ook het recht op leven en op een ongestoorde ontwikkeling (conform artikel 6 van VN-Kinderrechtenverdrag). Deze belangen die tot uitdrukking worden gebracht door de Kinderombudsman in haar rapport 'Vaste grond gezocht'⁷ zijn niet meegewogen in uw afweging, noch heeft u kinderen die in de regio woonachtig zijn, conform artikel 12 van het VN-Kinderrechtenverdrag laten participeren in uw besluitvorming. U dient derhalve in uw afweging heel goed te motiveren dat andere belangen zwaarder wegen dan het belang van de kinderen, die dagelijks te kampen hebben met het gevoel van onveiligheid. Hoe kunt u voorkomen dat u met uw besluit de ontwikkeling van kinderen (conform artikel 6 van het VN-Kinderrechtenverdrag) schaadt?

Gelet hierop hanteert u in uw ontwerpbesluit een te beperkt begrip van veiligheid. U geeft aan dat de impact op sociale (on)veiligheid, gezondheid en maatschappelijke onrust heeft bijgedragen aan uw besluit om de gaswinning af te bouwen. U geeft niet aan wat de gevolgen van dit besluit zijn voor de subjectieve veiligheid en hoe u dat afweegt tegenover andere belangen.

Wij vinden dat u:

13. de gevolgen van gaswinning op subjectieve veiligheid in beeld moet brengen en moet afwegen ten opzichte van andere belangen;
14. in uw afweging duidelijk moet maken in hoeverre u voorkomt dat u artikel 2 en 8 EVRM en artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM schendt;
15. in uw afweging kenbaar het belang van het kind, zoals verwoord in het rapport van de Kinderombudsman, en zoals vereist door artikel 3 van het VN-Kinderrechtenverdrag, moet wegen en duidelijk moet aangeven wanneer en waarom u andere belangen zwaarder vindt wegen.

2.3.2 Schade

De ABRvS heeft in haar uitspraak uitdrukkelijk gesteld dat er aan de motivering van de minister hoge eisen moeten worden gesteld omdat grondrechten op leven (veiligheid), privacy (aantasting van het leefklimaat) en het ongestoord genot van eigendom aan de orde zijn. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat regelingen voor schadevergoeding de nadelige gevolgen wel verzachten. Maar dat deze hier naar aard en schaal dermate groot zijn dat zij een zwaarwegend belang vormen dat in het nadeel van de gaswinning pleit.

U had het ontstaan van schade, het verder beperken van schade en de voortgang van de schadeafhandeling daarom uitdrukkelijk in uw besluitvorming moeten betrekken.

In de motivering van het ontwerpbesluit wordt niet ingegaan op de punten in ons advies die zijn genoemd met betrekking tot schade. U constateert slechts dat de schade de komende jaren zal afnemen, waarbij het aantal schadegevallen onder het verwachte schadeniveau van het winningsplan Groningen gasveld 2016 uitkomt en u onderschrijft de noodzaak van een vlotte afhandeling van de schades.

Schadeafhandeling

U gaat niet in op de huidige situatie waarbij er voorlopig geen zicht is op een vlotte afhandeling.

⁷ De Kinderombudsman, 'Vaste grond gezocht', oktober 2017, <https://www.dekinderombudsman.nl/ul/cms/fck-uploaded/2017.KOM010Vastegrondgezocht.pdf>.

Bovendien is naast voortgang in de afhandeling ook van belang dat de afhandeling op rechtvaardige, onafhankelijke wijze plaatsvindt met de menselijke maat als uitgangspunt. Ook schade aan monumenten wordt door u niet genoemd.

De Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen heeft te kampen met een zeer grote achterstand van zo'n 17.000 schademeldingen. Daarnaast is tot op heden niet inzichtelijk of de Commissie in haar besluitvorming daadwerkelijk ruimhartig is en uit gaat van de menselijke maat.

Het wetsvoorstel dat het tijdelijke besluit Mijnbouwschade zal gaan vervangen regelt vooral formele aspecten en niet de menselijke kant. De procedurele bepalingen lijken lange doorlooptijden en een formalistische benadering van gedupeerden mogelijk te maken. Ook gaat het wetsvoorstel alleen over schadevergoeding in geld, niet over schadevergoeding in natura. Dat laatste blijft privaatrechtelijk van aard.

Nu voorlopig geen zicht is op een vlotte schadeafhandeling en er ook geen zicht is op rechtvaardige en onafhankelijke schadeafhandeling met oog voor de menselijke maat, had u dit moeten mee wegen in uw afweging van het vergunde productievolume. De trage voortgang in de schadeafhandeling heeft ook tot gevolg dat er geen maatregelen worden getroffen om vervolgschade te voorkomen. Daardoor kunnen acuut onveilige situaties ontstaan.

Ontstaan schade

In de aanvulling van het winningsplan van 2 juli 2018 geeft NAM haar prognose over het optreden van schade. Hieruit blijkt duidelijk dat het komende gasjaar een toename van de kans op het optreden van schade wordt verwacht (DS1, DS2 en DS3 schade).

Uit het vorige winningsplan is naar voren gekomen dat het aantal berekende schades geen tred houdt met het aantal van de gemelde schades, dat vele malen hoger is. Daarnaast is dit rapport door geen van de adviseurs inhoudelijk beoordeeld. Wij gaan er derhalve vanuit dat de berekeningen een onderschatting geven, maar wel aantonen dat er een toename van schades in het komende gasjaar te verwachten is (in lijn met de toename van de seismiciteit).

Daar komt nog bij dat in het ontwerpbesluit vergunde niveau een hogere seismiciteit levert als wordt uitgegaan van een gemiddeld temperatuurverloop en ook hogere productieniveaus mogelijk maakt die een aanzienlijke stijging van de seismiciteit en daarmee kans op bevingen en schades met zich meebrengt.

Wij vinden dat u:

16. moet aangeven hoe u voorkomt dat schade optreedt en wat u aanvaardbaar vindt;
17. de opgetreden en verwachte schades (in aard en omvang) en de afhandeling daarvan als zwaarwegend belang moet afwegen bij uw besluit net als het ontstaan van onveilige situaties omdat geen (tijdige) schadebeperkende maatregelen worden getroffen;
18. de bescherming van de grondrechten, expliciet en transparant, zo dient te betrekken in uw afweging dat dit leidt tot een veilig en verantwoord niveau van gaswinning;
19. in uw definitieve besluit alsnog expliciet, inzichtelijk en navolgbaar dient te maken welke afweging u maakt ten aanzien van de effecten van de gaswinning.

3. Productie en seismiciteit

De veiligheidsrisico's voor onze inwoners als gevolg van de aardbevingen worden bepaald door de verwachte ontwikkeling van de seismiciteit voor het komende jaar. De seismiciteit is vervolgens weer afhankelijk van het uiteindelijke productieniveau en de productieverdeling.

3.1 Productieniveau

U geeft in uw ontwerpbesluit aan dat u de productiehoeveelheid vaststelt op 19,4 miljard m³ bij een jaar met een gemiddeld temperatuurprofiel, waarbij u de nodige flexibiliteit geeft om altijd aan de leveringszekerheid te voldoen. De uiteindelijke gasproductie voor het komende jaar is daarmee afhankelijk van de volgende variabelen:

- Het jaarlijks temperatuurverloop;
- De stikstofinzet;
- Onvoorziene omstandigheden.

Gelet op de temperatuurafhankelijkheid en de afhankelijkheid van de beschikbare inzet van stikstof-conversiecapaciteit is het onontbeerlijk nu inzicht te hebben in de te gebruiken graaddagenformule en de mogelijk stikstof-inzet-afhankelijkheid van deze formule, om zicht te krijgen op de bandbreedte van de hoeveelheid gas, die gewonnen moet worden.

In het ontwerpbesluit ontbreekt de graaddagenformule en ook het zicht op de stikstof-inzet-afhankelijkheid van deze formule. Hiermee is onduidelijk of de veiligheidsrisico's bij een onvoorzien lage inzet van stikstof-conversiecapaciteit en een gelijktijdig extreem koud jaar voor u acceptabel zijn. Dit zien wij als een grote tekortkoming.

Mocht nu de stikstof-inzet van Wieringermeer en Ommen, de base-load locaties, substantieel onder de 92,5 % geraken, dan voorziet artikel 2, derde lid, in een theoretische ongelimiteerde toename van de gasproductie uit het Groningenveld; er staat dat de in het eerste lid aangegeven gasproductie naar rato wordt verhoogd bij een lagere stikstof-inzet dan 92,5 %.

Dit is dus naar ons inzicht iets anders dan de zogenaamde "strikte begrenzing" van de gaswinning, die u in uw toelichting noemt.

Wij zijn van mening dat er gelet op de onzekerheid van de risico's in een dergelijke hierboven omschreven situatie in artikel 2 een limiet wat betreft de gaswinning moet worden aangebracht.

In de voorgaande instemmingsbesluiten van 30 september 2016 en 24 mei 2017 was er sprake van een gelimiteerde gasproductie.

In ons advies hebben wij aangegeven dat u als minister sturing op GTS en GasTerra moet hebben om te bewerkstelligen dat beide commerciële organisaties uitvoering geven aan het uitgangspunt "niet meer dan nodig winnen". In uw toelichting geeft u aan dat dit niet in het instemmingsbesluit thuis hoort en dat u een voorstel voor wijziging van de Mijnbouwwet en Gaswet in voorbereiding hebt. U geeft hierbij echter niet aan dat u de door ons aangegeven sturing hieraan zult toevoegen. Om de gaswinning zo spoedig mogelijk naar beneden te brengen is dit een voorwaarde. U kunt dus niet voor dit en toekomstige besluiten maximaal sturen op "niet meer dan nodig winnen". Ook de Mijnsraad heeft u op dit punt geadviseerd om 'rond' het huidige instemmingsbesluit te preciseren welk instrumentarium onder de huidige Mijnbouwwet en Gaswet u heeft om GTS en GasTerra aanwijzingen te geven.

Wij betwijfelen ook of GTS (voldoende) bevoegdheden heeft om GasTerra aanwijzingen te geven zoals u voorschrijft in artikel 2, lid 5 van uw ontwerpbesluit. In ieder geval is onduidelijk wie (U, NAM, GTS, GasTerra?) uiteindelijk bevoegd is om te beslissen over het productievolume en/of de productieverdeling. Evenmin is duidelijk welke criteria daarvoor gelden en welke rechtsbescherming wij en burgers hebben indien besloten wordt de productie binnen de marges van dit instemmingsbesluit (fors) te verhogen.

Op basis van de oude graaddagenformule en informatie uit GTS rapporten komen we tot de volgende inschatting voor de bandbreedte aan gasproductie (in miljard Nm³ per jaar).

| Variabelen | gemiddeld | Warm | Koud |
|---|-----------|------|------|
| Basispad kabinet | 19,4 | 15,7 | 25,7 |
| Lagere stikstofinzet 85%* | +1,2 | +1,1 | +1,1 |
| Onvoorzien | +1,5 | +1,5 | +1,5 |
| Totaal productie | 22,1 | 18,3 | 28,3 |
| *in principe is een lagere stikstofinzet met dit besluit mogelijk en daarmee een hogere productie | | | |

Uit de aanvulling op het winningsplan van NAM blijkt dat bij een productie van 19,4 miljard m³ de verwachte seismiciteit in de regio enigszins toeneemt ten opzichte van vorig jaar (maximale grondversnelling van 0,16g naar 0,17g). Bij een productie van 25,7 miljard m³ (koud jaar) is een duidelijke toename van de seismiciteit te verwachten (figuur 4.2). Hierbij valt tevens op dat de toename van de dreiging niet overal gelijkmatig verloopt (figuur 4.8a). Voor een warm jaar (15,7 miljard m³) neemt de seismische dreiging af.

In de aanvulling op het winningsplan zijn geen hogere productieniveaus doorgerekend zodat onduidelijk is wat de dreiging is bij de maximaal door de minister toegestane niveaus. Dat is in strijd met de uitspraak van de ABRvS, op grond waarvan u gezien de enorme impact van de gaswinning bij dergelijke onzekerheden moet uitgaan van een worst-case situatie.

Wij vinden dat u:

20. duidelijkheid moet bieden over de bandbreedte van de toegestane productie;
21. de bovengrens van deze bandbreedte in een voorschrift bij het instemmingsbesluit moet limiteren;
22. risicobeoordelingen moet doorrekenen en baseren op de worst case situatie (bijvoorbeeld koud jaar en weinig stikstof);
23. dit besluit alleen kan nemen als voldoende geborgd is dat GTS en GasTerra kunnen worden gehouden aan minimaliseren van de gaswinning uit Groningenveld;
24. inzicht moet geven in de verwachte seismische dreiging voor het maximale toegestane productieniveau en dit moet betrekken in uw afweging over de subjectieve en objectieve veiligheid.

3.2 Productieverdeling

U geeft in uw toelichting aan dat u voorschriften heeft opgenomen aan de productieverdeling en productief fluctuaties om de nadelige gevolgen van de gaswinning zoveel mogelijk te beperken. Wij zien de voorschriften over productieverdeling echter niet terug in uw besluit. U geeft wel in de

toelichting uw voorkeur aan voor de in NAM genoemde productie-inzet 1 omdat dit tot een lagere seismiciteit zou leiden dan productie-inzet 2.

SodM heeft geen advies hierover gegeven omdat zij de berekeningswijze van NAM onvoldoende vindt om te bepalen welke productiestrategie tot de laagste seismiciteit leidt. Zij heeft daarom aan NAM verzocht om een nieuwe berekening te maken en geven aan dat zij later met een advies komen.

Een andere productieverdeling levert een andere dreigingskaart op en nog veel relevanter bij dit besluit daarmee ook een ander risicobeeld en verwachtingswaarde. Wij lezen in het rapport van NAM van december 2017⁸ over deze productieverdeling dat hierdoor verschillen in het risicobeeld kunnen optreden met een variatie van 15%. Bij de verlaging van de seismiciteit heeft NAM in dit rapport laten zien dat dat op verschillende manieren kan. Zo kan gestuurd worden op zo min mogelijk overlast (een zo laag mogelijk aantal bevingen), of een zo laag mogelijke maximale grondversnelling of op een zo laag mogelijk totaal risico.

In het winningsplan is uitgegaan van een bepaalde productieverdeling. Daarnaast heeft NAM in haar operationele strategie een tweetal varianten doorgerekend. Wij kunnen op dit moment niet goed beoordelen welke productieverdeling met uw besluit wordt vastgelegd, mede gelet op het nog te ontvangen advies van het SodM. Afhankelijk van de productieverdeling zal het zwaartepunt van de seismiciteit (i.e. de ruimtelijke verdeling) op een andere plek liggen. De uitkomsten zullen daarom afhankelijk zijn van de lokale seismiciteit in relatie tot de lokale bevolkingsdichtheid.

Wij vinden dat u:

25. in uw voorwaarden moet opnemen welke productiestrategie wordt ingezet en dit adequaat moet onderbouwen;
26. inzicht dient te verschaffen over de seismiciteit en de effecten van deze productieverdeling voor de bandbreedte van de toegestane productie daarbij uitgaande van de maximale bandbreedtes en worst-case scenario;
27. in uw keuze voor de productieverdeling voldoende moet toelichten wat dit voor de objectieve en subjectieve veiligheidsrisico's betekent waarbij ook de lokale verschillen aan de orde moeten komen.

⁸ Optimisation of the Production Distribution over the Groningen Field to reduce Seismicity, dec 2017, NAM B.V.

4. Onzekerheden en overige omissies

Wij constateren dat er documenten en informatie ontbreken in uw ontwerpbesluit. Het ontwerpbesluit is daarmee onzorgvuldig tot stand gekomen. Bovendien kan er niet volledig gebruik worden gemaakt van rechtsmiddelen omdat we pas in een later stadium (bekendmaking definitief besluit) kennis kunnen nemen van de ontbrekende zaken.

4.1 Ontbrekende zaken

U geeft in uw ontwerpbesluit aan dat nog niet alle documenten en informatie beschikbaar zijn. Wij komen tot de volgende niet-limitatieve opsomming van ontbrekende zaken:

- graaddagen en stikstofafhankelijke formule;
- uitvoering van bouwkundig versterken (verduidelijking vaststelling precieze aantal gebouwen en de wijze van versterking);
- de optimalisatie van de productieverdeling met behulp van de NAM-modelversie V5, zoals SodM heeft opgedragen in haar brief van 20 februari 2018;
- de inmiddels geactualiseerde versie van het Meet- en Regelprotocol-2018, zoals SodM in haar brief van 30 juli 2017 aan u heeft geadviseerd en zoals door u in uw brief van 2 oktober 2017 aan NAM is opgedragen;
- separaat advies van Hooglerarenpanel over cumulatieve effecten bij impact van bevingen op infrastructuur.

Volledigheid van het winningsplan-2016-2018.

Wij betwijfelen sterk of de nu gepresenteerde stukken, waarop u uw ontwerpbesluit baseert, wel compleet zijn in het licht van de Mijnbouwwet. NAM heeft aanvullingen gedaan op het winningsplan 2016 waarbij bijvoorbeeld heel hoofdstuk 5 van het Winningsplan 2016 is komen te vervallen. Het is voor ons niet meer overzichtelijk wat nu nog geldt en wat niet.

4.2 Omgaan met onzekerheden

De ABRvS was in november 2017 van mening dat er onvoldoende kennis was over de risico's voor personen. Bovendien constateerde de ABRvS dat het risico vervolgens niets zegt over de aanvaardbaarheid ervan. Zeker als het gaat om aannames, onzekerheden en bandbreedtes. De ABRvS ziet aannames als alternatief voor het feitelijk weten en stelt dat in de aannames de risicobeoordeling dan moet worden gebaseerd op marges of worst-case situatie.

Wij constateren dat ook nu nog onvoldoende kennis is over alle veiligheidsrisico's. U geeft in uw ontwerpbesluit aan dat, naar uw mening, de veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen aanvaardbaar zijn.

De uitkomst van risicoberekeningen is afhankelijk van de volgende onzekerheden of marges:

- Onzekerheden binnen de gehanteerde modellen/beoordelingskaders;
- Onzekerheid over het definitief productieniveau;
- Onzekerheid over de productieverdeling.

U geeft aan dat u bij de risicoberekening uitgaat van de verwachtingswaarde. SodM pleit er juist voor om zolang de onzekerheden nog zo groot zijn uit te gaan van de in de berekeningen aangegeven onzekerheidsmarge (P90) bij de beoordeling van de risico's. De Mijnraad geeft aan dat de onzekerheden over het productieniveau en de verdeling niet op die manier mogen worden verdisconteerd. Dat laat onverlet dat binnen de berekeningen (bijvoorbeeld HRA, NPR, industrie, waterkeringen) nog diverse onzekerheden bestaan. Dat deze onzekerheden groot zijn laat de berekening van het veiligheidsrisico in en rondom gebouwen zien. Hierbij is de bandbreedte van de onzekerheden binnen de berekeningen in beeld gebracht: de verwachtingswaarde van het aantal gebouwen dat niet voldoet aan de veiligheidsnorm bedraagt 1500 gebouwen terwijl de onzekerheidsmarge zoals voorgesteld en onderbouwd door SodM op een aantal van 7.200 gebouwen uitkomt. Dat laat zien dat in de meest "zekere" berekening de onzekerheidsmarge nog enorm groot is.

U geeft tevens niet aan op basis van welk productieniveau verwachtingswaarden moet worden berekend. Op dit moment zijn deze verwachtingswaarden alleen bekend van de veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen. Daarbij heeft NAM per productieniveau (warm, koud en gemiddeld temperatuurverloop) een verwachtingswaarde berekend. Er is in dit verband verder geen risicoberekening uitgevoerd voor de in uw besluit toegestane maximale productie zodat hiervan de verwachtingswaarde noch de onzekerheidsmarge (P90) bekend is.

In uw ontwerpbesluit geeft u aan dat zowel SodM als Mijnraad in hun advies een onzekerheidsmarge toepassen. Maar u geeft ook aan dat zij dat doen vanuit verschillende gedachten. Vervolgens schrijft u dat u de keuze van de Mijnraad navolgbaar vindt en deze volgt. In het ontwerpbesluit staat echter niet waarom u deze keuze navolgbaar vindt en wat er niet-navolgbaar is aan de toepassing waarvoor SodM kiest. Vervolgens schrijft u dat de onzekerheidsmarge daarmee niet bedoeld is als een de-facto verhoging van de veiligheidsnorm, maar deel uit maakt van uw brede veiligheidsbeleid. Wij kunnen uit de tekst van het ontwerpbesluit niet opmaken wat u hiermee bedoelt. Het wel of niet toepassen van dergelijke marges kan echter voor veel woningeigenaren bepalend zijn. Het bepaalt of een pand wel of niet aan de veiligheidsnorm voldoet. Daarmee is het van belang dat hier een goede en navolgbare afweging wordt gemaakt.

Wij vinden dat u:

28. onvoldoende rekening houdt met onzekerheden, bandbreedtes en marges in uw besluit;
29. duidelijkheid moet bieden over productieverdeling, de bandbreedte van de toegestane winning en de onzekerheidsmarges binnen de modellen zelf, en de effecten daarvan op subjectieve en objectieve veiligheid.

4.3 Continuïteit in onderzoeken

SodM geeft in haar advies over de versterking van juni 2018 aan dat nog steeds niet alle bekende onzekerheden volledig en consistent worden meegenomen in de modellen die NAM hanteert. Daarnaast zijn de keuzes in de gebruikte modellentrein niet volledig beschreven. Deze keuzes brengen daarmee onzekerheid met zich mee die nu niet is te definiëren. Deze bekende en onbekende onzekerheden kunnen zowel tot een onderschatting als een overschatting van de berekeningen leiden. SodM concludeert dat de modellentrein nog niet voldoende robuust is. TNO is bezig de modellentrein van NAM na te bouwen.

Echter wij zien geen enkele garantie dat op korte termijn het noodzakelijke onderzoek en de verbeteringen door gaan. Zeker met de toezegging van u dat NAM op afstand komt zal de drijfveer om haar uitgebreide onderzoeksprogramma in de lucht te houden, afnemen. Het onderzoeksprogramma van NAM gaat hierbij verder dan alleen de verbetering van de modellentrein. Wij pleiten al jaren in onze zienswijze voor onafhankelijkheid in het onderzoek. Het is daarom van belang dat bij de ingezette transitie de kennis en kunde (zie SDAP van NAM) niet verloren gaat. Wij vinden daarom dat u zorg moet dragen dat een onafhankelijke partij het onderzoeksprogramma van NAM gaat overnemen. Dit mag echter niet ten koste gaan van de continuïteit in de nu nog noodzakelijke verbeteringen.

Wij vinden dat u:

30. in uw instemmingsbesluit duidelijkheid moet bieden over de continuïteit van de noodzakelijke onderzoeken;
31. hiertoe voorwaarden in uw besluit dient op te nemen;
32. voldoende concreet moet aangeven wat het toekomstige perspectief is in de verbetering van de lopende onderzoeken en de ondernomen stappen om alle onderzoeksprogramma's onafhankelijk te kunnen laten uitvoeren.

4.4 Meet en Regelprotocol en HRA

Het Meet- en Regelprotocol (MRP) is in 2016 separaat van het Winningsplan 2016 door NAM ingediend. Wij concluderen dat dit ten behoeve van de besluitvorming in 2018 in stand is gebleven. Volgens SodM geldt het MRP als invulling van de zorgplicht op schade en risico's. Het vormt een essentieel sturingselement voor de beheersing van de seismische risico's als gevolg van de gasproductie uit het Groningenveld. NAM gebruikt het MRP ook om de meetgegevens te toetsen aan de diverse modellen en daarmee de modellen te kunnen verbeteren. Het MRP is dan ook meer dan het, in de Mijnbouwwet vereiste, meetplan.

Dit onderschrijven wij in zijn algemeenheid en in het bijzonder wanneer het gaat om onverwachte seismische ontwikkelingen, die nopen tot ingrijpen. Door de openbare rapportages ontstaat hierover ook meer transparantie.

Het lijkt ons onontkoombaar dat gelet op alle ontwikkelingen ook de verschillende signaalparameters en hun respectievelijke drempelwaarden in een nieuw licht worden gezien en mogelijk worden aangepast. Het betreft hier dan ook signaalparameters voor schade. Over de aanpassing van signaalparameters is in het ontwerpbesluit geen informatie opgenomen.

Uitsluitend een verplichting tot het rapporteren (art. 5 van het ontwerpbesluit) lijkt ons een onvoldoende invulling van het volledig benutten van het MRP, zoals ook de Tcbb in haar advies van 10 juli 2018 u heeft geadviseerd.

Wij verzoeken u nadrukkelijk bij de aanpassing betrokken te worden.

In de nota naar aanleiding van het verslag van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat, d.d. 22 juni 2018 over het wetsvoorstel minimaliseren gaswinning Groningen, geeft u aan dat de grondslag voor een MRP in de Mijnbouwwet ligt verankerd en dat de nadere uitwerking van een dergelijk protocol in een ministeriële regeling (de Mijnbouwregeling) zal moeten plaatsvinden. Tot op heden heeft deze nadere uitwerking in de Mijnbouwregelgeving nog niet plaatsgevonden en

daarom zijn wij van mening dat ongeacht de planning van deze regelgevingswijziging ook in het instemmingsbesluit een goede borging van het gebruik van het meest actuele MRP moet worden opgenomen.

Daarnaast is er op dit moment geen voorwaarde opgenomen om de HRA halfjaarlijks uit te voeren. Door dit halfjaarlijks te doen, bijvoorbeeld in maart en september, ontstaat direct na de winterperiode inzicht van de effecten als gevolg van een eventuele koude winter en vlak voor het nemen van het nieuwe besluit inzicht over de verwachte effecten voor het komende gasjaar.

Wij vinden dat u:

33. in uw instemmingsbesluit het gebruik door NAM van het meest actuele Meet- en Regelprotocol helder en adequaat moet borgen;
34. in uw instemmingsbesluit de jaarlijkse actualisatie van het Meet- en Regelprotocol moet opleggen;
35. aan uw instemmingsbesluit voorwaarden moet verbinden om halfjaarlijks een analyse van de seismiciteit en de effecten (HRA) uit te voeren.

1825 4780 R036
DSE

GEMEENTE NOORDENVELD



BEZOEKADRES
Raadhuisstraat 1
9301 AA Roden

POSTADRES
Postbus 109
9300 AC Roden

WEBSITE/E-MAIL
www.gemeentenoordenveld.nl
postbus@gemeentenoordenveld.nl

TELEFOON
T 14 050

De minister van Economische Zaken en Klimaat
t.a.v. de heer Wiebes
Postbus 20401
2500 EK 's Gravenhage



| | | | | |
|--------------|--|------------|--------------|----------------|
| UW BRIEF VAN | ONDERWERP | UW KENMERK | ONS KENMERK | RODEN |
| | Zienswijze Ontwerp-instemmingsbesluit Groningen gasveld 2018-2019 | | zaak: 361040 | 3 oktober 2018 |

Geachte heer Wiebes,

Hierbij ontvangt u de zienswijze van de gemeente Noordenveid op uw Ontwerp-instemmingsbesluit Groningen gasveld 2018-2019. Deze zienswijze is afgestemd met de provincie Drenthe en de gemeenten Aa-en Hunze en Tynaarlo. De zienswijze treft u in de bijlage aan.

Vragen

Wanneer u nog vragen heeft, neem dan gerust contact op met _____ van het team Ontwikkeling via telefoonnummer _____

Burgemeester en wethouders van de gemeente Noordenveid,
Klaas Smid, burgemeester

Marinus van der Wal, directeur – secretaris



Zienswijze gemeente Noordenveld

Betreffende: 5.2.4 Productieverdeling

Onze zienswijze op dit onderdeel sluit aan bij de onderdelen 1, 3 en 7 van ons eerdere advies.

Ons advies

Wij adviseerden u dat een eventuele keuze voor inzetstrategie 1 mogelijk neerkomt op een afwentelen van risico's van de ene op de andere burger en dat wij dit niet acceptabel achten. Tevens adviseerden wij u duidelijk en transparant aan te geven wat de eventuele gevolgen voor Noord-Drenthe van die keuze zouden kunnen zijn. Uit de bij het winningsplan geleverde informatie viel immers niet duidelijk op te maken:

- of en in hoeverre er werkelijk sprake is van een afwenteling van risico's; en
- in hoeverre de aard van de te verwachten gevolgen dusdanig anders zou kunnen zijn dat er sprake is van onvergelykbare grootheden.

Tenslotte hebben wij in ons advies voorgesteld dat u, in geval van significante gevolgen voor Noord-Drenthe bij de keuze voor inzetstrategie 1, een aantal voorwaarden aan uw instemmingsbesluit met tenminste de volgende strekking:

- nulmetingen of 'bouwkundige vooropnames' van gebouwen en bouwwerken in de desbetreffende regio's;
- aanpassing/uitbreiding van het seismisch monitoringssysteem in Noord Drenthe door een onafhankelijke instelling;
- afhandeling en vergoeding van eventuele schade in Noord-Drenthe als gevolg van bevingen in het Groningengasveld conform het Groningen Schadeprotocol.

Met het oog op mogelijke significante gevolgen voor de betrokken regio hebben wij in het kader van de lusten- en lastenverdeling aandacht gevraagd voor compenserende voorzieningen die met een dergelijke wijziging van de productieverdeling gepaard zouden moeten gaan.

Met het oog op bovenstaande hebben wij u gevraagd om een bestuurlijke gedachtewisseling alvorens u een besluit neemt omtrent de in te zetten productiestrategie.

Uw ontwerp-instemmingsbesluit

In uw ontwerp-instemmingsbesluit constateert u dat:

- het Staatstoezicht op de mijnen (SodM) geen keuze maakt voor een inzetstrategie¹;
- inzetstrategie 1 volgens de modellen van de NAM tot minder seismisch risico leidt.

U geeft aan dat het daarom uw voorkeur heeft dat NAM kiest voor inzetstrategie 1.

Op basis van de regio-adviezen, waaronder het onze, constateert u (terecht) dat een dergelijke keuze in de betreffende regio's met terughoudendheid zal worden bekeken. Derhalve treedt u voor het nemen van uw definitieve besluit in overleg met bestuurders uit de betrokken regio's.

Onze zienswijze

U geeft aan onze zorgen ten aanzien van de mogelijke inzet van productiestrategie 1 te onderkennen. Wij constateren echter dat in uw ontwerpbesluit:

- u reeds een voorkeur uitspreekt voor productiestrategie 1, omdat deze strategie volgens de modellen van de NAM tot minder seismisch risico leidt. Echter dat SodM hierover aangeeft nog geen keuze te kunnen maken, wegens het ontbreken van voldoende informatie;
- u op geen enkele wijze nader ingaat op onze adviezen die wij met betrekking tot de inzet van de productiestrategie hebben gegeven, zoals bijvoorbeeld het afwentelen van risico's;
- geen inzicht wordt gegeven in de mogelijke gevolgen voor Noord-Drenthe van een wijziging van de productiestrategie van het Groningen gasveld;

¹ Op basis van gebrek aan informatie

- u de keuze voor een inzetstrategie naar uw definitieve besluit verplaatst, terwijl u in de considerans wel al een duidelijke voorkeur uitspreekt, waarmee feitelijk een gemankeerd ontwerp aan ons is voorgelegd.

Wij achten het van groot belang voor onze inwoners dat u in uw besluit duidelijk inzicht geeft in de mogelijke veiligheids- dan wel schadegevolgen voor Noord-Drenthe van een wijziging van de productiestrategie van het Groningenveld. Tevens welke voorwaarden u aan deze inzet verbindt.

Betreffende: 5.4 Schade door bodembeweging - bodemdaling

Onze zienswijze op dit onderdeel sluit aan bij onderdeel 4 van ons advies.

Ons advies

Wij adviseerden u:

- het beoordelen van eventuele waterhuishoudkundige maatregelen in Noord-Drenthe en de kosten daarvan onder te brengen bij de Commissie Bodemdaling Groningen.
- ervoor te zorgen dat een duidelijk onderscheid gemaakt wordt tussen de verschillende componenten van bodemdaling, zoals gaswinning, veenoxidatie en zoutwinning.

Uw ontwerp-instemmingsbesluit

In uw ontwerp-instemmingsbesluit geeft u aan bereid te zijn hier met de betrokken partijen over in gesprek te willen gaan inzake de wijze van afhandeling van het kostenaspect van de bodemdaling.

Voor wat betreft de verschillende oorzaken van bodemdaling stelt u dat:

- uw besluit uitsluitend betrekking heeft op de bodemdaling als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld;
- bij de veldmonitoring rekening gehouden dient te worden met het optreden van niet aan de gaswinning gerelateerde vormen van bodemdaling.

Onze zienswijze

Wij maken graag gebruik van deze mogelijkheid en ondernemen graag met uw ambtenaren de nodige stappen om een dergelijk overleg in gang te zetten.

Wij zijn van mening dat in geval van gestapelde mijnbouw, zoals gas- én zoutwinning:

- duidelijk inzicht gegeven dient te worden in de afzonderlijke effecten van de verschillende activiteiten
- de toegestane bodemdaling in b.v. de instemmingsbesluiten voor winningsplannen in relatie tot de totale bodemdaling als gevolg van andere activiteiten en natuurlijke effecten dient te worden gezien.

Betreffende: 5.2.6 UGS Norg

Onze zienswijze op dit onderdeel sluit aan bij onderdeel 6 van ons advies

Ons advies

Wij adviseerden u:

- een besluit betreffende het werkvolume van de gasopslag Norg in een separate procedure te nemen;
- hierbij het maximaal volume te stellen op 5 miljard Nm³;
- alleen tot eventuele verhoging tot 6 miljard Nm³ te besluiten als uit onafhankelijk (van de NAM) onderzoek blijkt dat dit geen extra risico's geeft en aantoonbaar nodig is voor de afname van de seismiciteit in Groningen;

- in het opslagplan of uw instemmingsbesluit te waarborgen dat het gas dat aan het eind van een (warme) winterperiode in de opslag in Norg achterblijft in de gasopslag aanwezig blijft voor opvolgende jaren.

Uw ontwerp-instemmingsbesluit

U geeft aan dat voor de UGS Norg een apart besluitvormingstraject loopt en dat u dat besluit in samenhang zult zien met 1) uw huidige besluit voor Groningen en 2) de adviezen en suggesties in het kader van dit besluit.

Onze zienswijze

U geeft aan dat u voor de UGS Norg een apart besluitvormingstraject doorloopt en dat u dat besluit in samenhang zult zien met het besluit voor het Groningenveld. Wij delen uw mening dat deze besluiten in samenhang moeten worden beschouwd. Echter zijn wij daarom voorts van mening dat u binnen dit besluit inzichtelijk dient te maken en te onderbouwen in hoeverre dit voorliggende ontwerp van invloed is op de keuzemogelijkheden ten aanzien van de opslagvolumes in UGS Norg.

Betreffende: artikel 4.3 van het ontwerp-instemmingsbesluit

Uw ontwerp-instemmingsbesluit

Artikel 4.3: 'Indien er een keuze gemaakt moet worden tussen het reduceren van volumebeperking en het loslaten van de productief fluctuatiebeperking dan prevaleert volumebeperking'.

Onze zienswijze

Wij interpreteren artikel 4.3 dat, ingeval een keuze gemaakt moet worden tussen minder produceren of het overschrijden van de toegestane regionale productief fluctuaties, er gekozen dient te worden voor een verminderde productie.

Dit blijkt naar onze mening echter niet duidelijk uit het artikel 4.3 zelf. Wij verzoeken u dit artikel duidelijker te formuleren, met name voor wat betreft de zinsnede 'reduceren van de volumebeperking'.

Verzonden: Woensdag 3 oktober 2018 09:53
Onderwerp: Zienswijzeformulier
Gaswinning Groningen - Instemmingsbesluit 2018

Aanspreekvorm:
Aanspreektitel:
Achternaam:
Voorvoegsel(s):
Voorletters:
Straat: Postbus
Huisnummer: 15
Postcode: 9900 AA
Woonplaats: APPINGEDAM
Telefoonnummer:
E-mailadres:
Als: Organisatie
Organisatie: Gemeente Appingedam, College van Burgemeester en Wethouders

Reactie



Gemeente Appingedam

Uw brief van : Bureau Energieprojecten
 Uw kenmerk : Inspraakpunt Gaswinning Groningen
 Postbus 248
 2250AE VOORSCHOTEN

Ons kenmerk : 2/18/011363/32909
 Behandeld door :
 Telefoon :
 Bijlage(n) : Zienswijze



Onderwerp : Zienswijze ontwerp- instemmingsbesluit Groningen- veld Appingedam, 24 september 2018
 Verzenddatum: - 3 OKT, 2018

Geachte heer/mevrouw,

Door de vernietiging van het instemmingsbesluit uit 2016 door de Raad van State dient de minister van Economische Zaken en Klimaat uiterlijk medio november 2018 een nieuw instemmingsbesluit te nemen.

Medio juni jl. heeft de Minister de gemeente Appingedam gevraagd advies uit te brengen op het winningsplan voor het gasjaar 2018-2019. Op 24 juli hebben wij, samen met andere regionale overheden, advies uitgebracht.

Op 24 augustus jl. heeft de Minister zijn ontwerp-instemmingsbesluit ter inzage gelegd. Bijgevoegd ontvangt u de zienswijze van de gemeente Appingedam.

De afbouw van de gaswinning lijkt vorm te krijgen. Wij zien echter dat een aantal onzekerheden om de afbouw daadwerkelijk te realiseren nog niet is weggenomen. De afhankelijkheid van temperatuurverloop en beschikbaarheid van stikstof zorgen ervoor dat de gasproductie kan fluctueren. Dit baart ons zorgen.

Daarnaast wordt het breed veiligheidsbegrip ook in voorliggend ontwerp-instemmingsbesluit niet toegepast, waardoor aandacht voor aspecten als het risico op schade en maatschappelijke onrust ontbreekt. Dat dit aspect, ondanks herhaaldelijke adviezen onvoldoende aan de orde komt in uw besluit, vinden wij zorgwekkend.

Fluctuerende gasproductie

Indien alle externe factoren nadelig uitpakken (koude winter, lagere stikstofinzet, onvoorziene omstandigheden) zal het winningsniveau aanzienlijk hoger zijn dan de in uw ontwerpbesluit genoemde 19,4 miljard m³, met toenemende seismische dreiging als gevolg. Het opnemen van een bovengrens als voorschrift zien wij als enige oplossing.

Wilhelminaweg 14 9901 CM Appingedam
 Postbus 15 9900 AA Appingedam
 Internet www.appingedam.nl
 IBAN NL69 BNGH 0285 0004 38

Telefoon : 14 0596
 Telefax : (0596) 691101
 E-mail : info@appingedam.nl

Veiligheid

In 2015 definieerde de Onderzoeksraad voor Veiligheid het breed veiligheidsbegrip. Ook de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State hanteert een breder veiligheidsbegrip dan enkel objectieve veiligheid, waartoe het uitblijven van lichamelijk letsel als gevolg van aardbevingen wordt gezien. Ook de Mijnraad adviseerde nadrukkelijk aandacht te hebben voor het brede veiligheidsbegrip.

Tot slot zijn er de niets aan de verbeelding overlatende signalen uit de provincie Groningen: de hoeveelheid verzoeken om schadevergoeding stijgt tot ongeëvenaarde hoogte, er is nog steeds een ongekende mate van onzekerheid over de omvang en aanpak van de versterkingsopgave en de invloed van de gaswinning (in de breedste zin van het woord) op onze inwoners steeds pijnlijker zichtbaar: mensen worden letterlijk ziek.

Zienswijze

Onze voornaamste zorgpunten hebben wij in deze begeleidende brief geformuleerd. Voor onze zienswijze op de overige aspecten verwijzen wij gemakshalve naar bijgevoegde zienswijze.

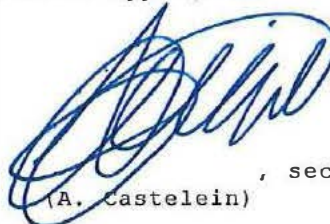
Met vriendelijke groet,

Het college van burgemeester en
wethouders van de gemeente
Appingedam,

mede namens de raad van de gemeente Appingedam
en de gemeente Appingedam



, wnd.burgemeester.
(A.W. Hiemstra)



, secretaris.
(A. Castelein)

Zienswijze

Op ontwerp-instemmingsbesluit Groningen gasveld 2018-2019

Van de gemeente Appingedam

Inhoud

| | | |
|--------|---|----|
| 1. | Inleiding | 2 |
| 2. | Veiligheid | 4 |
| 2.1 | Hanteren breed veiligheidsbegrip | 4 |
| 2.2 | Objectieve veiligheid | 4 |
| 2.2.1. | Toetsingskader objectieve veiligheidsrisico's | 4 |
| 2.2.2 | Veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen | 5 |
| 2.2.3 | Veiligheid (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve risico's | 6 |
| 2.3 | Subjectieve veiligheid | 8 |
| 2.3.1 | Sociale veiligheid, gezondheid, maatschappelijke onrust en grondrechten | 8 |
| 2.3.2 | Schade | 9 |
| 3. | Productie en seismiciteit | 11 |
| 3.1 | Productieniveau | 11 |
| 3.2 | Productieverdeling | 12 |
| 4. | Onzekerheden en overige omissies | 14 |
| 4.1 | Ontbrekende zaken | 14 |
| 4.2 | Omgaan met onzekerheden | 14 |
| 4.3 | Continuïteit in onderzoeken | 15 |
| 4.4 | Meet en Regelprotocol en HRA | 16 |

1. Inleiding

Op 24 augustus 2018 heeft u het ontwerpbesluit voor het Groningenveld voor het gasjaar 2018-2019 gepubliceerd. Aanleiding voor dit ontwerp is de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 15 november 2017¹ (verder: de ABRvS) waarbij uw vorige besluit en aangepaste besluit zijn vernietigd. Samengevat vindt de ABRvS dat uw besluiten onzorgvuldig tot stand zijn gekomen en niet goed zijn gemotiveerd.

Een belangrijke onderlegger onder het voorliggend ontwerpbesluit is het kabinetsbesluit van 29 maart 2018 om de gaswinning in Groningen zo snel mogelijk te beëindigen. Hiermee biedt het kabinet perspectief voor de toekomstige veiligheid van onze inwoners. In uw ontwerpbesluit zet u voor het komende gasjaar de eerste stap.

Toch zien wij aanleiding om een zienswijze in te dienen. Wij vinden nog steeds dat veiligheid van onze inwoners onvoldoende in beeld is en gewaarborgd. Zoals de ABRvS aangeeft gaat het bij veiligheid om meer dan objectieve veiligheid. Wij hanteren in deze zienswijze het door de Onderzoeksraad voor de Veiligheid (verder OvV) gebruikte brede veiligheidsbegrip. Wij verwachten - met de uitspraak van de ABRvS in gedachten - dat u zowel aan de objectieve als aan de subjectieve veiligheidsrisico's voor onze inwoners een zwaarwegend belang hecht.

Daarnaast vinden wij dat essentiële informatie ontbreekt. Wij hebben u in ons advies van 24 juli 2018 handreikingen gedaan om tot een (ontwerp)instemmingsbesluit te komen dat leidt tot transparantie en navolgbaarheid. Wij hebben hierbij onder meer aansluiting gezocht bij het nog vast te stellen artikel 52d lid 2 van het wetsvoorstel Wijziging van de Gaswet en de Mijnbouwwet betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld.

In de afweging in uw ontwerpbesluit bent u uitgebreid ingegaan op de belangen van leveringszekerheid. Die belangen zijn inzichtelijk gemaakt met behulp van het rapport van het Instituut voor veiligheid- en crisismanagement (COT). Daarentegen zijn de belangen, met betrekking tot de maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de winning van gas uit het Groningenveld, niet meegenomen in uw afweging. Ondanks ons advies bent u niet ingegaan op de impact op sociale (on)veiligheid, de gezondheid en de maatschappelijke onrust en daarmee niet op de maatschappelijke ontwrichting. Wij zijn van mening dat dit punt in uw definitieve besluit alsnog expliciet, inzichtelijk en navolgbaar moet worden gemaakt.

In Groningen is sprake van een fors gebrek aan vertrouwen en speelt het gevoel van onveiligheid een zwaarwegende rol. Wij hechten daarom zeer aan goede motiveringen onder het te nemen instemmingsbesluit omdat dit bijdraagt aan het herstel van vertrouwen bij ons als overheid maar vooral bij de inwoners van onze provincie. Uw instemmingsbesluit voor het niveau van gaswinning moet transparant en navolgbaar zijn voor iedereen. Uw besluit moet het vertrouwen geven dat de belangen van onze inwoners zwaar zijn meegewogen.

Daarnaast willen we met deze zienswijze erop aandringen dat ook toekomstige besluitvorming voldoende transparant wordt. Het gaat hierbij om de noodzaak dat onzekerheden verder verkleind

¹ ECLI:NL:RVS:2017:3156

worden en dat alle risico's in beeld worden gebracht en het 'niet meer winnen dan nodig' optimaal transparant is.

Omdat wij de door ons gegeven adviezen onvoldoende terug zien in uw ontwerpbesluit sluiten wij het door ons gegeven advies bij deze zienswijze, zodat u afwijkingen hiervan in uw definitieve instemmingsbesluit kunt overnemen of motiveren.

Tevens verzoeken wij u overeenkomstig artikel 3:50 Algemene wet Bestuursrecht (Awb) voor elk advies(onderdeel) van uw adviseurs aan te geven wat u wel of niet van hun advies overneemt en waarom u zaken naast zich neerlegt.

In deze zienswijze geven wij aan hoe u naar onze mening uw ontwerp-instemmingsbesluit dient aan te passen. Wij onderbouwen dit per thema. Onze zienswijze is gericht op het ontwerpbesluit, zoals deze is gepubliceerd waarbij paragraaf 1 t/m 7 integraal onderdeel uitmaken van het besluit dat in paragraaf 8 wordt verwoord.

Deze zienswijze wordt zowel naar voren gebracht door het College van Burgemeester en Wethouders, als door Gemeenteraad en de gemeente als rechtspersoon.

Wij vertrouwen erop dat u onze zienswijze behandelt conform de relevante bepalingen van de Awb en de overwegingen uit onze zienswijze (aangevuld met ons advies) transparant meeweegt in uw instemmingsbesluit.

2. Veiligheid

2.1 Hanteren breed veiligheidsbegrip

Wij hanteren voor veiligheid het brede veiligheidsbegrip zoals ook de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) dit in zijn rapport van 2015 heeft gedefinieerd. In deze zienswijze splitsen wij het begrip veiligheid daarom net als de OvV² in objectieve veiligheid (uitblijven van lichamelijk letsel als gevolg van aardbevingen) en subjectieve veiligheid (de gemoedsrust van de inwoners bij een dreigende verstoring van het woongenot en de hieruit voortvloeiende gezondheidsrisico's). Ook de ABRvS hanteert een breder veiligheidsbegrip zoals grondrechten op leven, privacy en het ongestoord genot van het eigendom en verbindt hier een zware motiveringsplicht aan. De Mijnraad adviseert u tevens in het advies van 30 juli 2018, waarin wordt verwezen naar het advies van 10 juni 2016, nadrukkelijk aandacht te hebben voor dit brede veiligheidsbegrip. De onderzoeken dienen zich te verbreden van een puur kwantitatieve benadering van het risico op overlijden naar methodes om, al dan niet kwantitatief, het risico op schade en maatschappelijke onrust systematisch in de besluitvorming mee te nemen. In het ontwerpbesluit zien wij deze verbrede benadering en aandacht voor veiligheid in brede zin niet terug. Dat vinden wij onbegrijpelijk omdat zowel Mijnraad als ABRvS u expliciet hebben opgedragen c.q. geadviseerd om dat wel te doen. U toetsingskader is breder dan alleen de instemmingsgronden van art. 36 Mijnbouwwet.

Wij vinden dat u:

1. in uw toetsing en afweging dit brede veiligheidsbegrip dient te hanteren.

2.2 Objectieve veiligheid

2.2.1. Toetsingskader objectieve veiligheidsrisico's

Om te kunnen toetsen of het risico van de gaswinning in Groningen aanvaardbaar is zal eerst bekend moeten zijn wat het risico is en op welke termijn mitigerende maatregelen (w.o. versterking) mogelijk zijn. Om dit te kunnen doen hebben wij vanaf 2015 meerdere malen gewezen op het ontbreken van een integraal risicobeleid waarin niet alleen de norm is opgenomen maar ook het beoordelings- en toetsingskader om aan te tonen dat wel of niet aan de norm wordt voldaan en de termijn waarop maatregelen genomen moeten zijn.

Op basis van de toelichting bij uw ontwerpbesluit concluderen wij dat ook nu nog voor een groot deel dit integrale risicobeleid ontbreekt terwijl u in uw brief van 2 mei 2016 heeft aangegeven dat begin 2017 sprake moet zijn van een consistent risicobeleid. Zo kennen wij nog steeds niet het volledige risicobeleid (norm, beoordelingskader en/of termijn) voor infrastructuur, waterkeringen, industrie en de cumulatieve aspecten.

Als voorbeeld noemen we de industrie waar een norm en beoordelingskader beschikbaar zijn. Er is echter geen termijn gesteld waarbinnen maatregelen getroffen moeten worden. Daarmee is op dit onderdeel uw risicobeleid niet compleet.

² OvV, *Aardbevingsrisico's in Groningen. Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over de gaswinning (1959-2014)*, februari 2015. <https://www.onderzoeksraad.nl/uploads/phase-docs/843/33ef77ab629erapport-gaswinning-groningen-nl-interactief.pdf?s=E0756C2B6D546B97171777E75CF24E38F84398AB>.

Wij vinden dat u:

2. zolang het volledig risicobeleid (norm, beoordelingskader en termijn) ontbreekt, u niet alle relevante feiten en belangen (de effecten) heeft onderzocht en meegewogen;
3. zo spoedig mogelijk tot een integraal risicobeleid moet komen.

2.2.2 Veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen

De ABRvS heeft duidelijk gemaakt dat daar waar het gaat om veiligheidsrisico's rondom grondrechten het van belang is om goede inschattingen te hebben van de mogelijke risico's. Dat kan bijvoorbeeld door bij de onderzoeken uit te gaan van marges of van een worst-case situatie. Bovendien brengen aard en schaal van de gevolgen van de gaswinning voor de grondrechten met zich mee dat er hoge eisen worden gesteld aan de motivering van het instemmingsbesluit.

In 2017 constateerde de ABRvS ook dat er geen duidelijkheid was over de aantallen te versterken gebouwen, de voortgang van de versterking of de termijn waarbinnen de versterking daadwerkelijk is afgerond. Afronding is van belang voor de onderbouwing van de gaswinning omdat dan is voldaan aan de veiligheidsnorm.

In de toelichting op uw ontwerpbesluit constateert u dat op korte termijn maatregelen moeten worden genomen voor gebouwen met een groter risico dan 10^{-4} per jaar. Deze gebouwen zijn er volgens de berekeningen van de NAM niet meer. Vervolgens concludeert u dat de 'gaswinning op het huidige niveau voldoet aan het risicobeleid, mits alle gebouwen met een individueel risico tussen 10^{-4} en 10^{-5} per jaar tijdig worden versterkt tot het niveau van de veiligheidsnorm'.

In uw eindconclusie constateert u dat het individueel risico in het gasjaar 2018-2019 in overeenstemming is met de norm van de commissie Meijdam en het kabinet, en u dit voor het gasjaar 2018-2019 aanvaardbaar acht.

Wij delen deze eindconclusie niet omdat uw toetsing onvolledig en onjuist is.

Wij vinden dat u de risico's niet op een juiste wijze toetst. Het kabinet heeft de veiligheidsnorm vastgesteld op een individueel risico van 10^{-5} per jaar. Dit is de norm waar aan u de risico's aan moet toetsen. U toetst nu aan het tijdelijke veiligheidsniveau van 10^{-4} per jaar dat bedoeld is om de periode vast te stellen waarbinnen mitigerende maatregelen getroffen moeten worden. Het risiconiveau van 10^{-4} per jaar zegt alleen iets over de snelheid waarmee maatregelen genomen moeten worden en niet of wel of niet voldaan wordt aan de veiligheidsnorm.

Wij concluderen dat er nog steeds geen duidelijkheid is over het aantal gebouwen dat niet aan de veiligheidsnorm voldoet en dus versterkt moet worden. Ook hebben we geen zicht op hoe deze aantallen zich zullen ontwikkelen, afhankelijk van de ontwikkeling van de seismiciteit.

De gebouwen in onze provincie zijn nog steeds niet veilig en onze inwoners weten al vanaf 2012 (beving in Huizinge) dat ze minder veilig zijn dan in de rest van Nederland. Dat is door de commissie Meijdam in 2015 bevestigd. Het kabinet heeft vervolgens besloten dat de inwoners in Groningen net zo veilig moeten kunnen wonen als in de rest van Nederland en dat heeft geresulteerd in de veiligheidsnorm van 10^{-5} per jaar. Omdat de versterking niet per direct in zijn geheel gerealiseerd kon worden heeft het kabinet besloten dat inwoners maximaal 5 jaar een hoger risico mogen lopen dan

10^{-5} per jaar. Voor inwoners die een hoger risico lopen dan 10^{-4} per jaar moeten op veel kortere termijn maatregelen worden getroffen.

Wij vinden dat u er onterecht vanuit gaat dat aan de voorwaarde voor veiligheid - namelijk tijdige versterking - is voldaan. U geeft aan dat de versterking binnen bestuurlijk vastgestelde termijn moet plaatsvinden. Dit terwijl wij in het Meerjarenprogramma aardbevingsbestendig en kansrijk Groningen (MJP) hebben afgesproken dat het moment van inspectie de start van de versterking inluuidt en de versterking binnen vijf jaar vanaf het inspectiemoment gerealiseerd moet zijn. Het ontwerpbesluit is getoetst aan de resultaten van de Hazard Risk Assessment (HRA). Dat geeft geen duidelijkheid over wanneer de termijn van 5 jaar ingaat en eindigt omdat bij de HRA geen sprake is van inspecties. Op grond van de HRA kunnen ook geen individuele gebouwen worden geïdentificeerd waarmee voor bewoners ook niet bekend is of er tijdig wordt versterkt.

Bovendien staan we aan het begin van nog steeds een grootschalige versterkingsopgave. We verwachten niet dat de versterkingsopgave binnen de looptijd van dit besluit is gerealiseerd. Daarmee wordt dus komend gasjaar geen wezenlijke afname van het risico voor de veiligheid van omwonenden gerealiseerd.

Wij vinden ook dat uw toets onvolledig is omdat u de risico's van de volledige bandbreedte van de productie (zie 3.1.) niet in beeld heeft gebracht en dus ook niet afgewogen heeft. NAM doet namelijk wel berekeningen voor de scenario's van een warm, gemiddeld en koud jaar, maar niet voor een hoger productieniveau als gevolg van een geringere stikstofconversie en onvoorziene omstandigheden. Dat staat u in uw instemmingsbesluit wel toe.

Wij vinden dat u niet alleen de bandbreedte maar ook de onzekerheden binnen de berekeningen van de veiligheidsrisico's onvoldoende heeft meegewogen in uw besluit (zie 3.1 en 4.2). Daarmee heeft u geen gehoor gegeven aan het advies van de ABRvS om uit te gaan van een worst-case situatie.

Wij vinden dat u:

4. de risico's voor de veiligheid van inwoners in en rondom gebouwen volledig in beeld moet hebben;
5. deze veiligheidsrisico's moet toetsen aan de enige veiligheidsnorm, namelijk 10^{-5} ;
6. in uw besluit deze risico's als gevolg van onzekerheden en bandbreedte in voldoende mate moet meewegen;
7. in uw besluit moet aangeven vanaf welk moment de termijn ingaat en eindigt om te voldoen aan de veiligheidsnorm van 10^{-5} ;
8. in uw besluit de voortgang van de versterkingsoperatie moet meewegen.

2.2.3 Veiligheid (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve risico's

Wij constateren dat u in afwijking van de adviezen van de Tcbb en de Mijnraad, niet volledig bent in wat de veiligheidsrisico's zijn met betrekking tot (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve risico's (ketenrisico's). U heeft deze risico's slechts ten dele in beeld gebracht, niet getoetst of niet kunnen toetsen aan risicobeleid hierover en vervolgens niet in uw afweging meegenomen.

De OvV verstaat onder het voorzorgprincipe “de manier van omgaan met onzekerheid: het onderkennen van onzekerheden, daarover communiceren en in samenspraak met de risicodragers en deskundigen zoeken naar manieren van beheersing van het risico”. Dit voorzorgprincipe komt ons inziens onvoldoende tot uiting in het ontwerpbesluit. Hierbij gaat het om de onzekerheden die er zijn voor de volledige bandbreedte van de toegestane productie en binnen de berekeningswijze voor de waterveiligheid, de veiligheid van overige kritische infrastructuur en de veiligheid van de industrie. Weliswaar heeft u een HRA laten opstellen en bent u van plan dit jaarlijks te laten doen, maar de HRA gaat niet over de effecten van gaswinning op kritische (water)infrastructuur en de industrie.

Uit onderzoek blijkt dat de huidige en verwachte effecten van aardbevingen en bodemdaling (door gaswinning) op waterkeringen en kunstwerken op dit moment minimaal te noemen zijn. Niettemin is er nog sprake van grote onzekerheid over de cumulatieve effecten van aardbevingen- en bodemdaling en de risico's die dat mogelijk oplevert voor de waterveiligheid, de veiligheid van overige kritische infrastructuur en de veiligheid van de industrie in de regio Groningen en in de rest van Nederland. Dat u voornemens bent de gaswinning af te bouwen, doet daar niet aan af. U heeft aangekondigd dat u, voordat het instemmingsbesluit wordt genomen, terug komt op de cumulatieve effecten (mede op basis van een advies van het hooglerarenpanel). Wij verwachten dat u de uitkomsten van het onderzoek naar de cumulatieve effecten meeweegt en aangeeft binnen welke termijn u welke maatregelen neemt

Wij volgen overigens Mijnraad niet in haar advies dat niet NAM maar een overheidsorgaan dit onderzoek moet gaan uitvoeren. NAM is als vergunninghouder en uitvoerder van het winningsplan gehouden om risico's in kaart te brengen. Dit geldt ook voor de mogelijke cumulatieve effecten. Voor de Veiligheidsregio Groningen is het in beeld hebben van deze risico's en cumulatieve effecten belangrijke input bij het opstellen van het regionaal risicoprofiel.

Voorts bent u in uw ontwerp-instemmingsbesluit niet ingegaan op ons advies om aanvullend onderzoek uit te laten voeren naar de veiligheid van de waterkeringen indien de bevingscontouren en Probabilistic Seismic Hazard Analysis (PSHA) aanzienlijk wijzigen of verschuiving van de aardbevingsdichtheid op zal treden. U dient voordat u tot een definitief besluit komt uitsluitel te geven of wijziging van bevingscontouren en PSHA te verwachten zijn en indien die mogelijkheid zich voordoet in het instemmingsbesluit NAM te verplichten bij aanzienlijke wijziging van de bevingscontouren en PSHA aanvullend onderzoek te laten doen naar de waterveiligheidsrisico's om daarop mogelijke mitigerende maatregelen te nemen.

U verwijst naar twee rapporten uit 2017 (NAM, *Overzicht Voornaamste Risico's Industriële Installaties, Infrastructuur en waterkeringen*; en het rapport van Antea, *Kwalitatieve risicoanalyse infrastructuur Groningen*). Deze rapporten zijn beschrijvend van aard en geven geen duidelijkheid over welke daadwerkelijke risico's voor onze regio nu aan de orde zijn. U heeft dus niet alle risico's in beeld.

Wij vinden dat u:

9. de risico's voor de veiligheid van inwoners met betrekking tot (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve effecten volledig in beeld moet hebben;
10. een volledig toetsingskader (norm, kader en termijn) voor deze risico's moet hebben om te kunnen toetsen;

11. dat u in uw besluit deze risico's als gevolg van onzekerheden en bandbreedte in voldoende mate moet meewegen;
12. in uw besluit de voortgang van de mitigerende maatregelen moet meewegen.

2.3 Subjectieve veiligheid

2.3.1 Sociale veiligheid, gezondheid, maatschappelijke onrust en grondrechten

Wij hebben in ons advies met nadruk aangegeven dat de veiligheidsrisico's zich niet beperken tot de seismische dreiging (en daaraan verbonden versterking) en tot de risico's met betrekking tot leveringszekerheid.

De impact door de gaswinning heeft geleid, en leidt nog steeds tot grote zorgen over sociale (on)veiligheid, gezondheidseffecten en maatschappelijke onrust. Recent werd bijvoorbeeld uiting gegeven aan maatschappelijke onrust: eind augustus vond in de regio een meerdaagse demonstratie plaats, waarbij 'burgerlijke ongehoorzaamheid' het thema was en werd toegewerkt naar een zitactie van enkele honderden demonstranten uit binnen- en buitenland bij een tankenpark van NAM in Farmsum.

Diverse onderzoeken hebben gevolgen van de gaswinning over het welzijn van onze inwoners laten zien. De OvV publiceerde hierover in 2015 een rapport, waarin o.a. herstel van vertrouwen en inspraak van bewoners van Groningen hierover werd aanbevolen. In 2017 concludeerde de OvV in een opvolging van zijn rapport dat zijn aanbevelingen uit 2015 niet of onvoldoende waren nagekomen. De Kinderombudsman vroeg in 2017 nadrukkelijke aandacht voor de 30.000 kinderen in het gebied en stelde dat er te weinig aandacht is voor de kinderen en jongeren in het aardbevingsgebied³. Uit het onderzoek 'Aardbeving en Gezondheid 2016'⁴ komt naar voren dat meer dan 110.000 inwoners in een huis met aardbevings schade wonen. Het onderzoek legt een directe relatie tussen de gevolgen van de gaswinning en nadelige gevolgen voor de gezondheid. In januari 2018 verscheen het rapport 'Gronings perspectief', waarin verontrustende cijfers werden gepresenteerd over stress-gerelateerde klachten bij 10.000 inwoners van Groningen als direct gevolg van meervoudige schade door bevingen en de afhandeling hiervan⁵. Op 6 juni 2018 is een aanvullend onderzoek van Gronings Perspectief gepubliceerd dat is opgesteld naar aanleiding van de aardbeving in Zeerijp en de maatschappelijke impact heeft onderzocht⁶.

De ABRvS heeft geoordeeld dat u in uw instemmingsbesluit moet beoordelen of, ter bescherming van het recht op leven, het recht op respect voor het privéleven en de woning en het recht op eigendom, (verdere) beperkingen aan de gaswinning moeten worden voorgeschreven. Uw afweging dient blijk te geven van een redelijk evenwicht tussen enerzijds de door die grondrechten beschermde belangen van burgers en anderzijds de betrokken algemene belangen. In de afweging in uw ontwerpbesluit gaat u volledig voorbij aan de fundamentele rechten van de omwonenden, te weten artikel 2 en 8 EVRM en artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM (recht op leven, recht op privéleven en wonen en recht op eigendom). De enkele vaststelling van uw voornemen de gaswinning af te bouwen doet onvoldoende recht aan het bovenstaande oordeel van de ABRvS.

³ Vaste grond gezocht (*kinderen en jongeren in het aardbevingsgebied*), Kinderombudsman, 2017.

⁴ Aardbevingen en Gezondheid 2016, gezondheidsmonitor GGD Groningen en Rijksuniversiteit Groningen, oktober 2017.

⁵ Gevolgen van bodembeweging voor Groningers (*ervaren veiligheid, gezondheid en toekomstperspectief 2016-2017*), Gronings Perspectief, 2018.

⁶ De maatschappelijke impact van de beving van Zeerijp (*ervaren veiligheid, gezondheid en toekomstperspectief*), Gronings Perspectief, 2018.

Tevens gaat u in de afweging in uw ontwerpbesluit volledig voorbij aan de rechten van kinderen. U dient in overeenstemming met het VN-Kinderrechtenverdrag in uw besluit het belang van het kind een eerste overweging te laten zijn. Kinderen hebben ook het recht op leven en op een ongestoorde ontwikkeling (conform artikel 6 van VN-Kinderrechtenverdrag). Deze belangen die tot uitdrukking worden gebracht door de Kinderombudsman in haar rapport 'Vaste grond gezocht'⁷ zijn niet meegewogen in uw afweging, noch heeft u kinderen die in de regio woonachtig zijn, conform artikel 12 van het VN-Kinderrechtenverdrag laten participeren in uw besluitvorming. U dient derhalve in uw afweging heel goed te motiveren dat andere belangen zwaarder wegen dan het belang van de kinderen, die dagelijks te kampen hebben met het gevoel van onveiligheid. Hoe kunt u voorkomen dat u met uw besluit de ontwikkeling van kinderen (conform artikel 6 van het VN-Kinderrechtenverdrag) schaadt?

Gelet hierop hanteert u in uw ontwerpbesluit een te beperkt begrip van veiligheid. U geeft aan dat de impact op sociale (on)veiligheid, gezondheid en maatschappelijke onrust heeft bijgedragen aan uw besluit om de gaswinning af te bouwen. U geeft niet aan wat de gevolgen van dit besluit zijn voor de subjectieve veiligheid en hoe u dat afweegt tegenover andere belangen.

Wij vinden dat u:

13. de gevolgen van gaswinning op subjectieve veiligheid in beeld moet brengen en moet afwegen ten opzichte van andere belangen;
14. in uw afweging duidelijk moet maken in hoeverre u voorkomt dat u artikel 2 en 8 EVRM en artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM schendt;
15. in uw afweging kenbaar het belang van het kind, zoals verwoord in het rapport van de Kinderombudsman, en zoals vereist door artikel 3 van het VN-Kinderrechtenverdrag, moet wegen en duidelijk moet aangeven wanneer en waarom u andere belangen zwaarder vindt wegen.

2.3.2 Schade

De ABRvS heeft in haar uitspraak uitdrukkelijk gesteld dat er aan de motivering van de minister hoge eisen moeten worden gesteld omdat grondrechten op leven (veiligheid), privacy (aantasting van het leefklimaat) en het ongestoord genot van eigendom aan de orde zijn. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat regelingen voor schadevergoeding de nadelige gevolgen wel verzachten. Maar dat deze hier naar aard en schaal dermate groot zijn dat zij een zwaarwegend belang vormen dat in het nadeel van de gaswinning pleit.

U had het ontstaan van schade, het verder beperken van schade en de voortgang van de schadeafhandeling daarom uitdrukkelijk in uw besluitvorming moeten betrekken.

In de motivering van het ontwerpbesluit wordt niet ingegaan op de punten in ons advies die zijn genoemd met betrekking tot schade. U constateert slechts dat de schade de komende jaren zal afnemen, waarbij het aantal schadegevallen onder het verwachte schadeniveau van het winningsplan Groningen gasveld 2016 uitkomt en u onderschrijft de noodzaak van een vlotte afhandeling van de schades.

Schadeafhandeling

U gaat niet in op de huidige situatie waarbij er voorlopig geen zicht is op een vlotte afhandeling.

⁷ De Kinderombudsman, 'Vaste grond gezocht', oktober 2017, <https://www.dekinderombudsman.nl/ul/cms/fck-uploaded/2017.KOM010Vastegrondgezocht.pdf>.

Bovendien is naast voortgang in de afhandeling ook van belang dat de afhandeling op rechtvaardige, onafhankelijke wijze plaatsvindt met de menselijke maat als uitgangspunt. Ook schade aan monumenten wordt door u niet genoemd.

De Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen heeft te kampen met een zeer grote achterstand van zo'n 17.000 schademeldingen. Daarnaast is tot op heden niet inzichtelijk of de Commissie in haar besluitvorming daadwerkelijk ruimhartig is en uit gaat van de menselijke maat.

Het wetsvoorstel dat het tijdelijke besluit Mijnbouwschade zal gaan vervangen regelt vooral formele aspecten en niet de menselijke kant. De procedurele bepalingen lijken lange doorlooptijden en een formalistische benadering van gedupeerden mogelijk te maken. Ook gaat het wetsvoorstel alleen over schadevergoeding in geld, niet over schadevergoeding in natura. Dat laatste blijft privaatrechtelijk van aard.

Nu voorlopig geen zicht is op een vlotte schadeafhandeling en er ook geen zicht is op rechtvaardige en onafhankelijke schadeafhandeling met oog voor de menselijke maat, had u dit moeten mee wegen in uw afweging van het vergunde productievolume. De trage voortgang in de schadeafhandeling heeft ook tot gevolg dat er geen maatregelen worden getroffen om vervolgschade te voorkomen. Daardoor kunnen acuut onveilige situaties ontstaan.

Ontstaan schade

In de aanvulling van het winningsplan van 2 juli 2018 geeft NAM haar prognose over het optreden van schade. Hieruit blijkt duidelijk dat het komende gasjaar een toename van de kans op het optreden van schade wordt verwacht (DS1, DS2 en DS3 schade).

Uit het vorige winningsplan is naar voren gekomen dat het aantal berekende schades geen tred houdt met het aantal van de gemelde schades, dat vele malen hoger is. Daarnaast is dit rapport door geen van de adviseurs inhoudelijk beoordeeld. Wij gaan er derhalve vanuit dat de berekeningen een onderschatting geven, maar wel aantonen dat er een toename van schades in het komende gasjaar te verwachten is (in lijn met de toename van de seismiciteit).

Daar komt nog bij dat in het ontwerpbesluit vergunde niveau een hogere seismiciteit levert als wordt uitgegaan van een gemiddeld temperatuurverloop en ook hogere productieniveaus mogelijk maakt die een aanzienlijke stijging van de seismiciteit en daarmee kans op bevingen en schades met zich meebrengt.

Wij vinden dat u:

16. moet aangeven hoe u voorkomt dat schade optreedt en wat u aanvaardbaar vindt;
17. de opgetreden en verwachte schades (in aard en omvang) en de afhandeling daarvan als zwaarwegend belang moet afwegen bij uw besluit net als het ontstaan van onveilige situaties omdat geen (tijdige) schadebeperkende maatregelen worden getroffen;
18. de bescherming van de grondrechten, expliciet en transparant, zo dient te betrekken in uw afweging dat dit leidt tot een veilig en verantwoord niveau van gaswinning;
19. in uw definitieve besluit alsnog expliciet, inzichtelijk en navolgbaar dient te maken welke afweging u maakt ten aanzien van de effecten van de gaswinning.

3. Productie en seismiciteit

De veiligheidsrisico's voor onze inwoners als gevolg van de aardbevingen worden bepaald door de verwachte ontwikkeling van de seismiciteit voor het komende jaar. De seismiciteit is vervolgens weer afhankelijk van het uiteindelijke productieniveau en de productieverdeling.

3.1 Productieniveau

U geeft in uw ontwerpbesluit aan dat u de productiehoeveelheid vaststelt op 19,4 miljard m³ bij een jaar met een gemiddeld temperatuurprofiel, waarbij u de nodige flexibiliteit geeft om altijd aan de leveringszekerheid te voldoen. De uiteindelijke gasproductie voor het komende jaar is daarmee afhankelijk van de volgende variabelen:

- Het jaarlijks temperatuurverloop;
- De stikstofinzet;
- Onvoorziene omstandigheden.

Gelet op de temperatuurafhankelijkheid en de afhankelijkheid van de beschikbare inzet van stikstof-conversiecapaciteit is het onontbeerlijk nu inzicht te hebben in de te gebruiken graaddagenformule en de mogelijk stikstof-inzet-afhankelijkheid van deze formule, om zicht te krijgen op de bandbreedte van de hoeveelheid gas, die gewonnen moet worden.

In het ontwerpbesluit ontbreekt de graaddagenformule en ook het zicht op de stikstof-inzet-afhankelijkheid van deze formule. Hiermee is onduidelijk of de veiligheidsrisico's bij een onvoorzien lage inzet van stikstof-conversiecapaciteit en een gelijktijdig extreem koud jaar voor u acceptabel zijn. Dit zien wij als een grote tekortkoming.

Mocht nu de stikstof-inzet van Wieringermeer en Ommen, de base-load locaties, substantieel onder de 92,5 % geraken, dan voorziet artikel 2, derde lid, in een theoretische ongelimiteerde toename van de gasproductie uit het Groningenveld; er staat dat de in het eerste lid aangegeven gasproductie naar rato wordt verhoogd bij een lagere stikstof-inzet dan 92,5 %.

Dit is dus naar ons inzicht iets anders dan de zogenaamde "strikte begrenzing" van de gaswinning, die u in uw toelichting noemt.

Wij zijn van mening dat er gelet op de onzekerheid van de risico's in een dergelijke hierboven omschreven situatie in artikel 2 een limiet wat betreft de gaswinning moet worden aangebracht.

In de voorgaande instemmingsbesluiten van 30 september 2016 en 24 mei 2017 was er sprake van een gelimiteerde gasproductie.

In ons advies hebben wij aangegeven dat u als minister sturing op GTS en GasTerra moet hebben om te bewerkstelligen dat beide commerciële organisaties uitvoering geven aan het uitgangspunt "niet meer dan nodig winnen". In uw toelichting geeft u aan dat dit niet in het instemmingsbesluit thuis hoort en dat u een voorstel voor wijziging van de Mijnbouwwet en Gaswet in voorbereiding hebt. U geeft hierbij echter niet aan dat u de door ons aangegeven sturing hieraan zult toevoegen. Om de gaswinning zo spoedig mogelijk naar beneden te brengen is dit een voorwaarde. U kunt dus niet voor dit en toekomstige besluiten maximaal sturen op "niet meer dan nodig winnen". Ook de Mijnraad heeft u op dit punt geadviseerd om 'rond' het huidige instemmingsbesluit te preciseren welk instrumentarium onder de huidige Mijnbouwwet en Gaswet u heeft om GTS en GasTerra aanwijzingen te geven.

Wij betwijfelen ook of GTS (voldoende) bevoegdheden heeft om GasTerra aanwijzingen te geven zoals u voorschrijft in artikel 2, lid 5 van uw ontwerpbesluit. In ieder geval is onduidelijk wie (U, NAM, GTS, GasTerra?) uiteindelijk bevoegd is om te beslissen over het productievolume en/of de productieverdeling. Evenmin is duidelijk welke criteria daarvoor gelden en welke rechtsbescherming wij en burgers hebben indien besloten wordt de productie binnen de marges van dit instemmingsbesluit (fors) te verhogen.

Op basis van de oude graaddagenformule en informatie uit GTS rapporten komen we tot de volgende inschatting voor de bandbreedte aan gasproductie (in miljard Nm³ per jaar).

| Variabelen | gemiddeld | Warm | Koud |
|---|-----------|------|------|
| Basispad kabinet | 19,4 | 15,7 | 25,7 |
| Lagere stikstofinzet 85%* | +1,2 | +1,1 | +1,1 |
| Onvoorzien | +1,5 | +1,5 | +1,5 |
| Totaal productie | 22,1 | 18,3 | 28,3 |
| *in principe is een lagere stikstofinzet met dit besluit mogelijk en daarmee een hogere productie | | | |

Uit de aanvulling op het winningsplan van NAM blijkt dat bij een productie van 19,4 miljard m³ de verwachte seismiciteit in de regio enigszins toeneemt ten opzichte van vorig jaar (maximale grondversnelling van 0,16g naar 0,17g). Bij een productie van 25,7 miljard m³ (koud jaar) is een duidelijke toename van de seismiciteit te verwachten (figuur 4.2). Hierbij valt tevens op dat de toename van de dreiging niet overal gelijkmatig verloopt (figuur 4.8a). Voor een warm jaar (15,7 miljard m³) neemt de seismische dreiging af.

In de aanvulling op het winningsplan zijn geen hogere productieniveaus doorgerekend zodat onduidelijk is wat de dreiging is bij de maximaal door de minister toegestane niveaus. Dat is in strijd met de uitspraak van de ABRvS, op grond waarvan u gezien de enorme impact van de gaswinning bij dergelijke onzekerheden moet uitgaan van een worst-case situatie.

Wij vinden dat u:

20. duidelijkheid moet bieden over de bandbreedte van de toegestane productie;
21. de bovengrens van deze bandbreedte in een voorschrift bij het instemmingsbesluit moet limiteren;
22. risicobeoordelingen moet doorrekenen en baseren op de worst case situatie (bijvoorbeeld koud jaar en weinig stikstof);
23. dit besluit alleen kan nemen als voldoende geborgd is dat GTS en GasTerra kunnen worden gehouden aan minimaliseren van de gaswinning uit Groningenveld;
24. inzicht moet geven in de verwachte seismische dreiging voor het maximale toegestane productieniveau en dit moet betrekken in uw afweging over de subjectieve en objectieve veiligheid.

3.2 Productieverdeling

U geeft in uw toelichting aan dat u voorschriften heeft opgenomen aan de productieverdeling en productiefluctuaties om de nadelige gevolgen van de gaswinning zoveel mogelijk te beperken. Wij zien de voorschriften over productieverdeling echter niet terug in uw besluit. U geeft wel in de

toelichting uw voorkeur aan voor de in NAM genoemde productie-inzet 1 omdat dit tot een lagere seismiciteit zou leiden dan productie-inzet 2.

SodM heeft geen advies hierover gegeven omdat zij de berekeningswijze van NAM onvoldoende vindt om te bepalen welke productiestrategie tot de laagste seismiciteit leidt. Zij heeft daarom aan NAM verzocht om een nieuwe berekening te maken en geven aan dat zij later met een advies komen.

Een andere productieverdeling levert een andere dreigingskaart op en nog veel relevanter bij dit besluit daarmee ook een ander risicobeeld en verwachtingswaarde. Wij lezen in het rapport van NAM van december 2017⁸ over deze productieverdeling dat hierdoor verschillen in het risicobeeld kunnen optreden met een variatie van 15%. Bij de verlaging van de seismiciteit heeft NAM in dit rapport laten zien dat dat op verschillende manieren kan. Zo kan gestuurd worden op zo min mogelijk overlast (een zo laag mogelijk aantal bevingen), of een zo laag mogelijke maximale grondversnelling of op een zo laag mogelijk totaal risico.

In het winningsplan is uitgegaan van een bepaalde productieverdeling. Daarnaast heeft NAM in haar operationele strategie een tweetal varianten doorgerekend. Wij kunnen op dit moment niet goed beoordelen welke productieverdeling met uw besluit wordt vastgelegd, mede gelet op het nog te ontvangen advies van het SodM. Afhankelijk van de productieverdeling zal het zwaartepunt van de seismiciteit (i.e. de ruimtelijke verdeling) op een andere plek liggen. De uitkomsten zullen daarom afhankelijk zijn van de lokale seismiciteit in relatie tot de lokale bevolkingsdichtheid.

Wij vinden dat u:

25. in uw voorwaarden moet opnemen welke productiestrategie wordt ingezet en dit adequaat moet onderbouwen;
26. inzicht dient te verschaffen over de seismiciteit en de effecten van deze productieverdeling voor de bandbreedte van de toegestane productie daarbij uitgaande van de maximale bandbreedtes en worst-case scenario;
27. in uw keuze voor de productieverdeling voldoende moet toelichten wat dit voor de objectieve en subjectieve veiligheidsrisico's betekent waarbij ook de lokale verschillen aan de orde moeten komen.

⁸ Optimisation of the Production Distribution over the Groningen Field tot reduce Seismicity, dec 2017, NAM B.V.

4. Onzekerheden en overige omissies

Wij constateren dat er documenten en informatie ontbreken in uw ontwerpbesluit. Het ontwerpbesluit is daarmee onzorgvuldig tot stand gekomen. Bovendien kan er niet volledig gebruik worden gemaakt van rechtsmiddelen omdat we pas in een later stadium (bekendmaking definitief besluit) kennis kunnen nemen van de ontbrekende zaken.

4.1 Ontbrekende zaken

U geeft in uw ontwerpbesluit aan dat nog niet alle documenten en informatie beschikbaar zijn. Wij komen tot de volgende niet-limitatieve opsomming van ontbrekende zaken:

- graaddagen en stikstofafhankelijke formule;
- uitvoering van bouwkundig versterken (verduidelijking vaststelling precieze aantal gebouwen en de wijze van versterking);
- de optimalisatie van de productieverdeling met behulp van de NAM-modelversie V5, zoals SodM heeft opgedragen in haar brief van 20 februari 2018;
- de inmiddels geactualiseerde versie van het Meet- en Regelprotocol-2018, zoals SodM in haar brief van 30 juli 2017 aan u heeft geadviseerd en zoals door u in uw brief van 2 oktober 2017 aan NAM is opgedragen;
- separaat advies van Hooglerarenpanel over cumulatieve effecten bij impact van bevingen op infrastructuur.

Volledigheid van het winningsplan-2016-2018.

Wij betwijfelen sterk of de nu gepresenteerde stukken, waarop u uw ontwerpbesluit baseert, wel compleet zijn in het licht van de Mijnbouwwet. NAM heeft aanvullingen gedaan op het winningsplan 2016 waarbij bijvoorbeeld heel hoofdstuk 5 van het Winningsplan 2016 is komen te vervallen. Het is voor ons niet meer overzichtelijk wat nu nog geldt en wat niet.

4.2 Omgaan met onzekerheden

De ABRvS was in november 2017 van mening dat er onvoldoende kennis was over de risico's voor personen. Bovendien constateerde de ABRvS dat het risico vervolgens niets zegt over de aanvaardbaarheid ervan. Zeker als het gaat om aannames, onzekerheden en bandbreedtes. De ABRvS ziet aannames als alternatief voor het feitelijk weten en stelt dat in de aannames de risicobeoordeling dan moet worden gebaseerd op marges of worst-case situatie.

Wij constateren dat ook nu nog onvoldoende kennis is over alle veiligheidsrisico's. U geeft in uw ontwerpbesluit aan dat, naar uw mening, de veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen aanvaardbaar zijn.

De uitkomst van risicoberekeningen is afhankelijk van de volgende onzekerheden of marges:

- Onzekerheden binnen de gehanteerde modellen/beoordelingskaders;
- Onzekerheid over het definitief productieniveau;
- Onzekerheid over de productieverdeling.

U geeft aan dat u bij de risicoberekening uitgaat van de verwachtingswaarde. SodM pleit er juist voor om zolang de onzekerheden nog zo groot zijn uit te gaan van de in de berekeningen aangegeven onzekerheidsmarge (P90) bij de beoordeling van de risico's. De Mijnraad geeft aan dat de onzekerheden over het productieniveau en de verdeling niet op die manier mogen worden verdisconteerd. Dat laat onverlet dat binnen de berekeningen (bijvoorbeeld HRA, NPR, industrie, waterkeringen) nog diverse onzekerheden bestaan. Dat deze onzekerheden groot zijn laat de berekening van het veiligheidsrisico in en rondom gebouwen zien. Hierbij is de bandbreedte van de onzekerheden binnen de berekeningen in beeld gebracht: de verwachtingswaarde van het aantal gebouwen dat niet voldoet aan de veiligheidsnorm bedraagt 1500 gebouwen terwijl de onzekerheidsmarge zoals voorgesteld en onderbouwd door SodM op een aantal van 7.200 gebouwen uitkomt. Dat laat zien dat in de meest "zekere" berekening de onzekerheidsmarge nog enorm groot is.

U geeft tevens niet aan op basis van welk productieniveau verwachtingswaarden moet worden berekend. Op dit moment zijn deze verwachtingswaarden alleen bekend van de veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen. Daarbij heeft NAM per productieniveau (warm, koud en gemiddeld temperatuurverloop) een verwachtingswaarde berekend. Er is in dit verband verder geen risicoberekening uitgevoerd voor de in uw besluit toegestane maximale productie zodat hiervan de verwachtingswaarde noch de onzekerheidsmarge (P90) bekend is.

In uw ontwerpbesluit geeft u aan dat zowel SodM als Mijnraad in hun advies een onzekerheidsmarge toepassen. Maar u geeft ook aan dat zij dat doen vanuit verschillende gedachten. Vervolgens schrijft u dat u de keuze van de Mijnraad navolgbaar vindt en deze volgt. In het ontwerpbesluit staat echter niet waarom u deze keuze navolgbaar vindt en wat er niet-navolgbaar is aan de toepassing waarvoor SodM kiest. Vervolgens schrijft u dat de onzekerheidsmarge daarmee niet bedoeld is als een de-facto verhoging van de veiligheidsnorm, maar deel uit maakt van uw brede veiligheidsbeleid. Wij kunnen uit de tekst van het ontwerpbesluit niet opmaken wat u hiermee bedoelt. Het wel of niet toepassen van dergelijke marges kan echter voor veel woningeigenaren bepalend zijn. Het bepaalt of een pand wel of niet aan de veiligheidsnorm voldoet. Daarmee is het van belang dat hier een goede en navolgbare afweging wordt gemaakt.

Wij vinden dat u:

28. onvoldoende rekening houdt met onzekerheden, bandbreedtes en marges in uw besluit;
29. duidelijkheid moet bieden over productieverdeling, de bandbreedte van de toegestane winning en de onzekerheidsmarges binnen de modellen zelf, en de effecten daarvan op subjectieve en objectieve veiligheid.

4.3 Continuïteit in onderzoeken

SodM geeft in haar advies over de versterking van juni 2018 aan dat nog steeds niet alle bekende onzekerheden volledig en consistent worden meegenomen in de modellen die NAM hanteert. Daarnaast zijn de keuzes in de gebruikte modellentrein niet volledig beschreven. Deze keuzes brengen daarmee onzekerheid met zich mee die nu niet is te definiëren. Deze bekende en onbekende onzekerheden kunnen zowel tot een onderschatting als een overschatting van de berekeningen leiden. SodM concludeert dat de modellentrein nog niet voldoende robuust is. TNO is bezig de modellentrein van NAM na te bouwen.

Echter wij zien geen enkele garantie dat op korte termijn het noodzakelijke onderzoek en de verbeteringen door gaan. Zeker met de toezegging van u dat NAM op afstand komt zal de drijfveer om haar uitgebreide onderzoeksprogramma in de lucht te houden, afnemen. Het onderzoeksprogramma van NAM gaat hierbij verder dan alleen de verbetering van de modellentrein. Wij pleiten al jaren in onze zienswijze voor onafhankelijkheid in het onderzoek. Het is daarom van belang dat bij de ingezette transitie de kennis en kunde (zie SDAP van NAM) niet verloren gaat. Wij vinden daarom dat u zorg moet dragen dat een onafhankelijke partij het onderzoeksprogramma van NAM gaat overnemen. Dit mag echter niet ten koste gaan van de continuïteit in de nu nog noodzakelijke verbeteringen.

Wij vinden dat u:

30. in uw instemmingsbesluit duidelijkheid moet bieden over de continuïteit van de noodzakelijke onderzoeken;
31. hiertoe voorwaarden in uw besluit dient op te nemen;
32. voldoende concreet moet aangeven wat het toekomstige perspectief is in de verbetering van de lopende onderzoeken en de ondernomen stappen om alle onderzoeksprogramma's onafhankelijk te kunnen laten uitvoeren.

4.4 Meet en Regelprotocol en HRA

Het Meet- en Regelprotocol (MRP) is in 2016 separaat van het Winningsplan 2016 door NAM ingediend. Wij concluderen dat dit ten behoeve van de besluitvorming in 2018 in stand is gebleven. Volgens SodM geldt het MRP als invulling van de zorgplicht op schade en risico's. Het vormt een essentieel sturingselement voor de beheersing van de seismische risico's als gevolg van de gasproductie uit het Groningenveld. NAM gebruikt het MRP ook om de meetgegevens te toetsen aan de diverse modellen en daarmee de modellen te kunnen verbeteren. Het MRP is dan ook meer dan het, in de Mijnbouwwet vereiste, meetplan.

Dit onderschrijven wij in zijn algemeenheid en in het bijzonder wanneer het gaat om onverwachte seismische ontwikkelingen, die nopen tot ingrijpen. Door de openbare rapportages ontstaat hierover ook meer transparantie.

Het lijkt ons onontkoombaar dat gelet op alle ontwikkelingen ook de verschillende signaalparameters en hun respectievelijke drempelwaarden in een nieuw licht worden gezien en mogelijk worden aangepast. Het betreft hier dan ook signaalparameters voor schade. Over de aanpassing van signaalparameters is in het ontwerpbesluit geen informatie opgenomen.

Uitsluitend een verplichting tot het rapporteren (art. 5 van het ontwerpbesluit) lijkt ons een onvoldoende invulling van het volledig benutten van het MRP, zoals ook de Tcbb in haar advies van 10 juli 2018 u heeft geadviseerd.

Wij verzoeken u nadrukkelijk bij de aanpassing betrokken te worden.

In de nota naar aanleiding van het verslag van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat, d.d. 22 juni 2018 over het wetsvoorstel minimaliseren gaswinning Groningen, geeft u aan dat de grondslag voor een MRP in de Mijnbouwwet ligt verankerd en dat de nadere uitwerking van een dergelijk protocol in een ministeriële regeling (de Mijnbouwregeling) zal moeten plaatsvinden. Tot op heden heeft deze nadere uitwerking in de Mijnbouwregelgeving nog niet plaatsgevonden en

daarom zijn wij van mening dat ongeacht de planning van deze regelgevingswijziging ook in het instemmingsbesluit een goede borging van het gebruik van het meest actuele MRP moet worden opgenomen.

Daarnaast is er op dit moment geen voorwaarde opgenomen om de HRA halfjaarlijks uit te voeren. Door dit halfjaarlijks te doen, bijvoorbeeld in maart en september, ontstaat direct na de winterperiode inzicht van de effecten als gevolg van een eventuele koude winter en vlak voor het nemen van het nieuwe besluit inzicht over de verwachte effecten voor het komende gasjaar.

Wij vinden dat u:

33. in uw instemmingsbesluit het gebruik door NAM van het meest actuele Meet- en Regelprotocol helder en adequaat moet borgen;
34. in uw instemmingsbesluit de jaarlijkse actualisatie van het Meet- en Regelprotocol moet opleggen;
35. aan uw instemmingsbesluit voorwaarden moet verbinden om halfjaarlijks een analyse van de seismiciteit en de effecten (HRA) uit te voeren.

Verzonden: Woensdag 3 oktober 2018 12:16
Onderwerp: Zienswijzeformulier
Gaswinning Groningen - Instemmingsbesluit 2018

Aanspreekvorm:
Aanspreektitel:
Achternaam:
Voorvoegsel(s):
Voorletters:
Straat: Sontweg
Huisnummer: 10
Postcode: 9723 AT
Woonplaats: GRONINGEN
Telefoonnummer:
E-mailadres:
Als: Organisatie
Organisatie: Veiligheidsregio Groningen
Mede namens: Het bestuur van de Veiligheidsregio Groningen

Staan er naar uw mening onjuistheden in het ontwerpbesluit?

Zie bijlagen

Zijn er zaken en/of belangen over het hoofd gezien?

Zie bijlagen

Wordt u geraakt in uw belang? Zo ja, kunt u dat toelichten?

Zie bijlagen

Zijn er andere zaken die u naar voren wilt brengen?

Deze zienswijze wordt formeel ingediend door het bestuur van de Veiligheidsregio Groningen, vertegenwoordigd door de voorzitter, de heer _____.

De persoonsgegevens betreffen de gegevens van de voorzitter van de Veiligheidsregio. De bereikbaarheidsgegevens betreffen de gegevens van de behandelaar, de heer _____.

Reactie

VEILIGHEIDSREGIO GRONINGEN

Aan het ministerie van Economische Zaken
En Klimaat
T.a.v. de minister, de heer ir. E.D. Wiebes
postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Sontweg 10
9723 AT Groningen
Postbus 66
9700 AB Groningen
T: 088 162 5000
E: info@vrgroningen.nl
W: www.veiligheidsregiogroningen.nl
W: www.brandweer.groningen.nl

| | | | |
|------------------------|----------------|----------------------|------------------|
| Datum | 3 oktober 2018 | Nr. | Z18/024122/52248 |
| Aantal bijlagen | 1 | Uw referentie | |
| Behandeld door | | Sector/dienst | directie |
| Telefoon | | Team | directie |
| E-mail | | | |

Onderwerp Zienswijze ontwerp-instemmingsbesluit 2018-2019 Groningenveld

Geachte heer Wiebes,

Op 24 augustus 2018 heeft u het ontwerp-instemmingsbesluit voor winning uit het Groningenveld in het komende gasjaar (2018-2019) ter inzage gelegd.

In de bijlage treft u de zienswijze van Veiligheidsregio Groningen.

Voorafgaand aan het ontwerp-instemmingsbesluit heeft u het bestuur van de Veiligheidsregio Groningen in juni verzocht om advies uit te brengen over de aanpassing op het winningsplan Groningenveld. Op 24 juli 2018 hebben wij hierover geadviseerd. Bij het tot stand komen van het advies van juli en van de voorliggende zienswijze is samengewerkt met de provincie, gemeenten en de waterschappen in Groningen.

In ons eerdere advies zijn diverse veiligheidsaspecten belicht. Wij vinden dat in de afwegingen om te komen tot het winningsbesluit alle veiligheidsaspecten dienen te worden meegenomen. Dit geldt zowel voor de objectieve als de subjectieve veiligheidsaspecten, zoals deze in voorliggende zienswijze zijn opgenomen. De effecten op de gezondheid, sociale (on)veiligheid en op maatschappelijke onrust als gevolg van de gaswinning en de seismiciteit blijven hiervan onverminderd onderdeel.

Voor onze zienswijze op de manier waarop wij vinden dat u deze heeft meegewogen, verwijst ik u vriendelijk naar de bijlage.

Met vriendelijke groet,

Voorzitter Veiligheidsregio Groningen.

Zienswijze

Op ontwerp-instemmingsbesluit Groningen gasveld 2018-2019

Van de Veiligheidsregio Groningen

Inhoud

| | | |
|--------|--|----|
| 1. | Inleiding..... | 2 |
| 2. | Veiligheid..... | 4 |
| 2.1 | Hanteren breed veiligheidsbegrip..... | 4 |
| 2.2 | Objectieve veiligheid..... | 4 |
| 2.2.1. | Toetsingskader objectieve veiligheidsrisico's..... | 4 |
| 2.2.2 | Veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen..... | 5 |
| 2.2.3 | Veiligheid (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve risico's..... | 6 |
| 2.3 | Subjectieve veiligheid..... | 8 |
| 2.3.1 | Sociale veiligheid, gezondheid, maatschappelijke onrust en grondrechten..... | 8 |
| 2.3.2 | Schade..... | 9 |
| 3. | Productie en seismiciteit..... | 12 |
| 3.1 | Productieniveau..... | 12 |
| 3.2 | Productieverdeling..... | 13 |
| 4. | Onzekerheden en overige omissies..... | 15 |
| 4.1 | Ontbrekende zaken..... | 15 |
| 4.2 | Omgaan met onzekerheden..... | 15 |
| 4.3 | Continuïteit in onderzoeken..... | 16 |
| 4.4 | Meet en Regelprotocol en HRA..... | 17 |

1. Inleiding

Op 24 augustus 2018 heeft u het ontwerpbesluit voor het Groningenveld voor het gasjaar 2018-2019 gepubliceerd. Aanleiding voor dit ontwerp is de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 15 november 2017¹ (verder: de ABRvS) waarbij uw vorige besluit en aangepaste besluit zijn vernietigd. Samengevat vindt de ABRvS dat uw besluiten onzorgvuldig tot stand zijn gekomen en niet goed zijn gemotiveerd.

Een belangrijke onderlegger onder het voorliggend ontwerpbesluit is het kabinetsbesluit van 29 maart 2018 om de gaswinning in Groningen zo snel mogelijk te beëindigen. Hiermee biedt het kabinet perspectief voor de toekomstige veiligheid van onze inwoners. In uw ontwerpbesluit zet u voor het komende gasjaar de eerste stap.

Toch zien wij aanleiding om een zienswijze in te dienen. Wij vinden nog steeds dat veiligheid van onze inwoners onvoldoende in beeld is en gewaarborgd. Zoals de ABRvS aangeeft gaat het bij veiligheid om meer dan objectieve veiligheid. Wij hanteren in deze zienswijze het door de Onderzoeksraad voor de Veiligheid (verder OvV) gebruikte brede veiligheidsbegrip. Wij verwachten - met de uitspraak van de ABRvS in gedachten - dat u zowel aan de objectieve als aan de subjectieve veiligheidsrisico's voor onze inwoners een zwaarwegend belang hecht.

Daarnaast vinden wij dat essentiële informatie ontbreekt. Wij hebben u in ons advies van 24 juli 2018 handreikingen gedaan om tot een (ontwerp)instemmingsbesluit te komen dat leidt tot transparantie en navolgbaarheid. Wij hebben hierbij onder meer aansluiting gezocht bij het nog vast te stellen artikel 52d lid 2 van het wetsvoorstel Wijziging van de Gaswet en de Mijnbouwwet betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld.

In de afweging in uw ontwerpbesluit bent u uitgebreid ingegaan op de belangen van leveringszekerheid. Die belangen zijn inzichtelijk gemaakt met behulp van het rapport van het Instituut voor veiligheid- en crisismanagement (COT). Daarentegen zijn de belangen, met betrekking tot de maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de winning van gas uit het Groningenveld, niet meegenomen in uw afweging. Ondanks ons advies bent u niet ingegaan op de impact op sociale (on)veiligheid, de gezondheid en de maatschappelijke onrust en daarmee niet op de maatschappelijke ontwrichting. Wij zijn van mening dat dit punt in uw definitieve besluit alsnog expliciet, inzichtelijk en navolgbaar moet worden gemaakt.

In Groningen is sprake van een fors gebrek aan vertrouwen en speelt het gevoel van onveiligheid een zwaarwegende rol. Wij hechten daarom zeer aan goede motiveringen onder het te nemen instemmingsbesluit omdat dit bijdraagt aan het herstel van vertrouwen bij ons als overheid maar vooral bij de inwoners van onze provincie. Uw instemmingsbesluit voor het niveau van gaswinning moet transparant en navolgbaar zijn voor iedereen. Uw besluit moet het vertrouwen geven dat de belangen van onze inwoners zwaar zijn meegewogen.

Daarnaast willen we met deze zienswijze erop aandringen dat ook toekomstige besluitvorming voldoende transparant wordt. Het gaat hierbij om de noodzaak dat onzekerheden verder verkleind

¹ ECLI:NL:RVS:2017:3156

worden en dat alle risico's in beeld worden gebracht en het 'niet meer winnen dan nodig' optimaal transparant is.

Omdat wij de door ons gegeven adviezen onvoldoende terug zien in uw ontwerpbesluit sluiten wij het door ons gegeven advies bij deze zienswijze, zodat u afwijkingen hiervan in uw definitieve instemmingsbesluit kunt overnemen of motiveren.

Tevens verzoeken wij u overeenkomstig artikel 3:50 Algemene wet Bestuursrecht (Awb) voor elk advies(onderdeel) van uw adviseurs aan te geven wat u wel of niet van hun advies overneemt en waarom u zaken naast zich neerlegt.

In deze zienswijze geven wij aan hoe u naar onze mening uw ontwerp-instemmingsbesluit dient aan te passen. Wij onderbouwen dit per thema. Onze zienswijze is gericht op het ontwerpbesluit, zoals deze is gepubliceerd waarbij paragraaf 1 t/m 7 integraal onderdeel uitmaken van het besluit dat in paragraaf 8 wordt verwoord.

Deze zienswijze wordt zowel naar voren gebracht door het bestuur van de Veiligheidsregio Groningen.

Wij vertrouwen erop dat u onze zienswijze behandelt conform de relevante bepalingen van de Awb en de overwegingen uit onze zienswijze (aangevuld met ons advies) transparant meeweegt in uw instemmingsbesluit.

2. Veiligheid

2.1 Hanteren breed veiligheidsbegrip

Wij hanteren voor veiligheid het brede veiligheidsbegrip zoals ook de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) dit in zijn rapport van 2015 heeft gedefinieerd. In deze zienswijze splitsen wij het begrip veiligheid daarom net als de OvV² in objectieve veiligheid (uitblijven van lichamelijk letsel als gevolg van aardbevingen) en subjectieve veiligheid (de gemoedsrust van de inwoners bij een dreigende verstoring van het woongenot en de hieruit voortvloeiende gezondheidsrisico's). Ook de ABRvS hanteert een breder veiligheidsbegrip zoals grondrechten op leven, privacy en het ongestoord genot van het eigendom en verbindt hier een zware motiveringsplicht aan. De Mijnraad adviseert u tevens in het advies van 30 juli 2018, waarin wordt verwezen naar het advies van 10 juni 2016, nadrukkelijk aandacht te hebben voor dit brede veiligheidsbegrip. De onderzoeken dienen zich te verbreden van een puur kwantitatieve benadering van het risico op overlijden naar methodes om, al dan niet kwantitatief, het risico op schade en maatschappelijke onrust systematisch in de besluitvorming mee te nemen. In het ontwerpbesluit zien wij deze verbrede benadering en aandacht voor veiligheid in brede zin niet terug. Dat vinden wij onbegrijpelijk omdat zowel Mijnraad als ABRvS u expliciet hebben opgedragen c.q. geadviseerd om dat wel te doen. U toetsingskader is breder dan alleen de instemmingsgronden van art. 36 Mijnbouwwet.

Wij vinden dat u:

1. in uw toetsing en afweging dit brede veiligheidsbegrip dient te hanteren.

2.2 Objectieve veiligheid

2.2.1. Toetsingskader objectieve veiligheidsrisico's

Om te kunnen toetsen of het risico van de gaswinning in Groningen aanvaardbaar is zal eerst bekend moeten zijn wat het risico is en op welke termijn mitigerende maatregelen (w.o. versterking) mogelijk zijn. Om dit te kunnen doen hebben wij vanaf 2015 meerdere malen gewezen op het ontbreken van een integraal risicobeleid waarin niet alleen de norm is opgenomen maar ook het beoordelings- en toetsingskader om aan te tonen dat wel of niet aan de norm wordt voldaan en de termijn waarop maatregelen genomen moeten zijn.

Op basis van de toelichting bij uw ontwerpbesluit concluderen wij dat ook nu nog voor een groot deel dit integrale risicobeleid ontbreekt terwijl u in uw brief van 2 mei 2016 heeft aangegeven dat begin 2017 sprake moet zijn van een consistent risicobeleid. Zo kennen wij nog steeds niet het volledige risicobeleid (norm, beoordelingskader en/of termijn) voor infrastructuur, waterkeringen, industrie en de cumulatieve aspecten.

Als voorbeeld noemen we de industrie waar een norm en beoordelingskader beschikbaar zijn. Er is echter geen termijn gesteld waarbinnen maatregelen getroffen moeten worden. Daarmee is op dit onderdeel uw risicobeleid niet compleet.

² OvV, *Aardbevingsrisico's in Groningen. Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over de gaswinning (1959-2014)*, februari 2015. <https://www.onderzoeksraad.nl/uploads/phase-docs/843/33ef77ab629erapport-gaswinning-groningen-nl-interactief.pdf?s=E0756C2B6D546B97171777E75CF24E38F84398AB>.

Wij vinden dat u:

2. zolang het volledig risicobeleid (norm, beoordelingskader en termijn) ontbreekt, u niet alle relevante feiten en belangen (de effecten) heeft onderzocht en meegewogen;
3. zo spoedig mogelijk tot een integraal risicobeleid moet komen.

2.2.2 Veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen

De ABRvS heeft duidelijk gemaakt dat daar waar het gaat om veiligheidsrisico's rondom grondrechten het van belang is om goede inschattingen te hebben van de mogelijke risico's. Dat kan bijvoorbeeld door bij de onderzoeken uit te gaan van marges of van een worst-case situatie. Bovendien brengen aard en schaal van de gevolgen van de gaswinning voor de grondrechten met zich mee dat er hoge eisen worden gesteld aan de motivering van het instemmingsbesluit.

In 2017 constateerde de ABRvS ook dat er geen duidelijkheid was over de aantallen te versterken gebouwen, de voortgang van de versterking of de termijn waarbinnen de versterking daadwerkelijk is afgerond. Afronding is van belang voor de onderbouwing van de gaswinning omdat dan is voldaan aan de veiligheidsnorm.

In de toelichting op uw ontwerpbesluit constateert u dat op korte termijn maatregelen moeten worden genomen voor gebouwen met een groter risico dan 10^{-4} per jaar. Deze gebouwen zijn er volgens de berekeningen van de NAM niet meer. Vervolgens concludeert u dat de 'gaswinning op het huidige niveau voldoet aan het risicobeleid, mits alle gebouwen met een individueel risico tussen 10^{-4} en 10^{-5} per jaar tijdig worden versterkt tot het niveau van de veiligheidsnorm'.

In uw eindconclusie constateert u dat het individueel risico in het gasjaar 2018-2019 in overeenstemming is met de norm van de commissie Meijdam en het kabinet, en u dit voor het gasjaar 2018-2019 aanvaardbaar acht.

Wij delen deze eindconclusie niet omdat uw toetsing onvolledig en onjuist is.

Wij vinden dat u de risico's niet op een juiste wijze toetst. Het kabinet heeft de veiligheidsnorm vastgesteld op een individueel risico van 10^{-5} per jaar. Dit is de norm waar aan u de risico's aan moet toetsen. U toetst nu aan het tijdelijke veiligheidsniveau van 10^{-4} per jaar dat bedoeld is om de periode vast te stellen waarbinnen mitigerende maatregelen getroffen moeten worden. Het risiconiveau van 10^{-4} per jaar zegt alleen iets over de snelheid waarmee maatregelen genomen moeten worden en niet of wel of niet voldaan wordt aan de veiligheidsnorm.

Wij concluderen dat er nog steeds geen duidelijkheid is over het aantal gebouwen dat niet aan de veiligheidsnorm voldoet en dus versterkt moet worden. Ook hebben we geen zicht op hoe deze aantallen zich zullen ontwikkelen, afhankelijk van de ontwikkeling van de seismiciteit.

De gebouwen in onze provincie zijn nog steeds niet veilig en onze inwoners weten al vanaf 2012 (beving in Huizinge) dat ze minder veilig zijn dan in de rest van Nederland. Dat is door de commissie Meijdam in 2015 bevestigd. Het kabinet heeft vervolgens besloten dat de inwoners in Groningen net zo veilig moeten kunnen wonen als in de rest van Nederland en dat heeft geresulteerd in de veiligheidsnorm van 10^{-5} per jaar. Omdat de versterking niet per direct in zijn geheel gerealiseerd kon worden heeft het kabinet besloten dat inwoners maximaal 5 jaar een hoger risico mogen lopen dan

10^{-5} per jaar. Voor inwoners die een hoger risico lopen dan 10^{-4} per jaar moeten op veel kortere termijn maatregelen worden getroffen.

Wij vinden dat u er onterecht vanuit gaat dat aan de voorwaarde voor veiligheid - namelijk tijdige versterking - is voldaan. U geeft aan dat de versterking binnen bestuurlijk vastgestelde termijn moet plaatsvinden. Dit terwijl wij in het Meerjarenprogramma aardbevingsbestendig en kansrijk Groningen (MJP) hebben afgesproken dat het moment van inspectie de start van de versterking inluidt en de versterking binnen vijf jaar vanaf het inspectiemoment gerealiseerd moet zijn. Het ontwerpbesluit is getoetst aan de resultaten van de Hazard Risk Assessment (HRA). Dat geeft geen duidelijkheid over wanneer de termijn van 5 jaar ingaat en eindigt omdat bij de HRA geen sprake is van inspecties. Op grond van de HRA kunnen ook geen individuele gebouwen worden geïdentificeerd waarmee voor bewoners ook niet bekend is of er tijdig wordt versterkt.

Bovendien staan we aan het begin van nog steeds een grootschalige versterkingsopgave. We verwachten niet dat de versterkingsopgave binnen de looptijd van dit besluit is gerealiseerd. Daarmee wordt dus komend gasjaar geen wezenlijke afname van het risico voor de veiligheid van omwonenden gerealiseerd.

Wij vinden ook dat uw toets onvolledig is omdat u de risico's van de volledige bandbreedte van de productie (zie 3.1.) niet in beeld heeft gebracht en dus ook niet afgewogen heeft. NAM doet namelijk wel berekeningen voor de scenario's van een warm, gemiddeld en koud jaar, maar niet voor een hoger productieniveau als gevolg van een geringere stikstofconversie en onvoorziene omstandigheden. Dat staat u in uw instemmingsbesluit wel toe.

Wij vinden dat u niet alleen de bandbreedte maar ook de onzekerheden binnen de berekeningen van de veiligheidsrisico's onvoldoende heeft meegewogen in uw besluit (zie 3.1 en 4.2). Daarmee heeft u geen gehoor gegeven aan het advies van de ABRvS om uit te gaan van een worst-case situatie.

Wij vinden dat u:

4. de risico's voor de veiligheid van inwoners in en rondom gebouwen volledig in beeld moet hebben;
5. deze veiligheidsrisico's moet toetsen aan de enige veiligheidsnorm, namelijk 10^{-5} ;
6. in uw besluit deze risico's als gevolg van onzekerheden en bandbreedte in voldoende mate moet meewegen;
7. in uw besluit moet aangeven vanaf welk moment de termijn ingaat en eindigt om te voldoen aan de veiligheidsnorm van 10^{-5} ;
8. in uw besluit de voortgang van de versterkingsoperatie moet meewegen.

2.2.3 Veiligheid (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve risico's

Wij constateren dat u in afwijking van de adviezen van de Tcbb en de Mijnraad, niet volledig bent in wat de veiligheidsrisico's zijn met betrekking tot (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve risico's (ketenrisico's). U heeft deze risico's slechts ten dele in beeld gebracht, niet getoetst of niet kunnen toetsen aan risicobeleid hierover en vervolgens niet in uw afweging meegenomen.

De OvV verstaat onder het voorzorgprincipe “de manier van omgaan met onzekerheid: het onderkennen van onzekerheden, daarover communiceren en in samenspraak met de risicodragers en deskundigen zoeken naar manieren van beheersing van het risico”. Dit voorzorgprincipe komt ons inziens onvoldoende tot uiting in het ontwerpbesluit. Hierbij gaat het om de onzekerheden die er zijn voor de volledige bandbreedte van de toegestane productie en binnen de berekeningswijze voor de waterveiligheid, de veiligheid van overige kritische infrastructuur en de veiligheid van de industrie. Weliswaar heeft u een HRA laten opstellen en bent u van plan dit jaarlijks te laten doen, maar de HRA gaat niet over de effecten van gaswinning op kritische (water)infrastructuur en de industrie.

Uit onderzoek blijkt dat de huidige en verwachte effecten van aardbevingen en bodemdaling (door gaswinning) op waterkeringen en kunstwerken op dit moment minimaal te noemen zijn. Niettemin is er nog sprake van grote onzekerheid over de cumulatieve effecten van aardbevingen- en bodemdaling en de risico's die dat mogelijk oplevert voor de waterveiligheid, de veiligheid van overige kritische infrastructuur en de veiligheid van de industrie in de regio Groningen en in de rest van Nederland. Dat u voornemens bent de gaswinning af te bouwen, doet daar niet aan af. U heeft aangekondigd dat u, voordat het instemmingsbesluit wordt genomen, terug komt op de cumulatieve effecten (mede op basis van een advies van het hooglerarenpanel). Wij verwachten dat u de uitkomsten van het onderzoek naar de cumulatieve effecten meeweegt en aangeeft binnen welke termijn u welke maatregelen neemt

Wij volgen overigens Mijnraad niet in haar advies dat niet NAM maar een overheidsorgaan dit onderzoek moet gaan uitvoeren. NAM is als vergunninghouder en uitvoerder van het winningsplan gehouden om risico's in kaart te brengen. Dit geldt ook voor de mogelijke cumulatieve effecten. Voor de Veiligheidsregio Groningen is het in beeld hebben van deze risico's en cumulatieve effecten belangrijke input bij het opstellen van het regionaal risicoprofiel.

Voorts bent u in uw ontwerp-instemmingsbesluit niet ingegaan op ons advies om aanvullend onderzoek uit te laten voeren naar de veiligheid van de waterkeringen indien de bevingscontouren en Probabilistic Seismic Hazard Analysis (PSHA) aanzienlijk wijzigen of verschuiving van de aardbevingsdichtheid op zal treden. U dient voordat u tot een definitief besluit komt uitsluitel te geven of wijziging van bevingscontouren en PSHA te verwachten zijn en indien die mogelijkheid zich voordoet in het instemmingsbesluit NAM te verplichten bij aanzienlijke wijziging van de bevingscontouren en PSHA aanvullend onderzoek te laten doen naar de waterveiligheidsrisico's om daarop mogelijke mitigerende maatregelen te nemen.

U verwijst naar twee rapporten uit 2017 (NAM, *Overzicht Voornaamste Risico's Industriële Installaties, Infrastructuur en waterkeringen*; en het rapport van Antea, *Kwalitatieve risicoanalyse infrastructuur Groningen*). Deze rapporten zijn beschrijvend van aard en geven geen duidelijkheid over welke daadwerkelijke risico's voor onze regio nu aan de orde zijn. U heeft dus niet alle risico's in beeld.

Wij vinden dat u:

9. de risico's voor de veiligheid van inwoners met betrekking tot (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve effecten volledig in beeld moet hebben;
10. een volledig toetsingskader (norm, kader en termijn) voor deze risico's moet hebben om te kunnen toetsen;

11. dat u in uw besluit deze risico's als gevolg van onzekerheden en bandbreedte in voldoende mate moet meewegen;
12. in uw besluit de voortgang van de mitigerende maatregelen moet meewegen.

2.3 Subjectieve veiligheid

2.3.1 Sociale veiligheid, gezondheid, maatschappelijke onrust en grondrechten

Wij hebben in ons advies met nadruk aangegeven dat de veiligheidsrisico's zich niet beperken tot de seismische dreiging (en daaraan verbonden versterking) en tot de risico's met betrekking tot leveringszekerheid.

De impact door de gaswinning heeft geleid, en leidt nog steeds tot grote zorgen over sociale (on)veiligheid, gezondheidseffecten en maatschappelijke onrust. Recent werd bijvoorbeeld uiting gegeven aan maatschappelijke onrust: eind augustus vond in de regio een meerdaagse demonstratie plaats, waarbij 'burgerlijke ongehoorzaamheid' het thema was en werd toegewerkt naar een zitactie van enkele honderden demonstranten uit binnen- en buitenland bij een tankenpark van NAM in Farmsum.

Diverse onderzoeken hebben gevolgen van de gaswinning over het welzijn van onze inwoners laten zien. De OvV publiceerde hierover in 2015 een rapport, waarin o.a. herstel van vertrouwen en inspraak van bewoners van Groningen hierover werd aanbevolen. In 2017 concludeerde de OvV in een opvolging van zijn rapport dat zijn aanbevelingen uit 2015 niet of onvoldoende waren nagekomen. De Kinderombudsman vroeg in 2017 nadrukkelijke aandacht voor de 30.000 kinderen in het gebied en stelde dat er te weinig aandacht is voor de kinderen en jongeren in het aardbevingsgebied³. Uit het onderzoek 'Aardbeving en Gezondheid 2016'⁴ komt naar voren dat meer dan 110.000 inwoners in een huis met aardbevings schade wonen. Het onderzoek legt een directe relatie tussen de gevolgen van de gaswinning en nadelige gevolgen voor de gezondheid. In januari 2018 verscheen het rapport 'Gronings perspectief', waarin verontrustende cijfers werden gepresenteerd over stress-gerelateerde klachten bij 10.000 inwoners van Groningen als direct gevolg van meervoudige schade door bevingen en de afhandeling hiervan⁵. Op 6 juni 2018 is een aanvullend onderzoek van Gronings Perspectief gepubliceerd dat is opgesteld naar aanleiding van de aardbeving in Zeerijp en de maatschappelijke impact heeft onderzocht⁶.

De ABRvS heeft geoordeeld dat u in uw instemmingsbesluit moet beoordelen of, ter bescherming van het recht op leven, het recht op respect voor het privéleven en de woning en het recht op eigendom, (verdere) beperkingen aan de gaswinning moeten worden voorgeschreven. Uw afweging dient blijk te geven van een redelijk evenwicht tussen enerzijds de door die grondrechten beschermde belangen van burgers en anderzijds de betrokken algemene belangen. In de afweging in uw ontwerpbesluit gaat u volledig voorbij aan de fundamentele rechten van de omwonenden, te weten artikel 2 en 8 EVRM en artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM (recht op leven, recht

³ Vaste grond gezocht (*kinderen en jongeren in het aardbevingsgebied*), Kinderombudsman, 2017.

⁴ Aardbevingen en Gezondheid 2016, gezondheidsmonitor GGD Groningen en Rijksuniversiteit Groningen, oktober 2017.

⁵ Gevolgen van bodembeweging voor Groningers (*ervaren veiligheid, gezondheid en toekomstperspectief 2016-2017*), Gronings Perspectief, 2018.

⁶ De maatschappelijke impact van de beving van Zeerijp (*ervaren veiligheid, gezondheid en toekomstperspectief*), Gronings Perspectief, 2018.

op privéleven en wonen en recht op eigendom). De enkele vaststelling van uw voornemen de gaswinning af te bouwen doet onvoldoende recht aan het bovenstaande oordeel van de ABRvS.

Tevens gaat u in de afweging in uw ontwerpbesluit volledig voorbij aan de rechten van kinderen. U dient in overeenstemming met het VN-Kinderrechtenverdrag in uw besluit het belang van het kind een eerste overweging te laten zijn. Kinderen hebben ook het recht op leven en op een ongestoorde ontwikkeling (conform artikel 6 van VN-Kinderrechtenverdrag). Deze belangen die tot uitdrukking worden gebracht door de Kinderombudsman in haar rapport 'Vaste grond gezocht'⁷ zijn niet meegewogen in uw afweging, noch heeft u kinderen die in de regio woonachtig zijn, conform artikel 12 van het VN-Kinderrechtenverdrag laten participeren in uw besluitvorming. U dient derhalve in uw afweging heel goed te motiveren dat andere belangen zwaarder wegen dan het belang van de kinderen, die dagelijks te kampen hebben met het gevoel van onveiligheid. Hoe kunt u voorkomen dat u met uw besluit de ontwikkeling van kinderen (conform artikel 6 van het VN-Kinderrechtenverdrag) schaadt?

Gelet hierop hanteert u in uw ontwerpbesluit een te beperkt begrip van veiligheid. U geeft aan dat de impact op sociale (on)veiligheid, gezondheid en maatschappelijke onrust heeft bijgedragen aan uw besluit om de gaswinning af te bouwen. U geeft niet aan wat de gevolgen van dit besluit zijn voor de subjectieve veiligheid en hoe u dat afweegt tegenover andere belangen.

Wij vinden dat u:

13. de gevolgen van gaswinning op subjectieve veiligheid in beeld moet brengen en moet afwegen ten opzichte van andere belangen;
14. in uw afweging duidelijk moet maken in hoeverre u voorkomt dat u artikel 2 en 8 EVRM en artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM schendt;
15. in uw afweging kenbaar het belang van het kind, zoals verwoord in het rapport van de Kinderombudsman, en zoals vereist door artikel 3 van het VN-Kinderrechtenverdrag, moet wegen en duidelijk moet aangeven wanneer en waarom u andere belangen zwaarder vindt wegen.

2.3.2 Schade

De ABRvS heeft in haar uitspraak uitdrukkelijk gesteld dat er aan de motivering van de minister hoge eisen moeten worden gesteld omdat grondrechten op leven (veiligheid), privacy (aantasting van het leefklimaat) en het ongestoord genot van eigendom aan de orde zijn. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat regelingen voor schadevergoeding de nadelige gevolgen wel verzachten. Maar dat deze hier naar aard en schaal dermate groot zijn dat zij een zwaarwegend belang vormen dat in het nadeel van de gaswinning pleit.

U had het ontstaan van schade, het verder beperken van schade en de voortgang van de schadeafhandeling daarom uitdrukkelijk in uw besluitvorming moeten betrekken.

In de motivering van het ontwerpbesluit wordt niet ingegaan op de punten in ons advies die zijn genoemd met betrekking tot schade. U constateert slechts dat de schade de komende jaren zal afnemen, waarbij het aantal schadegevallen onder het verwachte schadeniveau van het

⁷ De Kinderombudsman, 'Vaste grond gezocht', oktober 2017, <https://www.dekinderombudsman.nl/ul/cms/fck-uploaded/2017.KOM010Vastegrondgezocht.pdf>.

winningsplan Groningen gasveld 2016 uitkomt en u onderschrijft de noodzaak van een vlotte afhandeling van de schades.

Schadeafhandeling

U gaat niet in op de huidige situatie waarbij er voorlopig geen zicht is op een vlotte afhandeling. Bovendien is naast voortgang in de afhandeling ook van belang dat de afhandeling op rechtvaardige, onafhankelijke wijze plaatsvindt met de menselijke maat als uitgangspunt. Ook schade aan monumenten wordt door u niet genoemd.

De Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen heeft te kampen met een zeer grote achterstand van zo'n 17.000 schademeldingen. Daarnaast is tot op heden niet inzichtelijk of de Commissie in haar besluitvorming daadwerkelijk ruimhartig is en uit gaat van de menselijke maat.

Het wetsvoorstel dat het tijdelijke besluit Mijnbouwschade zal gaan vervangen regelt vooral formele aspecten en niet de menselijke kant. De procedurele bepalingen lijken lange doorlooptijden en een formalistische benadering van gedupeerden mogelijk te maken. Ook gaat het wetsvoorstel alleen over schadevergoeding in geld, niet over schadevergoeding in natura. Dat laatste blijft privaatrechtelijk van aard.

Nu voorlopig geen zicht is op een vlotte schadeafhandeling en er ook geen zicht is op rechtvaardige en onafhankelijke schadeafhandeling met oog voor de menselijke maat, had u dit moeten mee wegen in uw afweging van het vergunde productievolume. De trage voortgang in de schadeafhandeling heeft ook tot gevolg dat er geen maatregelen worden getroffen om vervolgschade te voorkomen. Daardoor kunnen acuut onveilige situaties ontstaan.

Ontstaan schade

In de aanvulling van het winningsplan van 2 juli 2018 geeft NAM haar prognose over het optreden van schade. Hieruit blijkt duidelijk dat het komende gasjaar een toename van de kans op het optreden van schade wordt verwacht (DS1, DS2 en DS3 schade).

Uit het vorige winningsplan is naar voren gekomen dat het aantal berekende schades geen tred houdt met het aantal van de gemelde schades, dat vele malen hoger is. Daarnaast is dit rapport door geen van de adviseurs inhoudelijk beoordeeld. Wij gaan er derhalve vanuit dat de berekeningen een onderschatting geven, maar wel aantonen dat er een toename van schades in het komende gasjaar te verwachten is (in lijn met de toename van de seismiciteit).

Daar komt nog bij dat in het ontwerpbesluit vergunde niveau een hogere seismiciteit levert als wordt uitgegaan van een gemiddeld temperatuurverloop en ook hogere productieniveaus mogelijk maakt die een aanzienlijke stijging van de seismiciteit en daarmee kans op bevingen en schades met zich meebrengt.

Wij vinden dat u:

16. moet aangeven hoe u voorkomt dat schade optreedt en wat u aanvaardbaar vindt;
17. de opgetreden en verwachte schades (in aard en omvang) en de afhandeling daarvan als zwaarwegend belang moet afwegen bij uw besluit net als het ontstaan van onveilige situaties omdat geen (tijdige) schadebeperkende maatregelen worden getroffen;
18. de bescherming van de grondrechten, expliciet en transparant, zo dient te betrekken in uw afweging dat dit leidt tot een veilig en verantwoord niveau van gaswinning;

19. in uw definitieve besluit alsnog expliciet, inzichtelijk en navolgbaar dient te maken welke afweging u maakt ten aanzien van de effecten van de gaswinning.

3. Productie en seismiciteit

De veiligheidsrisico's voor onze inwoners als gevolg van de aardbevingen worden bepaald door de verwachte ontwikkeling van de seismiciteit voor het komende jaar. De seismiciteit is vervolgens weer afhankelijk van het uiteindelijke productieniveau en de productieverdeling.

3.1 Productieniveau

U geeft in uw ontwerpbesluit aan dat u de productiehoeveelheid vaststelt op 19,4 miljard m³ bij een jaar met een gemiddeld temperatuurprofiel, waarbij u de nodige flexibiliteit geeft om altijd aan de leveringszekerheid te voldoen. De uiteindelijke gasproductie voor het komende jaar is daarmee afhankelijk van de volgende variabelen:

- Het jaarlijks temperatuurverloop;
- De stikstofinzet;
- Onvoorziene omstandigheden.

Gelet op de temperatuurafhankelijkheid en de afhankelijkheid van de beschikbare inzet van stikstof-conversiecapaciteit is het onontbeerlijk nu inzicht te hebben in de te gebruiken graaddagenformule en de mogelijk stikstof-inzet-afhankelijkheid van deze formule, om zicht te krijgen op de bandbreedte van de hoeveelheid gas, die gewonnen moet worden.

In het ontwerpbesluit ontbreekt de graaddagenformule en ook het zicht op de stikstof-inzet-afhankelijkheid van deze formule. Hiermee is onduidelijk of de veiligheidsrisico's bij een onvoorzien lage inzet van stikstof-conversiecapaciteit en een gelijktijdig extreem koud jaar voor u acceptabel zijn. Dit zien wij als een grote tekortkoming.

Mocht nu de stikstof-inzet van Wieringermeer en Ommen, de base-load locaties, substantieel onder de 92,5 % geraken, dan voorziet artikel 2, derde lid, in een theoretische ongelimiteerde toename van de gasproductie uit het Groningenveld; er staat dat de in het eerste lid aangegeven gasproductie naar rato wordt verhoogd bij een lagere stikstof-inzet dan 92,5 %.

Dit is dus naar ons inzicht iets anders dan de zogenaamde "strikte begrenzing" van de gaswinning, die u in uw toelichting noemt.

Wij zijn van mening dat er gelet op de onzekerheid van de risico's in een dergelijke hierboven omschreven situatie in artikel 2 een limiet wat betreft de gaswinning moet worden aangebracht.

In de voorgaande instemmingsbesluiten van 30 september 2016 en 24 mei 2017 was er sprake van een gelimiteerde gasproductie.

In ons advies hebben wij aangegeven dat u als minister sturing op GTS en GasTerra moet hebben om te bewerkstelligen dat beide commerciële organisaties uitvoering geven aan het uitgangspunt "niet meer dan nodig winnen". In uw toelichting geeft u aan dat dit niet in het instemmingsbesluit thuis hoort en dat u een voorstel voor wijziging van de Mijnbouwwet en Gaswet in voorbereiding hebt. U geeft hierbij echter niet aan dat u de door ons aangegeven sturing hieraan zult toevoegen. Om de gaswinning zo spoedig mogelijk naar beneden te brengen is dit een voorwaarde. U kunt dus niet voor dit en toekomstige besluiten maximaal sturen op "niet meer dan nodig winnen". Ook de Mijraad heeft u op dit punt geadviseerd om 'rond' het huidige instemmingsbesluit te preciseren welk instrumentarium onder de huidige Mijnbouwwet en Gaswet u heeft om GTS en GasTerra aanwijzingen te geven.

Wij betwijfelen ook of GTS (voldoende) bevoegdheden heeft om GasTerra aanwijzingen te geven zoals u voorschrijft in artikel 2, lid 5 van uw ontwerpbesluit. In ieder geval is onduidelijk wie (U, NAM, GTS, GasTerra?) uiteindelijk bevoegd is om te beslissen over het productievolume en/of de productieverdeling. Evenmin is duidelijk welke criteria daarvoor gelden en welke rechtsbescherming wij en burgers hebben indien besloten wordt de productie binnen de marges van dit instemmingsbesluit (fors) te verhogen.

Op basis van de oude graaddagenformule en informatie uit GTS rapporten komen we tot de volgende inschatting voor de bandbreedte aan gasproductie (in miljard Nm³ per jaar).

| Variabelen | gemiddeld | Warm | Koud |
|---|-----------|------|------|
| Basispad kabinet | 19,4 | 15,7 | 25,7 |
| Lagere stikstofinzet 85%* | +1,2 | +1,1 | +1,1 |
| Onvoorzien | +1,5 | +1,5 | +1,5 |
| Totaal productie | 22,1 | 18,3 | 28,3 |
| *in principe is een lagere stikstofinzet met dit besluit mogelijk en daarmee een hogere productie | | | |

Uit de aanvulling op het winningsplan van NAM blijkt dat bij een productie van 19,4 miljard m³ de verwachte seismiciteit in de regio enigszins toeneemt ten opzichte van vorig jaar (maximale grondversnelling van 0,16g naar 0,17g). Bij een productie van 25,7 miljard m³ (koud jaar) is een duidelijke toename van de seismiciteit te verwachten (figuur 4.2). Hierbij valt tevens op dat de toename van de dreiging niet overal gelijkmatig verloopt (figuur 4.8a). Voor een warm jaar (15,7 miljard m³) neemt de seismische dreiging af.

In de aanvulling op het winningsplan zijn geen hogere productieniveaus doorgerekend zodat onduidelijk is wat de dreiging is bij de maximaal door de minister toegestane niveaus. Dat is in strijd met de uitspraak van de ABRvS, op grond waarvan u gezien de enorme impact van de gaswinning bij dergelijke onzekerheden moet uitgaan van een worst-case situatie.

Wij vinden dat u:

20. duidelijkheid moet bieden over de bandbreedte van de toegestane productie;
21. de bovengrens van deze bandbreedte in een voorschrift bij het instemmingsbesluit moet limiteren;
22. risicobeoordelingen moet doorrekenen en baseren op de worst case situatie (bijvoorbeeld koud jaar en weinig stikstof);
23. dit besluit alleen kan nemen als voldoende geborgd is dat GTS en GasTerra kunnen worden gehouden aan minimaliseren van de gaswinning uit Groningenveld;
24. inzicht moet geven in de verwachte seismische dreiging voor het maximale toegestane productieniveau en dit moet betrekken in uw afweging over de subjectieve en objectieve veiligheid.

3.2 Productieverdeling

U geeft in uw toelichting aan dat u voorschriften heeft opgenomen aan de productieverdeling en productief fluctuaties om de nadelige gevolgen van de gaswinning zoveel mogelijk te beperken. Wij zien de voorschriften over productieverdeling echter niet terug in uw besluit. U geeft wel in de

toelichting uw voorkeur aan voor de in NAM genoemde productie-inzet 1 omdat dit tot een lagere seismiciteit zou leiden dan productie-inzet 2.

SodM heeft geen advies hierover gegeven omdat zij de berekeningswijze van NAM onvoldoende vindt om te bepalen welke productiestrategie tot de laagste seismiciteit leidt. Zij heeft daarom aan NAM verzocht om een nieuwe berekening te maken en geven aan dat zij later met een advies komen.

Een andere productieverdeling levert een andere dreigingskaart op en nog veel relevanter bij dit besluit daarmee ook een ander risicobeeld en verwachtingswaarde. Wij lezen in het rapport van NAM van december 2017⁸ over deze productieverdeling dat hierdoor verschillen in het risicobeeld kunnen optreden met een variatie van 15%. Bij de verlaging van de seismiciteit heeft NAM in dit rapport laten zien dat dat op verschillende manieren kan. Zo kan gestuurd worden op zo min mogelijk overlast (een zo laag mogelijk aantal bevingen), of een zo laag mogelijke maximale grondversnelling of op een zo laag mogelijk totaal risico.

In het winningsplan is uitgegaan van een bepaalde productieverdeling. Daarnaast heeft NAM in haar operationele strategie een tweetal varianten doorgerekend. Wij kunnen op dit moment niet goed beoordelen welke productieverdeling met uw besluit wordt vastgelegd, mede gelet op het nog te ontvangen advies van het SodM. Afhankelijk van de productieverdeling zal het zwaartepunt van de seismiciteit (i.e. de ruimtelijke verdeling) op een andere plek liggen. De uitkomsten zullen daarom afhankelijk zijn van de lokale seismiciteit in relatie tot de lokale bevolkingsdichtheid.

Wij vinden dat u:

25. in uw voorwaarden moet opnemen welke productiestrategie wordt ingezet en dit adequaat moet onderbouwen;
26. inzicht dient te verschaffen over de seismiciteit en de effecten van deze productieverdeling voor de bandbreedte van de toegestane productie daarbij uitgaande van de maximale bandbreedtes en worst-case scenario;
27. in uw keuze voor de productieverdeling voldoende moet toelichten wat dit voor de objectieve en subjectieve veiligheidsrisico's betekent waarbij ook de lokale verschillen aan de orde moeten komen.

⁸ Optimisation of the Production Distribution over the Groningen Field tot reduce Seismicity, dec 2017, NAM B.V.

4. Onzekerheden en overige omissies

Wij constateren dat er documenten en informatie ontbreken in uw ontwerpbesluit. Het ontwerpbesluit is daarmee onzorgvuldig tot stand gekomen. Bovendien kan er niet volledig gebruik worden gemaakt van rechtsmiddelen omdat we pas in een later stadium (bekendmaking definitief besluit) kennis kunnen nemen van de ontbrekende zaken.

4.1 Ontbrekende zaken

U geeft in uw ontwerpbesluit aan dat nog niet alle documenten en informatie beschikbaar zijn. Wij komen tot de volgende niet-limitatieve opsomming van ontbrekende zaken:

- graaddagen en stikstofafhankelijke formule;
- uitvoering van bouwkundig versterken (verduidelijking vaststelling precieze aantal gebouwen en de wijze van versterking);
- de optimalisatie van de productieverdeling met behulp van de NAM-modelversie V5, zoals SodM heeft opgedragen in haar brief van 20 februari 2018;
- de inmiddels geactualiseerde versie van het Meet- en Regelprotocol-2018, zoals SodM in haar brief van 30 juli 2017 aan u heeft geadviseerd en zoals door u in uw brief van 2 oktober 2017 aan NAM is opgedragen;
- separaat advies van Hooglerarenpanel over cumulatieve effecten bij impact van bevingen op infrastructuur.

Volledigheid van het winningsplan-2016-2018.

Wij betwijfelen sterk of de nu gepresenteerde stukken, waarop u uw ontwerpbesluit baseert, wel compleet zijn in het licht van de Mijnbouwwet. NAM heeft aanvullingen gedaan op het winningsplan 2016 waarbij bijvoorbeeld heel hoofdstuk 5 van het Winningsplan 2016 is komen te vervallen. Het is voor ons niet meer overzichtelijk wat nu nog geldt en wat niet.

4.2 Omgaan met onzekerheden

De ABRvS was in november 2017 van mening dat er onvoldoende kennis was over de risico's voor personen. Bovendien constateerde de ABRvS dat het risico vervolgens niets zegt over de aanvaardbaarheid ervan. Zeker als het gaat om aannames, onzekerheden en bandbreedtes. De ABRvS ziet aannames als alternatief voor het feitelijk weten en stelt dat in de aannames de risicobeoordeling dan moet worden gebaseerd op marges of worst-case situatie.

Wij constateren dat ook nu nog onvoldoende kennis is over alle veiligheidsrisico's. U geeft in uw ontwerpbesluit aan dat, naar uw mening, de veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen aanvaardbaar zijn.

De uitkomst van risicoberekeningen is afhankelijk van de volgende onzekerheden of marges:

- Onzekerheden binnen de gehanteerde modellen/beoordelingskaders;
- Onzekerheid over het definitief productieniveau;
- Onzekerheid over de productieverdeling.

U geeft aan dat u bij de risicoberekening uitgaat van de verwachtingswaarde. SodM pleit er juist voor om zolang de onzekerheden nog zo groot zijn uit te gaan van de in de berekeningen aangegeven onzekerheidsmarge (P90) bij de beoordeling van de risico's. De Mijnraad geeft aan dat de onzekerheden over het productieniveau en de verdeling niet op die manier mogen worden verdisconteerd. Dat laat onverlet dat binnen de berekeningen (bijvoorbeeld HRA, NPR, industrie, waterkeringen) nog diverse onzekerheden bestaan. Dat deze onzekerheden groot zijn laat de berekening van het veiligheidsrisico in en rondom gebouwen zien. Hierbij is de bandbreedte van de onzekerheden binnen de berekeningen in beeld gebracht: de verwachtingswaarde van het aantal gebouwen dat niet voldoet aan de veiligheidsnorm bedraagt 1500 gebouwen terwijl de onzekerheidsmarge zoals voorgesteld en onderbouwd door SodM op een aantal van 7.200 gebouwen uitkomt. Dat laat zien dat in de meest "zekere" berekening de onzekerheidsmarge nog enorm groot is.

U geeft tevens niet aan op basis van welk productieniveau verwachtingswaarden moet worden berekend. Op dit moment zijn deze verwachtingswaarden alleen bekend van de veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen. Daarbij heeft NAM per productieniveau (warm, koud en gemiddeld temperatuurverloop) een verwachtingswaarde berekend. Er is in dit verband verder geen risicoberekening uitgevoerd voor de in uw besluit toegestane maximale productie zodat hiervan de verwachtingswaarde noch de onzekerheidsmarge (P90) bekend is.

In uw ontwerpbesluit geeft u aan dat zowel SodM als Mijnraad in hun advies een onzekerheidsmarge toepassen. Maar u geeft ook aan dat zij dat doen vanuit verschillende gedachten. Vervolgens schrijft u dat u de keuze van de Mijnraad navolgbaar vindt en deze volgt. In het ontwerpbesluit staat echter niet waarom u deze keuze navolgbaar vindt en wat er niet-navolgbaar is aan de toepassing waarvoor SodM kiest. Vervolgens schrijft u dat de onzekerheidsmarge daarmee niet bedoeld is als een de-facto verhoging van de veiligheidsnorm, maar deel uit maakt van uw brede veiligheidsbeleid. Wij kunnen uit de tekst van het ontwerpbesluit niet opmaken wat u hiermee bedoelt. Het wel of niet toepassen van dergelijke marges kan echter voor veel woningeigenaren bepalend zijn. Het bepaalt of een pand wel of niet aan de veiligheidsnorm voldoet. Daarmee is het van belang dat hier een goede en navolgbare afweging wordt gemaakt.

Wij vinden dat u:

28. onvoldoende rekening houdt met onzekerheden, bandbreedtes en marges in uw besluit;
29. duidelijkheid moet bieden over productieverdeling, de bandbreedte van de toegestane winning en de onzekerheidsmarges binnen de modellen zelf, en de effecten daarvan op subjectieve en objectieve veiligheid.

4.3 Continuïteit in onderzoeken

SodM geeft in haar advies over de versterking van juni 2018 aan dat nog steeds niet alle bekende onzekerheden volledig en consistent worden meegenomen in de modellen die NAM hanteert. Daarnaast zijn de keuzes in de gebruikte modellentrein niet volledig beschreven. Deze keuzes brengen daarmee onzekerheid met zich mee die nu niet is te definiëren. Deze bekende en onbekende onzekerheden kunnen zowel tot een onderschatting als een overschatting van de berekeningen leiden. SodM concludeert dat de modellentrein nog niet voldoende robuust is. TNO is bezig de modellentrein van NAM na te bouwen.

Echter wij zien geen enkele garantie dat op korte termijn het noodzakelijke onderzoek en de verbeteringen door gaan. Zeker met de toezegging van u dat NAM op afstand komt zal de drijfveer om haar uitgebreide onderzoeksprogramma in de lucht te houden, afnemen. Het onderzoeksprogramma van NAM gaat hierbij verder dan alleen de verbetering van de modellentrein. Wij pleiten al jaren in onze zienswijze voor onafhankelijkheid in het onderzoek. Het is daarom van belang dat bij de ingezette transitie de kennis en kunde (zie SDAP van NAM) niet verloren gaat. Wij vinden daarom dat u zorg moet dragen dat een onafhankelijke partij het onderzoeksprogramma van NAM gaat overnemen. Dit mag echter niet ten koste gaan van de continuïteit in de nu nog noodzakelijke verbeteringen.

Wij vinden dat u:

30. in uw instemmingsbesluit duidelijkheid moet bieden over de continuïteit van de noodzakelijke onderzoeken;
31. hiertoe voorwaarden in uw besluit dient op te nemen;
32. voldoende concreet moet aangeven wat het toekomstige perspectief is in de verbetering van de lopende onderzoeken en de ondernomen stappen om alle onderzoeksprogramma's onafhankelijk te kunnen laten uitvoeren.

4.4 Meet en Regelprotocol en HRA

Het Meet- en Regelprotocol (MRP) is in 2016 separaat van het Winningsplan 2016 door NAM ingediend. Wij concluderen dat dit ten behoeve van de besluitvorming in 2018 in stand is gebleven. Volgens SodM geldt het MRP als invulling van de zorgplicht op schade en risico's. Het vormt een essentieel sturingselement voor de beheersing van de seismische risico's als gevolg van de gasproductie uit het Groningenveld. NAM gebruikt het MRP ook om de meetgegevens te toetsen aan de diverse modellen en daarmee de modellen te kunnen verbeteren. Het MRP is dan ook meer dan het, in de Mijnbouwwet vereiste, meetplan.

Dit onderschrijven wij in zijn algemeenheid en in het bijzonder wanneer het gaat om onverwachte seismische ontwikkelingen, die nopen tot ingrijpen. Door de openbare rapportages ontstaat hierover ook meer transparantie.

Het lijkt ons onontkoombaar dat gelet op alle ontwikkelingen ook de verschillende signaalparameters en hun respectievelijke drempelwaarden in een nieuw licht worden gezien en mogelijk worden aangepast. Het betreft hier dan ook signaalparameters voor schade. Over de aanpassing van signaalparameters is in het ontwerpbesluit geen informatie opgenomen.

Uitsluitend een verplichting tot het rapporteren (art. 5 van het ontwerpbesluit) lijkt ons een onvoldoende invulling van het volledig benutten van het MRP, zoals ook de Tcbb in haar advies van 10 juli 2018 u heeft geadviseerd.

Wij verzoeken u nadrukkelijk bij de aanpassing betrokken te worden.

In de nota naar aanleiding van het verslag van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat, d.d. 22 juni 2018 over het wetsvoorstel minimaliseren gaswinning Groningen, geeft u aan dat de grondslag voor een MRP in de Mijnbouwwet ligt verankerd en dat de nadere uitwerking van een dergelijk protocol in een ministeriële regeling (de Mijnbouwregeling) zal moeten plaatsvinden. Tot op heden heeft deze nadere uitwerking in de Mijnbouwregelgeving nog niet plaatsgevonden en

daarom zijn wij van mening dat ongeacht de planning van deze regelgevingswijziging ook in het instemmingsbesluit een goede borging van het gebruik van het meest actuele MRP moet worden opgenomen.

Daarnaast is er op dit moment geen voorwaarde opgenomen om de HRA halfjaarlijks uit te voeren. Door dit halfjaarlijks te doen, bijvoorbeeld in maart en september, ontstaat direct na de winterperiode inzicht van de effecten als gevolg van een eventuele koude winter en vlak voor het nemen van het nieuwe besluit inzicht over de verwachte effecten voor het komende gasjaar.

Wij vinden dat u:

33. in uw instemmingsbesluit het gebruik door NAM van het meest actuele Meet- en Regelprotocol helder en adequaat moet borgen;
34. in uw instemmingsbesluit de jaarlijkse actualisatie van het Meet- en Regelprotocol moet opleggen;
35. aan uw instemmingsbesluit voorwaarden moet verbinden om halfjaarlijks een analyse van de seismiciteit en de effecten (HRA) uit te voeren.

Verzonden: Woensdag 3 oktober 2018 12:53
Onderwerp: Zienswijzeformulier
Gaswinning Groningen - Instemmingsbesluit 2018

Aanspreekvorm:
Aanspreektitel:
Achternaam:
Voorvoegsel(s):
Voorletters:
Straat: Tolberterstraat
Huisnummer: 66
Postcode: 9351 BJ
Woonplaats: LEEK
Telefoonnummer: 0594-551515
E-mailadres: info@leek.nl
Als: Organisatie
Organisatie: Gemeente Leek, Burgemeester en Wethouders

Reactie



Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
T.a.v. de heer E.D. Wiebes
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Registratienummer: 2018006747

Onderwerp: Zienswijze Instemmingsbesluit 2018 Groningenveld

Contactpersoon: mevrouw

Leek, 3 oktober 2018

Geachte heer Wiebes,

Op 24 augustus 2018 hebt u het ontwerpbesluit voor het Groningenveld voor het gasjaar 2018-2019 gepubliceerd. Aanleiding voor dit ontwerp is de uitspraak van de Afdeling Bestuursrecht-spraak van de Raad van State van 15 november 2017, waarbij uw vorige besluit en aangepaste besluit zijn vernietigd.

Een belangrijke onderlegger onder het voorliggend ontwerpbesluit is het kabinetsbesluit van 29 maart 2018 om de gaswinning in Groningen zo snel mogelijk te beëindigen. Hiermee biedt het kabinet perspectief voor de toekomstige veiligheid van onze inwoners. In uw ontwerpbesluit zet u voor het komende gasjaar de eerste stap. Toch zien wij aanleiding om een zienswijze in te dienen. Wij vinden nog steeds dat veiligheid van onze inwoners onvoldoende in beeld is en waarborgd.

Wij hebben besloten om ons, voor de zienswijze aan u, te conformeren aan de zienswijze van de regio Groningen. Deze zienswijze treft u dan ook in de bijlage aan. Wij hebben tevens besloten om op een aantal punten aanvullende zienswijze in te dienen.

Het gaat om de volgende punten:

1. Herverdeling van de productie Groningenveld.
2. Besluit gasopslag Norg.
3. Gevolgen voor gaswinning uit kleine velden en gasopslag.

Ad 1. Herverdeling van de productie Groningenveld

Wij staan volledig achter de snelle afbouw van de gaswinning uit Groningenveld en de daarmee gepaard gaande afname van de risico's voor de inwoners van de regio Groningen. Dat laat echter onverlet dat wij staan voor de belangen van onze inwoners in het Westerkwartier. Voor hen dient overlast (schade) als gevolg van de risico's van gaswinning uit het Groningenveld, bodemdaling en seismiciteit, zo veel mogelijk vermeden te worden.

In het ontwerpinstemmingsbesluit lezen wij dat u voornemens bent de gasproductie zo te verde-len dat er meer gas kan worden gewonnen uit de productieclusters gelegen in het zuidoosten en zuidwesten van het Groningenveld. Dit zijn clusters nabij gelegen ons Westerkwartier. De bij de toename van gasproductie behorende eventuele risico's, met als nadelige gevolgen bodemdalingen en seismiciteit, schuiven hiermee richting het Westerkwartier. In ons advies hebben wij aangegeven dat wij het niet acceptabel vinden dat de toename van nadelige gevolgen neerkomt op het afwentelen van de risico's van de ene op de andere burger.

Tolberterstraat 66
9351 BJ Leek
Postbus 100
9350 AC Leek

Telefoon
14 0594
(0594) 55 15 15

Fax
(0594) 51 75 12

info@leek.nl

Wij vinden dat u niet kan instemmen met het besluit Groningenveld voor het gasjaar 2018-2019 omdat u ons tot op heden nog geen inzicht hebt gegeven in de effecten voor het Westerkwartier die het gevolg kunnen zijn van de afbouw van de gasproductie in Groningen. Wij vinden dat u vóór het nemen van uw definitieve besluit met ons, evenals met alle andere betrokken Groningse en Drentse bestuurders, van gedachten moet wisselen over de afwenteling van risico's die lijkt te volgen uit de 'operationele strategie'.

Ad 2. Besluit gasopslag Norg

In uw ontwerpinstemmingsbesluit gaat u niet in op de relatie tussen de afbouw gaswinning Groningengasveld en het werkvolume van de gasopslag Norg. Bij de voorgestelde aanpassing van het winningsplan Groningenveld 2016 verzocht de NAM u te overwegen een (apart) instemmingsbesluit te nemen over het opslagplan voor de gasopslag Norg dat NAM op 16 juli 2015 heeft ingediend. Een vergroting van het werkvolume en de daarmee gepaard gaande grotere fluctuaties in de druk in de compartimenten van de gasopslag, zullen leiden tot een grotere kans op trillingen en schade in de omgeving van de gasopslag. Een dergelijke afwenteling van risico's is niet acceptabel (zie ook punt 1 over afwenteling).

In de Verwachtingenbrief van de minister aan de NAM (2 mei 2018) wordt voor Norg uitgegaan van maximaal 4,8-5.0 Nm³. Dit komt overeen met de uitspraak van de Raad van State van 7 september 2017 en het advies van de Mijnraad van 5 december 2017. Wij bepleiten op basis hiervan voor een maximaal werkvolume van 5 miljard Nm³ in Norg. Ons is niet uit uw ontwerpinstemmingsbesluit gebleken dat een verdere verhoging van het werkvolume voor Norg, niet zal leiden tot een grotere kans op trillingen en schade in de omgeving van de gasopslag.

Evenals wij in ons advies hebben aangegeven, willen wij ook nu weer bij u aangeven dat het gas dat aan het eind van een (warme) winterperiode in de opslag in Norg achterblijft onzes inziens niet mag worden verhandeld, maar in de gasopslag aanwezig dient te blijven voor opvolgende jaren. Hierdoor behoeft de gasopslag niet geheel opnieuw gevuld te worden en dat leidt tot een lager productieniveau uit het Groningenveld.

Wij vinden dat u:

- een besluit betreffende het werkvolume van de gasopslag Norg in een separate procedure dient te nemen;
- hierbij moet opnemen dat het volume maximaal 5 miljard Nm³ mag zijn;
- in het opslagplan of uw instemmingsbesluit te waarborgen dat het gas dat aan het eind van een (warme) winterperiode in de opslag in Norg achterblijft in de gasopslag aanwezig blijft voor opvolgende jaren.

Ad 3. Gevolgen voor gaswinning uit kleine velden en gasopslag

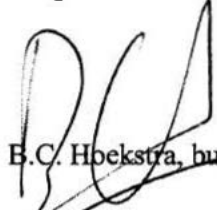
Wij zijn blij met het besluit van het kabinet om de gaswinning uit het Groningenveld terug te dringen. Desondanks blijven wij van mening dat veiligheid voor inwoners en het voorkomen van schade centraal gesteld moeten worden. Wij vragen specifiek aandacht voor de indirecte lokale gevolgen van het winningsplan Groningenveld voor de gemeenten in het Westerkwartier.

Indirecte risico's voor de gemeenten in het Westerkwartier hebben betrekking op gaswinning uit de kleine gasvelden en het gebruik van de ondergrondse gasopslagen bij Grijskerk en Norg. Nu het kabinet heeft besloten de gaswinning uit het Groningenveld terug te dringen, bestaat de kans dat er vaker een beroep gedaan moet worden op het gas uit de kleine velden en de gasopslagen. De gemeenten in het Westerkwartier maken zich zorgen over de toename van mijnbouwactiviteiten in de kleine velden en gasopslagen.

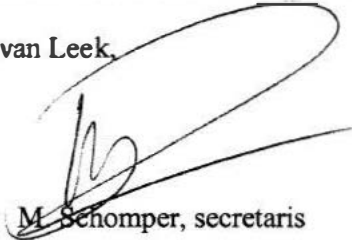
Deze zienswijze wordt zowel naar voren gebracht door het college van burgemeester en wethouders als door de gemeenteraad en de gemeente als rechtspersoon.

Wij vertrouwen erop dat u onze zienswijze behandelt conform de relevante bepalingen van de Awb en de overwegingen uit onze zienswijze transparant meeweegt in uw instemmingsbesluit.

Burgemeester en wethouders van Leek.



B.C. Hoekstra, burgemeester



M. Schomper, secretaris

Zienswijze

Op ontwerp-instemmingsbesluit Groningen gasveld 2018-2019

Van de gemeente Leek, 2 oktober 2018

Inhoud

| | | |
|--------|--|----|
| 1. | Inleiding | 2 |
| 2. | Veiligheid | 4 |
| 2.1 | Hanteren breed veiligheidsbegrip | 4 |
| 2.2 | Objectieve veiligheid | 4 |
| 2.2.1. | Toetsingskader objectieve veiligheidsrisico's..... | 4 |
| 2.2.2 | Veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen..... | 5 |
| 2.2.3 | Veiligheid (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve risico's..... | 6 |
| 2.3 | Subjectieve veiligheid | 8 |
| 2.3.1 | Sociale veiligheid, gezondheid, maatschappelijke onrust en grondrechten..... | 8 |
| 2.3.2 | Schade | 9 |
| 3. | Productie en seismiciteit | 12 |
| 3.1 | Productieniveau | 12 |
| 3.2 | Productieverdeling | 13 |
| 4. | Onzekerheden en overige omissies..... | 15 |
| 4.1 | Ontbrekende zaken | 15 |
| 4.2 | Omgaan met onzekerheden | 15 |
| 4.3 | Continuïteit in onderzoeken..... | 16 |
| 4.4 | Meet en Regelprotocol en HRA..... | 17 |

1. Inleiding

Op 24 augustus 2018 heeft u het ontwerpbesluit voor het Groningenveld voor het gasjaar 2018-2019 gepubliceerd. Aanleiding voor dit ontwerp is de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 15 november 2017¹ (verder: de ABRvS) waarbij uw vorige besluit en aangepaste besluit zijn vernietigd. Samengevat vindt de ABRvS dat uw besluiten onzorgvuldig tot stand zijn gekomen en niet goed zijn gemotiveerd.

Een belangrijke onderlegger onder het voorliggend ontwerpbesluit is het kabinetsbesluit van 29 maart 2018 om de gaswinning in Groningen zo snel mogelijk te beëindigen. Hiermee biedt het kabinet perspectief voor de toekomstige veiligheid van onze inwoners. In uw ontwerpbesluit zet u voor het komende gasjaar de eerste stap.

Toch zien wij aanleiding om een zienswijze in te dienen. Wij vinden nog steeds dat veiligheid van onze inwoners onvoldoende in beeld is en gewaarborgd. Zoals de ABRvS aangeeft gaat het bij veiligheid om meer dan objectieve veiligheid. Wij hanteren in deze zienswijze het door de Onderzoeksraad voor de Veiligheid (verder OvV) gebruikte brede veiligheidsbegrip. Wij verwachten - met de uitspraak van de ABRvS in gedachten - dat u zowel aan de objectieve als aan de subjectieve veiligheidsrisico's voor onze inwoners een zwaarwegend belang hecht.

Daarnaast vinden wij dat essentiële informatie ontbreekt. Wij hebben u in ons advies van 24 juli 2018 handreikingen gedaan om tot een (ontwerp)instemmingsbesluit te komen dat leidt tot transparantie en navolgbaarheid. Wij hebben hierbij onder meer aansluiting gezocht bij het nog vast te stellen artikel 52d lid 2 van het wetsvoorstel Wijziging van de Gaswet en de Mijnbouwwet betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld.

In de afweging in uw ontwerpbesluit bent u uitgebreid ingegaan op de belangen van leveringszekerheid. Die belangen zijn inzichtelijk gemaakt met behulp van het rapport van het Instituut voor veiligheid- en crisismangement (COT). Daarentegen zijn de belangen, met betrekking tot de maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de winning van gas uit het Groningenveld, niet meegenomen in uw afweging. Ondanks ons advies bent u niet ingegaan op de impact op sociale (on)veiligheid, de gezondheid en de maatschappelijke onrust en daarmee niet op de maatschappelijke ontwrichting. Wij zijn van mening dat dit punt in uw definitieve besluit alsnog expliciet, inzichtelijk en navolgbaar moet worden gemaakt.

In Groningen is sprake van een fors gebrek aan vertrouwen en speelt het gevoel van onveiligheid een zwaarwegende rol. Wij hechten daarom zeer aan goede motiveringen onder het te nemen instemmingsbesluit omdat dit bijdraagt aan het herstel van vertrouwen bij ons als overheid maar vooral bij de inwoners van onze provincie. Uw instemmingsbesluit voor het niveau van gaswinning moet transparant en navolgbaar zijn voor iedereen. Uw besluit moet het vertrouwen geven dat de belangen van onze inwoners zwaar zijn meegewogen.

Daarnaast willen we met deze zienswijze erop aandringen dat ook toekomstige besluitvorming voldoende transparant wordt. Het gaat hierbij om de noodzaak dat onzekerheden verder verkleind

¹ ECLI:NL:RVS:2017:3156

worden en dat alle risico's in beeld worden gebracht en het 'niet meer winnen dan nodig' optimaal transparant is.

Omdat wij de door ons gegeven adviezen onvoldoende terug zien in uw ontwerpbesluit sluiten wij het door ons gegeven advies bij deze zienswijze, zodat u afwijkingen hiervan in uw definitieve instemmingsbesluit kunt overnemen of motiveren.

Tevens verzoeken wij u overeenkomstig artikel 3:50 Algemene wet Bestuursrecht (Awb) voor elk advies(onderdeel) van uw adviseurs aan te geven wat u wel of niet van hun advies overneemt en waarom u zaken naast zich neerlegt.

In deze zienswijze geven wij aan hoe u naar onze mening uw ontwerp-instemmingsbesluit dient aan te passen. Wij onderbouwen dit per thema. Onze zienswijze is gericht op het ontwerpbesluit, zoals deze is gepubliceerd waarbij paragraaf 1 t/m 7 integraal onderdeel uitmaken van het besluit dat in paragraaf 8 wordt verwoord.

Deze zienswijze wordt zowel naar voren gebracht door het College van Burgemeester en Wethouders, als door de Gemeenteraad en de gemeente als rechtspersoon.

Wij vertrouwen erop dat u onze zienswijze behandelt conform de relevante bepalingen van de Awb en de overwegingen uit onze zienswijze (aangevuld met ons advies) transparant meeweegt in uw instemmingsbesluit.

2. Veiligheid

2.1 Hanteren breed veiligheidsbegrip

Wij hanteren voor veiligheid het brede veiligheidsbegrip zoals ook de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) dit in zijn rapport van 2015 heeft gedefinieerd. In deze zienswijze splitsen wij het begrip veiligheid daarom net als de OvV² in objectieve veiligheid (uitblijven van lichamelijk letsel als gevolg van aardbevingen) en subjectieve veiligheid (de gemoedsrust van de inwoners bij een dreigende verstoring van het woongenot en de hieruit voortvloeiende gezondheidsrisico's). Ook de ABRvS hanteert een breder veiligheidsbegrip zoals grondrechten op leven, privacy en het ongestoord genot van het eigendom en verbindt hier een zware motiveringsplicht aan. De Mijnraad adviseert u tevens in het advies van 30 juli 2018, waarin wordt verwezen naar het advies van 10 juni 2016, nadrukkelijk aandacht te hebben voor dit brede veiligheidsbegrip. De onderzoeken dienen zich te verbreden van een puur kwantitatieve benadering van het risico op overlijden naar methodes om, al dan niet kwantitatief, het risico op schade en maatschappelijke onrust systematisch in de besluitvorming mee te nemen. In het ontwerpbesluit zien wij deze verbrede benadering en aandacht voor veiligheid in brede zin niet terug. Dat vinden wij onbegrijpelijk omdat zowel Mijnraad als ABRvS u expliciet hebben opgedragen c.q. geadviseerd om dat wel te doen. U toetsingskader is breder dan alleen de instemmingsgronden van art. 36 Mijnbouwwet.

Wij vinden dat u:

1. in uw toetsing en afweging dit brede veiligheidsbegrip dient te hanteren.

2.2 Objectieve veiligheid

2.2.1. Toetsingskader objectieve veiligheidsrisico's

Om te kunnen toetsen of het risico van de gaswinning in Groningen aanvaardbaar is zal eerst bekend moeten zijn wat het risico is en op welke termijn mitigerende maatregelen (w.o. versterking) mogelijk zijn. Om dit te kunnen doen hebben wij vanaf 2015 meerdere malen gewezen op het ontbreken van een integraal risicobeleid waarin niet alleen de norm is opgenomen maar ook het beoordelings- en toetsingskader om aan te tonen dat wel of niet aan de norm wordt voldaan en de termijn waarop maatregelen genomen moeten zijn.

Op basis van de toelichting bij uw ontwerpbesluit concluderen wij dat ook nu nog voor een groot deel dit integrale risicobeleid ontbreekt terwijl u in uw brief van 2 mei 2016 heeft aangegeven dat begin 2017 sprake moet zijn van een consistent risicobeleid. Zo kennen wij nog steeds niet het volledige risicobeleid (norm, beoordelingskader en/of termijn) voor infrastructuur, waterkeringen, industrie en de cumulatieve aspecten.

Als voorbeeld noemen we de industrie waar een norm en beoordelingskader beschikbaar zijn. Er is echter geen termijn gesteld waarbinnen maatregelen getroffen moeten worden. Daarmee is op dit onderdeel uw risicobeleid niet compleet.

² OvV, *Aardbevingsrisico's in Groningen. Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over de gaswinning (1959-2014)*, februari 2015. <https://www.onderzoeksraad.nl/uploads/phase-docs/843/33ef77ab629erapport-gaswinning-groningen-nl-interactief.pdf?s=E0756C2B6D546B97171777E75CF24E38F84398AB>.

Wij vinden dat u:

2. zolang het volledig risicobeleid (norm, beoordelingskader en termijn) ontbreekt, u niet alle relevante feiten en belangen (de effecten) heeft onderzocht en meegewogen;
3. zo spoedig mogelijk tot een integraal risicobeleid moet komen.

2.2.2 Veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen

De ABRvS heeft duidelijk gemaakt dat daar waar het gaat om veiligheidsrisico's rondom grondrechten het van belang is om goede inschattingen te hebben van de mogelijke risico's. Dat kan bijvoorbeeld door bij de onderzoeken uit te gaan van marges of van een worst-case situatie. Bovendien brengen aard en schaal van de gevolgen van de gaswinning voor de grondrechten met zich mee dat er hoge eisen worden gesteld aan de motivering van het instemmingsbesluit.

In 2017 constateerde de ABRvS ook dat er geen duidelijkheid was over de aantallen te versterken gebouwen, de voortgang van de versterking of de termijn waarbinnen de versterking daadwerkelijk is afgerond. Afronding is van belang voor de onderbouwing van de gaswinning omdat dan is voldaan aan de veiligheidsnorm.

In de toelichting op uw ontwerpbesluit constateert u dat op korte termijn maatregelen moeten worden genomen voor gebouwen met een groter risico dan 10^{-4} per jaar. Deze gebouwen zijn er volgens de berekeningen van de NAM niet meer. Vervolgens concludeert u dat de 'gaswinning op het huidige niveau voldoet aan het risicobeleid, mits alle gebouwen met een individueel risico tussen 10^{-4} en 10^{-5} per jaar tijdig worden versterkt tot het niveau van de veiligheidsnorm'.

In uw eindconclusie constateert u dat het individueel risico in het gasjaar 2018-2019 in overeenstemming is met de norm van de commissie Meijdam en het kabinet, en u dit voor het gasjaar 2018-2019 aanvaardbaar acht.

Wij delen deze eindconclusie niet omdat uw toetsing onvolledig en onjuist is.

Wij vinden dat u de risico's niet op een juiste wijze toetst. Het kabinet heeft de veiligheidsnorm vastgesteld op een individueel risico van 10^{-5} per jaar. Dit is de norm waar aan u de risico's aan moet toetsen. U toetst nu aan het tijdelijke veiligheidsniveau van 10^{-4} per jaar dat bedoeld is om de periode vast te stellen waarbinnen mitigerende maatregelen getroffen moeten worden. Het risiconiveau van 10^{-4} per jaar zegt alleen iets over de snelheid waarmee maatregelen genomen moeten worden en niet of wel of niet voldaan wordt aan de veiligheidsnorm.

Wij concluderen dat er nog steeds geen duidelijkheid is over het aantal gebouwen dat niet aan de veiligheidsnorm voldoet en dus versterkt moet worden. Ook hebben we geen zicht op hoe deze aantallen zich zullen ontwikkelen, afhankelijk van de ontwikkeling van de seismiciteit.

De gebouwen in onze provincie zijn nog steeds niet veilig en onze inwoners weten al vanaf 2012 (beving in Huizinge) dat ze minder veilig zijn dan in de rest van Nederland. Dat is door de commissie Meijdam in 2015 bevestigd. Het kabinet heeft vervolgens besloten dat de inwoners in Groningen net zo veilig moeten kunnen wonen als in de rest van Nederland en dat heeft geresulteerd in de veiligheidsnorm van 10^{-5} per jaar. Omdat de versterking niet per direct in zijn geheel gerealiseerd kon worden heeft het kabinet besloten dat inwoners maximaal 5 jaar een hoger risico mogen lopen dan

10^{-5} per jaar. Voor inwoners die een hoger risico lopen dan 10^{-4} per jaar moeten op veel kortere termijn maatregelen worden getroffen.

Wij vinden dat u er onterecht vanuit gaat dat aan de voorwaarde voor veiligheid - namelijk tijdige versterking - is voldaan. U geeft aan dat de versterking binnen bestuurlijk vastgestelde termijn moet plaatsvinden. Dit terwijl wij in het Meerjarenprogramma aardbevingsbestendig en kansrijk Groningen (MJP) hebben afgesproken dat het moment van inspectie de start van de versterking inluuidt en de versterking binnen vijf jaar vanaf het inspectiemoment gerealiseerd moet zijn. Het ontwerpbesluit is getoetst aan de resultaten van de Hazard Risk Assessment (HRA). Dat geeft geen duidelijkheid over wanneer de termijn van 5 jaar ingaat en eindigt omdat bij de HRA geen sprake is van inspecties. Op grond van de HRA kunnen ook geen individuele gebouwen worden geïdentificeerd waarmee voor bewoners ook niet bekend is of er tijdig wordt versterkt.

Bovendien staan we aan het begin van nog steeds een grootschalige versterkingsopgave. We verwachten niet dat de versterkingsopgave binnen de looptijd van dit besluit is gerealiseerd. Daarmee wordt dus komend gasjaar geen wezenlijke afname van het risico voor de veiligheid van omwonenden gerealiseerd.

Wij vinden ook dat uw toets onvolledig is omdat u de risico's van de volledige bandbreedte van de productie (zie 3.1.) niet in beeld heeft gebracht en dus ook niet afgewogen heeft. NAM doet namelijk wel berekeningen voor de scenario's van een warm, gemiddeld en koud jaar, maar niet voor een hoger productieniveau als gevolg van een geringere stikstofconversie en onvoorzien omstandigheden. Dat staat u in uw instemmingsbesluit wel toe.

Wij vinden dat u niet alleen de bandbreedte maar ook de onzekerheden binnen de berekeningen van de veiligheidsrisico's onvoldoende heeft meegewogen in uw besluit (zie 3.1 en 4.2). Daarmee heeft u geen gehoor gegeven aan het advies van de ABRvS om uit te gaan van een worst-case situatie.

Wij vinden dat u:

4. de risico's voor de veiligheid van inwoners in en rondom gebouwen volledig in beeld moet hebben;
5. deze veiligheidsrisico's moet toetsen aan de enige veiligheidsnorm, namelijk 10^{-5} ;
6. in uw besluit deze risico's als gevolg van onzekerheden en bandbreedte in voldoende mate moet meewegen;
7. in uw besluit moet aangeven vanaf welk moment de termijn ingaat en eindigt om te voldoen aan de veiligheidsnorm van 10^{-5} ;
8. in uw besluit de voortgang van de versterkingsoperatie moet meewegen.

2.2.3 Veiligheid (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve risico's

Wij constateren dat u in afwijking van de adviezen van de Tcbb en de Mijnraad, niet volledig bent in wat de veiligheidsrisico's zijn met betrekking tot (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve risico's (ketenrisico's). U heeft deze risico's slechts ten dele in beeld gebracht, niet getoetst of niet kunnen toetsen aan risicobeleid hierover en vervolgens niet in uw afweging meegenomen.

De OvV verstaat onder het voorzorgprincipe “de manier van omgaan met onzekerheid: het onderkennen van onzekerheden, daarover communiceren en in samenspraak met de risicodragers en deskundigen zoeken naar manieren van beheersing van het risico”. Dit voorzorgprincipe komt ons inziens onvoldoende tot uiting in het ontwerpbesluit. Hierbij gaat het om de onzekerheden die er zijn voor de volledige bandbreedte van de toegestane productie en binnen de berekeningswijze voor de waterveiligheid, de veiligheid van overige kritische infrastructuur en de veiligheid van de industrie. Weliswaar heeft u een HRA laten opstellen en bent u van plan dit jaarlijks te laten doen, maar de HRA gaat niet over de effecten van gaswinning op kritische (water)infrastructuur en de industrie.

Uit onderzoek blijkt dat de huidige en verwachte effecten van aardbevingen en bodemdaling (door gaswinning) op waterkeringen en kunstwerken op dit moment minimaal te noemen zijn. Niettemin is er nog sprake van grote onzekerheid over de cumulatieve effecten van aardbevingen- en bodemdaling en de risico's die dat mogelijk oplevert voor de waterveiligheid, de veiligheid van overige kritische infrastructuur en de veiligheid van de industrie in de regio Groningen en in de rest van Nederland. Dat u voornemens bent de gaswinning af te bouwen, doet daar niet aan af. U heeft aangekondigd dat u, voordat het instemmingsbesluit wordt genomen, terug komt op de cumulatieve effecten (mede op basis van een advies van het hooglerarenpanel). Wij verwachten dat u de uitkomsten van het onderzoek naar de cumulatieve effecten meeweegt en aangeeft binnen welke termijn u welke maatregelen neemt

Wij volgen overigens Mijnraad niet in haar advies dat niet NAM maar een overheidsorgaan dit onderzoek moet gaan uitvoeren. NAM is als vergunninghouder en uitvoerder van het winningsplan gehouden om risico's in kaart te brengen. Dit geldt ook voor de mogelijke cumulatieve effecten. Voor de Veiligheidsregio Groningen is het in beeld hebben van deze risico's en cumulatieve effecten belangrijke input bij het opstellen van het regionaal risicoprofiel.

Voorts bent u in uw ontwerp-instemmingsbesluit niet ingegaan op ons advies om aanvullend onderzoek uit te laten voeren naar de veiligheid van de waterkeringen indien de bevingscontouren en Probabilistic Seismic Hazard Analysis (PSHA) aanzienlijk wijzigen of verschuiving van de aardbevingsdichtheid op zal treden. U dient voordat u tot een definitief besluit komt uitsluitel te geven of wijziging van bevingscontouren en PSHA te verwachten zijn en indien die mogelijkheid zich voordoet in het instemmingsbesluit NAM te verplichten bij aanzienlijke wijziging van de bevingscontouren en PSHA aanvullend onderzoek te laten doen naar de waterveiligheidsrisico's om daarop mogelijke mitigerende maatregelen te nemen.

U verwijst naar twee rapporten uit 2017 (NAM, *Overzicht Voornaamste Risico's Industriële Installaties, Infrastructuur en waterkeringen*; en het rapport van Antea, *Kwalitatieve risicoanalyse infrastructuur Groningen*). Deze rapporten zijn beschrijvend van aard en geven geen duidelijkheid over welke daadwerkelijke risico's voor onze regio nu aan de orde zijn. U heeft dus niet alle risico's in beeld.

Wij vinden dat u:

9. de risico's voor de veiligheid van inwoners met betrekking tot (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve effecten volledig in beeld moet hebben;
10. een volledig toetsingskader (norm, kader en termijn) voor deze risico's moet hebben om te kunnen toetsen;

11. dat u in uw besluit deze risico's als gevolg van onzekerheden en bandbreedte in voldoende mate moet meewegen;
12. in uw besluit de voortgang van de mitigerende maatregelen moet meewegen.

2.3 Subjectieve veiligheid

2.3.1 Sociale veiligheid, gezondheid, maatschappelijke onrust en grondrechten

Wij hebben in ons advies met nadruk aangegeven dat de veiligheidsrisico's zich niet beperken tot de seismische dreiging (en daaraan verbonden versterking) en tot de risico's met betrekking tot leveringszekerheid.

De impact door de gaswinning heeft geleid, en leidt nog steeds tot grote zorgen over sociale (on)veiligheid, gezondheidseffecten en maatschappelijke onrust. Recent werd bijvoorbeeld uiting gegeven aan maatschappelijke onrust: eind augustus vond in de regio een meerdaagse demonstratie plaats, waarbij 'burgerlijke ongehoorzaamheid' het thema was en werd toegewerkt naar een zitactie van enkele honderden demonstranten uit binnen- en buitenland bij een tankenpark van NAM in Farmsum.

Diverse onderzoeken hebben gevolgen van de gaswinning over het welzijn van onze inwoners laten zien. De OvV publiceerde hierover in 2015 een rapport, waarin o.a. herstel van vertrouwen en inspraak van bewoners van Groningen hierover werd aanbevolen. In 2017 concludeerde de OvV in een opvolging van zijn rapport dat zijn aanbevelingen uit 2015 niet of onvoldoende waren nagekomen. De Kinderombudsman vroeg in 2017 nadrukkelijke aandacht voor de 30.000 kinderen in het gebied en stelde dat er te weinig aandacht is voor de kinderen en jongeren in het aardbevingsgebied³. Uit het onderzoek 'Aardbeving en Gezondheid 2016'⁴ komt naar voren dat meer dan 110.000 inwoners in een huis met aardbevings schade wonen. Het onderzoek legt een directe relatie tussen de gevolgen van de gaswinning en nadelige gevolgen voor de gezondheid. In januari 2018 verscheen het rapport 'Gronings perspectief', waarin verontrustende cijfers werden gepresenteerd over stress-gerelateerde klachten bij 10.000 inwoners van Groningen als direct gevolg van meervoudige schade door bevingen en de afhandeling hiervan⁵. Op 6 juni 2018 is een aanvullend onderzoek van Gronings Perspectief gepubliceerd dat is opgesteld naar aanleiding van de aardbeving in Zeerijp en de maatschappelijke impact heeft onderzocht⁶.

De ABRvS heeft geoordeeld dat u in uw instemmingsbesluit moet beoordelen of, ter bescherming van het recht op leven, het recht op respect voor het privéleven en de woning en het recht op eigendom, (verdere) beperkingen aan de gaswinning moeten worden voorgeschreven. Uw afweging dient blijk te geven van een redelijk evenwicht tussen enerzijds de door die grondrechten beschermde belangen van burgers en anderzijds de betrokken algemene belangen. In de afweging in uw ontwerpbesluit gaat u volledig voorbij aan de fundamentele rechten van de omwonenden, te weten artikel 2 en 8 EVRM en artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM (recht op leven, recht

³ Vaste grond gezocht (*kinderen en jongeren in het aardbevingsgebied*), Kinderombudsman, 2017.

⁴ Aardbevingen en Gezondheid 2016, gezondheidsmonitor GGD Groningen en Rijksuniversiteit Groningen, oktober 2017.

⁵ Gevolgen van bodembeweging voor Groningers (*ervaren veiligheid, gezondheid en toekomstperspectief 2016-2017*), Gronings Perspectief, 2018.

⁶ De maatschappelijke impact van de beving van Zeerijp (*ervaren veiligheid, gezondheid en toekomstperspectief*), Gronings Perspectief, 2018.

op privéleven en wonen en recht op eigendom). De enkele vaststelling van uw voornemen de gaswinning af te bouwen doet onvoldoende recht aan het bovenstaande oordeel van de ABRvS.

Tevens gaat u in de afweging in uw ontwerpbesluit volledig voorbij aan de rechten van kinderen. U dient in overeenstemming met het VN-Kinderrechtenverdrag in uw besluit het belang van het kind een eerste overweging te laten zijn. Kinderen hebben ook het recht op leven en op een ongestoorde ontwikkeling (conform artikel 6 van VN-Kinderrechtenverdrag). Deze belangen die tot uitdrukking worden gebracht door de Kinderombudsman in haar rapport 'Vaste grond gezocht'⁷ zijn niet meegewogen in uw afweging, noch heeft u kinderen die in de regio woonachtig zijn, conform artikel 12 van het VN-Kinderrechtenverdrag laten participeren in uw besluitvorming. U dient derhalve in uw afweging heel goed te motiveren dat andere belangen zwaarder wegen dan het belang van de kinderen, die dagelijks te kampen hebben met het gevoel van onveiligheid. Hoe kunt u voorkomen dat u met uw besluit de ontwikkeling van kinderen (conform artikel 6 van het VN-Kinderrechtenverdrag) schaadt?

Gelet hierop hanteert u in uw ontwerpbesluit een te beperkt begrip van veiligheid. U geeft aan dat de impact op sociale (on)veiligheid, gezondheid en maatschappelijke onrust heeft bijgedragen aan uw besluit om de gaswinning af te bouwen. U geeft niet aan wat de gevolgen van dit besluit zijn voor de subjectieve veiligheid en hoe u dat afweegt tegenover andere belangen.

Wij vinden dat u:

13. de gevolgen van gaswinning op subjectieve veiligheid in beeld moet brengen en moet afwegen ten opzichte van andere belangen;
14. in uw afweging duidelijk moet maken in hoeverre u voorkomt dat u artikel 2 en 8 EVRM en artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM schendt;
15. in uw afweging kenbaar het belang van het kind, zoals verwoord in het rapport van de Kinderombudsman, en zoals vereist door artikel 3 van het VN-Kinderrechtenverdrag, moet wegen en duidelijk moet aangeven wanneer en waarom u andere belangen zwaarder vindt wegen.

2.3.2 Schade

De ABRvS heeft in haar uitspraak uitdrukkelijk gesteld dat er aan de motivering van de minister hoge eisen moeten worden gesteld omdat grondrechten op leven (veiligheid), privacy (aantasting van het leefklimaat) en het ongestoord genot van eigendom aan de orde zijn. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat regelingen voor schadevergoeding de nadelige gevolgen wel verzachten. Maar dat deze hier naar aard en schaal dermate groot zijn dat zij een zwaarwegend belang vormen dat in het nadeel van de gaswinning pleit.

U had het ontstaan van schade, het verder beperken van schade en de voortgang van de schadeafhandeling daarom uitdrukkelijk in uw besluitvorming moeten betrekken.

In de motivering van het ontwerpbesluit wordt niet ingegaan op de punten in ons advies die zijn genoemd met betrekking tot schade. U constateert slechts dat de schade de komende jaren zal afnemen, waarbij het aantal schadegevallen onder het verwachte schadeniveau van het

⁷ De Kinderombudsman, 'Vaste grond gezocht', oktober 2017, <https://www.dekinderombudsman.nl/ul/cms/fck-uploaded/2017.KOM010Vastegrondgezocht.pdf>.

winningsplan Groningen gasveld 2016 uitkomt en u onderschrijft de noodzaak van een vlotte afhandeling van de schades.

Schadeafhandeling

U gaat niet in op de huidige situatie waarbij er voorlopig geen zicht is op een vlotte afhandeling. Bovendien is naast voortgang in de afhandeling ook van belang dat de afhandeling op rechtvaardige, onafhankelijke wijze plaatsvindt met de menselijke maat als uitgangspunt. Ook schade aan monumenten wordt door u niet genoemd.

De Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen heeft te kampen met een zeer grote achterstand van zo'n 17.000 schademeldingen. Daarnaast is tot op heden niet inzichtelijk of de Commissie in haar besluitvorming daadwerkelijk ruimhartig is en uit gaat van de menselijke maat.

Het wetsvoorstel dat het tijdelijke besluit Mijnbouwschade zal gaan vervangen regelt vooral formele aspecten en niet de menselijke kant. De procedurele bepalingen lijken lange doorlooptijden en een formalistische benadering van gedupeerden mogelijk te maken. Ook gaat het wetsvoorstel alleen over schadevergoeding in geld, niet over schadevergoeding in natura. Dat laatste blijft privaatrechtelijk van aard.

Nu voorlopig geen zicht is op een vlotte schadeafhandeling en er ook geen zicht is op rechtvaardige en onafhankelijke schadeafhandeling met oog voor de menselijke maat, had u dit moeten mee wegen in uw afweging van het vergunde productievolume. De trage voortgang in de schadeafhandeling heeft ook tot gevolg dat er geen maatregelen worden getroffen om vervolgschade te voorkomen. Daardoor kunnen acuut onveilige situaties ontstaan.

Ontstaan schade

In de aanvulling van het winningsplan van 2 juli 2018 geeft NAM haar prognose over het optreden van schade. Hieruit blijkt duidelijk dat het komende gasjaar een toename van de kans op het optreden van schade wordt verwacht (DS1, DS2 en DS3 schade).

Uit het vorige winningsplan is naar voren gekomen dat het aantal berekende schades geen tred houdt met het aantal van de gemelde schades, dat vele malen hoger is. Daarnaast is dit rapport door geen van de adviseurs inhoudelijk beoordeeld. Wij gaan er derhalve vanuit dat de berekeningen een onderschatting geven, maar wel aantonen dat er een toename van schades in het komende gasjaar te verwachten is (in lijn met de toename van de seismiciteit).

Daar komt nog bij dat in het ontwerpbesluit vergunde niveau een hogere seismiciteit levert als wordt uitgegaan van een gemiddeld temperatuurverloop en ook hogere productieniveaus mogelijk maakt die een aanzienlijke stijging van de seismiciteit en daarmee kans op bevingen en schades met zich meebrengt.

Wij vinden dat u:

16. moet aangeven hoe u voorkomt dat schade optreedt en wat u aanvaardbaar vindt;
17. de opgetreden en verwachte schades (in aard en omvang) en de afhandeling daarvan als zwaarwegend belang moet afwegen bij uw besluit net als het ontstaan van onveilige situaties omdat geen (tijdige) schadebeperkende maatregelen worden getroffen;
18. de bescherming van de grondrechten, expliciet en transparant, zo dient te betrekken in uw afweging dat dit leidt tot een veilig en verantwoord niveau van gaswinning;

19. in uw definitieve besluit alsnog expliciet, inzichtelijk en navolgbaar dient te maken welke afweging u maakt ten aanzien van de effecten van de gaswinning.

3. Productie en seismiciteit

De veiligheidsrisico's voor onze inwoners als gevolg van de aardbevingen worden bepaald door de verwachte ontwikkeling van de seismiciteit voor het komende jaar. De seismiciteit is vervolgens weer afhankelijk van het uiteindelijke productieniveau en de productieverdeling.

3.1 Productieniveau

U geeft in uw ontwerpbesluit aan dat u de productiehoeveelheid vaststelt op 19,4 miljard m³ bij een jaar met een gemiddeld temperatuurprofiel, waarbij u de nodige flexibiliteit geeft om altijd aan de leveringszekerheid te voldoen. De uiteindelijke gasproductie voor het komende jaar is daarmee afhankelijk van de volgende variabelen:

- Het jaarlijks temperatuurverloop;
- De stikstofinzet;
- Onvoorziene omstandigheden.

Gelet op de temperatuurafhankelijkheid en de afhankelijkheid van de beschikbare inzet van stikstof-conversiecapaciteit is het onontbeerlijk nu inzicht te hebben in de te gebruiken graaddagenformule en de mogelijk stikstof-inzet-afhankelijkheid van deze formule, om zicht te krijgen op de bandbreedte van de hoeveelheid gas, die gewonnen moet worden.

In het ontwerpbesluit ontbreekt de graaddagenformule en ook het zicht op de stikstof-inzet-afhankelijkheid van deze formule. Hiermee is onduidelijk of de veiligheidsrisico's bij een onvoorzien lage inzet van stikstof-conversiecapaciteit en een gelijktijdig extreem koud jaar voor u acceptabel zijn. Dit zien wij als een grote tekortkoming.

Mocht nu de stikstof-inzet van Wieringermeer en Ommen, de base-load locaties, substantieel onder de 92,5 % geraken, dan voorziet artikel 2, derde lid, in een theoretische ongelimiteerde toename van de gasproductie uit het Groningenveld; er staat dat de in het eerste lid aangegeven gasproductie naar rato wordt verhoogd bij een lagere stikstof-inzet dan 92,5 %.

Dit is dus naar ons inzicht iets anders dan de zogenaamde "strikte begrenzing" van de gaswinning, die u in uw toelichting noemt.

Wij zijn van mening dat er gelet op de onzekerheid van de risico's in een dergelijke hierboven omschreven situatie in artikel 2 een limiet wat betreft de gaswinning moet worden aangebracht. In de voorgaande instemmingsbesluiten van 30 september 2016 en 24 mei 2017 was er sprake van een gelimiteerde gasproductie.

In ons advies hebben wij aangegeven dat u als minister sturing op GTS en GasTerra moet hebben om te bewerkstelligen dat beide commerciële organisaties uitvoering geven aan het uitgangspunt "niet meer dan nodig winnen". In uw toelichting geeft u aan dat dit niet in het instemmingsbesluit thuis hoort en dat u een voorstel voor wijziging van de Mijnbouwwet en Gaswet in voorbereiding hebt. U geeft hierbij echter niet aan dat u de door ons aangegeven sturing hieraan zult toevoegen. Om de gaswinning zo spoedig mogelijk naar beneden te brengen is dit een voorwaarde. U kunt dus niet voor dit en toekomstige besluiten maximaal sturen op "niet meer dan nodig winnen". Ook de Mijnraad heeft u op dit punt geadviseerd om 'rond' het huidige instemmingsbesluit te preciseren welk instrumentarium onder de huidige Mijnbouwwet en Gaswet u heeft om GTS en GasTerra aanwijzingen te geven.

Wij betwijfelen ook of GTS (voldoende) bevoegdheden heeft om GasTerra aanwijzingen te geven zoals u voorschrijft in artikel 2, lid 5 van uw ontwerpbesluit. In ieder geval is onduidelijk wie (U, NAM, GTS, GasTerra?) uiteindelijk bevoegd is om te beslissen over het productievolume en/of de productieverdeling. Evenmin is duidelijk welke criteria daarvoor gelden en welke rechtsbescherming wij en burgers hebben indien besloten wordt de productie binnen de marges van dit instemmingsbesluit (fors) te verhogen.

Op basis van de oude graaddagenformule en informatie uit GTS rapporten komen we tot de volgende inschatting voor de bandbreedte aan gasproductie (in miljard Nm³ per jaar).

| Variabelen | gemiddeld | Warm | Koud |
|---|-----------|------|------|
| Basispad kabinet | 19,4 | 15,7 | 25,7 |
| Lagere stikstofinzet 85%* | +1,2 | +1,1 | +1,1 |
| Onvoorzien | +1,5 | +1,5 | +1,5 |
| Totaal productie | 22,1 | 18,3 | 28,3 |
| *in principe is een lagere stikstofinzet met dit besluit mogelijk en daarmee een hogere productie | | | |

Uit de aanvulling op het winningsplan van NAM blijkt dat bij een productie van 19,4 miljard m³ de verwachte seismiciteit in de regio enigszins toeneemt ten opzichte van vorig jaar (maximale grondversnelling van 0,16g naar 0,17g). Bij een productie van 25,7 miljard m³ (koud jaar) is een duidelijke toename van de seismiciteit te verwachten (figuur 4.2). Hierbij valt tevens op dat de toename van de dreiging niet overal gelijkmatig verloopt (figuur 4.8a). Voor een warm jaar (15,7 miljard m³) neemt de seismische dreiging af.

In de aanvulling op het winningsplan zijn geen hogere productieniveaus doorgerekend zodat onduidelijk is wat de dreiging is bij de maximaal door de minister toegestane niveaus. Dat is in strijd met de uitspraak van de ABRvS, op grond waarvan u gezien de enorme impact van de gaswinning bij dergelijke onzekerheden moet uitgaan van een worst-case situatie.

Wij vinden dat u:

20. duidelijkheid moet bieden over de bandbreedte van de toegestane productie;
21. de bovengrens van deze bandbreedte in een voorschrift bij het instemmingsbesluit moet limiteren;
22. risicobeoordelingen moet doorrekenen en baseren op de worst case situatie (bijvoorbeeld koud jaar en weinig stikstof);
23. dit besluit alleen kan nemen als voldoende geborgd is dat GTS en GasTerra kunnen worden gehouden aan minimaliseren van de gaswinning uit Groningenveld;
24. inzicht moet geven in de verwachte seismische dreiging voor het maximale toegestane productieniveau en dit moet betrekken in uw afweging over de subjectieve en objectieve veiligheid.

3.2 Productieverdeling

U geeft in uw toelichting aan dat u voorschriften heeft opgenomen aan de productieverdeling en productieflectuaties om de nadelige gevolgen van de gaswinning zoveel mogelijk te beperken. Wij zien de voorschriften over productieverdeling echter niet terug in uw besluit. U geeft wel in de

toelichting uw voorkeur aan voor de in NAM genoemde productie-inzet 1 omdat dit tot een lagere seismiciteit zou leiden dan productie-inzet 2.

SodM heeft geen advies hierover gegeven omdat zij de berekeningswijze van NAM onvoldoende vindt om te bepalen welke productiestrategie tot de laagste seismiciteit leidt. Zij heeft daarom aan NAM verzocht om een nieuwe berekening te maken en geven aan dat zij later met een advies komen.

Een andere productieverdeling levert een andere dreigingskaart op en nog veel relevanter bij dit besluit daarmee ook een ander risicobeeld en verwachtingswaarde. Wij lezen in het rapport van NAM van december 2017⁸ over deze productieverdeling dat hierdoor verschillen in het risicobeeld kunnen optreden met een variatie van 15%. Bij de verlaging van de seismiciteit heeft NAM in dit rapport laten zien dat dat op verschillende manieren kan. Zo kan gestuurd worden op zo min mogelijk overlast (een zo laag mogelijk aantal bevingen), of een zo laag mogelijke maximale grondversnelling of op een zo laag mogelijk totaal risico.

In het winningsplan is uitgegaan van een bepaalde productieverdeling. Daarnaast heeft NAM in haar operationele strategie een tweetal varianten doorgerekend. Wij kunnen op dit moment niet goed beoordelen welke productieverdeling met uw besluit wordt vastgelegd, mede gelet op het nog te ontvangen advies van het SodM. Afhankelijk van de productieverdeling zal het zwaartepunt van de seismiciteit (i.e. de ruimtelijke verdeling) op een andere plek liggen. De uitkomsten zullen daarom afhankelijk zijn van de lokale seismiciteit in relatie tot de lokale bevolkingsdichtheid.

Wij vinden dat u:

25. in uw voorwaarden moet opnemen welke productiestrategie wordt ingezet en dit adequaat moet onderbouwen;
26. inzicht dient te verschaffen over de seismiciteit en de effecten van deze productieverdeling voor de bandbreedte van de toegestane productie daarbij uitgaande van de maximale bandbreedtes en worst-case scenario;
27. in uw keuze voor de productieverdeling voldoende moet toelichten wat dit voor de objectieve en subjectieve veiligheidsrisico's betekent waarbij ook de lokale verschillen aan de orde moeten komen.

⁸ Optimisation of the Production Distribution over the Groningen Field tot reduce Seismicity, dec 2017, NAM B.V.

4. Onzekerheden en overige omissies

Wij constateren dat er documenten en informatie ontbreken in uw ontwerpbesluit. Het ontwerpbesluit is daarmee onzorgvuldig tot stand gekomen. Bovendien kan er niet volledig gebruik worden gemaakt van rechtsmiddelen omdat we pas in een later stadium (bekendmaking definitief besluit) kennis kunnen nemen van de ontbrekende zaken.

4.1 Ontbrekende zaken

U geeft in uw ontwerpbesluit aan dat nog niet alle documenten en informatie beschikbaar zijn. Wij komen tot de volgende niet-limitatieve opsomming van ontbrekende zaken:

- graaddagen en stikstofafhankelijke formule;
- uitvoering van bouwkundig versterken (verduidelijking vaststelling precieze aantal gebouwen en de wijze van versterking);
- de optimalisatie van de productieverdeling met behulp van de NAM-modelversie V5, zoals SodM heeft opgedragen in haar brief van 20 februari 2018;
- de inmiddels geactualiseerde versie van het Meet- en Regelprotocol-2018, zoals SodM in haar brief van 30 juli 2017 aan u heeft geadviseerd en zoals door u in uw brief van 2 oktober 2017 aan NAM is opgedragen;
- separaat advies van Hooglerarenpanel over cumulatieve effecten bij impact van bevingen op infrastructuur.

Volledigheid van het winningsplan-2016-2018.

Wij betwijfelen sterk of de nu gepresenteerde stukken, waarop u uw ontwerpbesluit baseert, wel compleet zijn in het licht van de Mijnbouwwet. NAM heeft aanvullingen gedaan op het winningsplan 2016 waarbij bijvoorbeeld heel hoofdstuk 5 van het Winningsplan 2016 is komen te vervallen. Het is voor ons niet meer overzichtelijk wat nu nog geldt en wat niet.

4.2 Omgaan met onzekerheden

De ABRvS was in november 2017 van mening dat er onvoldoende kennis was over de risico's voor personen. Bovendien constateerde de ABRvS dat het risico vervolgens niets zegt over de aanvaardbaarheid ervan. Zeker als het gaat om aannames, onzekerheden en bandbreedtes. De ABRvS ziet aannames als alternatief voor het feitelijk weten en stelt dat in de aannames de risicobeoordeling dan moet worden gebaseerd op marges of worst-case situatie.

Wij constateren dat ook nu nog onvoldoende kennis is over alle veiligheidsrisico's. U geeft in uw ontwerpbesluit aan dat, naar uw mening, de veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen aanvaardbaar zijn.

De uitkomst van risicoberekeningen is afhankelijk van de volgende onzekerheden of marges:

- Onzekerheden binnen de gehanteerde modellen/beoordelingskaders;
- Onzekerheid over het definitief productieniveau;
- Onzekerheid over de productieverdeling.

U geeft aan dat u bij de risicoberekening uitgaat van de verwachtingswaarde. SodM pleit er juist voor om zolang de onzekerheden nog zo groot zijn uit te gaan van de in de berekeningen aangegeven onzekerheidsmarge (P90) bij de beoordeling van de risico's. De Mijnraad geeft aan dat de onzekerheden over het productieniveau en de verdeling niet op die manier mogen worden verdisconteerd. Dat laat onverlet dat binnen de berekeningen (bijvoorbeeld HRA, NPR, industrie, waterkeringen) nog diverse onzekerheden bestaan. Dat deze onzekerheden groot zijn laat de berekening van het veiligheidsrisico in en rondom gebouwen zien. Hierbij is de bandbreedte van de onzekerheden binnen de berekeningen in beeld gebracht: de verwachtingswaarde van het aantal gebouwen dat niet voldoet aan de veiligheidsnorm bedraagt 1500 gebouwen terwijl de onzekerheidsmarge zoals voorgesteld en onderbouwd door SodM op een aantal van 7.200 gebouwen uitkomt. Dat laat zien dat in de meest "zekere" berekening de onzekerheidsmarge nog enorm groot is.

U geeft tevens niet aan op basis van welk productieniveau verwachtingswaarden moet worden berekend. Op dit moment zijn deze verwachtingswaarden alleen bekend van de veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen. Daarbij heeft NAM per productieniveau (warm, koud en gemiddeld temperatuurverloop) een verwachtingswaarde berekend. Er is in dit verband verder geen risicoberekening uitgevoerd voor de in uw besluit toegestane maximale productie zodat hiervan de verwachtingswaarde noch de onzekerheidsmarge (P90) bekend is.

In uw ontwerpbesluit geeft u aan dat zowel SodM als Mijnraad in hun advies een onzekerheidsmarge toepassen. Maar u geeft ook aan dat zij dat doen vanuit verschillende gedachten. Vervolgens schrijft u dat u de keuze van de Mijnraad navolgbaar vindt en deze volgt. In het ontwerpbesluit staat echter niet waarom u deze keuze navolgbaar vindt en wat er niet-navolgbaar is aan de toepassing waarvoor SodM kiest. Vervolgens schrijft u dat de onzekerheidsmarge daarmee niet bedoeld is als een de-facto verhoging van de veiligheidsnorm, maar deel uit maakt van uw brede veiligheidsbeleid. Wij kunnen uit de tekst van het ontwerpbesluit niet opmaken wat u hiermee bedoelt. Het wel of niet toepassen van dergelijke marges kan echter voor veel woningeigenaren bepalend zijn. Het bepaalt of een pand wel of niet aan de veiligheidsnorm voldoet. Daarmee is het van belang dat hier een goede en navolgbare afweging wordt gemaakt.

Wij vinden dat u:

28. onvoldoende rekening houdt met onzekerheden, bandbreedtes en marges in uw besluit;
29. duidelijkheid moet bieden over productieverdeling, de bandbreedte van de toegestane winning en de onzekerheidsmarges binnen de modellen zelf, en de effecten daarvan op subjectieve en objectieve veiligheid.

4.3 Continuïteit in onderzoeken

SodM geeft in haar advies over de versterking van juni 2018 aan dat nog steeds niet alle bekende onzekerheden volledig en consistent worden meegenomen in de modellen die NAM hanteert. Daarnaast zijn de keuzes in de gebruikte modellentrein niet volledig beschreven. Deze keuzes brengen daarmee onzekerheid met zich mee die nu niet is te definiëren. Deze bekende en onbekende onzekerheden kunnen zowel tot een onderschatting als een overschatting van de berekeningen leiden. SodM concludeert dat de modellentrein nog niet voldoende robuust is. TNO is bezig de modellentrein van NAM na te bouwen.

Echter wij zien geen enkele garantie dat op korte termijn het noodzakelijke onderzoek en de verbeteringen door gaan. Zeker met de toezegging van u dat NAM op afstand komt zal de drijfveer om haar uitgebreide onderzoeksprogramma in de lucht te houden, afnemen. Het onderzoeksprogramma van NAM gaat hierbij verder dan alleen de verbetering van de modellentrein. Wij pleiten al jaren in onze zienswijze voor onafhankelijkheid in het onderzoek. Het is daarom van belang dat bij de ingezette transitie de kennis en kunde (zie SDAP van NAM) niet verloren gaat. Wij vinden daarom dat u zorg moet dragen dat een onafhankelijke partij het onderzoeksprogramma van NAM gaat overnemen. Dit mag echter niet ten koste gaan van de continuïteit in de nu nog noodzakelijke verbeteringen.

Wij vinden dat u:

30. in uw instemmingsbesluit duidelijkheid moet bieden over de continuïteit van de noodzakelijke onderzoeken;
31. hiertoe voorwaarden in uw besluit dient op te nemen;
32. voldoende concreet moet aangeven wat het toekomstige perspectief is in de verbetering van de lopende onderzoeken en de ondernomen stappen om alle onderzoeksprogramma's onafhankelijk te kunnen laten uitvoeren.

4.4 Meet en Regelprotocol en HRA

Het Meet- en Regelprotocol (MRP) is in 2016 separaat van het Winningsplan 2016 door NAM ingediend. Wij concluderen dat dit ten behoeve van de besluitvorming in 2018 in stand is gebleven. Volgens SodM geldt het MRP als invulling van de zorgplicht op schade en risico's. Het vormt een essentieel sturingselement voor de beheersing van de seismische risico's als gevolg van de gasproductie uit het Groningenveld. NAM gebruikt het MRP ook om de meetgegevens te toetsen aan de diverse modellen en daarmee de modellen te kunnen verbeteren. Het MRP is dan ook meer dan het, in de Mijnbouwwet vereiste, meetplan.

Dit onderschrijven wij in zijn algemeenheid en in het bijzonder wanneer het gaat om onverwachte seismische ontwikkelingen, die nopen tot ingrijpen. Door de openbare rapportages ontstaat hierover ook meer transparantie.

Het lijkt ons onontkoombaar dat gelet op alle ontwikkelingen ook de verschillende signaalparameters en hun respectievelijke drempelwaarden in een nieuw licht worden gezien en mogelijk worden aangepast. Het betreft hier dan ook signaalparameters voor schade. Over de aanpassing van signaalparameters is in het ontwerpbesluit geen informatie opgenomen.

Uitsluitend een verplichting tot het rapporteren (art. 5 van het ontwerpbesluit) lijkt ons een onvoldoende invulling van het volledig benutten van het MRP, zoals ook de Tcbb in haar advies van 10 juli 2018 u heeft geadviseerd.

Wij verzoeken u nadrukkelijk bij de aanpassing betrokken te worden.

In de nota naar aanleiding van het verslag van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat, d.d. 22 juni 2018 over het wetsvoorstel minimaliseren gaswinning Groningen, geeft u aan dat de grondslag voor een MRP in de Mijnbouwwet ligt verankerd en dat de nadere uitwerking van een dergelijk protocol in een ministeriële regeling (de Mijnbouwregeling) zal moeten plaatsvinden. Tot op heden heeft deze nadere uitwerking in de Mijnbouwregelgeving nog niet plaatsgevonden en

daarom zijn wij van mening dat ongeacht de planning van deze regelgevingswijziging ook in het instemmingsbesluit een goede borging van het gebruik van het meest actuele MRP moet worden opgenomen.

Daarnaast is er op dit moment geen voorwaarde opgenomen om de HRA halfjaarlijks uit te voeren. Door dit halfjaarlijks te doen, bijvoorbeeld in maart en september, ontstaat direct na de winterperiode inzicht van de effecten als gevolg van een eventuele koude winter en vlak voor het nemen van het nieuwe besluit inzicht over de verwachte effecten voor het komende gasjaar.

Wij vinden dat u:

33. in uw instemmingsbesluit het gebruik door NAM van het meest actuele Meet- en Regelprotocol helder en adequaat moet borgen;
34. in uw instemmingsbesluit de jaarlijkse actualisatie van het Meet- en Regelprotocol moet opleggen;
35. aan uw instemmingsbesluit voorwaarden moet verbinden om halfjaarlijks een analyse van de seismiciteit en de effecten (HRA) uit te voeren.



Herrn
Minister für Wirtschaft und Klimafragen
des Königreiches der Niederlande
Eric Wiebes

Zustellung per Verbalnote und vorab per Mail

Staatssekretär

HAUSANSCHRIFT Scharnhorststraße 34-37, 10115 Berlin

POSTANSCHRIFT 11019 Berlin

E-MAIL buero-st-n@bmwi.bund.de

TEL +49 30 18615 7451

FAX +49 30 18615 5105

DATUM Berlin, 01. Oktober 2018

Sehr geehrter Herr Minister Wiebes,

lieber Herr Kolleg,

Herr Minister Altmaier hat mich gebeten Ihnen zu antworten.

Die Besorgnis der Bevölkerung Groningens ist verständlich und daher ist für mich nachvollziehbar, dass die niederländische Regierung entschieden hat, die Gasförderung in dem zentralen Gasfeld in den nächsten Jahren einzustellen.

Ich möchte Ihnen ferner danken, dass Sie die Pläne für die Gasförderung in Groningen veröffentlicht haben und mir die Möglichkeit geben, Stellung zu nehmen. Ich begrüße den intensiven Austausch unserer Häuser, der infolge des jüngsten Erdbebens im Januar 2018 weiter intensiviert wurde.

Wie Sie wissen, haben wir schon vor Jahren einen ambitionierten Plan aufgestellt, um auf den seinerzeit angekündigten Rückgang der L-Gaslieferungen nach Deutschland zu reagieren. Bis zum Ende des nächsten Jahrzehnts werden in Deutschland mehr als 5 Mio. Gasverbrauchsgeräte auf H-Gas umzustellen sein.

Ich freue mich, dass die deutsche Gaswirtschaft darüber hinaus noch maßgebliche Umstellungen vorziehen konnte: Im Jahr 2017 und im April 2018 konnten einige Großkunden, darunter der größte L-Gasverbraucher Deutschlands, sowie ausgewählte Stadtteile vorzeitig auf H-Gas

umgestellt werden. Das bedeutet, dass eigentlich für einen späteren Zeitpunkt vorgesehene Umstellungen um Jahre vorgezogen werden konnten und so den L-Gas-Bedarf reduzieren. So war etwa die Umstellung eines Gaskraftwerks eigentlich erst für 2024 vorgesehen. Ich gehe davon aus, dass diese vorzeitigen Umstellungen den deutschen L-Gas-Bedarf um knapp 2 Mrd. m³ reduzieren und den Importbedarf aus den Niederlanden erheblich entlasten.

Zusätzlich wird derzeit an unserer gemeinsamen Landesgrenze eine Beimischanlage errichtet. Nach Inbetriebnahme wird diese jährlich bis zu 850 Mio. m³ L-Gas erzeugen und die Förderung in Groningen maßgeblich entlasten können.

Insgesamt kann Deutschland damit kurzfristig rund 15 % seines L-Gasbedarfs aus den Niederlanden reduzieren.

Gleichwohl möchte ich betonen, dass die Bundesrepublik nach wie vor auf verlässliche L-Gasimporte aus den Niederlanden angewiesen ist. L-Gas ist nicht kurzfristig substituierbar. Viele Wohnungen und Betriebe in Nordwestdeutschland sind auf die Lieferung niederländischen L-Gases angewiesen. Eine weitere Beschleunigung der deutschen Marktumstellung vermag ich nicht zu erkennen. In den nächsten Jahren müssen z.T. jährlich mehr als 500.000 Geräte angepasst werden, was eine erhebliche Kraftanstrengung für die deutsche Gaswirtschaft sein wird.

Es ist daher für mich von substantieller Bedeutung, dass bei der Festlegung der künftigen Fördermengen auch die Versorgungssicherheit der privaten und gewerblichen deutschen Gasverbraucher sichergestellt wird. Bei der anstehenden Entscheidung für die Förderquote sollte daher berücksichtigt sein, dass auch die sichere Versorgung der Verbraucher außerhalb der Niederlande mit L-Gas gewährleistet ist.

Ich bin mir bewusst, dass sich die Niederlande über Jahrzehnte als verlässlicher Lieferant von L-Gas erwiesen haben, von dem beide Volkswirtschaften erheblich profitiert haben. Ich sehe uns darüber hinaus als enge und wichtige Partner innerhalb der EU.

Ich freue mich, dass wir uns am 28. November zu einem weiteren Gespräch in Berlin sehen werden!

Vertaling

Zeer geachte heer Wiebes, beste collega,

Minister _____ heeft me gevraagd u te antwoorden.

De bezorgdheid van de bevolking van Groningen is begrijpelijk en daarom kan ik me goed voorstellen dat de Nederlandse regering heeft besloten de gaswinning in het centrale gasveld in de komende jaren stop te zetten.

Ik wil u ook bedanken dat u de plannen voor de gaswinning in Groningen heeft bekendgemaakt en mij in de gelegenheid stelt daarop te reageren. Ik ben blij met de intensieve gedachtewisselingen tussen onze ministeries, die als gevolg van de recente aardbeving in januari jl. nog intensiever zijn geworden.

Zoals u weet, is door ons al jaren geleden een ambitieus plan opgesteld om op de toen aangekondigde daling van de leveringen van L-gas aan Duitsland in te spelen. Vóór 2030 zullen er in Duitsland meer dan 5 miljoen gas verbruikende apparaten op H-gas moeten worden omgeschakeld.

Ik ben blij dat de Duitse gasindustrie ook nog grote omschakelingen kon vervroegen: In 2017 en in april 2018 konden enkele grote afnemers, waaronder de grootste L-gasverbruikers van Duitsland en geselecteerde stadsdelen, versneld worden omgeschakeld op H-gas. Dat houdt in, dat eigenlijk voor een later tijdstip geplande omschakelingen jaren vroeger konden plaatsvinden en dat de behoefte aan L-gas daardoor kon worden gereduceerd. Zo was de omschakeling van een gascentrale bijvoorbeeld eigenlijk pas gepland voor 2024. Ik ga ervan uit dat deze versnelde omschakelingen de Duitse behoefte aan L-gas met bijna 2 miljard m³ verminderen en de importbehoefte uit Nederland in belangrijke mate ontlasten.

Bovendien wordt er thans aan onze gemeenschappelijke grens een bijmenginstallatie gebouwd. Na inbedrijfstelling gaat deze jaarlijks tot 850 miljoen m³ L-gas genereren, wat de productie in Groningen aanzienlijk kan ontlasten.

In totaal kan Duitsland daardoor op korte termijn zijn behoefte aan L-gas uit Nederland met ca. 15 procent reduceren.

Desondanks zou ik willen benadrukken, dat de Bondsrepubliek nog altijd op de betrouwbare import van L-gas uit Nederland is aangewezen. L-gas is niet op korte termijn vervangbaar. Veel woningen en bedrijven in het noordwesten van Duitsland zijn afhankelijk van de levering van Nederlands L-gas. Een nog snellere omschakeling van de Duitse markt zie ik niet. In de komende jaren moeten voor een deel jaarlijks meer dan 500.000 apparaten worden aangepast, wat een flinke krachtsinspanning voor de Duitse gasindustrie zal zijn.

Daarom is het voor mij van essentieel belang, dat bij de bepaling van de toekomstige productieomvang ook de continuïteit van de voorziening voor de particuliere en zakelijke Duitse gasverbruikers verzekerd is. Bij de komende beslissing over de te winnen hoeveelheid zou er daarom rekening mee moeten zijn gehouden, dat ook de voorziening van L-gas van de verbruikers buiten Nederland gegarandeerd wordt.

Ik ben me ervan bewust dat Nederland zich decennialang als een betrouwbare leverancier van L-gas heeft doen kennen, waarvan de economieën van onze beide landen aanzienlijk voordeel hebben gehad. Ik zie ons bovendien als hechte en belangrijke partners binnen de EU.

Het verheugt me dat we elkaar op 28 november weer voor een gesprek in Berlijn zullen zien en ik verblijf,

met vriendelijke groeten,

w.g.

Verzonden: Woensdag 3 oktober 2018 14:51
Onderwerp: Zienswijzeformulier
Gaswinning Groningen - Instemmingsbesluit 2018

Aanspreekvorm:
Aanspreektitel:
Achternaam:
Voorvoegsel(s):
Voorletters:
Straat: Gorecht-Oost
Huisnummer: 157
Postcode: 9603 AE
Woonplaats: HOOGEZAND
Telefoonnummer:
E-mailadres:
Als: Organisatie
Organisatie: Gemeente Midden-Groningen, College van Burgemeester en Wethouders
Mede namens: Gemeenteraad van Midden-Groningen; Gemeente Midden-Groningen als rechtspersoon

Staan er naar uw mening onjuistheden in het ontwerpbesluit?

Zie bijlagen

Zijn er zaken en/of belangen over het hoofd gezien?

Zie bijlagen

Wordt u geraakt in uw belang? Zo ja, kunt u dat toelichten?

Zie bijlagen

Zijn er andere zaken die u naar voren wilt brengen?

Zie bijlagen

Reactie



Gemeente Midden-Groningen
Postbus 75
9600 AB Hoogezand

IBAN NL 45 BNGH 0285 1729 R045
Tel.nr: (0598)-373737
www.midden-groningen.nl

Bureau Energieprojecten
Inspraakpunt Gaswinning Groningen
Postbus 248
2250 AE Voorschoten

Team Omgevingskwaliteit

Datum:

Verzenddatum: 4 oktober 2018

Uw kenmerk:

Zaak: 2018-029148

Behandeld door:

Mailadres:

Bijlage(n): 1

Onderwerp: **Zienswijze gemeente Midden-Groningen op ontwerp- instemmingsbesluit Groningenveld 2018-2019**

Geachte heer Wiebes,

Hierbij ontvangt u de zienswijze van de gemeente Midden-Groningen op uw ontwerp- instemmingsbesluit Groningenveld 2018-2019. Wij hebben dit advies gezamenlijk voorbereid met onze collega-gemeenten, provincie Groningen, de beide waterschappen in de regio en de Veiligheidsregio Groningen. Wij dienen deze zienswijze mede in namens de gemeenteraad van Midden-Groningen en de gemeente als rechtspersoon.

In hoofdstuk 5 van deze zienswijze treft u een punt aan dat specifiek door de gemeente Midden-Groningen wordt ingebracht. Dit gaat over de samenhang tussen de gaswinning uit het Groningenveld en andere mijnbouwactiviteiten.

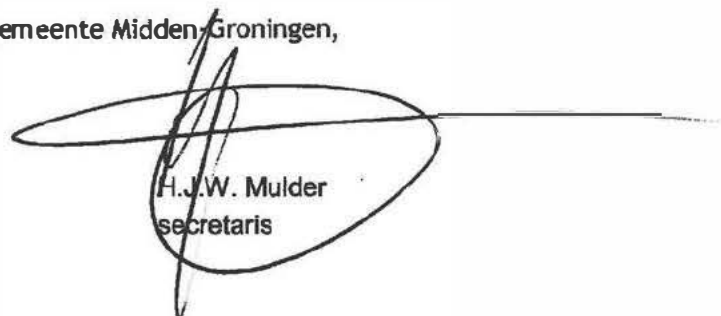
Wij gaan ervan uit dat u onze zienswijze betreft in uw definitieve besluit.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van de gemeente Midden-Groningen,



Mr. A. Hoogendoorn
burgemeester



H.J.W. Mulder
secretaris

gemeente
Midden-Groningen



**ZIENSWIJZE OP ONTWERP-INSTEMMINGSBESLUIT
GRONINGEN GASVELD 2018-2019**

Gemeente Midden-Groningen, 4 oktober 2018

Inhoud

| | | |
|--------|--|----|
| 1. | Inleiding..... | 2 |
| 2. | Veiligheid..... | 4 |
| 2.1 | Hanteren breed veiligheidsbegrip..... | 4 |
| 2.2 | Objectieve veiligheid..... | 4 |
| 2.2.1. | Toetsingskader objectieve veiligheidsrisico's..... | 4 |
| 2.2.2 | Veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen..... | 5 |
| 2.2.3 | Veiligheid (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve risico's..... | 6 |
| 2.3 | Subjectieve veiligheid..... | 8 |
| 2.3.1 | Sociale veiligheid, gezondheid, maatschappelijke onrust en grondrechten..... | 8 |
| 2.3.2 | Schade..... | 9 |
| 3. | Productie en seismiciteit..... | 11 |
| 3.1 | Productieniveau..... | 11 |
| 3.2 | Productieverdeling..... | 12 |
| 4. | Onzekerheden en overige omissies..... | 14 |
| 4.1 | Ontbrekende zaken..... | 14 |
| 4.2 | Omgaan met onzekerheden..... | 14 |
| 4.3 | Continuïteit in onderzoeken..... | 15 |
| 4.4 | Meet en Regelprotocol en HRA..... | 16 |
| 5. | Samenhang met andere mijnbouwactiviteiten..... | 17 |

1. Inleiding

Op 24 augustus 2018 heeft u het ontwerpbesluit voor het Groningenveld voor het gasjaar 2018-2019 gepubliceerd. Aanleiding voor dit ontwerp is de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 15 november 2017¹ (verder: de ABRvS) waarbij uw vorige besluit en aangepaste besluit zijn vernietigd. Samengevat vindt de ABRvS dat uw besluiten onzorgvuldig tot stand zijn gekomen en niet goed zijn gemotiveerd.

Een belangrijke onderlegger onder het voorliggend ontwerpbesluit is het kabinetsbesluit van 29 maart 2018 om de gaswinning in Groningen zo snel mogelijk te beëindigen. Hiermee biedt het kabinet perspectief voor de toekomstige veiligheid van onze inwoners. In uw ontwerpbesluit zet u voor het komende gasjaar de eerste stap.

Toch zien wij aanleiding om een zienswijze in te dienen. Wij vinden nog steeds dat veiligheid van onze inwoners onvoldoende in beeld is en gewaarborgd. Zoals de ABRvS aangeeft gaat het bij veiligheid om meer dan objectieve veiligheid. Wij hanteren in deze zienswijze het door de Onderzoeksraad voor de Veiligheid (verder OvV) gebruikte brede veiligheidsbegrip. Wij verwachten - met de uitspraak van de ABRvS in gedachten - dat u zowel aan de objectieve als aan de subjectieve veiligheidsrisico's voor onze inwoners een zwaarwegend belang hecht.

Daarnaast vinden wij dat essentiële informatie ontbreekt. Wij hebben u in ons advies van 24 juli 2018 handreikingen gedaan om tot een (ontwerp)instemmingsbesluit te komen dat leidt tot transparantie en navolgbaarheid. Wij hebben hierbij onder meer aansluiting gezocht bij het nog vast te stellen artikel 52d lid 2 van het wetsvoorstel Wijziging van de Gaswet en de Mijnbouwwet betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld.

In de afweging in uw ontwerpbesluit bent u uitgebreid ingegaan op de belangen van leveringszekerheid. Die belangen zijn inzichtelijk gemaakt met behulp van het rapport van het Instituut voor veiligheid- en crisismanagement (COT). Daarentegen zijn de belangen, met betrekking tot de maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de winning van gas uit het Groningenveld, niet meegenomen in uw afweging. Ondanks ons advies bent u niet ingegaan op de impact op sociale (on)veiligheid, de gezondheid en de maatschappelijke onrust en daarmee niet op de maatschappelijke ontwrichting. Wij zijn van mening dat dit punt in uw definitieve besluit alsnog expliciet, inzichtelijk en navolgbaar moet worden gemaakt.

In Groningen is sprake van een fors gebrek aan vertrouwen en speelt het gevoel van onveiligheid een zwaarwegende rol. Wij hechten daarom zeer aan goede motiveringen onder het te nemen instemmingsbesluit omdat dit bijdraagt aan het herstel van vertrouwen bij ons als overheid maar vooral bij de inwoners van onze provincie. Uw instemmingsbesluit voor het niveau van gaswinning moet transparant en navolgbaar zijn voor iedereen. Uw besluit moet het vertrouwen geven dat de belangen van onze inwoners zwaar zijn meegewogen.

Daarnaast willen we met deze zienswijze erop aandringen dat ook toekomstige besluitvorming voldoende transparant wordt. Het gaat hierbij om de noodzaak dat onzekerheden verder verkleind

¹ ECLI:NL:RVS:2017:3156

worden en dat alle risico's in beeld worden gebracht en het 'niet meer winnen dan nodig' optimaal transparant is.

Omdat wij de door ons gegeven adviezen onvoldoende terug zien in uw ontwerpbesluit sluiten wij het door ons gegeven advies bij deze zienswijze, zodat u afwijkingen hiervan in uw definitieve instemmingsbesluit kunt overnemen of motiveren.

Tevens verzoeken wij u overeenkomstig artikel 3:50 Algemene wet Bestuursrecht (Awb) voor elk advies(onderdeel) van uw adviseurs aan te geven wat u wel of niet van hun advies overneemt en waarom u zaken naast zich neerlegt.

In deze zienswijze geven wij aan hoe u naar onze mening uw ontwerp-instemmingsbesluit dient aan te passen. Wij onderbouwen dit per thema. Onze zienswijze is gericht op het ontwerpbesluit, zoals deze is gepubliceerd waarbij paragraaf 1 t/m 7 integraal onderdeel uitmaken van het besluit dat in paragraaf 8 wordt verwoord.

Deze zienswijze wordt zowel naar voren gebracht door het College van Burgemeester en Wethouders van gemeente Midden-Groningen, als door de Gemeenteraad van Midden-Groningen en de gemeente als rechtspersoon.

Wij vertrouwen erop dat u onze zienswijze behandelt conform de relevante bepalingen van de Awb en de overwegingen uit onze zienswijze (aangevuld met ons advies) transparant meeweegt in uw instemmingsbesluit.

2. Veiligheid

2.1 Hanteren breed veiligheidsbegrip

Wij hanteren voor veiligheid het brede veiligheidsbegrip zoals ook de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) dit in zijn rapport van 2015 heeft gedefinieerd. In deze zienswijze splitsen wij het begrip veiligheid daarom net als de OvV² in objectieve veiligheid (uitblijven van lichamelijk letsel als gevolg van aardbevingen) en subjectieve veiligheid (de gemoedsrust van de inwoners bij een dreigende verstoring van het woongenot en de hieruit voortvloeiende gezondheidsrisico's). Ook de ABRvS hanteert een breder veiligheidsbegrip zoals grondrechten op leven, privacy en het ongestoord genot van het eigendom en verbindt hier een zware motiveringsplicht aan. De Mijnraad adviseert u tevens in het advies van 30 juli 2018, waarin wordt verwezen naar het advies van 10 juni 2016, nadrukkelijk aandacht te hebben voor dit brede veiligheidsbegrip. De onderzoeken dienen zich te verbreden van een puur kwantitatieve benadering van het risico op overlijden naar methodes om, al dan niet kwantitatief, het risico op schade en maatschappelijke onrust systematisch in de besluitvorming mee te nemen. In het ontwerpbesluit zien wij deze verbrede benadering en aandacht voor veiligheid in brede zin niet terug. Dat vinden wij onbegrijpelijk omdat zowel Mijnraad als ABRvS u expliciet hebben opgedragen c.q. geadviseerd om dat wel te doen. U toetsingskader is breder dan alleen de instemmingsgronden van art. 36 Mijnbouwwet.

Wij vinden dat u:

1. in uw toetsing en afweging dit brede veiligheidsbegrip dient te hanteren.

2.2 Objectieve veiligheid

2.2.1. Toetsingskader objectieve veiligheidsrisico's

Om te kunnen toetsen of het risico van de gaswinning in Groningen aanvaardbaar is zal eerst bekend moeten zijn wat het risico is en op welke termijn mitigerende maatregelen (w.o. versterking) mogelijk zijn. Om dit te kunnen doen hebben wij vanaf 2015 meerdere malen gewezen op het ontbreken van een integraal risicobeleid waarin niet alleen de norm is opgenomen maar ook het beoordelings- en toetsingskader om aan te tonen dat wel of niet aan de norm wordt voldaan en de termijn waarop maatregelen genomen moeten zijn.

Op basis van de toelichting bij uw ontwerpbesluit concluderen wij dat ook nu nog voor een groot deel dit integrale risicobeleid ontbreekt terwijl u in uw brief van 2 mei 2016 heeft aangegeven dat begin 2017 sprake moet zijn van een consistent risicobeleid. Zo kennen wij nog steeds niet het volledige risicobeleid (norm, beoordelingskader en/of termijn) voor infrastructuur, waterkeringen, industrie en de cumulatieve aspecten.

Als voorbeeld noemen we de industrie waar een norm en beoordelingskader beschikbaar zijn. Er is echter geen termijn gesteld waarbinnen maatregelen getroffen moeten worden. Daarmee is op dit onderdeel uw risicobeleid niet compleet.

² OvV, *Aardbevingsrisico's in Groningen. Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over de gaswinning (1959-2014)*, februari 2015. <https://www.onderzoeksraad.nl/uploads/phase-docs/843/33ef77ab629erapport-gaswinning-groningen-nl-interactief.pdf?s=E0756C2B6D546B97171777E75CF24E38F84398AB>.

Wij vinden dat u:

2. zolang het volledig risicobeleid (norm, beoordelingskader en termijn) ontbreekt, u niet alle relevante feiten en belangen (de effecten) heeft onderzocht en meegewogen;
3. zo spoedig mogelijk tot een integraal risicobeleid moet komen.

2.2.2 Veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen

De ABRvS heeft duidelijk gemaakt dat daar waar het gaat om veiligheidsrisico's rondom grondrechten het van belang is om goede inschattingen te hebben van de mogelijke risico's. Dat kan bijvoorbeeld door bij de onderzoeken uit te gaan van marges of van een worst-case situatie. Bovendien brengen aard en schaal van de gevolgen van de gaswinning voor de grondrechten met zich mee dat er hoge eisen worden gesteld aan de motivering van het instemmingsbesluit.

In 2017 constateerde de ABRvS ook dat er geen duidelijkheid was over de aantallen te versterken gebouwen, de voortgang van de versterking of de termijn waarbinnen de versterking daadwerkelijk is afgerond. Afronding is van belang voor de onderbouwing van de gaswinning omdat dan is voldaan aan de veiligheidsnorm.

In de toelichting op uw ontwerpbesluit constateert u dat op korte termijn maatregelen moeten worden genomen voor gebouwen met een groter risico dan 10^{-4} per jaar. Deze gebouwen zijn er volgens de berekeningen van de NAM niet meer. Vervolgens concludeert u dat de 'gaswinning op het huidige niveau voldoet aan het risicobeleid, mits alle gebouwen met een individueel risico tussen 10^{-4} en 10^{-5} per jaar tijdig worden versterkt tot het niveau van de veiligheidsnorm'.

In uw eindconclusie constateert u dat het individueel risico in het gasjaar 2018-2019 in overeenstemming is met de norm van de commissie Meijdam en het kabinet, en u dit voor het gasjaar 2018-2019 aanvaardbaar acht.

Wij delen deze eindconclusie niet omdat uw toetsing onvolledig en onjuist is.

Wij vinden dat u de risico's niet op een juiste wijze toetst. Het kabinet heeft de veiligheidsnorm vastgesteld op een individueel risico van 10^{-5} per jaar. Dit is de norm waar aan u de risico's aan moet toetsen. U toetst nu aan het tijdelijke veiligheidsniveau van 10^{-4} per jaar dat bedoeld is om de periode vast te stellen waarbinnen mitigerende maatregelen getroffen moeten worden. Het risiconiveau van 10^{-4} per jaar zegt alleen iets over de snelheid waarmee maatregelen genomen moeten worden en niet of wel of niet voldaan wordt aan de veiligheidsnorm.

Wij concluderen dat er nog steeds geen duidelijkheid is over het aantal gebouwen dat niet aan de veiligheidsnorm voldoet en dus versterkt moet worden. Ook hebben we geen zicht op hoe deze aantallen zich zullen ontwikkelen, afhankelijk van de ontwikkeling van de seismiciteit.

De gebouwen in onze provincie zijn nog steeds niet veilig en onze inwoners weten al vanaf 2012 (beving in Huizinge) dat ze minder veilig zijn dan in de rest van Nederland. Dat is door de commissie Meijdam in 2015 bevestigd. Het kabinet heeft vervolgens besloten dat de inwoners in Groningen net zo veilig moeten kunnen wonen als in de rest van Nederland en dat heeft geresulteerd in de veiligheidsnorm van 10^{-5} per jaar. Omdat de versterking niet per direct in zijn geheel gerealiseerd kon worden heeft het kabinet besloten dat inwoners maximaal 5 jaar een hoger risico mogen lopen dan

10^{-5} per jaar. Voor inwoners die een hoger risico lopen dan 10^{-4} per jaar moeten op veel kortere termijn maatregelen worden getroffen.

Wij vinden dat u er onterecht vanuit gaat dat aan de voorwaarde voor veiligheid - namelijk tijdige versterking - is voldaan. U geeft aan dat de versterking binnen bestuurlijk vastgestelde termijn moet plaatsvinden. Dit terwijl wij in het Meerjarenprogramma aardbevingsbestendig en kansrijk Groningen (MJP) hebben afgesproken dat het moment van inspectie de start van de versterking inluiddt en de versterking binnen vijf jaar vanaf het inspectiemoment gerealiseerd moet zijn. Het ontwerpbesluit is getoetst aan de resultaten van de Hazard Risk Assessment (HRA). Dat geeft geen duidelijkheid over wanneer de termijn van 5 jaar ingaat en eindigt omdat bij de HRA geen sprake is van inspecties. Op grond van de HRA kunnen ook geen individuele gebouwen worden geïdentificeerd waarmee voor bewoners ook niet bekend is of er tijdig wordt versterkt.

Bovendien staan we aan het begin van nog steeds een grootschalige versterkingsopgave. We verwachten niet dat de versterkingsopgave binnen de looptijd van dit besluit is gerealiseerd. Daarmee wordt dus komend gasjaar geen wezenlijke afname van het risico voor de veiligheid van omwonenden gerealiseerd.

Wij vinden ook dat uw toets onvolledig is omdat u de risico's van de volledige bandbreedte van de productie (zie 3.1.) niet in beeld heeft gebracht en dus ook niet afgewogen heeft. NAM doet namelijk wel berekeningen voor de scenario's van een warm, gemiddeld en koud jaar, maar niet voor een hoger productieniveau als gevolg van een geringere stikstofconversie en onvoorziene omstandigheden. Dat staat u in uw instemmingsbesluit wel toe.

Wij vinden dat u niet alleen de bandbreedte maar ook de onzekerheden binnen de berekeningen van de veiligheidsrisico's onvoldoende heeft meegewogen in uw besluit (zie 3.1 en 4.2). Daarmee heeft u geen gehoor gegeven aan het advies van de ABRvS om uit te gaan van een worst-case situatie.

Wij vinden dat u:

4. de risico's voor de veiligheid van inwoners in en rondom gebouwen volledig in beeld moet hebben;
5. deze veiligheidsrisico's moet toetsen aan de enige veiligheidsnorm, namelijk 10^{-5} ;
6. in uw besluit deze risico's als gevolg van onzekerheden en bandbreedte in voldoende mate moet meewegen;
7. in uw besluit moet aangeven vanaf welk moment de termijn ingaat en eindigt om te voldoen aan de veiligheidsnorm van 10^{-5} ;
8. in uw besluit de voortgang van de versterkingsoperatie moet meewegen.

2.2.3 Veiligheid (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve risico's

Wij constateren dat u in afwijking van de adviezen van de Tcbb en de Mijnraad, niet volledig bent in wat de veiligheidsrisico's zijn met betrekking tot (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve risico's (ketenrisico's). U heeft deze risico's slechts ten dele in beeld gebracht, niet getoetst of niet kunnen toetsen aan risicobeleid hierover en vervolgens niet in uw afweging meegenomen.

De OvV verstaat onder het voorzorgprincipe “de manier van omgaan met onzekerheid: het onderkennen van onzekerheden, daarover communiceren en in samenspraak met de risicodragers en deskundigen zoeken naar manieren van beheersing van het risico”. Dit voorzorgprincipe komt ons inziens onvoldoende tot uiting in het ontwerpbesluit. Hierbij gaat het om de onzekerheden die er zijn voor de volledige bandbreedte van de toegestane productie en binnen de berekeningswijze voor de waterveiligheid, de veiligheid van overige kritische infrastructuur en de veiligheid van de industrie. Weliswaar heeft u een HRA laten opstellen en bent u van plan dit jaarlijks te laten doen, maar de HRA gaat niet over de effecten van gaswinning op kritische (water)infrastructuur en de industrie.

Uit onderzoek blijkt dat de huidige en verwachte effecten van aardbevingen en bodemdaling (door gaswinning) op waterkeringen en kunstwerken op dit moment minimaal te noemen zijn. Niettemin is er nog sprake van grote onzekerheid over de cumulatieve effecten van aardbevingen- en bodemdaling en de risico's die dat mogelijk oplevert voor de waterveiligheid, de veiligheid van overige kritische infrastructuur en de veiligheid van de industrie in de regio Groningen en in de rest van Nederland. Dat u voornemens bent de gaswinning af te bouwen, doet daar niet aan af. U heeft aangekondigd dat u, voordat het instemmingsbesluit wordt genomen, terug komt op de cumulatieve effecten (mede op basis van een advies van het hooglerarenpanel). Wij verwachten dat u de uitkomsten van het onderzoek naar de cumulatieve effecten meeweegt en aangeeft binnen welke termijn u welke maatregelen neemt

Wij volgen overigens Mijnraad niet in haar advies dat niet NAM maar een overheidsorgaan dit onderzoek moet gaan uitvoeren. NAM is als vergunninghouder en uitvoerder van het winningsplan gehouden om risico's in kaart te brengen. Dit geldt ook voor de mogelijke cumulatieve effecten. Voor de Veiligheidsregio Groningen is het in beeld hebben van deze risico's en cumulatieve effecten belangrijke input bij het opstellen van het regionaal risicoprofiel.

Voorts bent u in uw ontwerp-instemmingsbesluit niet ingegaan op ons advies om aanvullend onderzoek uit te laten voeren naar de veiligheid van de waterkeringen indien de bevingscontouren en Probabilistic Seismic Hazard Analysis (PSHA) aanzienlijk wijzigen of verschuiving van de aardbevingsdichtheid op zal treden. U dient voordat u tot een definitief besluit komt uitsluitel te geven of wijziging van bevingscontouren en PSHA te verwachten zijn en indien die mogelijkheid zich voordoet in het instemmingsbesluit NAM te verplichten bij aanzienlijke wijziging van de bevingscontouren en PSHA aanvullend onderzoek te laten doen naar de waterveiligheidsrisico's om daarop mogelijke mitigerende maatregelen te nemen.

U verwijst naar twee rapporten uit 2017 (NAM, *Overzicht Voornaamste Risico's Industriële Installaties, Infrastructuur en waterkeringen*; en het rapport van Antea, *Kwalitatieve risicoanalyse infrastructuur Groningen*). Deze rapporten zijn beschrijvend van aard en geven geen duidelijkheid over welke daadwerkelijke risico's voor onze regio nu aan de orde zijn. U heeft dus niet alle risico's in beeld.

Wij vinden dat u:

9. de risico's voor de veiligheid van inwoners met betrekking tot (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve effecten volledig in beeld moet hebben;
10. een volledig toetsingskader (norm, kader en termijn) voor deze risico's moet hebben om te kunnen toetsen;

11. dat u in uw besluit deze risico's als gevolg van onzekerheden en bandbreedte in voldoende mate moet meewegen;
12. in uw besluit de voortgang van de mitigerende maatregelen moet meewegen.

2.3 Subjectieve veiligheid

2.3.1 Sociale veiligheid, gezondheid, maatschappelijke onrust en grondrechten

Wij hebben in ons advies met nadruk aangegeven dat de veiligheidsrisico's zich niet beperken tot de seismische dreiging (en daaraan verbonden versterking) en tot de risico's met betrekking tot leveringszekerheid.

De impact door de gaswinning heeft geleid, en leidt nog steeds tot grote zorgen over sociale (on)veiligheid, gezondheidseffecten en maatschappelijke onrust. Recent werd bijvoorbeeld uiting gegeven aan maatschappelijke onrust: eind augustus vond in de regio een meerdaagse demonstratie plaats, waarbij 'burgerlijke ongehoorzaamheid' het thema was en werd toegewerkt naar een zitactie van enkele honderden demonstranten uit binnen- en buitenland bij een tankenpark van NAM in Farmsum.

Diverse onderzoeken hebben gevolgen van de gaswinning over het welzijn van onze inwoners laten zien. De OvV publiceerde hierover in 2015 een rapport, waarin o.a. herstel van vertrouwen en inspraak van bewoners van Groningen hierover werd aanbevolen. In 2017 concludeerde de OvV in een opvolging van zijn rapport dat zijn aanbevelingen uit 2015 niet of onvoldoende waren nagekomen. De Kinderombudsman vroeg in 2017 nadrukkelijke aandacht voor de 30.000 kinderen in het gebied en stelde dat er te weinig aandacht is voor de kinderen en jongeren in het aardbevingsgebied³. Uit het onderzoek 'Aardbeving en Gezondheid 2016'⁴ komt naar voren dat meer dan 110.000 inwoners in een huis met aardbevingschade wonen. Het onderzoek legt een directe relatie tussen de gevolgen van de gaswinning en nadelige gevolgen voor de gezondheid. In januari 2018 verscheen het rapport 'Gronings perspectief', waarin verontrustende cijfers werden gepresenteerd over stress-gerelateerde klachten bij 10.000 inwoners van Groningen als direct gevolg van meervoudige schade door bevingen en de afhandeling hiervan⁵. Op 6 juni 2018 is een aanvullend onderzoek van Gronings Perspectief gepubliceerd dat is opgesteld naar aanleiding van de aardbeving in Zeerijp en de maatschappelijke impact heeft onderzocht⁶.

De ABRvS heeft geoordeeld dat u in uw instemmingsbesluit moet beoordelen of, ter bescherming van het recht op leven, het recht op respect voor het privéleven en de woning en het recht op eigendom, (verdere) beperkingen aan de gaswinning moeten worden voorgeschreven. Uw afweging dient blijk te geven van een redelijk evenwicht tussen enerzijds de door die grondrechten beschermde belangen van burgers en anderzijds de betrokken algemene belangen. In de afweging in uw ontwerpbesluit gaat u volledig voorbij aan de fundamentele rechten van de omwonenden, te weten artikel 2 en 8 EVRM en artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM (recht op leven, recht op privéleven en wonen en recht op eigendom). De enkele vaststelling van uw voornemen de gaswinning af te bouwen doet onvoldoende recht aan het bovenstaande oordeel van de ABRvS.

³ Vaste grond gezocht (*kinderen en jongeren in het aardbevingsgebied*), Kinderombudsman, 2017.

⁴ Aardbevingen en Gezondheid 2016, gezondheidsmonitor GGD Groningen en Rijksuniversiteit Groningen, oktober 2017.

⁵ Gevolgen van bodembeweging voor Groningers (*ervaren veiligheid, gezondheid en toekomstperspectief 2016-2017*), Gronings Perspectief, 2018.

⁶ De maatschappelijke impact van de beving van Zeerijp (*ervaren veiligheid, gezondheid en toekomstperspectief*), Gronings Perspectief, 2018.

Tevens gaat u in de afweging in uw ontwerpbesluit volledig voorbij aan de rechten van kinderen. U dient in overeenstemming met het VN-Kinderrechtenverdrag in uw besluit het belang van het kind een eerste overweging te laten zijn. Kinderen hebben ook het recht op leven en op een ongestoorde ontwikkeling (conform artikel 6 van VN-Kinderrechtenverdrag). Deze belangen die tot uitdrukking worden gebracht door de Kinderombudsman in haar rapport 'Vaste grond gezocht'⁷ zijn niet meegewogen in uw afweging, noch heeft u kinderen die in de regio woonachtig zijn, conform artikel 12 van het VN-Kinderrechtenverdrag laten participeren in uw besluitvorming. U dient derhalve in uw afweging heel goed te motiveren dat andere belangen zwaarder wegen dan het belang van de kinderen, die dagelijks te kampen hebben met het gevoel van onveiligheid. Hoe kunt u voorkomen dat u met uw besluit de ontwikkeling van kinderen (conform artikel 6 van het VN-Kinderrechtenverdrag) schaadt?

Gelet hierop hanteert u in uw ontwerpbesluit een te beperkt begrip van veiligheid. U geeft aan dat de impact op sociale (on)veiligheid, gezondheid en maatschappelijke onrust heeft bijgedragen aan uw besluit om de gaswinning af te bouwen. U geeft niet aan wat de gevolgen van dit besluit zijn voor de subjectieve veiligheid en hoe u dat afweegt tegenover andere belangen.

Wij vinden dat u:

13. de gevolgen van gaswinning op subjectieve veiligheid in beeld moet brengen en moet afwegen ten opzichte van andere belangen;
14. in uw afweging duidelijk moet maken in hoeverre u voorkomt dat u artikel 2 en 8 EVRM en artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM schendt;
15. in uw afweging kenbaar het belang van het kind, zoals verwoord in het rapport van de Kinderombudsman, en zoals vereist door artikel 3 van het VN-Kinderrechtenverdrag, moet wegen en duidelijk moet aangeven wanneer en waarom u andere belangen zwaarder vindt wegen.

2.3.2 Schade

De ABRvS heeft in haar uitspraak uitdrukkelijk gesteld dat er aan de motivering van de minister hoge eisen moeten worden gesteld omdat grondrechten op leven (veiligheid), privacy (aantasting van het leefklimaat) en het ongestoord genot van eigendom aan de orde zijn. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat regelingen voor schadevergoeding de nadelige gevolgen wel verzachten. Maar dat deze hier naar aard en schaal dermate groot zijn dat zij een zwaarwegend belang vormen dat in het nadeel van de gaswinning pleit.

U had het ontstaan van schade, het verder beperken van schade en de voortgang van de schadeafhandeling daarom uitdrukkelijk in uw besluitvorming moeten betrekken.

In de motivering van het ontwerpbesluit wordt niet ingegaan op de punten in ons advies die zijn genoemd met betrekking tot schade. U constateert slechts dat de schade de komende jaren zal afnemen, waarbij het aantal schadegevallen onder het verwachte schadeniveau van het winningsplan Groningen gasveld 2016 uitkomt en u onderschrijft de noodzaak van een vlotte afhandeling van de schades.

Schadeafhandeling

U gaat niet in op de huidige situatie waarbij er voorlopig geen zicht is op een vlotte afhandeling.

⁷ De Kinderombudsman, 'Vaste grond gezocht', oktober 2017, <https://www.dekinderombudsman.nl/ul/cms/fck-uploaded/2017.KOM010Vastegrondgezocht.pdf>.

Bovendien is naast voortgang in de afhandeling ook van belang dat de afhandeling op rechtvaardige, onafhankelijke wijze plaatsvindt met de menselijke maat als uitgangspunt. Ook schade aan monumenten wordt door u niet genoemd.

De Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen heeft te kampen met een zeer grote achterstand van zo'n 17.000 schademeldingen. Daarnaast is tot op heden niet inzichtelijk of de Commissie in haar besluitvorming daadwerkelijk ruimhartig is en uit gaat van de menselijke maat.

Het wetsvoorstel dat het tijdelijke besluit Mijnbouwschade zal gaan vervangen regelt vooral formele aspecten en niet de menselijke kant. De procedurele bepalingen lijken lange doorlooptijden en een formalistische benadering van gedupeerden mogelijk te maken. Ook gaat het wetsvoorstel alleen over schadevergoeding in geld, niet over schadevergoeding in natura. Dat laatste blijft privaatrechtelijk van aard.

Nu voorlopig geen zicht is op een vlotte schadeafhandeling en er ook geen zicht is op rechtvaardige en onafhankelijke schadeafhandeling met oog voor de menselijke maat, had u dit moeten mee wegen in uw afweging van het vergunde productievolume. De trage voortgang in de schadeafhandeling heeft ook tot gevolg dat er geen maatregelen worden getroffen om vervolgschade te voorkomen. Daardoor kunnen acuut onveilige situaties ontstaan.

Ontstaan schade

In de aanvulling van het winningsplan van 2 juli 2018 geeft NAM haar prognose over het optreden van schade. Hieruit blijkt duidelijk dat het komende gasjaar een toename van de kans op het optreden van schade wordt verwacht (DS1, DS2 en DS3 schade).

Uit het vorige winningsplan is naar voren gekomen dat het aantal berekende schades geen tred houdt met het aantal van de gemelde schades, dat vele malen hoger is. Daarnaast is dit rapport door geen van de adviseurs inhoudelijk beoordeeld. Wij gaan er derhalve vanuit dat de berekeningen een onderschatting geven, maar wel aantonen dat er een toename van schades in het komende gasjaar te verwachten is (in lijn met de toename van de seismiciteit).

Daar komt nog bij dat in het ontwerpbesluit vergunde niveau een hogere seismiciteit levert als wordt uitgegaan van een gemiddeld temperatuurverloop en ook hogere productieniveaus mogelijk maakt die een aanzienlijke stijging van de seismiciteit en daarmee kans op bevingen en schades met zich meebrengt.

Wij vinden dat u:

16. moet aangeven hoe u voorkomt dat schade optreedt en wat u aanvaardbaar vindt;
17. de opgetreden en verwachte schades (in aard en omvang) en de afhandeling daarvan als zwaarwegend belang moet afwegen bij uw besluit net als het ontstaan van onveilige situaties omdat geen (tijdige) schadebeperkende maatregelen worden getroffen;
18. de bescherming van de grondrechten, expliciet en transparant, zo dient te betrekken in uw afweging dat dit leidt tot een veilig en verantwoord niveau van gaswinning;
19. in uw definitieve besluit alsnog expliciet, inzichtelijk en navolgbaar dient te maken welke afweging u maakt ten aanzien van de effecten van de gaswinning.

3. Productie en seismiciteit

De veiligheidsrisico's voor onze inwoners als gevolg van de aardbevingen worden bepaald door de verwachte ontwikkeling van de seismiciteit voor het komende jaar. De seismiciteit is vervolgens weer afhankelijk van het uiteindelijke productieniveau en de productieverdeling.

3.1 Productieniveau

U geeft in uw ontwerpbesluit aan dat u de productiehoeveelheid vaststelt op 19,4 miljard m³ bij een jaar met een gemiddeld temperatuurprofiel, waarbij u de nodige flexibiliteit geeft om altijd aan de leveringszekerheid te voldoen. De uiteindelijke gasproductie voor het komende jaar is daarmee afhankelijk van de volgende variabelen:

- Het jaarlijks temperatuurverloop;
- De stikstofinzet;
- Onvoorziene omstandigheden.

Gelet op de temperatuurafhankelijkheid en de afhankelijkheid van de beschikbare inzet van stikstof-conversiecapaciteit is het onontbeerlijk nu inzicht te hebben in de te gebruiken graaddagenformule en de mogelijk stikstof-inzet-afhankelijkheid van deze formule, om zicht te krijgen op de bandbreedte van de hoeveelheid gas, die gewonnen moet worden.

In het ontwerpbesluit ontbreekt de graaddagenformule en ook het zicht op de stikstof-inzet-afhankelijkheid van deze formule. Hiermee is onduidelijk of de veiligheidsrisico's bij een onvoorzien lage inzet van stikstof-conversiecapaciteit en een gelijktijdig extreem koud jaar voor u acceptabel zijn. Dit zien wij als een grote tekortkoming.

Mocht nu de stikstof-inzet van Wieringermeer en Ommen, de base-load locaties, substantieel onder de 92,5 % geraken, dan voorziet artikel 2, derde lid, in een theoretische ongelimiteerde toename van de gasproductie uit het Groningenveld; er staat dat de in het eerste lid aangegeven gasproductie naar rato wordt verhoogd bij een lagere stikstof-inzet dan 92,5 %.

Dit is dus naar ons inzicht iets anders dan de zogenaamde "strikte begrenzing" van de gaswinning, die u in uw toelichting noemt.

Wij zijn van mening dat er gelet op de onzekerheid van de risico's in een dergelijke hierboven omschreven situatie in artikel 2 een limiet wat betreft de gaswinning moet worden aangebracht.

In de voorgaande instemmingsbesluiten van 30 september 2016 en 24 mei 2017 was er sprake van een gelimiteerde gasproductie.

In ons advies hebben wij aangegeven dat u als minister sturing op GTS en GasTerra moet hebben om te bewerkstelligen dat beide commerciële organisaties uitvoering geven aan het uitgangspunt "niet meer dan nodig winnen". In uw toelichting geeft u aan dat dit niet in het instemmingsbesluit thuis hoort en dat u een voorstel voor wijziging van de Mijnbouwwet en Gaswet in voorbereiding hebt. U geeft hierbij echter niet aan dat u de door ons aangegeven sturing hieraan zult toevoegen. Om de gaswinning zo spoedig mogelijk naar beneden te brengen is dit een voorwaarde. U kunt dus niet voor dit en toekomstige besluiten maximaal sturen op "niet meer dan nodig winnen". Ook de Mijnraad heeft u op dit punt geadviseerd om 'rond' het huidige instemmingsbesluit te preciseren welk instrumentarium onder de huidige Mijnbouwwet en Gaswet u heeft om GTS en GasTerra aanwijzingen te geven.

Wij betwijfelen ook of GTS (voldoende) bevoegdheden heeft om GasTerra aanwijzingen te geven zoals u voorschrijft in artikel 2, lid 5 van uw ontwerpbesluit. In ieder geval is onduidelijk wie (U, NAM, GTS, GasTerra?) uiteindelijk bevoegd is om te beslissen over het productievolume en/of de productieverdeling. Evenmin is duidelijk welke criteria daarvoor gelden en welke rechtsbescherming wij en burgers hebben indien besloten wordt de productie binnen de marges van dit instemmingsbesluit (fors) te verhogen.

Op basis van de oude graaddagenformule en informatie uit GTS rapporten komen we tot de volgende inschatting voor de bandbreedte aan gasproductie (in miljard Nm³ per jaar).

| Variabelen | gemiddeld | Warm | Koud |
|---|-----------|------|------|
| Basispad kabinet | 19,4 | 15,7 | 25,7 |
| Lagere stikstofinzet 85%* | +1,2 | +1,1 | +1,1 |
| Onvoorzien | +1,5 | +1,5 | +1,5 |
| Totaal productie | 22,1 | 18,3 | 28,3 |
| *in principe is een lagere stikstofinzet met dit besluit mogelijk en daarmee een hogere productie | | | |

Uit de aanvulling op het winningsplan van NAM blijkt dat bij een productie van 19,4 miljard m³ de verwachte seismiciteit in de regio enigszins toeneemt ten opzichte van vorig jaar (maximale grondversnelling van 0,16g naar 0,17g). Bij een productie van 25,7 miljard m³ (koud jaar) is een duidelijke toename van de seismiciteit te verwachten (figuur 4.2). Hierbij valt tevens op dat de toename van de dreiging niet overal gelijkmatig verloopt (figuur 4.8a). Voor een warm jaar (15,7 miljard m³) neemt de seismische dreiging af.

In de aanvulling op het winningsplan zijn geen hogere productieniveaus doorgerekend zodat onduidelijk is wat de dreiging is bij de maximaal door de minister toegestane niveaus. Dat is in strijd met de uitspraak van de ABRvS, op grond waarvan u gezien de enorme impact van de gaswinning bij dergelijke onzekerheden moet uitgaan van een worst-case situatie.

Wij vinden dat u:

20. duidelijkheid moet bieden over de bandbreedte van de toegestane productie;
21. de bovengrens van deze bandbreedte in een voorschrift bij het instemmingsbesluit moet limiteren;
22. risicobeoordelingen moet doorrekenen en baseren op de worst case situatie (bijvoorbeeld koud jaar en weinig stikstof);
23. dit besluit alleen kan nemen als voldoende geborgd is dat GTS en GasTerra kunnen worden gehouden aan minimaliseren van de gaswinning uit Groningenveld;
24. inzicht moet geven in de verwachte seismische dreiging voor het maximale toegestane productieniveau en dit moet betrekken in uw afweging over de subjectieve en objectieve veiligheid.

3.2 Productieverdeling

U geeft in uw toelichting aan dat u voorschriften heeft opgenomen aan de productieverdeling en productieflectuaties om de nadelige gevolgen van de gaswinning zoveel mogelijk te beperken. Wij zien de voorschriften over productieverdeling echter niet terug in uw besluit. U geeft wel in de

toelichting uw voorkeur aan voor de in NAM genoemde productie-inzet 1 omdat dit tot een lagere seismiciteit zou leiden dan productie-inzet 2.

SodM heeft geen advies hierover gegeven omdat zij de berekeningswijze van NAM onvoldoende vindt om te bepalen welke productiestrategie tot de laagste seismiciteit leidt. Zij heeft daarom aan NAM verzocht om een nieuwe berekening te maken en geven aan dat zij later met een advies komen.

Een andere productieverdeling levert een andere dreigingskaart op en nog veel relevanter bij dit besluit daarmee ook een ander risicobeeld en verwachtingswaarde. Wij lezen in het rapport van NAM van december 2017⁸ over deze productieverdeling dat hierdoor verschillen in het risicobeeld kunnen optreden met een variatie van 15%. Bij de verlaging van de seismiciteit heeft NAM in dit rapport laten zien dat dat op verschillende manieren kan. Zo kan gestuurd worden op zo min mogelijk overlast (een zo laag mogelijk aantal bevingen), of een zo laag mogelijke maximale grondversnelling of op een zo laag mogelijk totaal risico.

In het winningsplan is uitgegaan van een bepaalde productieverdeling. Daarnaast heeft NAM in haar operationele strategie een tweetal varianten doorgerekend. Wij kunnen op dit moment niet goed beoordelen welke productieverdeling met uw besluit wordt vastgelegd, mede gelet op het nog te ontvangen advies van het SodM. Afhankelijk van de productieverdeling zal het zwaartepunt van de seismiciteit (i.e. de ruimtelijke verdeling) op een andere plek liggen. De uitkomsten zullen daarom afhankelijk zijn van de lokale seismiciteit in relatie tot de lokale bevolkingsdichtheid.

Wij vinden dat u:

25. in uw voorwaarden moet opnemen welke productiestrategie wordt ingezet en dit adequaat moet onderbouwen;
26. inzicht dient te verschaffen over de seismiciteit en de effecten van deze productieverdeling voor de bandbreedte van de toegestane productie daarbij uitgaande van de maximale bandbreedtes en worst-case scenario;
27. in uw keuze voor de productieverdeling voldoende moet toelichten wat dit voor de objectieve en subjectieve veiligheidsrisico's betekent waarbij ook de lokale verschillen aan de orde moeten komen.

⁸ Optimisation of the Production Distribution over the Groningen Field tot reduce Seismicity, dec 2017, NAM B.V.

4. Onzekerheden en overige omissies

Wij constateren dat er documenten en informatie ontbreken in uw ontwerpbesluit. Het ontwerpbesluit is daarmee onzorgvuldig tot stand gekomen. Bovendien kan er niet volledig gebruik worden gemaakt van rechtsmiddelen omdat we pas in een later stadium (bekendmaking definitief besluit) kennis kunnen nemen van de ontbrekende zaken.

4.1 Ontbrekende zaken

U geeft in uw ontwerpbesluit aan dat nog niet alle documenten en informatie beschikbaar zijn. Wij komen tot de volgende niet-limitatieve opsomming van ontbrekende zaken:

- graaddagen en stikstofafhankelijke formule;
- uitvoering van bouwkundig versterken (verduidelijking vaststelling precieze aantal gebouwen en de wijze van versterking);
- de optimalisatie van de productieverdeling met behulp van de NAM-modelversie V5, zoals SodM heeft opgedragen in haar brief van 20 februari 2018;
- de inmiddels geactualiseerde versie van het Meet- en Regelprotocol-2018, zoals SodM in haar brief van 30 juli 2017 aan u heeft geadviseerd en zoals door u in uw brief van 2 oktober 2017 aan NAM is opgedragen;
- separaat advies van Hooglerarenpanel over cumulatieve effecten bij impact van bevingen op infrastructuur.

Volledigheid van het winningsplan-2016-2018.

Wij betwijfelen sterk of de nu gepresenteerde stukken, waarop u uw ontwerpbesluit baseert, wel compleet zijn in het licht van de Mijnbouwwet. NAM heeft aanvullingen gedaan op het winningsplan 2016 waarbij bijvoorbeeld heel hoofdstuk 5 van het Winningsplan 2016 is komen te vervallen. Het is voor ons niet meer overzichtelijk wat nu nog geldt en wat niet.

4.2 Omgaan met onzekerheden

De ABRvS was in november 2017 van mening dat er onvoldoende kennis was over de risico's voor personen. Bovendien constateerde de ABRvS dat het risico vervolgens niets zegt over de aanvaardbaarheid ervan. Zeker als het gaat om aannames, onzekerheden en bandbreedtes. De ABRvS ziet aannames als alternatief voor het feitelijk weten en stelt dat in de aannames de risicobeoordeling dan moet worden gebaseerd op marges of worst-case situatie.

Wij constateren dat ook nu nog onvoldoende kennis is over alle veiligheidsrisico's. U geeft in uw ontwerpbesluit aan dat, naar uw mening, de veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen aanvaardbaar zijn.

De uitkomst van risicoberekeningen is afhankelijk van de volgende onzekerheden of marges:

- Onzekerheden binnen de gehanteerde modellen/beoordelingskaders;
- Onzekerheid over het definitief productieniveau;
- Onzekerheid over de productieverdeling.

U geeft aan dat u bij de risicoberekening uitgaat van de verwachtingswaarde. SodM pleit er juist voor om zolang de onzekerheden nog zo groot zijn uit te gaan van de in de berekeningen aangegeven onzekerheidsmarge (P90) bij de beoordeling van de risico's. De Mijnraad geeft aan dat de onzekerheden over het productieniveau en de verdeling niet op die manier mogen worden verdisconteerd. Dat laat onverlet dat binnen de berekeningen (bijvoorbeeld HRA, NPR, industrie, waterkeringen) nog diverse onzekerheden bestaan. Dat deze onzekerheden groot zijn laat de berekening van het veiligheidsrisico in en rondom gebouwen zien. Hierbij is de bandbreedte van de onzekerheden binnen de berekeningen in beeld gebracht: de verwachtingswaarde van het aantal gebouwen dat niet voldoet aan de veiligheidsnorm bedraagt 1500 gebouwen terwijl de onzekerheidsmarge zoals voorgesteld en onderbouwd door SodM op een aantal van 7.200 gebouwen uitkomt. Dat laat zien dat in de meest "zekere" berekening de onzekerheidsmarge nog enorm groot is.

U geeft tevens niet aan op basis van welk productieniveau verwachtingswaarden moet worden berekend. Op dit moment zijn deze verwachtingswaarden alleen bekend van de veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen. Daarbij heeft NAM per productieniveau (warm, koud en gemiddeld temperatuurverloop) een verwachtingswaarde berekend. Er is in dit verband verder geen risicoberekening uitgevoerd voor de in uw besluit toegestane maximale productie zodat hiervan de verwachtingswaarde noch de onzekerheidsmarge (P90) bekend is.

In uw ontwerpbesluit geeft u aan dat zowel SodM als Mijnraad in hun advies een onzekerheidsmarge toepassen. Maar u geeft ook aan dat zij dat doen vanuit verschillende gedachten. Vervolgens schrijft u dat u de keuze van de Mijnraad navolgbaar vindt en deze volgt. In het ontwerpbesluit staat echter niet waarom u deze keuze navolgbaar vindt en wat er niet-navolgbaar is aan de toepassing waarvoor SodM kiest. Vervolgens schrijft u dat de onzekerheidsmarge daarmee niet bedoeld is als een de-facto verhoging van de veiligheidsnorm, maar deel uit maakt van uw brede veiligheidsbeleid. Wij kunnen uit de tekst van het ontwerpbesluit niet opmaken wat u hiermee bedoelt. Het wel of niet toepassen van dergelijke marges kan echter voor veel woningeigenaren bepalend zijn. Het bepaalt of een pand wel of niet aan de veiligheidsnorm voldoet. Daarmee is het van belang dat hier een goede en navolgbare afweging wordt gemaakt.

Wij vinden dat u:

28. onvoldoende rekening houdt met onzekerheden, bandbreedtes en marges in uw besluit;
29. duidelijkheid moet bieden over productieverdeling, de bandbreedte van de toegestane winning en de onzekerheidsmarges binnen de modellen zelf, en de effecten daarvan op subjectieve en objectieve veiligheid.

4.3 Continuïteit in onderzoeken

SodM geeft in haar advies over de versterking van juni 2018 aan dat nog steeds niet alle bekende onzekerheden volledig en consistent worden meegenomen in de modellen die NAM hanteert. Daarnaast zijn de keuzes in de gebruikte modellentrein niet volledig beschreven. Deze keuzes brengen daarmee onzekerheid met zich mee die nu niet is te definiëren. Deze bekende en onbekende onzekerheden kunnen zowel tot een onderschatting als een overschatting van de berekeningen leiden. SodM concludeert dat de modellentrein nog niet voldoende robuust is. TNO is bezig de modellentrein van NAM na te bouwen.

Echter wij zien geen enkele garantie dat op korte termijn het noodzakelijke onderzoek en de verbeteringen door gaan. Zeker met de toezegging van u dat NAM op afstand komt zal de drijfveer om haar uitgebreide onderzoeksprogramma in de lucht te houden, afnemen. Het onderzoeksprogramma van NAM gaat hierbij verder dan alleen de verbetering van de modellentrein. Wij pleiten al jaren in onze zienswijze voor onafhankelijkheid in het onderzoek. Het is daarom van belang dat bij de ingezette transitie de kennis en kunde (zie SDAP van NAM) niet verloren gaat. Wij vinden daarom dat u zorg moet dragen dat een onafhankelijke partij het onderzoeksprogramma van NAM gaat overnemen. Dit mag echter niet ten koste gaan van de continuïteit in de nu nog noodzakelijke verbeteringen.

Wij vinden dat u:

30. in uw instemmingsbesluit duidelijkheid moet bieden over de continuïteit van de noodzakelijke onderzoeken;
31. hiertoe voorwaarden in uw besluit dient op te nemen;
32. voldoende concreet moet aangeven wat het toekomstige perspectief is in de verbetering van de lopende onderzoeken en de ondernomen stappen om alle onderzoeksprogramma's onafhankelijk te kunnen laten uitvoeren.

4.4 Meet en Regelprotocol en HRA

Het Meet- en Regelprotocol (MRP) is in 2016 separaat van het Winningsplan 2016 door NAM ingediend. Wij concluderen dat dit ten behoeve van de besluitvorming in 2018 in stand is gebleven. Volgens SodM geldt het MRP als invulling van de zorgplicht op schade en risico's. Het vormt een essentieel sturingselement voor de beheersing van de seismische risico's als gevolg van de gasproductie uit het Groningenveld. NAM gebruikt het MRP ook om de meetgegevens te toetsen aan de diverse modellen en daarmee de modellen te kunnen verbeteren. Het MRP is dan ook meer dan het, in de Mijnbouwwet vereiste, meetplan.

Dit onderschrijven wij in zijn algemeenheid en in het bijzonder wanneer het gaat om onverwachte seismische ontwikkelingen, die nopen tot ingrijpen. Door de openbare rapportages ontstaat hierover ook meer transparantie.

Het lijkt ons onontkoombaar dat gelet op alle ontwikkelingen ook de verschillende signaalparameters en hun respectievelijke drempelwaarden in een nieuw licht worden gezien en mogelijk worden aangepast. Het betreft hier dan ook signaalparameters voor schade. Over de aanpassing van signaalparameters is in het ontwerpbesluit geen informatie opgenomen.

Uitsluitend een verplichting tot het rapporteren (art. 5 van het ontwerpbesluit) lijkt ons een onvoldoende invulling van het volledig benutten van het MRP, zoals ook de Tcbb in haar advies van 10 juli 2018 u heeft geadviseerd.

Wij verzoeken u nadrukkelijk bij de aanpassing betrokken te worden.

In de nota naar aanleiding van het verslag van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat, d.d. 22 juni 2018 over het wetsvoorstel minimaliseren gaswinning Groningen, geeft u aan dat de grondslag voor een MRP in de Mijnbouwwet ligt verankerd en dat de nadere uitwerking van een dergelijk protocol in een ministeriële regeling (de Mijnbouwregeling) zal moeten plaatsvinden. Tot op heden heeft deze nadere uitwerking in de Mijnbouwregelgeving nog niet plaatsgevonden en

daarom zijn wij van mening dat ongeacht de planning van deze regelgevingswijziging ook in het instemmingsbesluit een goede borging van het gebruik van het meest actuele MRP moet worden opgenomen.

Daarnaast is er op dit moment geen voorwaarde opgenomen om de HRA halfjaarlijks uit te voeren. Door dit halfjaarlijks te doen, bijvoorbeeld in maart en september, ontstaat direct na de winterperiode inzicht van de effecten als gevolg van een eventuele koude winter en vlak voor het nemen van het nieuwe besluit inzicht over de verwachte effecten voor het komende gasjaar.

Wij vinden dat u:

33. in uw instemmingsbesluit het gebruik door NAM van het meest actuele Meet- en Regelprotocol helder en adequaat moet borgen;
34. in uw instemmingsbesluit de jaarlijkse actualisatie van het Meet- en Regelprotocol moet opleggen;
35. aan uw instemmingsbesluit voorwaarden moet verbinden om halfjaarlijks een analyse van de seismiciteit en de effecten (HRA) uit te voeren.

5. Samenhang met andere mijnbouwactiviteiten

Delen van onze gemeente hebben niet alleen te maken met de gevolgen van de gaswinning uit het Groningenveld, maar ook met de gevolgen van gaswinning uit het Annerveenveld (het grootste kleine gasveld) en het Kiel-Windeweerveld. Bovendien vindt in hetzelfde gebied zoutwinning plaats. Dat maakt het dat het Zuiden van onze gemeente met een heel scala aan bodemactiviteiten te maken heeft.

De zoutwinning leidt aantoonbaar tot bodemdaling. Op de huidige locaties in de gemeente Veendam mag Nedmag door zoutwinning maximaal 50 centimeter bodemdaling veroorzaken. Daarna moet er tijdig een nieuw winningsplan zijn ingediend. Naar recente inzichten wordt al in 2018 het niveau van 50 centimeter bereikt en mogelijk zelfs versneld overschreden.

Nu de gaswinning in het Groningenveld snel gaat afnemen, neemt het belang van de kleine gasvelden toe. Ook hier zien we een geprognoseerde afname van productie, maar deze gaat veel minder snel dan bij het Groningenveld. Dat betekent dat de gaswinning in de kleine velden voorlopig door blijft gaan. Hoe de verdeling binnen die kleine velden eruit komt te zien, weten wij nu niet. Maar voor de inwoners van het zuidelijke deel van onze gemeente is het helder dat zij de komende decennia met gaswinning geconfronteerd blijven. Als reactie op een beving met magnitude 2,4 op 23 december 2016, veroorzaakt door de gaswinning in het Annerveenveld, meldde NAM het volgende: "Het is bij ons bekend dat dit gasveld het risico op aardbevingen met zich meebrengt". Dat betekent dat we ook vanuit de kleine velden te maken kunnen hebben met schades en mogelijk zelfs onveiligheid.

Onze inwoners zullen daarmee nog langere tijd schade kunnen ondervinden van mijnbouwactiviteiten. Op het moment dat bewoners van dit gebied worden geconfronteerd met schade, is het voor hun heel moeilijk om te bepalen wie de veroorzaker hiervan zou kunnen zijn. Daarom pleiten wij al geruime tijd voor een 'één-loket' regeling, waarbij inwoners die schade hebben aan hun pand met één procedure hun schade vergoed kunnen krijgen, ongeacht de veroorzaker. Ook

SodM⁹ en de Technische commissie bodembeweging¹⁰ pleiten hiervoor. Wij hebben dit in juli ingebracht tijdens de consultatieronde over het wetsvoorstel Mijnbouwschade. In uw huidige ontwerp zegt u niets over de samenhang met andere mijnbouwactiviteiten en uw inspanningen om onze inwoners daarin te ondersteunen.

Wij vinden dat u:

36. in uw instemmingsbesluit meer aandacht moet hebben voor de relatie van dit besluit met de andere mijnbouwactiviteiten in het gebied.

⁹ Staatstoezicht op de Mijnen, *Staat van het zout*, 31 mei 2018, pagina 37.

¹⁰ Technische commissie bodembeweging, *Een verkenning naar een uniforme en onafhankelijke afhandeling van mijnbouwschade in Nederland*, 28 februari 2018, pagina 10-11.

Verzonden: Woensdag 3 oktober 2018 17:31
Onderwerp: Zienswijzeformulier
Gaswinning Groningen - Instemmingsbesluit 2018

Aanspreekvorm:

Aanspreektitel:

Achternaam:

Voorvoegsel(s):

Voorletters:

Straat: Postbus

Huisnummer: 7081

Postcode: 9701 JB

Woonplaats: GRONINGEN

Telefoonnummer:

E-mailadres:

Als: Organisatie

Organisatie: Gemeente Groningen, College van Burgemeester en Wethouders

Mede namens: Gemeenteraad van de gemeente Groningen; Rechtspersoon gemeente Groningen

Reactie



Afdeling B&O
Onderwerp Zienswijze ontwerp-instemmingsbesluit Groningen
Gasveld 2018-2019

Bezoekadres
Gedempte Zuiderdiep 98

Openingstijden
Zie gemeente.groningen.nl

Postadres
Postbus 30026
9700 RM Groningen

Telefoon
14050

E-mailadres
info@groningen.nl

Website
gemeente.groningen.nl

Telefoon

Bijlage(n) 2

Ons kenmerk 7155388

Datum - 3 OKT. 2018 Uw brief van

Uw kenmerk


Geachte heer, mevrouw,

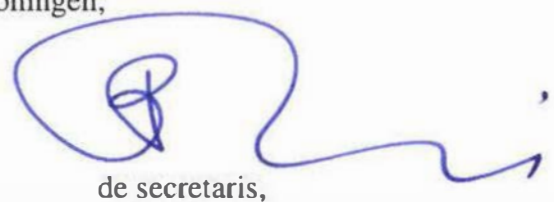
Hierbij zenden wij u onze zienswijze op het ontwerp-instemmingsbesluit gaswinning Groningenveld 2018-2019 dat op 24 september 2018 is gepubliceerd.

Zoals in de zienswijze is opgenomen dienen wij deze zienswijze mede in namens de gemeenteraad van de gemeente Groningen alsmede de rechtspersoon gemeente Groningen.

Wij vertrouwen erop dat u onze zienswijze behandelt conform de relevante bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht en de overwegingen uit onze zienswijze transparant meeweegt in het instemmingsbesluit.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,


de burgemeester,
Peter den Oudsten


de secretaris,
Peter Teesink

Bijlagen: Zienswijze op besluit
Advies op winningsplan



Zienswijze

Op ontwerp-instemmingsbesluit Groningen gasveld 2018-2019

Van de gemeente Groningen

Inhoud

| | | |
|--------|---|----|
| 1. | Inleiding | 2 |
| 2. | Veiligheid | 4 |
| 2.1 | Hanteren breed veiligheidsbegrip | 4 |
| 2.2 | Objectieve veiligheid | 4 |
| 2.2.1. | Toetsingskader objectieve veiligheidsrisico's | 4 |
| 2.2.2 | Veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen | 5 |
| 2.2.3 | Veiligheid (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve risico's | 6 |
| 2.3 | Subjectieve veiligheid | 8 |
| 2.3.1 | Sociale veiligheid, gezondheid, maatschappelijke onrust en grondrechten | 8 |
| 2.3.2 | Schade | 9 |
| 3. | Productie en seismiciteit | 12 |
| 3.1 | Productieniveau | 12 |
| 3.2 | Productieverdeling | 13 |
| 4. | Onzekerheden en overige omissies | 15 |
| 4.1 | Ontbrekende zaken | 15 |
| 4.2 | Omgaan met onzekerheden | 15 |
| 4.3 | Continuïteit in onderzoeken | 16 |
| 4.4 | Meet en Regelprotocol en HRA | 17 |

1. Inleiding

Op 24 augustus 2018 heeft u het ontwerpbesluit voor het Groningenveld voor het gasjaar 2018-2019 gepubliceerd. Aanleiding voor dit ontwerp is de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 15 november 2017¹ (verder: de ABRvS) waarbij uw vorige besluit en aangepaste besluit zijn vernietigd. Samengevat vindt de ABRvS dat uw besluiten onzorgvuldig tot stand zijn gekomen en niet goed zijn gemotiveerd.

Een belangrijke onderlegger onder het voorliggend ontwerpbesluit is het kabinetsbesluit van 29 maart 2018 om de gaswinning in Groningen zo snel mogelijk te beëindigen. Hiermee biedt het kabinet perspectief voor de toekomstige veiligheid van onze inwoners. In uw ontwerpbesluit zet u voor het komende gasjaar de eerste stap.

Toch zien wij aanleiding om een zienswijze in te dienen. Wij vinden nog steeds dat veiligheid van onze inwoners onvoldoende in beeld is en gewaarborgd. Zoals de ABRvS aangeeft gaat het bij veiligheid om meer dan objectieve veiligheid. Wij hanteren in deze zienswijze het door de Onderzoeksraad voor de Veiligheid (verder OvV) gebruikte brede veiligheidsbegrip. Wij verwachten - met de uitspraak van de ABRvS in gedachten - dat u zowel aan de objectieve als aan de subjectieve veiligheidsrisico's voor onze inwoners een zwaarwegend belang hecht.

Daarnaast vinden wij dat essentiële informatie ontbreekt. Wij hebben u in ons advies van 24 juli 2018 handreikingen gedaan om tot een (ontwerp)instemmingsbesluit te komen dat leidt tot transparantie en navolgbaarheid. Wij hebben hierbij onder meer aansluiting gezocht bij het nog vast te stellen artikel 52d lid 2 van het wetsvoorstel Wijziging van de Gaswet en de Mijnbouwwet betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld.

In de afweging in uw ontwerpbesluit bent u uitgebreid ingegaan op de belangen van leveringszekerheid. Die belangen zijn inzichtelijk gemaakt met behulp van het rapport van het Instituut voor veiligheid- en crisismangement (COT). Daarentegen zijn de belangen, met betrekking tot de maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de winning van gas uit het Groningenveld, niet meegenomen in uw afweging. Ondanks ons advies bent u niet ingegaan op de impact op sociale (on)veiligheid, de gezondheid en de maatschappelijke onrust en daarmee niet op de maatschappelijke ontwrichting. Wij zijn van mening dat dit punt in uw definitieve besluit alsnog expliciet, inzichtelijk en navolgbaar moet worden gemaakt.

In Groningen is sprake van een fors gebrek aan vertrouwen en speelt het gevoel van onveiligheid een zwaarwegende rol. Wij hechten daarom zeer aan goede motiveringen onder het te nemen instemmingsbesluit omdat dit bijdraagt aan het herstel van vertrouwen bij ons als overheid maar vooral bij de inwoners van onze provincie. Uw instemmingsbesluit voor het niveau van gaswinning moet transparant en navolgbaar zijn voor iedereen. Uw besluit moet het vertrouwen geven dat de belangen van onze inwoners zwaar zijn meegewogen.

Daarnaast willen we met deze zienswijze erop aandringen dat ook toekomstige besluitvorming voldoende transparant wordt. Het gaat hierbij om de noodzaak dat onzekerheden verder verkleind

¹ ECLI:NL:RVS:2017:3156

worden en dat alle risico's in beeld worden gebracht en het 'niet meer winnen dan nodig' optimaal transparant is.

Omdat wij de door ons gegeven adviezen onvoldoende terug zien in uw ontwerpbesluit sluiten wij het door ons gegeven advies bij deze zienswijze, zodat u afwijkingen hiervan in uw definitieve instemmingsbesluit kunt overnemen of motiveren.

Tevens verzoeken wij u overeenkomstig artikel 3:50 Algemene wet Bestuursrecht (Awb) voor elk advies(onderdeel) van uw adviseurs aan te geven wat u wel of niet van hun advies overneemt en waarom u zaken naast zich neerlegt.

In deze zienswijze geven wij aan hoe u naar onze mening uw ontwerp-instemmingsbesluit dient aan te passen. Wij onderbouwen dit per thema. Onze zienswijze is gericht op het ontwerpbesluit, zoals deze is gepubliceerd waarbij paragraaf 1 t/m 7 integraal onderdeel uitmaken van het besluit dat in paragraaf 8 wordt verwoord.

Deze zienswijze wordt zowel naar voren gebracht door Burgemeester en Wethouders, de Gemeenteraad alsmede als rechtspersoon van de gemeente Groningen.

Wij vertrouwen erop dat u onze zienswijze behandelt conform de relevante bepalingen van de Awb en de overwegingen uit onze zienswijze (aangevuld met ons advies) transparant meeweegt in uw instemmingsbesluit.

2. Veiligheid

2.1 Hanteren breed veiligheidsbegrip

Wij hanteren voor veiligheid het brede veiligheidsbegrip zoals ook de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) dit in zijn rapport van 2015 heeft gedefinieerd. In deze zienswijze splitsen wij het begrip veiligheid daarom net als de OvV² in objectieve veiligheid (uitblijven van lichamelijk letsel als gevolg van aardbevingen) en subjectieve veiligheid (de gemoedsrust van de inwoners bij een dreigende verstoring van het woongenot en de hieruit voortvloeiende gezondheidsrisico's). Ook de ABRvS hanteert een breder veiligheidsbegrip zoals grondrechten op leven, privacy en het ongestoord genot van het eigendom en verbindt hier een zware motiveringsplicht aan. De Mijnraad adviseert u tevens in het advies van 30 juli 2018, waarin wordt verwezen naar het advies van 10 juni 2016, nadrukkelijk aandacht te hebben voor dit brede veiligheidsbegrip. De onderzoeken dienen zich te verbreden van een puur kwantitatieve benadering van het risico op overlijden naar methodes om, al dan niet kwantitatief, het risico op schade en maatschappelijke onrust systematisch in de besluitvorming mee te nemen. In het ontwerpbesluit zien wij deze verbrede benadering en aandacht voor veiligheid in brede zin niet terug. Dat vinden wij onbegrijpelijk omdat zowel Mijnraad als ABRvS u expliciet hebben opgedragen c.q. geadviseerd om dat wel te doen. U toetsingskader is breder dan alleen de instemmingsgronden van art. 36 Mijnbouwwet.

Wij vinden dat u:

1. in uw toetsing en afweging dit brede veiligheidsbegrip dient te hanteren.

2.2 Objectieve veiligheid

2.2.1. Toetsingskader objectieve veiligheidsrisico's

Om te kunnen toetsen of het risico van de gaswinning in Groningen aanvaardbaar is zal eerst bekend moeten zijn wat het risico is en op welke termijn mitigerende maatregelen (w.o. versterking) mogelijk zijn. Om dit te kunnen doen hebben wij vanaf 2015 meerdere malen gewezen op het ontbreken van een integraal risicobeleid waarin niet alleen de norm is opgenomen maar ook het beoordelings- en toetsingskader om aan te tonen dat wel of niet aan de norm wordt voldaan en de termijn waarop maatregelen genomen moeten zijn.

Op basis van de toelichting bij uw ontwerpbesluit concluderen wij dat ook nu nog voor een groot deel dit integrale risicobeleid ontbreekt terwijl u in uw brief van 2 mei 2016 heeft aangegeven dat begin 2017 sprake moet zijn van een consistent risicobeleid. Zo kennen wij nog steeds niet het volledige risicobeleid (norm, beoordelingskader en/of termijn) voor infrastructuur, waterkeringen, industrie en de cumulatieve aspecten.

Als voorbeeld noemen we de industrie waar een norm en beoordelingskader beschikbaar zijn. Er is echter geen termijn gesteld waarbinnen maatregelen getroffen moeten worden. Daarmee is op dit onderdeel uw risicobeleid niet compleet.

² OvV, *Aardbevingsrisico's in Groningen. Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over de gaswinning (1959-2014)*, februari 2015. <https://www.onderzoeksraad.nl/uploads/phase-docs/843/33ef77ab629erapport-gaswinning-groningen-nl-interactief.pdf?s=E0756C2B6D546B97171777E75CF24E38F84398AB>.

Wij vinden dat u:

2. zolang het volledig risicobeleid (norm, beoordelingskader en termijn) ontbreekt, u niet alle relevante feiten en belangen (de effecten) heeft onderzocht en meegewogen;
3. zo spoedig mogelijk tot een integraal risicobeleid moet komen.

2.2.2 Veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen

De ABRvS heeft duidelijk gemaakt dat daar waar het gaat om veiligheidsrisico's rondom grondrechten het van belang is om goede inschattingen te hebben van de mogelijke risico's. Dat kan bijvoorbeeld door bij de onderzoeken uit te gaan van marges of van een worst-case situatie. Bovendien brengen aard en schaal van de gevolgen van de gaswinning voor de grondrechten met zich mee dat er hoge eisen worden gesteld aan de motivering van het instemmingsbesluit.

In 2017 constateerde de ABRvS ook dat er geen duidelijkheid was over de aantallen te versterken gebouwen, de voortgang van de versterking of de termijn waarbinnen de versterking daadwerkelijk is afgerond. Afronding is van belang voor de onderbouwing van de gaswinning omdat dan is voldaan aan de veiligheidsnorm.

In de toelichting op uw ontwerpbesluit constateert u dat op korte termijn maatregelen moeten worden genomen voor gebouwen met een groter risico dan 10^{-4} per jaar. Deze gebouwen zijn er volgens de berekeningen van de NAM niet meer. Vervolgens concludeert u dat de 'gaswinning op het huidige niveau voldoet aan het risicobeleid, mits alle gebouwen met een individueel risico tussen 10^{-4} en 10^{-5} per jaar tijdig worden versterkt tot het niveau van de veiligheidsnorm'.

In uw eindconclusie constateert u dat het individueel risico in het gasjaar 2018-2019 in overeenstemming is met de norm van de commissie Meijdam en het kabinet, en u dit voor het gasjaar 2018-2019 aanvaardbaar acht.

Wij delen deze eindconclusie niet omdat uw toetsing onvolledig en onjuist is.

Wij vinden dat u de risico's niet op een juiste wijze toetst. Het kabinet heeft de veiligheidsnorm vastgesteld op een individueel risico van 10^{-5} per jaar. Dit is de norm waar aan u de risico's aan moet toetsen. U toetst nu aan het tijdelijke veiligheidsniveau van 10^{-4} per jaar dat bedoeld is om de periode vast te stellen waarbinnen mitigerende maatregelen getroffen moeten worden. Het risiconiveau van 10^{-4} per jaar zegt alleen iets over de snelheid waarmee maatregelen genomen moeten worden en niet of wel of niet voldaan wordt aan de veiligheidsnorm.

Wij concluderen dat er nog steeds geen duidelijkheid is over het aantal gebouwen dat niet aan de veiligheidsnorm voldoet en dus versterkt moet worden. Ook hebben we geen zicht op hoe deze aantallen zich zullen ontwikkelen, afhankelijk van de ontwikkeling van de seismiciteit.

De gebouwen in onze provincie zijn nog steeds niet veilig en onze inwoners weten al vanaf 2012 (beving in Huizinge) dat ze minder veilig zijn dan in de rest van Nederland. Dat is door de commissie Meijdam in 2015 bevestigd. Het kabinet heeft vervolgens besloten dat de inwoners in Groningen net zo veilig moeten kunnen wonen als in de rest van Nederland en dat heeft geresulteerd in de veiligheidsnorm van 10^{-5} per jaar. Omdat de versterking niet per direct in zijn geheel gerealiseerd kon worden heeft het kabinet besloten dat inwoners maximaal 5 jaar een hoger risico mogen lopen dan

10^{-5} per jaar. Voor inwoners die een hoger risico lopen dan 10^{-4} per jaar moeten op veel kortere termijn maatregelen worden getroffen.

Wij vinden dat u er onterecht vanuit gaat dat aan de voorwaarde voor veiligheid - namelijk tijdige versterking - is voldaan. U geeft aan dat de versterking binnen bestuurlijk vastgestelde termijn moet plaatsvinden. Dit terwijl wij in het Meerjarenprogramma aardbevingsbestendig en kansrijk Groningen (MJP) hebben afgesproken dat het moment van inspectie de start van de versterking inluidt en de versterking binnen vijf jaar vanaf het inspectiemoment gerealiseerd moet zijn. Het ontwerpbesluit is getoetst aan de resultaten van de Hazard Risk Assessment (HRA). Dat geeft geen duidelijkheid over wanneer de termijn van 5 jaar ingaat en eindigt omdat bij de HRA geen sprake is van inspecties. Op grond van de HRA kunnen ook geen individuele gebouwen worden geïdentificeerd waarmee voor bewoners ook niet bekend is of er tijdig wordt versterkt.

Bovendien staan we aan het begin van nog steeds een grootschalige versterkingsopgave. We verwachten niet dat de versterkingsopgave binnen de looptijd van dit besluit is gerealiseerd. Daarmee wordt dus komend gasjaar geen wezenlijke afname van het risico voor de veiligheid van omwonenden gerealiseerd.

Wij vinden ook dat uw toets onvolledig is omdat u de risico's van de volledige bandbreedte van de productie (zie 3.1.) niet in beeld heeft gebracht en dus ook niet afgewogen heeft. NAM doet namelijk wel berekeningen voor de scenario's van een warm, gemiddeld en koud jaar, maar niet voor een hoger productieniveau als gevolg van een geringere stikstofconversie en onvoorziene omstandigheden. Dat staat u in uw instemmingsbesluit wel toe.

Wij vinden dat u niet alleen de bandbreedte maar ook de onzekerheden binnen de berekeningen van de veiligheidsrisico's onvoldoende heeft meegewogen in uw besluit (zie 3.1 en 4.2). Daarmee heeft u geen gehoor gegeven aan het advies van de ABRvS om uit te gaan van een worst-case situatie.

Wij vinden dat u:

4. de risico's voor de veiligheid van inwoners in en rondom gebouwen volledig in beeld moet hebben;
5. deze veiligheidsrisico's moet toetsen aan de enige veiligheidsnorm, namelijk 10^{-5} ;
6. in uw besluit deze risico's als gevolg van onzekerheden en bandbreedte in voldoende mate moet meewegen;
7. in uw besluit moet aangeven vanaf welk moment de termijn ingaat en eindigt om te voldoen aan de veiligheidsnorm van 10^{-5} ;
8. in uw besluit de voortgang van de versterkingsoperatie moet meewegen.

2.2.3 Veiligheid (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve risico's

Wij constateren dat u in afwijking van de adviezen van de Tcbb en de Mijnraad, niet volledig bent in wat de veiligheidsrisico's zijn met betrekking tot (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve risico's (ketenrisico's). U heeft deze risico's slechts ten dele in beeld gebracht, niet getoetst of niet kunnen toetsen aan risicobeleid hierover en vervolgens niet in uw afweging meegenomen.

De OvV verstaat onder het voorzorgprincipe “de manier van omgaan met onzekerheid: het onderkennen van onzekerheden, daarover communiceren en in samenspraak met de risicodragers en deskundigen zoeken naar manieren van beheersing van het risico”. Dit voorzorgprincipe komt ons inziens onvoldoende tot uiting in het ontwerpbesluit. Hierbij gaat het om de onzekerheden die er zijn voor de volledige bandbreedte van de toegestane productie en binnen de berekeningswijze voor de waterveiligheid, de veiligheid van overige kritische infrastructuur en de veiligheid van de industrie. Weliswaar heeft u een HRA laten opstellen en bent u van plan dit jaarlijks te laten doen, maar de HRA gaat niet over de effecten van gaswinning op kritische (water)infrastructuur en de industrie.

Uit onderzoek blijkt dat de huidige en verwachte effecten van aardbevingen en bodemdaling (door gaswinning) op waterkeringen en kunstwerken op dit moment minimaal te noemen zijn. Niettemin is er nog sprake van grote onzekerheid over de cumulatieve effecten van aardbevingen- en bodemdaling en de risico's die dat mogelijk oplevert voor de waterveiligheid, de veiligheid van overige kritische infrastructuur en de veiligheid van de industrie in de regio Groningen en in de rest van Nederland. Dat u voornemens bent de gaswinning af te bouwen, doet daar niet aan af. U heeft aangekondigd dat u, voordat het instemmingsbesluit wordt genomen, terug komt op de cumulatieve effecten (mede op basis van een advies van het hooglerarenpanel). Wij verwachten dat u de uitkomsten van het onderzoek naar de cumulatieve effecten meeweegt en aangeeft binnen welke termijn u welke maatregelen neemt

Wij volgen overigens Mijnraad niet in haar advies dat niet NAM maar een overheidsorgaan dit onderzoek moet gaan uitvoeren. NAM is als vergunninghouder en uitvoerder van het winningsplan gehouden om risico's in kaart te brengen. Dit geldt ook voor de mogelijke cumulatieve effecten. Voor de Veiligheidsregio Groningen is het in beeld hebben van deze risico's en cumulatieve effecten belangrijke input bij het opstellen van het regionaal risicoprofiel.

Voorts bent u in uw ontwerp-instemmingsbesluit niet ingegaan op ons advies om aanvullend onderzoek uit te laten voeren naar de veiligheid van de waterkeringen indien de bevingcontouren en Probabilistic Seismic Hazard Analysis (PSHA) aanzienlijk wijzigen of verschuiving van de aardbevingdichtheid op zal treden. U dient voordat u tot een definitief besluit komt uitsluitel te geven of wijziging van bevingcontouren en PSHA te verwachten zijn en indien die mogelijkheid zich voordoet in het instemmingsbesluit NAM te verplichten bij aanzienlijke wijziging van de bevingcontouren en PSHA aanvullend onderzoek te laten doen naar de waterveiligheidsrisico's om daarop mogelijke mitigerende maatregelen te nemen.

U verwijst naar twee rapporten uit 2017 (NAM, *Overzicht Voornaamste Risico's Industriële Installaties, Infrastructuur en waterkeringen*; en het rapport van Antea, *Kwalitatieve risicoanalyse infrastructuur Groningen*). Deze rapporten zijn beschrijvend van aard en geven geen duidelijkheid over welke daadwerkelijke risico's voor onze regio nu aan de orde zijn. U heeft dus niet alle risico's in beeld.

Wij vinden dat u:

9. de risico's voor de veiligheid van inwoners met betrekking tot (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve effecten volledig in beeld moet hebben;
10. een volledig toetsingskader (norm, kader en termijn) voor deze risico's moet hebben om te kunnen toetsen;

11. dat u in uw besluit deze risico's als gevolg van onzekerheden en bandbreedte in voldoende mate moet meewegen;
12. in uw besluit de voortgang van de mitigerende maatregelen moet meewegen.

2.3 Subjectieve veiligheid

2.3.1 Sociale veiligheid, gezondheid, maatschappelijke onrust en grondrechten

Wij hebben in ons advies met nadruk aangegeven dat de veiligheidsrisico's zich niet beperken tot de seismische dreiging (en daaraan verbonden versterking) en tot de risico's met betrekking tot leveringszekerheid.

De impact door de gaswinning heeft geleid, en leidt nog steeds tot grote zorgen over sociale (on)veiligheid, gezondheidseffecten en maatschappelijke onrust. Recent werd bijvoorbeeld uiting gegeven aan maatschappelijke onrust: eind augustus vond in de regio een meerdaagse demonstratie plaats, waarbij 'burgerlijke ongehoorzaamheid' het thema was en werd toegewerkt naar een zitactie van enkele honderden demonstranten uit binnen- en buitenland bij een tankenpark van NAM in Farmsum.

Diverse onderzoeken hebben gevolgen van de gaswinning over het welzijn van onze inwoners laten zien. De OvV publiceerde hierover in 2015 een rapport, waarin o.a. herstel van vertrouwen en inspraak van bewoners van Groningen hierover werd aanbevolen. In 2017 concludeerde de OvV in een opvolging van zijn rapport dat zijn aanbevelingen uit 2015 niet of onvoldoende waren nagekomen. De Kinderombudsman vroeg in 2017 nadrukkelijke aandacht voor de 30.000 kinderen in het gebied en stelde dat er te weinig aandacht is voor de kinderen en jongeren in het aardbevingsgebied³. Uit het onderzoek 'Aardbeving en Gezondheid 2016'⁴ komt naar voren dat meer dan 110.000 inwoners in een huis met aardbevings schade wonen. Het onderzoek legt een directe relatie tussen de gevolgen van de gaswinning en nadelige gevolgen voor de gezondheid. In januari 2018 verscheen het rapport 'Gronings perspectief', waarin verontrustende cijfers werden gepresenteerd over stress-gerelateerde klachten bij 10.000 inwoners van Groningen als direct gevolg van meervoudige schade door bevingen en de afhandeling hiervan⁵. Op 6 juni 2018 is een aanvullend onderzoek van Gronings Perspectief gepubliceerd dat is opgesteld naar aanleiding van de aardbeving in Zeerijp en de maatschappelijke impact heeft onderzocht⁶.

De ABRvS heeft geoordeeld dat u in uw instemmingsbesluit moet beoordelen of, ter bescherming van het recht op leven, het recht op respect voor het privéleven en de woning en het recht op eigendom, (verdere) beperkingen aan de gaswinning moeten worden voorgeschreven. Uw afweging dient blijk te geven van een redelijk evenwicht tussen enerzijds de door die grondrechten beschermde belangen van burgers en anderzijds de betrokken algemene belangen. In de afweging in uw ontwerpbesluit gaat u volledig voorbij aan de fundamentele rechten van de omwonenden, te weten artikel 2 en 8 EVRM en artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM (recht op leven, recht

³ Vaste grond gezocht (kinderen en jongeren in het aardbevingsgebied), Kinderombudsman, 2017.

⁴ Aardbevingen en Gezondheid 2016, gezondheidsmonitor GGD Groningen en Rijksuniversiteit Groningen, oktober 2017.

⁵ Gevolgen van bodembeweging voor Groningers (ervaren veiligheid, gezondheid en toekomstperspectief 2016-2017), Gronings Perspectief, 2018.

⁶ De maatschappelijke impact van de beving van Zeerijp (ervaren veiligheid, gezondheid en toekomstperspectief), Gronings Perspectief, 2018.

op privéleven en wonen en recht op eigendom). De enkele vaststelling van uw voornemen de gaswinning af te bouwen doet onvoldoende recht aan het bovenstaande oordeel van de ABRvS.

Tevens gaat u in de afweging in uw ontwerpbesluit volledig voorbij aan de rechten van kinderen. U dient in overeenstemming met het VN-Kinderrechtenverdrag in uw besluit het belang van het kind een eerste overweging te laten zijn. Kinderen hebben ook het recht op leven en op een ongestoorde ontwikkeling (conform artikel 6 van VN-Kinderrechtenverdrag). Deze belangen die tot uitdrukking worden gebracht door de Kinderombudsman in haar rapport 'Vaste grond gezocht'⁷ zijn niet meegewogen in uw afweging, noch heeft u kinderen die in de regio woonachtig zijn, conform artikel 12 van het VN-Kinderrechtenverdrag laten participeren in uw besluitvorming. U dient derhalve in uw afweging heel goed te motiveren dat andere belangen zwaarder wegen dan het belang van de kinderen, die dagelijks te kampen hebben met het gevoel van onveiligheid. Hoe kunt u voorkomen dat u met uw besluit de ontwikkeling van kinderen (conform artikel 6 van het VN-Kinderrechtenverdrag) schaadt?

Gelet hierop hanteert u in uw ontwerpbesluit een te beperkt begrip van veiligheid. U geeft aan dat de impact op sociale (on)veiligheid, gezondheid en maatschappelijke onrust heeft bijgedragen aan uw besluit om de gaswinning af te bouwen. U geeft niet aan wat de gevolgen van dit besluit zijn voor de subjectieve veiligheid en hoe u dat afweegt tegenover andere belangen.

Wij vinden dat u:

13. de gevolgen van gaswinning op subjectieve veiligheid in beeld moet brengen en moet afwegen ten opzichte van andere belangen;
14. in uw afweging duidelijk moet maken in hoeverre u voorkomt dat u artikel 2 en 8 EVRM en artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM schendt;
15. in uw afweging kenbaar het belang van het kind, zoals verwoord in het rapport van de Kinderombudsman, en zoals vereist door artikel 3 van het VN-Kinderrechtenverdrag, moet wegen en duidelijk moet aangeven wanneer en waarom u andere belangen zwaarder vindt wegen.

2.3.2 Schade

De ABRvS heeft in haar uitspraak uitdrukkelijk gesteld dat er aan de motivering van de minister hoge eisen moeten worden gesteld omdat grondrechten op leven (veiligheid), privacy (aantasting van het leefklimaat) en het ongestoord genot van eigendom aan de orde zijn. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat regelingen voor schadevergoeding de nadelige gevolgen wel verzachten. Maar dat deze hier naar aard en schaal dermate groot zijn dat zij een zwaarwegend belang vormen dat in het nadeel van de gaswinning pleit.

U had het ontstaan van schade, het verder beperken van schade en de voortgang van de schadeafhandeling daarom uitdrukkelijk in uw besluitvorming moeten betrekken.

In de motivering van het ontwerpbesluit wordt niet ingegaan op de punten in ons advies die zijn genoemd met betrekking tot schade. U constateert slechts dat de schade de komende jaren zal afnemen, waarbij het aantal schadegevallen onder het verwachte schadeniveau van het

⁷ De Kinderombudsman, 'Vaste grond gezocht', oktober 2017, <https://www.dekinderombudsman.nl/ul/cms/fck-uploaded/2017.KOM010Vastegrondgezocht.pdf>.

winningsplan Groningen gasveld 2016 uitkomt en u onderschrijft de noodzaak van een vlotte afhandeling van de schades.

Schadeafhandeling

U gaat niet in op de huidige situatie waarbij er voorlopig geen zicht is op een vlotte afhandeling. Bovendien is naast voortgang in de afhandeling ook van belang dat de afhandeling op rechtvaardige, onafhankelijke wijze plaatsvindt met de menselijke maat als uitgangspunt. Ook schade aan monumenten wordt door u niet genoemd.

De Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen heeft te kampen met een zeer grote achterstand van zo'n 17.000 schademeldingen. Daarnaast is tot op heden niet inzichtelijk of de Commissie in haar besluitvorming daadwerkelijk ruimhartig is en uit gaat van de menselijke maat.

Het wetsvoorstel dat het tijdelijke besluit Mijnbouwschade zal gaan vervangen regelt vooral formele aspecten en niet de menselijke kant. De procedurele bepalingen lijken lange doorlooptijden en een formalistische benadering van gedupeerden mogelijk te maken. Ook gaat het wetsvoorstel alleen over schadevergoeding in geld, niet over schadevergoeding in natura. Dat laatste blijft privaatrechtelijk van aard.

Nu voorlopig geen zicht is op een vlotte schadeafhandeling en er ook geen zicht is op rechtvaardige en onafhankelijke schadeafhandeling met oog voor de menselijke maat, had u dit moeten mee wegen in uw afweging van het vergunde productievolume. De trage voortgang in de schadeafhandeling heeft ook tot gevolg dat er geen maatregelen worden getroffen om vervolgschade te voorkomen. Daardoor kunnen acuut onveilige situaties ontstaan.

Ontstaan schade

In de aanvulling van het winningsplan van 2 juli 2018 geeft NAM haar prognose over het optreden van schade. Hieruit blijkt duidelijk dat het komende gasjaar een toename van de kans op het optreden van schade wordt verwacht (DS1, DS2 en DS3 schade).

Uit het vorige winningsplan is naar voren gekomen dat het aantal berekende schades geen tred houdt met het aantal van de gemelde schades, dat vele malen hoger is. Daarnaast is dit rapport door geen van de adviseurs inhoudelijk beoordeeld. Wij gaan er derhalve vanuit dat de berekeningen een onderschatting geven, maar wel aantonen dat er een toename van schades in het komende gasjaar te verwachten is (in lijn met de toename van de seismiciteit).

Daar komt nog bij dat in het ontwerpbesluit vergunde niveau een hogere seismiciteit levert als wordt uitgegaan van een gemiddeld temperatuurverloop en ook hogere productieniveaus mogelijk maakt die een aanzienlijke stijging van de seismiciteit en daarmee kans op bevingen en schades met zich meebrengt.

Wij vinden dat u:

16. moet aangeven hoe u voorkomt dat schade optreedt en wat u aanvaardbaar vindt;
17. de opgetreden en verwachte schades (in aard en omvang) en de afhandeling daarvan als zwaarwegend belang moet afwegen bij uw besluit net als het ontstaan van onveilige situaties omdat geen (tijdige) schadebeperkende maatregelen worden getroffen;
18. de bescherming van de grondrechten, expliciet en transparant, zo dient te betrekken in uw afweging dat dit leidt tot een veilig en verantwoord niveau van gaswinning;

19. in uw definitieve besluit alsnog expliciet, inzichtelijk en navolgbaar dient te maken welke afweging u maakt ten aanzien van de effecten van de gaswinning.

3. Productie en seismiciteit

De veiligheidsrisico's voor onze inwoners als gevolg van de aardbevingen worden bepaald door de verwachte ontwikkeling van de seismiciteit voor het komende jaar. De seismiciteit is vervolgens weer afhankelijk van het uiteindelijke productieniveau en de productieverdeling.

3.1 Productieniveau

U geeft in uw ontwerpbesluit aan dat u de productiehoeveelheid vaststelt op 19,4 miljard m³ bij een jaar met een gemiddeld temperatuurprofiel, waarbij u de nodige flexibiliteit geeft om altijd aan de leveringszekerheid te voldoen. De uiteindelijke gasproductie voor het komende jaar is daarmee afhankelijk van de volgende variabelen:

- Het jaarlijks temperatuurverloop;
- De stikstofinzet;
- Onvoorziene omstandigheden.

Gelet op de temperatuurafhankelijkheid en de afhankelijkheid van de beschikbare inzet van stikstof-conversiecapaciteit is het onontbeerlijk nu inzicht te hebben in de te gebruiken graaddagenformule en de mogelijk stikstof-inzet-afhankelijkheid van deze formule, om zicht te krijgen op de bandbreedte van de hoeveelheid gas, die gewonnen moet worden.

In het ontwerpbesluit ontbreekt de graaddagenformule en ook het zicht op de stikstof-inzet-afhankelijkheid van deze formule. Hiermee is onduidelijk of de veiligheidsrisico's bij een onvoorzien lage inzet van stikstof-conversiecapaciteit en een gelijktijdig extreem koud jaar voor u acceptabel zijn. Dit zien wij als een grote tekortkoming.

Mocht nu de stikstof-inzet van Wieringermeer en Ommen, de base-load locaties, substantieel onder de 92,5 % geraken, dan voorziet artikel 2, derde lid, in een theoretische ongelimiteerde toename van de gasproductie uit het Groningenveld; er staat dat de in het eerste lid aangegeven gasproductie naar rato wordt verhoogd bij een lagere stikstof-inzet dan 92,5 %.

Dit is dus naar ons inzicht iets anders dan de zogenaamde "strikte begrenzing" van de gaswinning, die u in uw toelichting noemt.

Wij zijn van mening dat er gelet op de onzekerheid van de risico's in een dergelijke hierboven omschreven situatie in artikel 2 een limiet wat betreft de gaswinning moet worden aangebracht. In de voorgaande instemmingsbesluiten van 30 september 2016 en 24 mei 2017 was er sprake van een gelimiteerde gasproductie.

In ons advies hebben wij aangegeven dat u als minister sturing op GTS en GasTerra moet hebben om te bewerkstelligen dat beide commerciële organisaties uitvoering geven aan het uitgangspunt "niet meer dan nodig winnen". In uw toelichting geeft u aan dat dit niet in het instemmingsbesluit thuis hoort en dat u een voorstel voor wijziging van de Mijnbouwwet en Gaswet in voorbereiding hebt. U geeft hierbij echter niet aan dat u de door ons aangegeven sturing hieraan zult toevoegen. Om de gaswinning zo spoedig mogelijk naar beneden te brengen is dit een voorwaarde. U kunt dus niet voor dit en toekomstige besluiten maximaal sturen op "niet meer dan nodig winnen". Ook de Mijnraad heeft u op dit punt geadviseerd om 'rond' het huidige instemmingsbesluit te preciseren welk instrumentarium onder de huidige Mijnbouwwet en Gaswet u heeft om GTS en GasTerra aanwijzingen te geven.

Wij betwijfelen ook of GTS (voldoende) bevoegdheden heeft om GasTerra aanwijzingen te geven zoals u voorschrijft in artikel 2, lid 5 van uw ontwerpbesluit. In ieder geval is onduidelijk wie (U, NAM, GTS, GasTerra?) uiteindelijk bevoegd is om te beslissen over het productievolume en/of de productieverdeling. Evenmin is duidelijk welke criteria daarvoor gelden en welke rechtsbescherming wij en burgers hebben indien besloten wordt de productie binnen de marges van dit instemmingsbesluit (fors) te verhogen.

Op basis van de oude graaddagenformule en informatie uit GTS rapporten komen we tot de volgende inschatting voor de bandbreedte aan gasproductie (in miljard Nm³ per jaar).

| Variabelen | gemiddeld | Warm | Koud |
|---|-----------|------|------|
| Basispad kabinet | 19,4 | 15,7 | 25,7 |
| Lagere stikstofinzet 85%* | +1,2 | +1,1 | +1,1 |
| Onvoorzien | +1,5 | +1,5 | +1,5 |
| Totaal productie | 22,1 | 18,3 | 28,3 |
| *in principe is een lagere stikstofinzet met dit besluit mogelijk en daarmee een hogere productie | | | |

Uit de aanvulling op het winningsplan van NAM blijkt dat bij een productie van 19,4 miljard m³ de verwachte seismiciteit in de regio enigszins toeneemt ten opzichte van vorig jaar (maximale grondversnelling van 0,16g naar 0,17g). Bij een productie van 25,7 miljard m³ (koud jaar) is een duidelijke toename van de seismiciteit te verwachten (figuur 4.2). Hierbij valt tevens op dat de toename van de dreiging niet overal gelijkmatig verloopt (figuur 4.8a). Voor een warm jaar (15,7 miljard m³) neemt de seismische dreiging af.

In de aanvulling op het winningsplan zijn geen hogere productieniveaus doorgerekend zodat onduidelijk is wat de dreiging is bij de maximaal door de minister toegestane niveaus. Dat is in strijd met de uitspraak van de ABRvS, op grond waarvan u gezien de enorme impact van de gaswinning bij dergelijke onzekerheden moet uitgaan van een worst-case situatie.

Wij vinden dat u:

20. duidelijkheid moet bieden over de bandbreedte van de toegestane productie;
21. de bovengrens van deze bandbreedte in een voorschrift bij het instemmingsbesluit moet limiteren;
22. risicobeoordelingen moet doorrekenen en baseren op de worst case situatie (bijvoorbeeld koud jaar en weinig stikstof);
23. dit besluit alleen kan nemen als voldoende geborgd is dat GTS en GasTerra kunnen worden gehouden aan minimaliseren van de gaswinning uit Groningenveld;
24. inzicht moet geven in de verwachte seismische dreiging voor het maximale toegestane productieniveau en dit moet betrekken in uw afweging over de subjectieve en objectieve veiligheid.

3.2 Productieverdeling

U geeft in uw toelichting aan dat u voorschriften heeft opgenomen aan de productieverdeling en productiefunctuaties om de nadelige gevolgen van de gaswinning zoveel mogelijk te beperken. Wij zien de voorschriften over productieverdeling echter niet terug in uw besluit. U geeft wel in de

toelichting uw voorkeur aan voor de in NAM genoemde productie-inzet 1 omdat dit tot een lagere seismiciteit zou leiden dan productie-inzet 2.

SodM heeft geen advies hierover gegeven omdat zij de berekeningswijze van NAM onvoldoende vindt om te bepalen welke productiestrategie tot de laagste seismiciteit leidt. Zij heeft daarom aan NAM verzocht om een nieuwe berekening te maken en geven aan dat zij later met een advies komen.

Een andere productieverdeling levert een andere dreigingskaart op en nog veel relevanter bij dit besluit daarmee ook een ander risicobeeld en verwachtingswaarde. Wij lezen in het rapport van NAM van december 2017⁸ over deze productieverdeling dat hierdoor verschillen in het risicobeeld kunnen optreden met een variatie van 15%. Bij de verlaging van de seismiciteit heeft NAM in dit rapport laten zien dat dat op verschillende manieren kan. Zo kan gestuurd worden op zo min mogelijk overlast (een zo laag mogelijk aantal bevingen), of een zo laag mogelijke maximale grondversnelling of op een zo laag mogelijk totaal risico.

In het winningsplan is uitgegaan van een bepaalde productieverdeling. Daarnaast heeft NAM in haar operationele strategie een tweetal varianten doorgerekend. Wij kunnen op dit moment niet goed beoordelen welke productieverdeling met uw besluit wordt vastgelegd, mede gelet op het nog te ontvangen advies van het SodM. Afhankelijk van de productieverdeling zal het zwaartepunt van de seismiciteit (i.e. de ruimtelijke verdeling) op een andere plek liggen. De uitkomsten zullen daarom afhankelijk zijn van de lokale seismiciteit in relatie tot de lokale bevolkingsdichtheid.

Wij vinden dat u:

25. in uw voorwaarden moet opnemen welke productiestrategie wordt ingezet en dit adequaat moet onderbouwen;
26. inzicht dient te verschaffen over de seismiciteit en de effecten van deze productieverdeling voor de bandbreedte van de toegestane productie daarbij uitgaande van de maximale bandbreedtes en worst-case scenario;
27. in uw keuze voor de productieverdeling voldoende moet toelichten wat dit voor de objectieve en subjectieve veiligheidsrisico's betekent waarbij ook de lokale verschillen aan de orde moeten komen.

⁸ Optimisation of the Production Distribution over the Groningen Field tot reduce Seismicity, dec 2017, NAM B.V.

4. Onzekerheden en overige omissies

Wij constateren dat er documenten en informatie ontbreken in uw ontwerpbesluit. Het ontwerpbesluit is daarmee onzorgvuldig tot stand gekomen. Bovendien kan er niet volledig gebruik worden gemaakt van rechtsmiddelen omdat we pas in een later stadium (bekendmaking definitief besluit) kennis kunnen nemen van de ontbrekende zaken.

4.1 Ontbrekende zaken

U geeft in uw ontwerpbesluit aan dat nog niet alle documenten en informatie beschikbaar zijn. Wij komen tot de volgende niet-limitatieve opsomming van ontbrekende zaken:

- graaddagen en stikstofafhankelijke formule;
- uitvoering van bouwkundig versterken (verduidelijking vaststelling precieze aantal gebouwen en de wijze van versterking);
- de optimalisatie van de productieverdeling met behulp van de NAM-modelversie VS, zoals SodM heeft opgedragen in haar brief van 20 februari 2018;
- de inmiddels geactualiseerde versie van het Meet- en Regelprotocol-2018, zoals SodM in haar brief van 30 juli 2017 aan u heeft geadviseerd en zoals door u in uw brief van 2 oktober 2017 aan NAM is opgedragen;
- separaat advies van Hooglerarenpanel over cumulatieve effecten bij impact van bevingen op infrastructuur.

Volledigheid van het winningsplan-2016-2018.

Wij betwijfelen sterk of de nu gepresenteerde stukken, waarop u uw ontwerpbesluit baseert, wel compleet zijn in het licht van de Mijnbouwwet. NAM heeft aanvullingen gedaan op het winningsplan 2016 waarbij bijvoorbeeld heel hoofdstuk 5 van het Winningsplan 2016 is komen te vervallen. Het is voor ons niet meer overzichtelijk wat nu nog geldt en wat niet.

4.2 Omgaan met onzekerheden

De ABRvS was in november 2017 van mening dat er onvoldoende kennis was over de risico's voor personen. Bovendien constateerde de ABRvS dat het risico vervolgens niets zegt over de aanvaardbaarheid ervan. Zeker als het gaat om aannames, onzekerheden en bandbreedtes. De ABRvS ziet aannames als alternatief voor het feitelijk weten en stelt dat in de aannames de risicobeoordeling dan moet worden gebaseerd op marges of worst-case situatie.

Wij constateren dat ook nu nog onvoldoende kennis is over alle veiligheidsrisico's. U geeft in uw ontwerpbesluit aan dat, naar uw mening, de veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen aanvaardbaar zijn.

De uitkomst van risicoberekeningen is afhankelijk van de volgende onzekerheden of marges:

- Onzekerheden binnen de gehanteerde modellen/beoordelingskaders;
- Onzekerheid over het definitief productieniveau;
- Onzekerheid over de productieverdeling.

U geeft aan dat u bij de risicoberekening uitgaat van de verwachtingswaarde. SodM pleit er juist voor om zolang de onzekerheden nog zo groot zijn uit te gaan van de in de berekeningen aangegeven onzekerheidsmarge (P90) bij de beoordeling van de risico's. De Mijnraad geeft aan dat de onzekerheden over het productieniveau en de verdeling niet op die manier mogen worden verdisconteerd. Dat laat onverlet dat binnen de berekeningen (bijvoorbeeld HRA, NPR, industrie, waterkeringen) nog diverse onzekerheden bestaan. Dat deze onzekerheden groot zijn laat de berekening van het veiligheidsrisico in en rondom gebouwen zien. Hierbij is de bandbreedte van de onzekerheden binnen de berekeningen in beeld gebracht: de verwachtingswaarde van het aantal gebouwen dat niet voldoet aan de veiligheidsnorm bedraagt 1500 gebouwen terwijl de onzekerheidsmarge zoals voorgesteld en onderbouwd door SodM op een aantal van 7.200 gebouwen uitkomt. Dat laat zien dat in de meest "zekere" berekening de onzekerheidsmarge nog enorm groot is.

U geeft tevens niet aan op basis van welk productieniveau verwachtingswaarden moet worden berekend. Op dit moment zijn deze verwachtingswaarden alleen bekend van de veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen. Daarbij heeft NAM per productieniveau (warm, koud en gemiddeld temperatuurverloop) een verwachtingswaarde berekend. Er is in dit verband verder geen risicoberekening uitgevoerd voor de in uw besluit toegestane maximale productie zodat hiervan de verwachtingswaarde noch de onzekerheidsmarge (P90) bekend is.

In uw ontwerpbesluit geeft u aan dat zowel SodM als Mijnraad in hun advies een onzekerheidsmarge toepassen. Maar u geeft ook aan dat zij dat doen vanuit verschillende gedachten. Vervolgens schrijft u dat u de keuze van de Mijnraad navolgbaar vindt en deze volgt. In het ontwerpbesluit staat echter niet waarom u deze keuze navolgbaar vindt en wat er niet-navolgbaar is aan de toepassing waarvoor SodM kiest. Vervolgens schrijft u dat de onzekerheidsmarge daarmee niet bedoeld is als een de-facto verhoging van de veiligheidsnorm, maar deel uit maakt van uw brede veiligheidsbeleid. Wij kunnen uit de tekst van het ontwerpbesluit niet opmaken wat u hiermee bedoelt. Het wel of niet toepassen van dergelijke marges kan echter voor veel woningeigenaren bepalend zijn. Het bepaalt of een pand wel of niet aan de veiligheidsnorm voldoet. Daarmee is het van belang dat hier een goede en navolgbare afweging wordt gemaakt.

Wij vinden dat u:

28. onvoldoende rekening houdt met onzekerheden, bandbreedtes en marges in uw besluit;
29. duidelijkheid moet bieden over productieverdeling, de bandbreedte van de toegestane winning en de onzekerheidsmarges binnen de modellen zelf, en de effecten daarvan op subjectieve en objectieve veiligheid.

4.3 Continuïteit in onderzoeken

SodM geeft in haar advies over de versterking van juni 2018 aan dat nog steeds niet alle bekende onzekerheden volledig en consistent worden meegenomen in de modellen die NAM hanteert. Daarnaast zijn de keuzes in de gebruikte modellentrein niet volledig beschreven. Deze keuzes brengen daarmee onzekerheid met zich mee die nu niet is te definiëren. Deze bekende en onbekende onzekerheden kunnen zowel tot een onderschatting als een overschatting van de berekeningen leiden. SodM concludeert dat de modellentrein nog niet voldoende robuust is. TNO is bezig de modellentrein van NAM na te bouwen.

Echter wij zien geen enkele garantie dat op korte termijn het noodzakelijke onderzoek en de verbeteringen door gaan. Zeker met de toezegging van u dat NAM op afstand komt zal de drijfveer om haar uitgebreide onderzoeksprogramma in de lucht te houden, afnemen. Het onderzoeksprogramma van NAM gaat hierbij verder dan alleen de verbetering van de modellentrein. Wij pleiten al jaren in onze zienswijze voor onafhankelijkheid in het onderzoek. Het is daarom van belang dat bij de ingezette transitie de kennis en kunde (zie SDAP van NAM) niet verloren gaat. Wij vinden daarom dat u zorg moet dragen dat een onafhankelijke partij het onderzoeksprogramma van NAM gaat overnemen. Dit mag echter niet ten koste gaan van de continuïteit in de nu nog noodzakelijke verbeteringen.

Wij vinden dat u:

30. in uw instemmingsbesluit duidelijkheid moet bieden over de continuïteit van de noodzakelijke onderzoeken;
31. hiertoe voorwaarden in uw besluit dient op te nemen;
32. voldoende concreet moet aangeven wat het toekomstige perspectief is in de verbetering van de lopende onderzoeken en de ondernomen stappen om alle onderzoeksprogramma's onafhankelijk te kunnen laten uitvoeren.

4.4 Meet en Regelprotocol en HRA

Het Meet- en Regelprotocol (MRP) is in 2016 separaat van het Winningsplan 2016 door NAM ingediend. Wij concluderen dat dit ten behoeve van de besluitvorming in 2018 in stand is gebleven. Volgens SodM geldt het MRP als invulling van de zorgplicht op schade en risico's. Het vormt een essentieel sturingselement voor de beheersing van de seismische risico's als gevolg van de gasproductie uit het Groningenveld. NAM gebruikt het MRP ook om de meetgegevens te toetsen aan de diverse modellen en daarmee de modellen te kunnen verbeteren. Het MRP is dan ook meer dan het, in de Mijnbouwwet vereiste, meetplan.

Dit onderschrijven wij in zijn algemeenheid en in het bijzonder wanneer het gaat om onverwachte seismische ontwikkelingen, die nopen tot ingrijpen. Door de openbare rapportages ontstaat hierover ook meer transparantie.

Het lijkt ons onontkoombaar dat gelet op alle ontwikkelingen ook de verschillende signaalparameters en hun respectievelijke drempelwaarden in een nieuw licht worden gezien en mogelijk worden aangepast. Het betreft hier dan ook signaalparameters voor schade. Over de aanpassing van signaalparameters is in het ontwerpbesluit geen informatie opgenomen.

Uitsluitend een verplichting tot het rapporteren (art. 5 van het ontwerpbesluit) lijkt ons een onvoldoende invulling van het volledig benutten van het MRP, zoals ook de Tcbb in haar advies van 10 juli 2018 u heeft geadviseerd.

Wij verzoeken u nadrukkelijk bij de aanpassing betrokken te worden.

In de nota naar aanleiding van het verslag van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat, d.d. 22 juni 2018 over het wetsvoorstel minimaliseren gaswinning Groningen, geeft u aan dat de grondslag voor een MRP in de Mijnbouwwet ligt verankerd en dat de nadere uitwerking van een dergelijk protocol in een ministeriële regeling (de Mijnbouwregeling) zal moeten plaatsvinden. Tot op heden heeft deze nadere uitwerking in de Mijnbouwregelgeving nog niet plaatsgevonden en

daarom zijn wij van mening dat ongeacht de planning van deze regelgevingswijziging ook in het instemmingsbesluit een goede borging van het gebruik van het meest actuele MRP moet worden opgenomen.

Daarnaast is er op dit moment geen voorwaarde opgenomen om de HRA halfjaarlijks uit te voeren. Door dit halfjaarlijks te doen, bijvoorbeeld in maart en september, ontstaat direct na de winterperiode inzicht van de effecten als gevolg van een eventuele koude winter en vlak voor het nemen van het nieuwe besluit inzicht over de verwachte effecten voor het komende gasjaar.

Wij vinden dat u:

33. in uw instemmingsbesluit het gebruik door NAM van het meest actuele Meet- en Regelprotocol helder en adequaat moet borgen;
34. in uw instemmingsbesluit de jaarlijkse actualisatie van het Meet- en Regelprotocol moet opleggen;
35. aan uw instemmingsbesluit voorwaarden moet verbinden om halfjaarlijks een analyse van de seismiciteit en de effecten (HRA) uit te voeren.



Afdeling B&●
Onderwerp Advies gaswinningsbesluit 2018

Bezoekadres
Gedempte Zuiderdiep 98

Openingstijden
Zie gemeente.groningen.nl

Postadres
Postbus
Groningen

Telefoon
14050

E-mailadres
info@groningen.nl

Website
gemeente.groningen.nl

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Energie en Omgeving

Postbus 20401
2500 EK S GRAVENHAGE

Telefoon [redacted] Bijlage(n) 1 Ons kenmerk 7055591
Datum 24-7-2018 Uw brief van 13-06-2018 Uw kenmerk 18127623

Geachte heer Smallenbroek,

Hierbij ontvangt u ons advies met betrekking tot aanpassing op winningsplan Groningenveld.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

de loco-burgemeester,
Ton Schroor

de loco-secretaris,
Bert Popken

Bladzijde 2 van 25
Onderwerp Advies gaswinningsbesluit 2018



Bijlage:
Advies aan minister EZK over aanpassing op het
winningsplan 2018



INHOUDSOPGAVE

| | | |
|-----|---|----|
| 1. | INLEIDING | 4 |
| 2. | ONZEKERHEDEN | 5 |
| 3. | SEISMICITEIT | 6 |
| 4. | PRODUCTIEVOLUME | 7 |
| | <i>Voortgang reductie</i> | 7 |
| | <i>Operationele strategie NAM</i> | 7 |
| | <i>Plan B</i> | 8 |
| | <i>Rol Gasterro</i> | 8 |
| | <i>Gasoplag Norg</i> | 9 |
| | <i>Onderzoeken</i> | 10 |
| 5. | LEVERINGSZEKERHEID | 11 |
| | <i>Navolgbaar en transparant</i> | 11 |
| | <i>Belangenafweging</i> | 12 |
| 6. | VERSTERKING | 13 |
| 7. | SCHADE | 18 |
| 8. | IMPACT OP SOCIALE VEILIGHEID, GEZONDHEID EN MAATSCHAPPELIJKE ONRUST | 20 |
| 9. | REGIONALE ECONOMISCHE IMPACT | 22 |
| 10. | FYSIEKE EFFECTEN OP INDUSTRIË EN KRITISCHE INFRASTRUCTUUR | 23 |
| | <i>Effecten op industrie</i> | 23 |
| | <i>Effecten op (water)infrastructuur</i> | 23 |
| | <i>Effecten overige kritische infrastructuur en onderlinge afhankelijkheden</i> | 24 |
| 11. | MEET- EN REGELPROTOCOL (MRP) | 25 |



1. INLEIDING

U heeft ons op 13 juni 2018 gevraagd advies uit te brengen voor het door u te nemen (ontwerp)instemmingsbesluit voor het gasjaar 2018/2019. Wij hebben samen met de overheden in de regio hiertoe de door u versterkte documenten beoordeeld en zijn tot voorliggend advies gekomen. Wij verwachten met dit advies een goede bijdrage te leveren aan het door u te nemen instemmingsbesluit en daarmee aan de door u ingezette lijn om de gaswinning zo snel mogelijk terug te brengen naar nul.

Wij hebben ons advies gebaseerd op onderstaande documenten:

- Het addendum op het Hazard and Risk Assessment van NAM (HRA) van 2017. Dit addendum is verwoord in het rapport 'Seismic Risk Assessment for Production Scenario Basispad Kabinet for the Groningenfield';
- De 'operationele strategie' van NAM verwoord in 'Bouwstenen voor Operationele Strategie Groningenveld 2018/2019';
- Het advies van de Mijnraad van 2 juli 2018;
- De hieronder liggende rapporten van SodM, KNMI, TNO, NEN en een panel van onafhankelijke hoogleraren;
- Het advies van de Technische commissie bodembeweging (Tcbb) van 10 juli 2018.

In tegenstelling tot hetgeen in de brief van 13 juni 2018 is aangekondigd hebben wij het advies van SodM op de HRA van NAM en de operationele strategie niet tijdig ontvangen waardoor wij dit advies niet hebben kunnen betrekken bij ons advies voor het instemmingsbesluit. Indien het advies van SodM nadien nog aanleiding mocht geven zullen wij de inhoud hiervan betrekken wij onze eventueel uit te brengen zienswijze op het ontwerpinstemmingsbesluit.

Het is belangrijk te benadrukken dat ons advies niet gebaseerd is op een geheel nieuw winningsplan van NAM. Op deze manier hebben wij niet kunnen beoordelen of NAM aan alle onderdelen die de Mijnbouwwet oplegt aandacht heeft besteed.

Voorliggend advies borduurt voort op ons advies van 2016 maar heeft gelet op het besluit van het kabinet om de winning zo spoedig mogelijk terug te brengen naar nul een ander karakter gekregen, waarmee het een opzichzelfstaand document is.

2. ONZEKERHEDEN

Een van de aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) uit 2015¹ is transparant te zijn in de communicatie met burgers over de onzekerheden. Dit betekent te expliciteren en te motiveren welke plaats onzekerheid krijgt in de besluitvorming over de exploratie en exploitatie van delfstoffen. De OvV geeft in zijn rapport van 2017, waarin het opvolgen van de aanbevelingen uit 2015 zijn getoetst aan, dat partijen in de afgelopen jaren meer openheid hebben geboden over de relatie tussen gaswinning en seismiciteit, maar dat zowel het ministerie van EZK als NAM worstelt met het centraal stellen van de onzekerheid in de dialoog met burgers.

Wij constateren voor de winning in het gasjaar 2018/2019 een aantal essentiële onzekerheden:

- De onzekerheid over de snelheid van de afbouw van de gaswinning.
Met name de realisatie van de stikstoffabriek en de omschakeling van de grootverbruikers van laag- naar hoogcalorisch gas zijn nog niet zeker. Het moment van het daadwerkelijk produceren van stikstof vormt voor de afbouw van de winning een cruciaal onderdeel.
- De onzekerheden over het jaarlijks temperatuurverloop.
Voorafgaand aan het desbetreffende gasjaar is alleen de bandbreedte bekend van de mogelijke productie. Uit de operationele strategie blijkt dat voor een deel van de temperatuurprofielen de gaswinning met grote fluctuaties gepaard kan gaan. Deze fluctuaties zouden een lokale verhoging van de seismiciteit kunnen veroorzaken.
- De onzekerheid over de maximale magnitude en grondversnellingen.
De onzekerheden in de maximale magnitude zijn nog erg groot. Ook de berekening naar de grondversnelling kent nog relatief grote onzekerheden. De bandbreedte in deze onzekerheden zijn maar beperkt gerapporteerd.
- De onzekerheid over het aantal te versterken gebouwen.

NAM rapporteert in haar aanvulling op het winningsplan 2016 de grafieken van overschrijding van het aantal gebouwen met een IR^2 van 10^{-5} . Ook deze bandbreedte is nog vrij groot (bijvoorbeeld in 2019 tussen 0 en 7200 panden beneden $IR 10^{-5}$ (P90)). Uit de adviezen over versterking en veiligheid van de Mijnraad van 2 juli 2018 e.a.³ blijkt dat de experts verschillend met deze onzekerheden in de eindberekening van de te versterken gebouwen omgaan. Daarnaast zien we dat niet alle onzekerheden zijn doorgerekend (bijvoorbeeld bij een ander traject gasafbouw) danwel voldoende door te rekenen zijn (bijvoorbeeld bij optreden van fluctuaties).

¹ rapport 'Aardbevingsrisico's in Groningen', februari 2015 en maart 2017

² Individual Risk

³ Rapport SodM 27 juni 2018, rapport TNO 27 juni 2018, rapport NEN 28 juni 2018, rapport KNMI 15 juni 2018, rapport panel van hoogleraren 27 juni 2018.



Wij adviseren u:

1. In uw instemmingsbesluit voldoende invulling en toelichting te geven over en op de bovengenoemde onzekerheden zoals geadviseerd door de OvV.

3. SEISMICITEIT

U heeft aan NAM gevraagd om een aanvulling op het winningsplan in te dienen voor de SRA⁴ op basis van de voorgenomen gas-afbouw door het kabinet. NAM doet dit aan de hand van de diverse modellen die zij in het afgelopen jaar verder heeft ontwikkeld.

Deze aanvulling geeft zicht op de ontwikkeling van de seismiciteit in de vorm van de pga-kaarten, de kans op overschrijding van een bepaalde magnitude en het aantal bevingen.

Wij zien dat de seismiciteit het komende jaar weer iets zal stijgen en pas na 2022 significant daalt. Daarnaast blijkt uit tabel 4.1 van de aanvulling op het winningsplan op pag 43 dat de kans op een zeer zware beving tot 2022 in ieder geval gelijk blijft. In deze tabel noch in de tekst blijken de onzekerheidsmarges rondom deze kansberekening. Wel kunnen we uit figuur 4-1 van hetzelfde rapport van NAM (pag 42, Seismic Activity Rate) aflezen dat als we de door NAM gegeven onzekerheidsmarge hanteren het ook mogelijk is dat de seismiciteit, en daarmee de kans op een zware beving tot 2028 hetzelfde kan blijven.

De onzekerheidsmarges zijn ook niet zichtbaar gemaakt in de door de NAM berekende grondversnellingskaarten (pga-kaarten).

Wij vinden van het belang dat deze onzekerheden ook goed zichtbaar gemaakt worden en niet alleen in het eindresultaat van de te versterken gebouwen en/of het optreden van schade. De seismiciteit beïnvloedt niet alleen de veiligheid maar ook de veiligheidsbeleving en de sociale en economische impact. We verzoeken u dan ook dringend om dit te laten verduidelijken ten behoeve van uw besluit.

Wij adviseren u:

2. De onzekerheden rondom de jaarlijkse kans op zwaardere bevingen en de grondversnellingskaarten inzichtelijk te maken.
3. Deze onzekerheden over de seismiciteit in voldoende mate te laten meewegen en te expliciteren en motiveren in uw te nemen besluit.
4. Alle mogelijke maatregelen te nemen om ook het komende jaar de seismiciteit zo laag mogelijk te houden.

⁴ Seismic Risk Assessment



4. PRODUCTIEVOLUME

Wij ondersteunen uw besluit van 29 maart 2018 om de gaswinning zo spoedig mogelijk terug te brengen naar nul. Wij zijn van mening dat u, in het zeer ambitieuze tijdpad dat u doorloopt om naar nul te komen, aandacht moet besteden aan een aantal punten en deze in voorwaardelijke sfeer in uw instemmingsbesluit moet vastleggen.

Voortgang reductie

Om daadwerkelijk tot nul te komen moeten op veel fronten maatregelen worden genomen die vragen om participatie door vele partijen die ieder afhankelijk zijn van het Groningengas en dus een risico vormen voor het welslagen van de operatie. Vanwege de onzekerheden die hiermee gepaard gaan is een stringente monitoring en een zeer frequente rapportage over de voortgang van de verschillende trajecten naar ons inzicht noodzakelijk. Wij roepen u hiertoe dringend op.

Operationele strategie NAM

Uw instemmingsbesluit en (straks) de vaststelling van de operationele strategie richten zich tot NAM. Uit het wettelijk systeem (zoals beschreven in hoofdstuk 3 van de operationele strategie) zijn het echter met name Gasunie Transport Services (GTS) en GasTerra die de productie en inzet van het Groningenveld (gaan) bepalen. Het is ons niet helder op basis van welke bevoegdheden en welke criteria GTS en GasTerra beslissingen nemen over de inzet van andere middelen en/of de inzet van de gasopslagen in Norg en Alkmaar die moeten leiden tot minder/geen winning uit het Groningenveld. De operationele strategie van NAM moet beschouwd worden als het productievoorstel van NAM op basis van het door GTS aangeleverde geprognosticeerde vraagvolume voor dat gasjaar. Deze strategie behelst naar ons inzicht terecht het zogenaamde "Groningen-systeem", inhoudende het Groningenveld, de Ondergrondse Gasopslag (UGS) Norg en de Peak Gas Installation (PGI) Alkmaar. In de operationele strategie wordt door NAM de PGI Alkmaar verder niet kwantitatief in beschouwing genomen. Wij kunnen nu niet inschatten wat dit voor effecten heeft gehad in de berekeningen. Wij vragen u dit inzichtelijk te laten maken door NAM. Dit wordt ondersteund door de Tcbb in haar advies van 10 juli 2018⁵. Zij stelt dat naar hun mening de opslagfaciliteiten Norg en Alkmaar integraal meegenomen moeten worden in de productiescenario's en het winningsplan voor het Groningenveld. In de operationele strategie wordt voorgesteld om de Loppersum-clusters te sluiten. Wij kunnen ons echter voorstellen dat in het kader van energietransitie de putten ook op een andere wijze ingezet kunnen worden.

⁵ Tcbb-advies inzake adviesverzoek verzoek tot aanpassing op winningsplan Groningenveld d.d. 10 juli 2018, TCBB/18174443.



Wij adviseren u om NAM inzicht te laten geven in de kosten die gemoeid gaan met het verlaten en verwijderen van deze clusters en de hierop volgende clusters. Op grond van de Mijnbouwwet zou hierover een opgaaf van kosten in het winningsplan opgenomen moeten worden.

Plan B

Wij onderkennen dat mede door de voorgestane wijzigingen van de Mijnbouwwet en de Gaswet er na het gasjaar 2018-2019 een jaarlijkse herijking van de vraag naar Groningengas en het aanbod van andersoortig laagcalorisch gas zal moeten plaatsvinden. Hierbij wordt dan tevens de impact op het verwachte risico voor bewoners berekend. Een proces waarbij ook wij betrokken moeten worden en de gelegenheid moeten krijgen onze invloed aan te wenden.

Wij missen in uw afbouwplan een plan B wat ons inzicht geeft in wat de effecten op het winnen van Groningengas zijn wanneer de geplande reductie niet volgens plan verloopt. Daarom is het nodig dat door NAM scenario's in beeld worden gebracht over de impact van een tegenvallend tempo van reductie van de hierboven genoemde vraag en aanbod en ook van een tegenvallend volume van deze twee grootheden. Deze twee mogelijke tegenvallers, afzonderlijk dan wel in samenhang, hebben naar ons inzicht een (zeer) grote impact op, in het bijzonder, het aantal gebouwen dat niet veilig is en daarmee dus een grote invloed op de nog te realiseren versterkingen.

Rol Gasterra

In de strategie wordt door NAM aangegeven dat het vraagvolume aan Groningengas in zeer belangrijke mate bepaald wordt door Gasterra en dat dus Gasterra door zijn inkoop en verkoop van (laagcalorisch) gas een sleutelpositie inneemt in het mogelijk kunnen realiseren van deze noodzakelijke steeds verminderende jaarvolumes per afzonderlijk gasjaar. Wij onderschrijven deze stellingname. GasTerra is een commerciële marktpartij en wij vragen u ons aan te geven welke invloed de minister (of GTS) kan aanwenden om GasTerra te bewegen gasopslagen en in- en verkoop zodanig in te zetten, dat zij leiden tot een minimale en vlakke productie uit het Groningenveld.

Het lijkt ons dan ook onontkoombaar en noodzakelijk dat u Gasterra dwingende sturing geeft wat betreft de vermindering van de vraag naar Groningengas in zowel binnen- als buitenland. Daarnaast moet u naar onze mening sturing geven op het verwerven van hoogcalorische gasstromen op de markt, waarbij de conversie door GTS naar laagcalorisch gas zo efficiënt mogelijk wordt ingevuld, met andere woorden met zo min mogelijk kuubs stikstof zoveel mogelijk kuubs laagcalorisch gas van Groningen-kwaliteit (laten) maken. Dit zou het inkoop-doel van Gasterra moeten zijn. Vervolgens moet dit ook transparant en inzichtelijk zijn voor overheden en inwoners.

Gesoplog Norg

Uit de operationele strategie van NAM blijkt naar ons inzicht ook dat de ondergrondse gasopslag (UGS) Norg een belangrijke rol speelt in het kunnen verminderen van de fluctuaties per regionaal cluster van het Groningenveld. Deze regionale gasproductie vanuit het Groningenveld is door u begrensd in uw "Verwachtingenbrief" van 2 mei 2018 per cluster en wordt door NAM beschreven in haar operationele strategie (par. 2.1, uitgangspunten). Het verminderen van de regionale fluctuaties heeft naar ons inzicht een positief effect op de verwachte seismiciteit. Zo blijkt ook uit het rapport van NAM van december 2017⁶, het advies van het SodM van 1 februari 2018 over de Zeerijpbeving en de operationele strategie van NAM van juni 2018. In lijn met het advies van de Mijnraad van 5 december 2017⁷ zijn ook wij van mening dat de lopende procedures over de opslag Norg nu zo spoedig mogelijk moeten worden afgerond in samenhang met én parallel aan het nu door u te nemen instemmingsbesluit op het winningsplan 2016 (inclusief aanvullingen voor 2018).

De Mijnraad heeft deze gewenste samenhang ook eerder verwoord in haar advies van 10 juni 2016 in de Groningenveld-procedure. Bij deze samenhang speelt voor ons de beoordeling van de risico's in beide procedures een belangrijke rol, zodat er geen sprake kan zijn van afwenteling van het risico van de ene regio naar de andere. De Mijnraad vindt in haar advies van 5 december 2017 dat een publieke, integrale systeemanalyse duidelijkheid kan verschaffen nu veiligheid en voorzieningszekerheid leidende criteria zijn geworden. Dit onderschrijven wij.

Zo zijn wij het ook eens met de door de Tcbb wederom herhaalde stellingname in haar advies van 10 juli 2018 om, ten aanzien van de activiteiten gaswinning Groningenveld en ondergrondse gasopslag, bijvoorbeeld in Norg risico's in een gecombineerde analyse onder te brengen. Zo wordt voor een ieder duidelijk van welk werkvolume aan gas (Groningengas dan wel andersoortig laagcalorisch gas) vanuit de ondergrondse opslag Norg gebruik gemaakt kan worden en vooral ook op welke wijze deze inzet naar uw mening bij voorkeur moet worden ingevuld in de komende gasjaren.

Afhankelijk van welk gas er opgeslagen kan en gaat worden, Groningengas dan wel andersoortig laagcalorisch gas, is naar ons inzicht het effect op het verminderen van de seismiciteit dan wel de productie vanuit het Groningenveld substantieel. Enerzijds als er andersoortig laagcalorisch gas kan worden opgeslagen, is er sprake van het wegvallen van een zeer grote "zomer-consument" van Groningengas, waardoor het jaarvolume flink kan dalen. Anderzijds als er Groningengas wordt opgeslagen kan de regionale

⁶ Optimisation of the Production Distribution over the Groningen field to reduce Seismicity (hfdst. 7, dec. 2017)

⁷ Advies Mijnraad 5 december 2017, kenmerk MIJR/17196369, in het kader van de Mijnbouwwet-procedures ten aanzien de UGS Norg

fluctuatie in het Groningenveld sterk verminderd worden. Beide hebben een gunstig effect op de verwachte seismiciteit.

Onderzoeken

Zoals in het recente verleden door verschillende adviseurs is opgemerkt, bevatten ook nu nog de modellen, deel uitmakend van de zogenaamde modellentrein van NAM ten behoeve van het uiteindelijk bepalen van het individueel risico, veel onzekerheden. Ook al onderkennen alle wettelijke adviseurs in hun adviezen dat er ook aanmerkelijke verbeteringen zijn doorgevoerd in deze modellen. We onderschrijven deze stellingname. Naar ons inzicht is het aannemelijk dat (verdere) modelverbeteringen kunnen leiden tot accuratere berekeningen van de risico's voor bewoners. Echter het verbetertraject dat door NAM is ingezet na het indienen van het winningsplan 2016 is ook naar het oordeel van de wettelijke adviseurs nog niet teneinde. Hieruit vloeit naar onze mening voort dat naast een verdergaande substantiële productievermindering vanuit het Groningenveld er nog steeds een verbetering van de modellen nodig is en dat daarin ruim geïnvesteerd moet worden door NAM. In het instemmingsbesluit moet naar ons inzicht helder worden gemaakt welke onderzoeksopdracht u specifiek bij NAM legt en welke onderzoeksopdracht er ligt, dan wel komt te liggen, bij of namens de overheid via het door SodM beheerde onderzoekprogramma, Kennisprogramma Effecten Mijnbouw (het KEM) dan wel anderszins. In het verlengde van bovenstaande zijn wij ook van mening dat de ingezette lijn om de modellentrein van NAM onafhankelijk door TNO te laten herbouwen van groot belang is en tot spoedige afronding moet komen om het vertrouwen van inwoners en overheden in de modellen terug te winnen.

Wij adviseren u:

5. Een stringente monitoring en een zeer frequente rapportage over de voortgang van de afbouw van de gaswinning toe te zeggen;
6. In het instemmingsbesluit of in een addendum hierop kenbaar te maken met welke bevoegdheden en welke criteria GTS en GasTerra beslissingen nemen over de inzet van andere middelen en/of de inzet van de gasopslagen in Norg en Alkmaar die moeten leiden tot minder/geen winning uit het Groningenveld;
7. Bij het vaststellen van de operationele strategie NAM te verplichten inzicht te geven in de inzet van de PGI Alkmaar opdat wij de effecten voor het gebruik van het Groningenveld beter kunnen inschatten;
8. NAM inzicht te laten geven in de kosten die gemoeid zijn met het verlaten en verwijderen van bestaande clusters;
9. Bij de vaststelling van de operationele strategie NAM te verplichten scenario's in beeld te brengen over de impact van een tegenvallend tempo

van de reductie van de vraag en aanbod en ook van een tegenvallend volume hiervan;

10. In uw instemmingsbesluit of een addendum hierop aan te geven hoe u aan Gasterra dwingend kunt opleggen dat door gerichte inkoop de vermindering van de vraag naar Groningengas in zowel binnen- als buitenland moet worden nagestreefd waarbij met zo min mogelijk kuubs stikstof zoveel mogelijk kuubs laagcalorisch gas van Groningen-kwaliteit gemaakt moet worden;
11. Deze verplichtingen aan Gasterra transparant en inzichtelijk voor overheden en inwoners te maken;
12. De besluitvorming over de opslagcapaciteit van Norg nu zo spoedig mogelijk af te ronden parallel aan en in samenhang met het proces voor het Groningenveld;
13. In uw instemmingsbesluit duidelijk aan te geven welke onderzoeksopdrachten u specifiek bij NAM legt en welke onderzoeksopdrachten er liggen dan wel komen te liggen bij of namens de overheid via het door SodM beheerde onderzoekprogramma, Kennisprogramma Effecten Mijnbouw (het KEM) dan wel bij andere instanties;
14. Helder te maken wanneer de onafhankelijk opgestelde modellentrein van TNO gereed moet zijn.

5. LEVERINGSZEKERHEID

Navolgbaar en transparant

Op 27 maart 2018 heeft GTS⁸ u in een prognose geadviseerd over de vraag naar laagcalorisch gas uit het Groningenveld voor het eerstvolgende gasjaar en de daaropvolgende gasjaren. Naar onze verwachting zal, op basis van deze GTS-informatie, het productieplafond voor het gasjaar 2018-2019, waartoe uw instemmingsbesluit zich zal beperken, voor een gasjaar met een gemiddeld temperatuurverloop, 19,4 miljard m³ bedragen.

In de afgelopen jaren (2013 - 2017) kon volgens GTS in haar adviezen telkens volstaan worden met steeds lagere productieplafonds per gasjaar om aan de vraag naar laagcalorisch gas uit het Groningenveld te voldoen, zowel wat betreft de binnenlandse als de buitenlandse vraag.

In uw besluit van 29 maart 2018 geeft u aan dat het gas uit het Groningenveld het sluitstuk moet zijn van de inzet van laagcalorisch gas. Hieruit concluderen

⁸ Advies GTS leveringszekerheid middels scenario analyse, d.d. 27 maart 2018, L 18.0020



wij dat het productievolume uit het Groningenveld een steeds kleinere bijdrage gaat leveren aan de leveringszekerheid.

Wij kunnen deze ontwikkeling ondersteunen, echter laat de transparantie van het vaststellen van de benodigde volumes per gasjaar vanuit het Groningenveld (m.a.w. wat is nodig voor de leveringszekerheid) voor ons nog steeds te wensen over.

We vragen u nadrukkelijk om de jaarlijkse prognose door GTS zo navolgbaar en transparant mogelijk te laten maken voor de decentrale overheden en de inwoners. Ook vragen wij u deze prognoses digitaal navolgbaar te maken als bijvoorbeeld ook het geval is bij het Meet- en Regelprotocol.

In de nieuwe Gaswet krijgt GTS de taak toebedeeld om voor de leveringszekerheid alle beschikbare middelen en methoden in te zetten om de vraag naar Groningengas te minimaliseren. Hiernaast heeft GTS ook de wettelijke taak om het gasnet te balanceren. GTS is nu niet verplicht deze taken zo uit te voeren dat de keuzes optimaal bijdragen aan het zo spoedig mogelijk afbouwen van de productie uit het Groningenveld. Ook hieraan dient u aandacht te besteden in uw instemmingsbesluit.

Belangenafweging

Wij realiseren ons dat bij het nemen van het instemmingsbesluit verschillende –tegenstrijdige – belangen een rol spelen. U moet deze belangen afwegen en bepalen of ze leiden tot (gedeeltelijke) weigering van het winningsplan of dat u er beperkingen en voorschriften aan stelt (artikel 36 Mijnbouwwet).

Wij zijn van mening dat u in uw besluit navolgbaar, concreet en inzichtelijk moet aangeven welke belangen u heeft afgewogen en op welke wijze u uw afwegingen heeft gemaakt. Dat is niet alleen een wettelijke zorgvuldigheidsplicht, maar ook en vooral noodzakelijk gelet op de maatschappelijke impact van uw besluit en vanwege de vele onzekerheden die er nog zijn. Leveringszekerheid is één van de af te wegen belangen. De onzekerheden in bijvoorbeeld zowel de versnelde afbouw van gaswinning als de versnelde versterking van gebouwen die niet voldoen aan de veiligheidsnorm 10^{-5} moeten ook meegewogen worden. Wat betekent een vertraging in één of in beide trajecten voor de belangenafweging die u maakt? In uw brief aan de Eerste Kamer van 6 juli 2018⁹ verzoekt u het wetsvoorstel uiterlijk 15 oktober te behandelen zodat u de belangrijke elementen uit het wetsvoorstel kunt toepassen voor het instemmingsbesluit met het (aangevulde) winningsplan voor het gasjaar 2018/2019. Wij zijn van mening dat u wat betreft de belangenafweging, ook wanneer het wetsvoorstel niet tijdig in werking kan treden, het voorgestelde artikel 52d lid 2 moet volgen zodat de belangenafweging navolgbaar, concreet en inzichtelijk is.

Daarnaast sluiten wij ons aan bij het advies dat SodM u op 27 juni in haar rapport ‘Gevolgen voor de veiligheidsrisico's en versterkingsopgave’ heeft

⁹ Brief aan Eerste Kamer van 6 juli 2018 met nummer DGETM-EO / 18164276



gegeven. Dit advies luidt: *'SodM beveelt daarbij aan de veiligheid, zowel die van de gaswinning als die van de leveringszekerheid voorrang te geven boven andere belangen, zoals economische belangen van leveringszekerheid. Ook beveelt SodM aan de veiligheid van de gaswinning en de veiligheid van de leveringszekerheid te definiëren als twee aparte belangen. Door allereerst de afzonderlijke belangen zichtbaar en concreet te beschrijven, kan de minister vervolgens zijn afweging tussen beide belangen beschrijven. Op deze wijze wordt de belangenafweging inzichtelijk en navolgbaar.'*

Wij verzoeken u uitvoering te geven aan het advies van SodM en in het instemmingsbesluit duidelijk te maken welke twee definities u gebruikt voor leveringszekerheid.

Wij adviseren u:

15. In uw instemmingsbesluit duidelijk te maken welke twee definities u gebruikt voor veiligheid voor leveringszekerheid en veiligheid voor gaswinning en deze voorrang te geven boven de belangen voor de economische leveringszekerheid;
16. De belangenafweging te motiveren aan de hand van het voorgestelde artikel 52d lid 2 van de Mijnbouwwet;
17. De verplichtingen voor GTS in de wijziging van de Mijnbouwwet en de Gaswet uit te breiden of door middel van een addendum op het instemmingsbesluit aan GTS op te leggen;
18. In het instemmingsbesluit de verplichting aan GTS op te nemen om de leveringszekerheid transparant en navolgbaar te registeren voor decentrale overheden en inwoners;
19. In het instemmingsbesluit op te nemen dat de ontwikkelingen over leveringszekerheid digitaal navolgbaar moeten zijn.

6. VERSTERKING

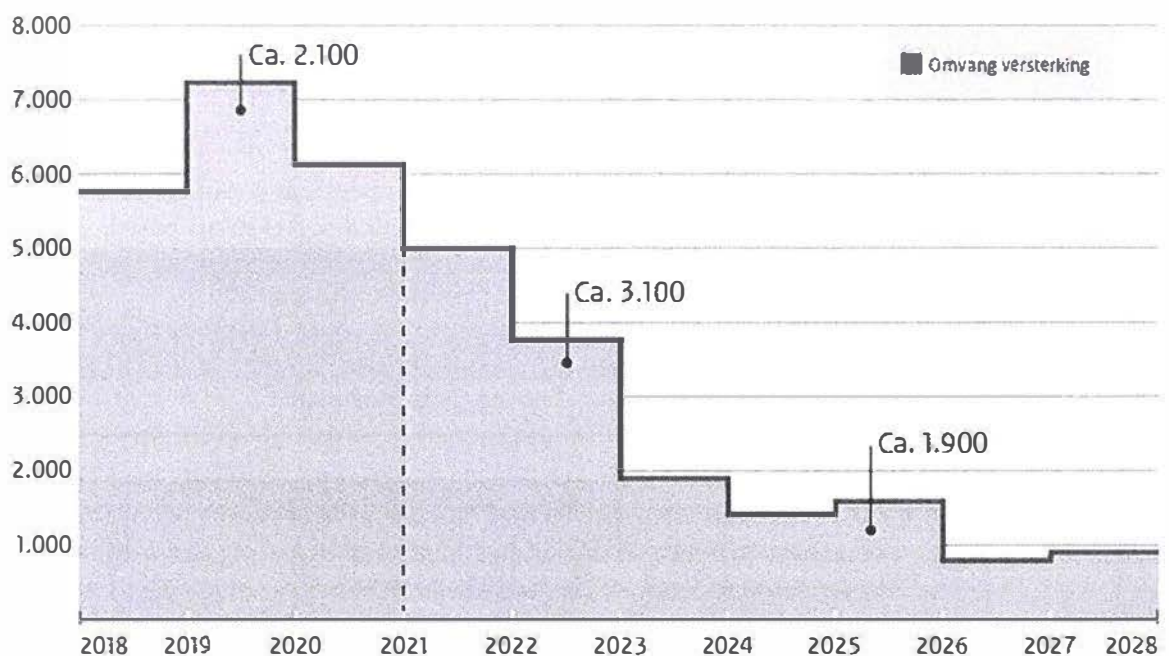
In hoofdstuk 5 van het rapport 'Seismic Risk Assessment for Production Scenario 'Basispad Kabinet' for the Groningen field' (SRA) van juni 2018 geeft NAM aan dat zij op basis van hun probabilistische methode verwachten dat het aantal te versterken gebouwen de komende periode afneemt (van 1.478 in 2019 tot 15 in 2027, uitgaande van een scenario van jaren met een gemiddelde temperatuur). U heeft om te toetsen wat het effect is van uw afbouwplan op de veiligheid en de versterking aan de Mijnraad, KNMI, TNO, SodM, NEN en een panel van onafhankelijke hoogleraren advies gevraagd. In deze adviezen worden door SodM en Mijnraad weer andere aantallen te versterken woningen genoemd dan NAM hanteert. Ook verschillen de aantallen tussen SodM en Mijnraad.

In haar rapport¹⁰ identificeert SodM drie groepen gebouwen die niet voldoen aan de veiligheidsnorm. Circa 1.900 gebouwen die gedurende de volledige looptijd van het afbouwplan (basispad Kabinet) boven de veiligheidsnorm zitten. Verder zijn er 3.100 gebouwen die langer dan vijf jaar boven de norm zitten en 2.100 gebouwen die binnen vijf jaar onder de norm komen vanwege afnemende seismiciteit. SodM gebruikt hetzelfde model als NAM, maar hanteert andere veiligheidsmarges.

Figuur: aantal gebouwen in Groningen boven de veiligheidsnorm. Bron: rapport SodM 27 juni 2018

Aantal gebouwen in Groningen boven de veiligheidsnorm

Van 2018 tot en met 2027



De Mijnraad gaat in zijn rapport van 2 juli 2018 uit van circa 1.500 gebouwen die niet voldoen aan de norm van 10^{-5} en circa 5.700 gebouwen die in de zogenaamde onzekerheidsmarge P90 vallen. De Mijnraad baseert zich hierbij op het rapport van SodM die op hun beurt het probabilistische model van NAM gebruiken.

Figuur: Overzicht veiligheidsrisico, batches en nieuwe versterkingsaanpak.

Bron: Rapport Mijnraad 2 juli 2018

¹⁰ "Gevolgen voor de veiligheidsrisico's en versterkingsopgave" van 27 juni 2018

| | | Lopende versterkingsoperatie | |
|--|--|--|--|
| | | Gebouw in batch 1467, 1588 of 1581 | Gebouw niet in batch |
| Veiligheidsrisico klein <-----> groot | Verwachtingswaarde risico > 10⁻⁵ | 483 gebouwen <i>zie hieronder ad 1)</i> | ca. 1.000 gebouwen <i>zie hieronder ad 2)</i> |
| | Verwachtingswaarde risico < 10⁻⁵; in P90-groep | 522 gebouwen <i>zie hieronder ad 3)</i> | 5.200 gebouwen <i>zie onder ad 4)</i> |
| | Verwachtingswaarde risico < 10⁻⁵; niet in P90-groep | 2.214 gebouwen <i>zie hieronder ad 3)</i> | <i>zie onder ad 5)</i> |

Tabel 1 Overzicht veiligheidsrisico, batches en nieuwe versterkingsaanpak

In haar SRA schrijft NAM dat het gehanteerde model (nog) niet geschikt is om een goede vertaling naar daadwerkelijke panden te maken is. NAM constateert dat de scope van het daadwerkelijke versterkingsprogramma groter zal zijn dan de uitkomst van de probabilistische analyse¹¹.

U heeft het advies van de Mijnraad grotendeels gevolgd. Ondertussen heeft u opdracht gegeven om de getallen die genoemd worden in de verschillende rapporten te toetsen en te komen tot een eenduidig beeld.

Op basis van het advies van de Mijnraad heeft u met de regio gesproken over hoe om te gaan met het lopende versterkingsprogramma. Dit komt neer op:

- Volgens het advies van de Mijnraad moeten 1.500 gebouwen per direct en met voorrang worden versterkt. De Mijnraad geeft aan dat een derde van deze gebouwen onderdeel is van de bestaande batches met 1.467, 1.588 en 1.581 adressen¹². Twee derde van de gebouwen valt buiten deze groep¹³.

De Nationaal Coördinator Groningen (NCG) maakt een complete inventarisatie en legt een actieplan voor zodat in september 2018 de gesprekken tussen Rijk en regio over de gebouwen van de versterkingsoperatie gestart kunnen worden.

¹¹ Hoofdstuk 5.3 op p. 80 van 'Seismic Risk Assessment for Production Scenario "Basispad Kabinet" for the Groningen field, d.d. juni 2018

¹² De 3 groepen (batches) waarover in mei en juni de bestuurlijke gesprekken tussen regio en minister zijn gevoerd hebben betrekking op adressen. NAM, SodM en Mijnraad spreken in hun rapporten over gebouwen. Één gebouw kan meerdere adressen bevatten. Hierdoor zijn de getallen niet direct vergelijkbaar.

¹³ De betreffende adressen van deze gebouwen zijn bij de gemeenten en provincie niet bekend. Hierdoor is het voor de regionale overheden op dit moment niet mogelijk om de uitspraak van de Mijnraad te bevestigen of te ontkrachten.



- De versterking van de batch met 1.467 adressen gaat onverkort door.
- De groep van 1.588 adressen wordt in principe onverkort versterkt conform het versterkingsadvies als de eigenaar dat wil. Voor een deel van deze groep gebeurt dit op grond van veiligheid (als onderdeel van de 1.500 gebouwen) en voor een deel omdat sprake is van gewekte verwachtingen.
- Van de groep 1.581 adressen maakt een klein deel onderdeel uit van de 1.500 gebouwen die op basis van veiligheid worden versterkt. De overige eigenaren van deze groep krijgen de mogelijkheid om een risicoanalyse te laten uitvoeren op grond van de NPR 2018. Als versterking op grond van deze analyse nodig is zal dit worden uitgevoerd.
- Tenslotte is er nog een groep van 5.700 gebouwen die volgens de Mijnraad wel voldoen aan de veiligheidsnorm maar niet wanneer in de berekeningen een extra veiligheidsmarge en onzekerheden worden ingebouwd (P90 groep). Voor deze groep wordt overleg met de betreffende eigenaren gestart om te spreken over (lichte) versterkingsmaatregelen.
- Er wordt gewerkt aan een compleet overzicht van gebouwen op adresniveau zodat er geen onduidelijkheid bestaat in welke categorie c.q. fase van inspectie, engineering, versterking dan wel risicoanalyse, de gebouwen zich bevinden. Hierbij horen ook de gebouwen met een status aparte, zoals Heft in eigen hand en zorggebouwen. Dit wordt met de hoogste mate van zorgvuldigheid gedaan.
- De lopende afspraken over de inspecties, waarover bewoners/eigenaren al zijn geïnformeerd, worden uitgevoerd. Daarnaast kunnen bewoners/eigenaren op verzoek inspecties laten uitvoeren om hun veiligheidsbeleving te vergroten. Dit alles wordt vastgelegd in het inspectieprogramma dat Rijk en regio in september 2018 zullen vaststellen.

Bovenstaande punten zullen in lijn met een zorgvuldige en voortvarende aanpak nader tussen Rijk en regio moeten worden uitgewerkt.

Op grond van de nog vast te stellen aanpassing van de Mijnbouwwet wordt in artikel 52d geregeld dat u de operationele strategie voor het Groningenveld vaststelt en dat u hierbij telkens het veiligheidsbelang en het maatschappelijk belang betreft waarbij u dan onder meer kijkt naar het:

- Tempo van de afname van de vraag;
- Het tempo van de versterking en
- In hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm 10^{-5} .

Deze operationele strategie wordt jaarlijks vastgesteld en hierbij wordt ook het advies van de lokale overheden jaarlijks betrokken. Op deze manier is een jaarlijkse inbreng van de regio mogelijk op de punten genoemd in artikel 52d.

Op dit moment ligt de aanpassing van de Mijnbouwwet voor in de Eerste Kamer en is daarmee nog niet wettelijk verankerd. Op basis van de huidige wet moet de minister van EZK aan NAM de opdracht geven om jaarlijks een update van de HRA uit te voeren en deze door TNO te laten valideren. Op basis daarvan kan het versterkingsprogramma worden bijgestuurd. Het is van belang dat deze voorwaarde ook in het instemmingsbesluit van 2018 wordt opgenomen.

Het behalen van tempo in de versterking is onder meer afhankelijk van de wijze waarop NAM een rol en positie heeft in het versterkingsprogramma. Het is van wezenlijk belang dat NAM snel uit de versterking gaat. Ook dienen er voldoende financiële middelen beschikbaar te zijn om de versterking ruimhartig en met de bewoner centraal te kunnen laten plaatsvinden. Pas dan kan er snelheid in de processen worden aangebracht en kan er een onafhankelijke beoordeling van de verschillende belangen plaatsvinden, zoals de Mijnsraad in zijn advies van 2 juli 2018 ook aangeeft. Wij gaan ervanuit dat wij als regio in september 2018 tot gedragen afspraken komen over het inspectieprogramma, voor zowel de bewoners die in een gebouw beneden de veiligheidsnorm wonen, als voor bewoners die volgens de laatste berekeningen veilig wonen, maar omwille van de veiligheidsbeleving graag een toets op eventuele risico's willen laten uitvoeren.

Net als veel van onze inwoners hebben wij behoefte om de uitkomsten van de nieuwe modelmatige benadering te toetsen aan de werkelijkheid. Daarmee voorkomen we dat gebouwen worden 'vergeten'. De praktijk heeft ons geleerd dat gebouwen in 'het veld' anders kunnen zijn dan waar het model van uitgaat. Bovendien keert vertrouwen pas echt terug als er ook vertrouwen is in de juistheid van de gekozen aanpak en de uitkomsten daarvan. Dat betekent dat wij u adviseren om een inspectieprogramma in stand te houden waarmee de uitkomsten van het model geverifieerd worden. In het inspectieprogramma moet ruimte zijn om gebouwen steekproefsgewijs te toetsen op hun daadwerkelijke veiligheid. Ook dit draagt bij aan de veiligheidsbeleving van bewoners en aan hun en ons vertrouwen dat de probabilistische benadering van de versterkingsaanpak kloppend is. Mochten wij in september 2018 hierover niet tot overeenstemming komen dan behouden wij ons het recht voor om hier op een later moment op terug te komen.

Wij adviseren u:

20. Conform de afspraken gemaakt in het bestuurlijk overleg van 2 juli 2018 en vastgelegd in uw brief van 3 juli 2018 aan de Tweede Kamer in september 2018 samen met de regio tot afspraken over het inspectieprogramma te komen;
21. Duidelijkheid te geven welke gebouwen volgens de Mijnsraad niet voldoen aan de veiligheidsnorm;



22. Te analyseren waar de verschillen in de adviezen van het SodM en de Mijnraad vandaan komen en hoe dit in het versterkingsprogramma een piek moet krijgen, zodat de gebruikte getallen transparant en navolgbaar zijn;
23. Een inspectieprogramma in stand te houden, op basis waarvan de juistheid en de uitkomsten van de modellen van NAM, SodM en Mijnraad kunnen worden getoetst.
24. Er zorg voor te dragen dat NAM zo snel mogelijk uit de versterking gaat;
25. Voldoende financiële middelen beschikbaar te hebben om de versterking ruimhartig en met de bewoner centraal te kunnen aanpakken;
26. In uw voorwaarden aan NAM op te nemen dat de HRA jaarlijks een update krijgt en door TNO gevalideerd wordt.

7. SCHADE

Sinds het laatste instemmingsbesluit (mei 2017) zijn er wat betreft het onderwerp schade veel ontwikkelingen geweest. Deze ontwikkelingen zijn allen gericht op het herstellen van het vertrouwen van de bewoners door een snelle en ruimhartige afhandeling van hun schade. Omdat de schade nog lange tijd een rol blijft spelen is het van belang dat de afhandeling goed geregeld wordt. Hierin spelen de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG)¹⁴ en NAM¹⁵ beide een rol.

De TCMG is vanaf 19 maart 2018 operationeel maar heeft op dit moment nog geen goede gelegenheid gehad om de, voor onze bewoners belangrijke, eigen vertrouwenwekkende "jurisprudentie" op te bouwen. Het aantal schademeldingen dat op dit moment nog open staat bij de TCMG bedraagt 16.343. De TCMG heeft tot nu toe 51 besluiten genomen¹⁶. Hiermee heeft de TCMG op dit moment nog geen stappen in het herstel van vertrouwen kunnen zetten.

De meest recente rapportage van NAM over de 'oude' schades laat zien dat alle 6.199 bewoners met oude schade een aanbod van NAM hebben gehad. In totaal hebben 74% van de bewoners een aanbod geaccepteerd. Omdat ook een deel van de bewoners het aanbod heeft geweigerd zal binnen deze groep nader onderzoek worden gedaan naar beweegredenen. Hoewel een groot deel van de bewoners heeft geaccepteerd is nog niet voor alle bewoners sprake van een ruimhartig aanbod dat geaccepteerd is.

Op weg naar het herstel van vertrouwen en een ruimhartige vergoeding spelen naar onze mening ook nog een aantal andere zaken die aandacht behoeven:

¹⁴ Voor schades vanaf 31 maart 2018

¹⁵ Voor schades van voor 31 maart 2018

¹⁶ Bron: <https://schadedoormijnbouw.nl/>, stand van zaken 5 juli 2018.

- De TCMG heeft slechts een beperkt mandaat, is slechts beperkt toegankelijk en mag zich niet uitspreken over immateriële schade.
- De wettelijke basis voor een schadefonds moet nog gevormd worden. Wij zijn van mening dat deze zich op een juiste wijze moeten verhouden tot andere processen en regelingen die in de regio spelen. Voor de inwoners van het gebied moet een integrale oplossing centraal staan en kan niet volstaan worden met enkelvoudige schadeafhandeling.
- Vanuit het nog te vormen schadefonds moet ook ruimte zijn om de schadeafhandeling te combineren met bijvoorbeeld versterking of te besluiten tot sloop/nieuwbouw.
- Voor de afhandeling van schade aan gebouwd erfgoed (rijks-, gemeentelijke en karakteristieke panden) moet speciale aandacht zijn.
- Het voorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet en de Gaswet dat op 5 juli 2018 door de Tweede Kamer is aangenomen en op dit moment voor ligt in de Eerste Kamer geeft geen sluitend geheel voor de aansprakelijkheid voor de schade.
- Het wetsvoorstel over de Mijnbouwwet geeft ook geen zicht op de wijze waarop de publieke schadeafhandeling vormgegeven wordt. Wanneer de wijzigingen van de Mijnbouwwet in werking treden voordat de wetgeving over de publieke schadeafhandeling in werking treedt, kan, mede gelet op de in het wetsvoorstel geïntroduceerde zorgplicht voor de minister, onduidelijkheid ontstaan over het antwoord op de vraag of NAM of de Staat zorgdraagt voor vergoeding van door gaswinning veroorzaakte aardbevingsschade.
- Ook het wetsvoorstel Schadefonds¹⁷ zoals dat op dit moment ter consultatie voor ligt geeft nog geen goed beeld of de aansprakelijkheid met deze wet wel afdoende geregeld is.

Wij concluderen hieruit dat er op dit moment nog veel onzekerheid is over de schadeafhandeling en dat de aansprakelijkheid op dit moment nog niet sluitend geregeld lijkt. Daarbij heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in haar uitspraak van 15 november 2017¹⁸ geconcludeerd dat, ook wanneer is voorzien in een regeling ter vergoeding van de schade en een aantal andere regelingen ter verzachting van de gevolgen, dit onverlet laat dat de nadelige gevolgen van de gaswinning naar aard en schaal dermate groot

¹⁷ Wetsvoorstel Instituut Mijnbouwschade Groningen hierin wordt onder onafhankelijke publieke regie een schadefonds gevormd voor de afhandeling van schade ten behoeve van gaswinning uit het Groningenveld of gasopslag bij Norg geregeld.

¹⁸ Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, uitspraak van 15 november 2017 met nummer 201608211 /1 /A1



zijn, dat zij een zwaarwegend belang vormen dat de minister terdege bij zijn besluitvorming over de hoogte van de gaswinning moet betrekken.

Wij adviseren u:

27. Gelet op bovenstaande bij de vaststelling van het instemmingsbesluit mee te wegen dat de schadeafhandeling nog niet optimaal verloopt en de aansprakelijkheid nog niet goed geregeld is. Daarom moet de mogelijkheid dat schade veroorzaakt wordt zo veel mogelijk moet worden voorkomen;
28. Nadrukkelijk aandacht te hebben voor het nemen van passende maatregelen om schade aan monumenten en erfgoed te voorkomen.

8. IMPACT OP SOCIALE VEILIGHEID, GEZONDHEID EN MAATSCHAPPELIJKE ONRUST

Het is onze taak in ons advies de lokale effecten van de gaswinning in brede zin te beschouwen die u vervolgens in uw besluit over het instemmingsbesluit moet meewegen.

De door u aangereikte rapporten voor ons advies richten zich voornamelijk op de seismiciteit en de fysieke effecten hiervan. Hiermee wordt, ondanks het feit dat dit een zeer belangrijk aspect is, wat ons betreft onvoldoende rekening gehouden met andere gevolgen van de gaswinning die ook in versterkte en versnelde mate op ons afkomen.

Het betreft hier onder meer de sociale (on)veiligheid, de gezondheidseffecten die sterk zijn toegenomen en de maatschappelijke onrust in het gebied, waarbij de oorzaak meer is gelegen in vertrouwen, afhandeling van schade, transparantie, en het leveren van een toekomstperspectief voor de regio dan in seismiciteit. Deze gevolgen maken ook onderdeel uit van de krimp (demografische transitie) waar de regio mee geconfronteerd wordt.

In de voorliggende rapporten wordt het begrip veiligheid omschreven als de veiligheidsrisico's van seismiciteit en de leveringszekerheid als gevolg van het terugdraaien van de gaskraan. Aan de hierboven genoemde veiligheids- en demografische aspecten in de regio wordt onzes inziens voorbijgegaan. Dit terwijl ook hierdoor de veiligheid en leefbaarheid van onze inwoners in gevaar wordt gebracht en u op grond van de aangepaste Mijnbouwwet tot taak heeft om te voorkomen dat als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld de veiligheid wordt geschaad. Een deel van de inwoners is zelf naast slachtoffer ook hulpverlener bij een operationele hulpdienst of de gezondheids- of maatschappelijke zorg. In de regio ontstaan steeds meer signalen dat zij hiervan problemen ondervinden.

Diverse onderzoeken hebben in de afgelopen jaren aandacht gevraagd voor het welzijn van de onze inwoners. De OvV publiceerde hierover in 2015 een rapport, waarin o.a. herstel van vertrouwen en inspraak van bewoners van

Groningen hierover werd aanbevolen. In 2017 concludeerde de OvV in een opvolging van zijn rapport dat zijn aanbevelingen uit 2015 niet of onvoldoende waren nagekomen. De Kinderombudsman vroeg in 2017 nadrukkelijke aandacht voor de 30.000 kinderen in het gebied en stelde dat er te weinig aandacht is voor de kinderen en jongeren in het aardbevingsgebied¹⁹. Uit het onderzoek 'Aardbeving en Gezondheid 2016'²⁰ komt naar voren dat meer dan 110.000 inwoners in een huis met aardbevings schade wonen. Het onderzoek legt een directe relatie tussen de gevolgen van de gaswinning en nadelige gevolgen voor de gezondheid. In januari 2018 verscheen het rapport 'Gronings perspectief' waarin verontrustende cijfers werden gepresenteerd over de stressgerelateerde klachten bij 10.000 inwoners van Groningen als direct gevolg van meervoudige schade door bevingen en de afhandeling hiervan²¹. Op 6 juni 2018 is een aanvullend onderzoek van Gronings Perspectief gepubliceerd dat is opgesteld naar aanleiding van de aardbeving in Zeerijp en de maatschappelijke impact heeft onderzocht²².

De Veiligheidsregio Groningen, verantwoordelijk voor het opstellen en bijhouden van het regionaal risicoprofiel, heeft aan de onderzoeksinstanties en aan de ministers van EZK en JenV op 12 juni 2018 per brief laten weten de veiligheidsrisico's als gevolg van de gaswinning in het regionaal risicoprofiel te verbreden en deze versneld te actualiseren.

In het bestuurlijk overleg van 2 juli 2018 is afgesproken dat Rijk en regio gaan werken aan een toekomstperspectief en dat hierin ook aandacht wordt besteed aan de sociale agenda van de regio. Wij zijn van mening dat ook de zorg voor onze inwoners en de (psychische) gezondheidsgevolgen die zij ondervinden van de ontwikkelingen in het aardbevingsgebied nadrukkelijk onderdeel van deze sociale agenda moeten gaan uitmaken.

Wij adviseren u:

29. De impact op sociale (on)veiligheid, de gezondheid en de maatschappelijke onrust mee te laten meewegen in uw instemmingsbesluit;
30. Net als bij de afhandeling van fysieke schade en versterking, maatregelen te treffen ten aanzien van de immateriële schade, zoals bijvoorbeeld hogere (psychische) zorgkosten;

¹⁹ Vaste grond gezocht (kinderen en jongeren in het aardbevingsgebied), Kinderombudsman, 2017.

²⁰ Aardbevingen en Gezondheid 2016, gezondheidsmonitor GGD Groningen en Rijksuniversiteit Groningen, oktober 2017.

²¹ Gevolgen van bodembeweging voor Groningers (ervaren veiligheid, gezondheid en toekomstperspectief 2016-2017), Gronings Perspectief, 2018.

²² De maatschappelijke impact van de beving van Zeerijp (ervaren veiligheid, gezondheid en toekomstperspectief), Gronings Perspectief, 2018.



31. Aan de regio voldoende middelen ter beschikking te stellen, zodat maatregelen getroffen kunnen worden voor een integrale aanpak van de demografische ontwikkeling, sociale veiligheid en de gezondheidssituatie in Groningen.

9. REGIONALE ECONOMISCHE IMPACT

Bovenop de hiervoor genoemde maatschappelijke en veiligheidseffecten heeft de (afbouw van de) gaswinning ook regionaal economische effecten. De ontwikkelingen in de gaswinning raken in versterkte en versnelde mate onze regionale economie (economische transitie) en versnelt de regionale uitdagingen voor de energietransitie. De economische impact komt niet aan de orde in voorliggende rapporten, maar heeft wel effecten op de lokale omgeving. Imagoschade, negatieve invloed op het vestigingsklimaat voor bedrijven en inwoners en negatieve invloed op bedrijfsinvesteringen zijn belangrijke directe effecten van de seismiciteit. Bedrijven kunnen te maken krijgen een negatief effect op hun bedrijfsvoering als zij geconfronteerd worden met schade of versterking aan hun bedrijfsgebouwen en/of installaties, reden waarom de afhandeling hiervan aanvullende aandacht behoeft. Deze negatieve effecten hebben opgeteld een negatief effect op de werkgelegenheid.

De reductie van het productieniveau leidt komende jaren tot aanvullende economische uitdagingen. Bovenop de negatieve effecten door aardbevingen komt de directe en indirecte werkgelegenheid van de gaswinning de komende jaren verder onder te staan druk. Dit geldt eveneens voor de werkgelegenheid bij de (chemische-) industrie die in de regio sterk afhankelijk is van aardgas. Deze ontwikkelingen raken aan de economische transitie en de energietransitie waar wij ons als regio in de komende jaren voor geplaatst zien.

Wij zijn van mening dat bovengenoemde ontwikkelingen een plaats moeten krijgen in het toekomstperspectief waarover Rijk en regio op 2 juli 2018 afspraken hebben gemaakt.

Wij adviseren u:

32. De regionale economische impact van de gaswinning te laten meewegen in uw instemmingsbesluit door via de nog te maken afspraken over het toekomstperspectief hiervoor voldoende middelen ter beschikking te stellen.

10. FYSIEKE EFFECTEN OP INDUSTRIE EN KRITISCHE INFRASTRUCTUUR

Naast de fysieke effecten op de woningen achten wij het van belang dat inzichtelijk is wat de fysieke effecten van seismiciteit zijn op de industrie en de kritische infrastructuur.

Wij onderschrijven het advies van de Tcbb²³, waarin zij aangeven dat voor het beoordelen van het totale risico ook de risico's gerelateerd aan industrie, infrastructuur en waterkeringen in kaart moeten worden gebracht.

In de afgelopen jaren zijn in opdracht van NCG of van het ministerie van EZK diverse onderzoeken hiertoe uitgevoerd. Daarnaast zijn werkgroepen onder regie van de NCG ingericht, waarin de effecten op o.a. industrie worden behandeld.

Echter is er naar ons oordeel nog steeds geen sprake van een landelijk integraal risicobeleid waartoe de noodzaak in ons vorige advies (2016) is omschreven.

Effecten op industrie

De werkgroep industrie van de NCG houdt zich bezig met de effecten van seismiciteit op BRZO-bedrijven en installaties ervan. Hierbij zijn modellen bekeken om te komen tot een goede risico-inschatting en gedeelde normering. De besprekingen hierover lopen momenteel. Het is van groot belang in verband met de veiligheid dat in het licht van de gasafbouw op korte termijn over de normering een toetsingskader wordt vastgelegd. Dit kader kan dan door de industrie gebruikt worden en door u bij de vaststelling van het winningsniveau.

Effecten op (water)infrastructuur

In de afgelopen periode is een aantal kritische dijkvakken nader onderzocht door de waterschappen. Waterschap Noorderzijlvest heeft voor zowel de primaire waterkering Eemshaven-Delfzijl als voor het Eemskanaal de gevolgen van een belasting door aardbevingen laten onderzoeken. Op basis van de huidige Probabilistic Seismic Hazard Analysis (PSHA) is wel schade te verwachten maar is geen sprake van een vergroot overstromingsrisico en zijn er dus geen aanvullende maatregelen nodig. Met de huidige PSHA's is geconcludeerd dat keringen in de stad Groningen en de Electraboezem geen hoger risico lopen. Voor de primaire keringen geldt dat uit onderzoek blijkt dat er geen extra versterking nodig is. Er zijn kleidepots ingericht als mitigatiemaatregel.

²³ Tcbb-advies inzake adviesverzoek verzoek tot aanpassing op winningsplan Groningenveld d.d. 10 juli 2018, TCBB/18174443.



Bij kunstwerken speelt niet alleen het risico van ongelijke zetting een rol, maar kan door verweking de grond onder het kunstwerk ook inklinken. Dit resulteert in een holle ruimte onder of naast het kunstwerk. Tijdens extreem hoogwatersituaties kan zich hierdoor versneld een situatie van "piping" voordoen. Bij dat proces spoelt zand onder het kunstwerk vandaan wat uiteindelijk kan resulteren in een open verbinding met het buitenwater en desastreuze gevolgen kan hebben voor de stabiliteit van het kunstwerk en het aangrenzende dijkvak.

Ook is tot op heden de impact van zettingen en aanvullende belasting van het beton van persleidingen onduidelijk. Rioolpersleidingen zijn van vitaal belang voor de leefbaarheid in de regio.

Uit de probabilistische hazard assessment blijkt de aardbevingsdichtheid zich op termijn te verschuiven²⁴ (zie paragraaf 4.3 en 4.4). De verschuiving levert onduidelijkheid en mogelijk risico's op voor andere dijkvakken langs het Eemskanaal en het Winschoterdiep.

Wij concluderen dat (toekomstige) aardbevingen aan de waterbeheerinfrastructuur weliswaar schade kunnen aanrichten, maar vanwege inmiddels getroffen voorzieningen de essentiële beschermende werking van die infrastructuur (waterveiligheid) in geval van aardbevingen gehandhaafd blijft. Verschuiving van de aardbevingsdichtheid levert mogelijk aanvullende risico's op voor keringen (incl. kunstwerken) langs het Eemskanaal, Stad en Electraboezem en het Winschoterdiep.

Effecten overige kritische infrastructuur en onderlinge afhankelijkheden

Naast de effecten op de (water)infrastructuur, behoren ook de telecom-, data-, elektriciteit- en gasnetwerken tot kritische infrastructuur. Tevens is de bereikbaarheid in het gebied via wegen of spoor van groot belang.

Diverse verantwoordelijke instanties hebben onderzoek gedaan of laten doen naar de aardbevingsbestendigheid van het eigen netwerk. Bij de voorbereiding van de aardbevingsoefening van de Veiligheidsregio Groningen in november 2018 zijn inmiddels tientallen van deze instanties betrokken. Een werksessie voor het scenario op 25 juni jl. leverde op dat er bij een zware aardbeving nog veel onzekerheden bestaan bij de instanties zelf over de daadwerkelijke effecten, maar ook dat de onderlinge afhankelijkheid hiervan groot is. De Veiligheidsregio verzamelt momenteel alle bekende informatie en brengt onderlinge afhankelijkheden in kaart.

Wij adviseren u:

33. Zo spoedig mogelijk het toetsingskader voor de normering van de industrie vast te stellen en deze mee te wegen in uw instemmingsbesluit;
34. Vanwege de onzekerheden van de aardbevingsbestendigheid op de kritische (water) infrastructuur, het voorzorgprincipe, zoals gedefinieerd

²⁴ Technical Addendum, Part III, Hazard, figuren 7.3 1/m 7.6

door de OvV, expliciet en transparant te betrekken bij uw instemmingsbesluit;

35. Aanvullend onderzoek te laten uitvoeren naar de waterkeringen indien de bevingcontouren en PSHA's aanzienlijk wijzigen of verschuiving van de aardbevingsdichtheid op kan treden;
36. Risico's die optreden vanwege cumulatieve effecten van versterking van kritische infrastructuur en de onderlinge afhankelijkheden hiervan in beeld te laten brengen door NAM en deze mee te wegen in uw instemmingsbesluit.

11. MEET- EN REGELPROTOCOL (MRP)

In uw nota naar aanleiding van het verslag over het wetsvoorstel minimaliseren gaswinning Groningen van 22 juni 2018 geeft u aan dat de grondslag voor het MRP opgenomen is in de Mijnbouwwet en dat elementen uit het MRP verder uitgewerkt gaan worden in de Mijnbouwregeling. Wij zien uw voorstel hiervoor met belangstelling tegemoet en gaan ervan uit dat de regionale overheden betrokken worden bij het vaststellen van passende signaalparameters voor de toekomst (conform het advies van de Mijraad 2016 en het advies van SodM van 30 juli 2017).

Echter op dit moment is deze wetgeving nog niet van kracht. Voor het komende gasjaar vinden wij het van belang dat het MRP voldoende duidelijkheid blijft bieden aan wie wanneer actie moet ondernemen. Het is daarom van belang dat u voorwaarden aan het besluit verbindt die enerzijds voldoende borging bieden voor deze duidelijkheid maar die ook voldoende flexibel zijn om in te spelen op de door u aangekondigde veranderingen. Wij verwachten dat u hieraan ook verbindt dat er een halfjaarlijkse analyse van de ontwikkeling van de seismiteit wordt geleverd en dat de parameters voor schade uit het protocol nader worden uitgewerkt (advies SodM 2017). Tenslotte onderschrijven wij het advies van de Tcbb van 10 juli 2018 waarin zij u adviseert om het MRP volledig te benutten onder andere door beter gebruik te maken van de beschikbare metingen om na te gaan in hoeverre de werkelijkheid overeenkomt met de uitgangspunten in de diverse modellen. Wij adviseren u:

37. Voorwaarden te verbinden aan uw besluit om een goede werking van het MRP komend gasjaar te garanderen;
38. De regionale overheden te betrekken bij het jaarlijks vaststellen van de signaalparameters (conform het advies van de Mijraad 2016 en het advies van het SodM van 30 juli 2017).

Aan de minister van Economische Zaken en
Klimaat,
de heer E. Wiebes,
p/a Bureau Energieprojecten Inspraakpunt
Gaswinning Groningenveld
Postbus 248
2250 AE VOORSCHOTEN

AANTEKENEN

Datum : - 2 OKT. 2018
 Documentnr. : 2018-064.630/40/A.15
 Dossiënummer : K136
 Behandeld door :
 Telefoonnummer :
 Antwoord op : uw publicatie van 24 augustus 2018
 Bijlagen : 2
 Onderwerp : Zienswijze ontwerp-instemmingsbesluit Groningenveld
 2018-2019

Geachte heer Wiebes,

Bijgevoegd zenden wij u onze zienswijze op het ontwerp-instemmingsbesluit Groningenveld 2018-2019 dat op 24 augustus 2018 door u is gepubliceerd. Bij deze zienswijze behoort ons bijgevoegd advies als bijlage. Zoals u in onze zienswijze kunt lezen dienen wij deze zienswijze mede in namens Provinciale Staten van Groningen en de rechtspersoon Provincie Groningen.

Wij vertrouwen er op u langs deze weg voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Groningen:



, voorzitter.

, secretaris.

Zienswijze

Op ontwerp-instemmingsbesluit Groningen gasveld 2018-2019

Gedeputeerde Staten

en

Provinciale Staten van Groningen

Groningen, 2 oktober 2018

Inhoud

| | | |
|--------|--|----|
| 1. | Inleiding..... | 2 |
| 2. | Veiligheid..... | 4 |
| 2.1 | Hanteren breed veiligheidsbegrip..... | 4 |
| 2.2 | Objectieve veiligheid | 4 |
| 2.2.1. | Toetsingskader objectieve veiligheidsrisico's..... | 4 |
| 2.2.2 | Veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen..... | 5 |
| 2.2.3 | Veiligheid (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve risico's..... | 6 |
| 2.3 | Subjectieve veiligheid..... | 8 |
| 2.3.1 | Sociale veiligheid, gezondheid, maatschappelijke onrust en grondrechten..... | 8 |
| 2.3.2 | Schade | 9 |
| 3. | Productie en seismiciteit | 12 |
| 3.1 | Productieniveau | 12 |
| 3.2 | Productieverdeling | 13 |
| 4. | Onzekerheden en overige omissies..... | 15 |
| 4.1 | Ontbrekende zaken | 15 |
| 4.2 | Omgaan met onzekerheden..... | 15 |
| 4.3 | Continuïteit in onderzoeken..... | 16 |
| 4.4 | Meet en Regelprotocol en HRA..... | 17 |

1. Inleiding

Op 24 augustus 2018 heeft u het ontwerpbesluit voor het Groningenveld voor het gasjaar 2018-2019 gepubliceerd. Aanleiding voor dit ontwerp is de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 15 november 2017¹ (verder: de ABRvS) waarbij uw vorige besluit en aangepaste besluit zijn vernietigd. Samengevat vindt de ABRvS dat uw besluiten onzorgvuldig tot stand zijn gekomen en niet goed zijn gemotiveerd.

Een belangrijke onderlegger onder het voorliggend ontwerpbesluit is het kabinetsbesluit van 29 maart 2018 om de gaswinning in Groningen zo snel mogelijk te beëindigen. Hiermee biedt het kabinet perspectief voor de toekomstige veiligheid van onze inwoners. In uw ontwerpbesluit zet u voor het komende gasjaar de eerste stap.

Toch zien wij aanleiding om een zienswijze in te dienen. Wij vinden nog steeds dat veiligheid van onze inwoners onvoldoende in beeld is en gewaarborgd. Zoals de ABRvS aangeeft gaat het bij veiligheid om meer dan objectieve veiligheid. Wij hanteren in deze zienswijze het door de Onderzoeksraad voor de Veiligheid (verder OvV) gebruikte brede veiligheidsbegrip. Wij verwachten - met de uitspraak van de ABRvS in gedachten - dat u zowel aan de objectieve als aan de subjectieve veiligheidsrisico's voor onze inwoners een zwaarwegend belang hecht.

Daarnaast vinden wij dat essentiële informatie ontbreekt. Wij hebben u in ons advies van 24 juli 2018 handreikingen gedaan om tot een (ontwerp)instemmingsbesluit te komen dat leidt tot transparantie en navolgbaarheid. Wij hebben hierbij onder meer aansluiting gezocht bij het nog vast te stellen artikel 52d lid 2 van het wetsvoorstel Wijziging van de Gaswet en de Mijnbouwwet betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld.

In de afweging in uw ontwerpbesluit bent u uitgebreid ingegaan op de belangen van leveringszekerheid. Die belangen zijn inzichtelijk gemaakt met behulp van het rapport van het Instituut voor veiligheid- en crisismanagement (COT). Daarentegen zijn de belangen, met betrekking tot de maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de winning van gas uit het Groningenveld, niet meegenomen in uw afweging. Ondanks ons advies bent u niet ingegaan op de impact op sociale (on)veiligheid, de gezondheid en de maatschappelijke onrust en daarmee niet op de maatschappelijke ontwrichting. Wij zijn van mening dat dit punt in uw definitieve besluit alsnog expliciet, inzichtelijk en navolgbaar moet worden gemaakt.

In Groningen is sprake van een fors gebrek aan vertrouwen en speelt het gevoel van onveiligheid een zwaarwegende rol. Wij hechten daarom zeer aan goede motiveringen onder het te nemen instemmingsbesluit omdat dit bijdraagt aan het herstel van vertrouwen bij ons als overheid maar vooral bij de inwoners van onze provincie. Uw instemmingsbesluit voor het niveau van gaswinning moet transparant en navolgbaar zijn voor iedereen. Uw besluit moet het vertrouwen geven dat de belangen van onze inwoners zwaar zijn meegewogen.

Daarnaast willen we met deze zienswijze erop aandringen dat ook toekomstige besluitvorming voldoende transparant wordt. Het gaat hierbij om de noodzaak dat onzekerheden verder verkleind

¹ ECLI:NL:RVS:2017:3156

worden en dat alle risico's in beeld worden gebracht en het 'niet meer winnen dan nodig' optimaal transparant is.

Omdat wij de door ons gegeven adviezen onvoldoende terug zien in uw ontwerpbesluit sluiten wij het door ons gegeven advies bij deze zienswijze, zodat u afwijkingen hiervan in uw definitieve instemmingsbesluit kunt overnemen of motiveren.

Tevens verzoeken wij u overeenkomstig artikel 3:50 Algemene wet Bestuursrecht (Awb) voor elk advies(onderdeel) van uw adviseurs aan te geven wat u wel of niet van hun advies overneemt en waarom u zaken naast zich neerlegt.

In deze zienswijze geven wij aan hoe u naar onze mening uw ontwerp-instemmingsbesluit dient aan te passen. Wij onderbouwen dit per thema. Onze zienswijze is gericht op het ontwerpbesluit, zoals deze is gepubliceerd waarbij paragraaf 1 t/m 7 integraal onderdeel uitmaken van het besluit dat in paragraaf 8 wordt verwoord.

Deze zienswijze wordt zowel naar voren gebracht door het Collegè van Gedeputeerde Staten, als door Provinciale Staten en de provincie als rechtspersoon.

Wij vertrouwen erop dat u onze zienswijze behandelt conform de relevante bepalingen van de Awb en de overwegingen uit onze zienswijze (aangevuld met ons advies) transparant meeweegt in uw instemmingsbesluit.

2. Veiligheid

2.1 Hanteren breed veiligheidsbegrip

Wij hanteren voor veiligheid het brede veiligheidsbegrip zoals ook de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) dit in zijn rapport van 2015 heeft gedefinieerd. In deze zienswijze splitsen wij het begrip veiligheid daarom net als de OvV² in objectieve veiligheid (uitblijven van lichamelijk letsel als gevolg van aardbevingen) en subjectieve veiligheid (de gemoedsrust van de inwoners bij een dreigende verstoring van het woongenot en de hieruit voortvloeiende gezondheidsrisico's). Ook de ABRvS hanteert een breder veiligheidsbegrip zoals grondrechten op leven, privacy en het ongestoord genot van het eigendom en verbindt hier een zware motiveringsplicht aan. De Mijnraad adviseert u tevens in het advies van 30 juli 2018, waarin wordt verwezen naar het advies van 10 juni 2016, nadrukkelijk aandacht te hebben voor dit brede veiligheidsbegrip. De onderzoeken dienen zich te verbreden van een puur kwantitatieve benadering van het risico op overlijden naar methodes om, al dan niet kwantitatief, het risico op schade en maatschappelijke onrust systematisch in de besluitvorming mee te nemen. In het ontwerpbesluit zien wij deze verbrede benadering en aandacht voor veiligheid in brede zin niet terug. Dat vinden wij onbegrijpelijk omdat zowel Mijnraad als ABRvS u expliciet hebben opgedragen c.q. geadviseerd om dat wel te doen. U toetsingskader is breder dan alleen de instemmingsgronden van art. 36 Mijnbouwwet.

Wij vinden dat u:

1. in uw toetsing en afweging dit brede veiligheidsbegrip dient te hanteren.

2.2 Objectieve veiligheid

2.2.1. Toetsingskader objectieve veiligheidsrisico's

Om te kunnen toetsen of het risico van de gaswinning in Groningen aanvaardbaar is zal eerst bekend moeten zijn wat het risico is en op welke termijn mitigerende maatregelen (w.o. versterking) mogelijk zijn. Om dit te kunnen doen hebben wij vanaf 2015 meerdere malen gewezen op het ontbreken van een integraal risicobeleid waarin niet alleen de norm is opgenomen maar ook het beoordelings- en toetsingskader om aan te tonen dat wel of niet aan de norm wordt voldaan en de termijn waarop maatregelen genomen moeten zijn.

Op basis van de toelichting bij uw ontwerpbesluit concluderen wij dat ook nu nog voor een groot deel dit integrale risicobeleid ontbreekt terwijl u in uw brief van 2 mei 2016 heeft aangegeven dat begin 2017 sprake moet zijn van een consistent risicobeleid. Zo kennen wij nog steeds niet het volledige risicobeleid (norm, beoordelingskader en/of termijn) voor infrastructuur, waterkeringen, industrie en de cumulatieve aspecten.

Als voorbeeld noemen we de industrie waar een norm en beoordelingskader beschikbaar zijn. Er is echter geen termijn gesteld waarbinnen maatregelen getroffen moeten worden. Daarmee is op dit onderdeel uw risicobeleid niet compleet.

² OvV, *Aardbevingsrisico's in Groningen. Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over de gaswinning (1959-2014)*, februari 2015. <https://www.onderzoeksraad.nl/uploads/phase-docs/843/33ef77ab629erapport-gaswinning-groningen-nl-interactief.pdf?s=E0756C2B6D546B9717177E75CF24E38F84398AB>.

Wij vinden dat u:

2. zolang het volledig risicobeleid (norm, beoordelingskader en termijn) ontbreekt, u niet alle relevante feiten en belangen (de effecten) heeft onderzocht en meegewogen;
3. zo spoedig mogelijk tot een integraal risicobeleid moet komen.

2.2.2 Veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen

De ABRvS heeft duidelijk gemaakt dat daar waar het gaat om veiligheidsrisico's rondom grondrechten het van belang is om goede inschattingen te hebben van de mogelijke risico's. Dat kan bijvoorbeeld door bij de onderzoeken uit te gaan van marges of van een worst-case situatie. Bovendien brengen aard en schaal van de gevolgen van de gaswinning voor de grondrechten met zich mee dat er hoge eisen worden gesteld aan de motivering van het instemmingsbesluit.

In 2017 constateerde de ABRvS ook dat er geen duidelijkheid was over de aantallen te versterken gebouwen, de voortgang van de versterking of de termijn waarbinnen de versterking daadwerkelijk is afgerond. Afronding is van belang voor de onderbouwing van de gaswinning omdat dan is voldaan aan de veiligheidsnorm.

In de toelichting op uw ontwerpbesluit constateert u dat op korte termijn maatregelen moeten worden genomen voor gebouwen met een groter risico dan 10^{-4} per jaar. Deze gebouwen zijn er volgens de berekeningen van de NAM niet meer. Vervolgens concludeert u dat de 'gaswinning op het huidige niveau voldoet aan het risicobeleid, mits alle gebouwen met een individueel risico tussen 10^{-4} en 10^{-5} per jaar tijdig worden versterkt tot het niveau van de veiligheidsnorm'.

In uw eindconclusie constateert u dat het individueel risico in het gasjaar 2018-2019 in overeenstemming is met de norm van de commissie Meijdam en het kabinet, en u dit voor het gasjaar 2018-2019 aanvaardbaar acht.

Wij delen deze eindconclusie niet omdat uw toetsing onvolledig en onjuist is.

Wij vinden dat u de risico's niet op een juiste wijze toetst. Het kabinet heeft de veiligheidsnorm vastgesteld op een individueel risico van 10^{-5} per jaar. Dit is de norm waar aan u de risico's aan moet toetsen. U toetst nu aan het tijdelijke veiligheidsniveau van 10^{-4} per jaar dat bedoeld is om de periode vast te stellen waarbinnen mitigerende maatregelen getroffen moeten worden. Het risiconiveau van 10^{-4} per jaar zegt alleen iets over de snelheid waarmee maatregelen genomen moeten worden en niet of wel of niet voldaan wordt aan de veiligheidsnorm.

Wij concluderen dat er nog steeds geen duidelijkheid is over het aantal gebouwen dat niet aan de veiligheidsnorm voldoet en dus versterkt moet worden. Ook hebben we geen zicht op hoe deze aantallen zich zullen ontwikkelen, afhankelijk van de ontwikkeling van de seismiteit.

De gebouwen in onze provincie zijn nog steeds niet veilig en onze inwoners weten al vanaf 2012 (beving in Huizinge) dat ze minder veilig zijn dan in de rest van Nederland. Dat is door de commissie Meijdam in 2015 bevestigd. Het kabinet heeft vervolgens besloten dat de inwoners in Groningen net zo veilig moeten kunnen wonen als in de rest van Nederland en dat heeft geresulteerd in de veiligheidsnorm van 10^{-5} per jaar. Omdat de versterking niet per direct in zijn geheel gerealiseerd kon worden heeft het kabinet besloten dat inwoners maximaal 5 jaar een hoger risico mogen lopen dan

10^{-5} per jaar. Voor inwoners die een hoger risico lopen dan 10^{-4} per jaar moeten op veel kortere termijn maatregelen worden getroffen.

Wij vinden dat u er onterecht vanuit gaat dat aan de voorwaarde voor veiligheid - namelijk tijdige versterking - is voldaan. U geeft aan dat de versterking binnen bestuurlijk vastgestelde termijn moet plaatsvinden. Dit terwijl wij in het Meerjarenprogramma aardbevingsbestendig en kansrijk Groningen (MJP) hebben afgesproken dat het moment van inspectie de start van de versterking inluuidt en de versterking binnen vijf jaar vanaf het inspectiemoment gerealiseerd moet zijn. Het ontwerpbesluit is getoetst aan de resultaten van de Hazard Risk Assessment (HRA). Dat geeft geen duidelijkheid over wanneer de termijn van 5 jaar ingaat en eindigt omdat bij de HRA geen sprake is van inspecties. Op grond van de HRA kunnen ook geen individuele gebouwen worden geïdentificeerd waarmee voor bewoners ook niet bekend is of er tijdig wordt versterkt.

Bovendien staan we aan het begin van nog steeds een grootschalige versterkingsopgave. We verwachten niet dat de versterkingsopgave binnen de looptijd van dit besluit is gerealiseerd. Daarmee wordt dus komend gasjaar geen wezenlijke afname van het risico voor de veiligheid van omwonenden gerealiseerd.

Wij vinden ook dat uw toets onvolledig is omdat u de risico's van de volledige bandbreedte van de productie (zie 3.1.) niet in beeld heeft gebracht en dus ook niet afgewogen heeft. NAM doet namelijk wel berekeningen voor de scenario's van een warm, gemiddeld en koud jaar, maar niet voor een hoger productieniveau als gevolg van een geringere stikstofconversie en onvoorzien omstandigheden. Dat staat u in uw instemmingsbesluit wel toe.

Wij vinden dat u niet alleen de bandbreedte maar ook de onzekerheden binnen de berekeningen van de veiligheidsrisico's onvoldoende heeft meegewogen in uw besluit (zie 3.1 en 4.2). Daarmee heeft u geen gehoor gegeven aan het advies van de ABRvS om uit te gaan van een worst-case situatie.

Wij vinden dat u:

4. de risico's voor de veiligheid van inwoners in en rondom gebouwen volledig in beeld moet hebben;
5. deze veiligheidsrisico's moet toetsen aan de enige veiligheidsnorm, namelijk 10^{-5} ;
6. in uw besluit deze risico's als gevolg van onzekerheden en bandbreedte in voldoende mate moet meewegen;
7. in uw besluit moet aangeven vanaf welk moment de termijn ingaat en eindigt om te voldoen aan de veiligheidsnorm van 10^{-5} ;
8. in uw besluit de voortgang van de versterkingsoperatie moet meewegen.

2.2.3 Veiligheid (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve risico's

Wij constateren dat u in afwijking van de adviezen van de Tcbb en de Mijnraad, niet volledig bent in wat de veiligheidsrisico's zijn met betrekking tot (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve risico's (ketenrisico's). U heeft deze risico's slechts ten dele in beeld gebracht, niet getoetst of niet kunnen toetsen aan risicobeleid hierover en vervolgens niet in uw afweging meegenomen.

De OvV verstaat onder het voorzorgprincipe “de manier van omgaan met onzekerheid: het onderkennen van onzekerheden, daarover communiceren en in samenspraak met de risicodragers en deskundigen zoeken naar manieren van beheersing van het risico”. Dit voorzorgprincipe komt ons inziens onvoldoende tot uiting in het ontwerpbesluit. Hierbij gaat het om de onzekerheden die er zijn voor de volledige bandbreedte van de toegestane productie en binnen de berekeningswijze voor de waterveiligheid, de veiligheid van overige kritische infrastructuur en de veiligheid van de industrie. Weliswaar heeft u een HRA laten opstellen en bent u van plan dit jaarlijks te laten doen, maar de HRA gaat niet over de effecten van gaswinning op kritische (water)infrastructuur en de industrie.

Uit onderzoek blijkt dat de huidige en verwachte effecten van aardbevingen en bodemdaling (door gaswinning) op waterkeringen en kunstwerken op dit moment minimaal te noemen zijn. Niettemin is er nog sprake van grote onzekerheid over de cumulatieve effecten van aardbevingen- en bodemdaling en de risico's die dat mogelijk oplevert voor de waterveiligheid, de veiligheid van overige kritische infrastructuur en de veiligheid van de industrie in de regio Groningen en in de rest van Nederland. Dat u voornemens bent de gaswinning af te bouwen, doet daar niet aan af. U heeft aangekondigd dat u, voordat het instemmingsbesluit wordt genomen, terug komt op de cumulatieve effecten (mede op basis van een advies van het hooglerarenpanel). Wij verwachten dat u de uitkomsten van het onderzoek naar de cumulatieve effecten meeweegt en aangeeft binnen welke termijn u welke maatregelen neemt

Wij volgen overigens Mijnraad niet in haar advies dat niet NAM maar een overheidsorgaan dit onderzoek moet gaan uitvoeren. NAM is als vergunninghouder en uitvoerder van het winningsplan gehouden om risico's in kaart te brengen. Dit geldt ook voor de mogelijke cumulatieve effecten. Voor de Veiligheidsregio Groningen is het in beeld hebben van deze risico's en cumulatieve effecten belangrijke input bij het opstellen van het regionaal risicoprofiel.

Voorts bent u in uw ontwerp-instemmingsbesluit niet ingegaan op ons advies om aanvullend onderzoek uit te laten voeren naar de veiligheid van de waterkeringen indien de bevingscontouren en Probabilistic Seismic Hazard Analysis (PSHA) aanzienlijk wijzigen of verschuiving van de aardbevingsdichtheid op zal treden. U dient voordat u tot een definitief besluit komt uitsluitel te geven of wijziging van bevingscontouren en PSHA te verwachten zijn en indien die mogelijkheid zich voordoet in het instemmingsbesluit NAM te verplichten bij aanzienlijke wijziging van de bevingscontouren en PSHA aanvullend onderzoek te laten doen naar de waterveiligheidsrisico's om daarop mogelijke mitigerende maatregelen te nemen.

U verwijst naar twee rapporten uit 2017 (NAM, *Overzicht Voornaamste Risico's Industriële Installaties, Infrastructuur en waterkeringen*; en het rapport van Antea, *Kwalitatieve risicoanalyse infrastructuur Groningen*). Deze rapporten zijn beschrijvend van aard en geven geen duidelijkheid over welke daadwerkelijke risico's voor onze regio nu aan de orde zijn. U heeft dus niet alle risico's in beeld.

Wij vinden dat u:

9. de risico's voor de veiligheid van inwoners met betrekking tot (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve effecten volledig in beeld moet hebben;
10. een volledig toetsingskader (norm, kader en termijn) voor deze risico's moet hebben om te kunnen toetsen;

11. dat u in uw besluit deze risico's als gevolg van onzekerheden en bandbreedte in voldoende mate moet meewegen;
12. in uw besluit de voortgang van de mitigerende maatregelen moet meewegen.

2.3 Subjectieve veiligheid

2.3.1 Sociale veiligheid, gezondheid, maatschappelijke onrust en grondrechten

Wij hebben in ons advies met nadruk aangegeven dat de veiligheidsrisico's zich niet beperken tot de seismische dreiging (en daaraan verbonden versterking) en tot de risico's met betrekking tot leveringszekerheid.

De impact door de gaswinning heeft geleid, en leidt nog steeds tot grote zorgen over sociale (on)veiligheid, gezondheidseffecten en maatschappelijke onrust. Recent werd bijvoorbeeld uiting gegeven aan maatschappelijke onrust: eind augustus vond in de regio een meerdaagse demonstratie plaats, waarbij 'burgerlijke ongehoorzaamheid' het thema was en werd toegewerkt naar een zitactie van enkele honderden demonstranten uit binnen- en buitenland bij een tankenpark van NAM in Farmsum.

Diverse onderzoeken hebben gevolgen van de gaswinning over het welzijn van onze inwoners laten zien. De OvV publiceerde hierover in 2015 een rapport, waarin o.a. herstel van vertrouwen en inspraak van bewoners van Groningen hierover werd aanbevolen. In 2017 concludeerde de OvV in een opvolging van zijn rapport dat zijn aanbevelingen uit 2015 niet of onvoldoende waren nagekomen. De Kinderombudsman vroeg in 2017 nadrukkelijke aandacht voor de 30.000 kinderen in het gebied en stelde dat er te weinig aandacht is voor de kinderen en jongeren in het aardbevingsgebied³. Uit het onderzoek 'Aardbeving en Gezondheid 2016'⁴ komt naar voren dat meer dan 110.000 inwoners in een huis met aardbevings schade wonen. Het onderzoek legt een directe relatie tussen de gevolgen van de gaswinning en nadelige gevolgen voor de gezondheid. In januari 2018 verscheen het rapport 'Gronings perspectief', waarin verontrustende cijfers werden gepresenteerd over stress-gerelateerde klachten bij 10.000 inwoners van Groningen als direct gevolg van meervoudige schade door bevingen en de afhandeling hiervan⁵. Op 6 juni 2018 is een aanvullend onderzoek van Gronings Perspectief gepubliceerd dat is opgesteld naar aanleiding van de aardbeving in Zeerijp en de maatschappelijke impact heeft onderzocht⁶.

De ABRvS heeft geoordeeld dat u in uw instemmingsbesluit moet beoördelen of, ter bescherming van het recht op leven, het recht op respect voor het privéleven en de woning en het recht op eigendom, (verdere) beperkingen aan de gaswinning moeten worden voorgeschreven. Uw afweging dient blijk te geven van een redelijk evenwicht tussen enerzijds de door die grondrechten beschermde belangen van burgers en anderzijds de betrokken algemene belangen. In de afweging in uw ontwerpbesluit gaat u volledig voorbij aan de fundamentele rechten van de omwonenden, te weten artikel 2 en 8 EVRM en artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM (recht op leven, recht

³ Vaste grond gezocht (*kinderen en jongeren in het aardbevingsgebied*), Kinderombudsman, 2017.

⁴ Aardbevingen en Gezondheid 2016, gezondheidsmonitor GGD Groningen en Rijksuniversiteit Groningen, oktober 2017.

⁵ Gevolgen van bodembeweging voor Groningers (*ervaren veiligheid, gezondheid en toekomstperspectief 2016-2017*), Gronings Perspectief, 2018.

⁶ De maatschappelijke impact van de beving van Zeerijp (*ervaren veiligheid, gezondheid en toekomstperspectief*), Gronings Perspectief, 2018.

op privéleven en wonen en recht op eigendom). De enkele vaststelling van uw voornemen de gaswinning af te bouwen doet onvoldoende recht aan het bovenstaande oordeel van de ABRvS.

Tevens gaat u in de afweging in uw ontwerpbesluit volledig voorbij aan de rechten van kinderen. U dient in overeenstemming met het VN-Kinderrechtenverdrag in uw besluit het belang van hét kind een eerste overweging te laten zijn. Kinderen hebben ook het recht op leven en op een ongestoorde ontwikkeling (conform artikel 6 van VN-Kinderrechtenverdrag). Deze belangen die tot uitdrukking worden gebracht door de Kinderombudsman in haar rapport 'Vaste grond gezocht'⁷ zijn niet meegewogen in uw afweging, noch heeft u kinderen die in de regio woonachtig zijn, conform artikel 12 van het VN-Kinderrechtenverdrag laten participeren in uw besluitvorming. U dient derhalve in uw afweging heel goed te motiveren dat andere belangen zwaarder wegen dan het belang van de kinderen, die dagelijks te kampen hebben met het gevoel van onveiligheid. Hoe kunt u voorkomen dat u met uw besluit de ontwikkeling van kinderen (conform artikel 6 van het VN-Kinderrechtenverdrag) schaadt?

Gelet hierop hanteert u in uw ontwerpbesluit een te beperkt begrip van veiligheid. U geeft aan dat de impact op sociale (on)veiligheid, gezondheid en maatschappelijke onrust heeft bijgedragen aan uw besluit om de gaswinning af te bouwen. U geeft niet aan wat de gevolgen van dit besluit zijn voor de subjectieve veiligheid en hoe u dat afweegt tegenover andere belangen.

Wij vinden dat u:

13. de gevolgen van gaswinning op subjectieve veiligheid in beeld moet brengen en moet afwegen ten opzichte van andere belangen;
14. in uw afweging duidelijk moet maken in hoeverre u voorkomt dat u artikel 2 en 8 EVRM en artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM schendt;
15. in uw afweging kenbaar het belang van het kind, zoals verwoord in het rapport van de Kinderombudsman, en zoals vereist door artikel 3 van het VN-Kinderrechtenverdrag, moet wegen en duidelijk moet aangeven wanneer en waarom u andere belangen zwaarder vindt wegen.

2.3.2 Schade

De ABRvS heeft in haar uitspraak uitdrukkelijk gesteld dat er aan de motivering van de minister hoge eisen moeten worden gesteld omdat grondrechten op leven (veiligheid), privacy (aantasting van het leefklimaat) en het ongestoord genot van eigendom aan de orde zijn. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat regelingen voor schadevergoeding de nadelige gevolgen wel verzachten. Maar dat deze hier naar aard en schaal dermate groot zijn dat zij een zwaarwegend belang vormen dat in het nadeel van de gaswinning pleit.

U had het ontstaan van schade, het verder beperken van schade en de voortgang van de schadeafhandeling daarom uitdrukkelijk in uw besluitvorming moeten betrekken.

In de motivering van het ontwerpbesluit wordt niet ingegaan op de punten in ons advies die zijn genoemd met betrekking tot schade. U constateert slechts dat de schade de komende jaren zal afnemen, waarbij het aantal schadegevallen onder het verwachte schadeniveau van het

⁷ De Kinderombudsman, 'Vaste grond gezocht', oktober 2017, <https://www.dekinderombudsman.nl/ul/cms/fck-uploaded/2017.KOM010Vastegrondgezocht.pdf>.

winningsplan Groningen gasveld 2016 uitkomt en u onderschrijft de noodzaak van een vlotte afhandeling van de schades.

Schadeafhandeling

U gaat niet in op de huidige situatie waarbij er voorlopig geen zicht is op een vlotte afhandeling. Bovendien is naast voortgang in de afhandeling ook van belang dat de afhandeling op rechtvaardige, onafhankelijke wijze plaatsvindt met de menselijke maat als uitgangspunt. Ook schade aan monumenten wordt door u niet genoemd.

De Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen heeft te kampen met een zeer grote achterstand van zo'n 17.000 schademeldingen. Daarnaast is tot op heden niet inzichtelijk of de Commissie in haar besluitvorming daadwerkelijk ruimhartig is en uit gaat van de menselijke maat.

Het wetsvoorstel dat het tijdelijke besluit Mijnbouwschade zal gaan vervangen regelt vooral formele aspecten en niet de menselijke kant. De procedurele bepalingen lijken lange doorlooptijden en een formalistische benadering van gedupeerden mogelijk te maken. Ook gaat het wetsvoorstel alleen over schadevergoeding in geld, niet over schadevergoeding in natura. Dat laatste blijft privaatrechtelijk van aard.

Nu voorlopig geen zicht is op een vlotte schadeafhandeling en er ook geen zicht is op rechtvaardige en onafhankelijke schadeafhandeling met oog voor de menselijke maat, had u dit moeten mee wegen in uw afweging van het vergunde productievolume. De trage voortgang in de schadeafhandeling heeft ook tot gevolg dat er geen maatregelen worden getroffen om vervolgschade te voorkomen. Daardoor kunnen acuut onveilige situaties ontstaan.

Ontstaan schade

In de aanvulling van het winningsplan van 2 juli 2018 geeft NAM haar prognose over het optreden van schade. Hieruit blijkt duidelijk dat het komende gasjaar een toename van de kans op het optreden van schade wordt verwacht (DS1, DS2 en DS3 schade).

Uit het vorige winningsplan is naar voren gekomen dat het aantal berekende schades geen tred houdt met het aantal van de gemelde schades, dat vele malen hoger is. Daarnaast is dit rapport door geen van de adviseurs inhoudelijk beoordeeld. Wij gaan er derhalve vanuit dat de berekeningen een onderschatting geven, maar wel aantonen dat er een toename van schades in het komende gasjaar te verwachten is (in lijn met de toename van de seismiciteit).

Daar komt nog bij dat in het ontwerpbesluit vergunde niveau een hogere seismiciteit levert als wordt uitgegaan van een gemiddeld temperatuurverloop en ook hogere productieniveaus mogelijk maakt die een aanzienlijke stijging van de seismiciteit en daarmee kans op bevingen en schades met zich meebrengt.

Wij vinden dat u:

16. moet aangeven hoe u voorkomt dat schade optreedt en wat u aanvaardbaar vindt;
17. de opgetreden en verwachte schades (in aard en omvang) en de afhandeling daarvan als zwaarwegend belang moet afwegen bij uw besluit net als het ontstaan van onveilige situaties omdat geen (tijdige) schadebeperkende maatregelen worden getroffen;
18. de bescherming van de grondrechten, expliciet en transparant, zo dient te betrekken in uw afweging dat dit leidt tot een veilig en verantwoord niveau van gaswinning;

19. in uw definitieve besluit alsnog expliciet, inzichtelijk en navolgbaar dient te maken welke afweging u maakt ten aanzien van de effecten van de gaswinning.

3. Productie en seismiciteit

De veiligheidsrisico's voor onze inwoners als gevolg van de aardbevingen worden bepaald door de verwachte ontwikkeling van de seismiciteit voor het komende jaar. De seismiciteit is vervolgens weer afhankelijk van het uiteindelijke productieniveau en de productieverdeling.

3.1 Productieniveau

U geeft in uw ontwerpbesluit aan dat u de productiehoeveelheid vaststelt op 19,4 miljard m³ bij een jaar met een gemiddeld temperatuurprofiel; waarbij u de nodige flexibiliteit geeft om altijd aan de leveringszekerheid te voldoen. De uiteindelijke gasproductie voor het komende jaar is daarmee afhankelijk van de volgende variabelen:

- Het jaarlijks temperatuurverloop;
- De stikstofinzet;
- Onvoorziene omstandigheden.

Gelet op de temperatuurafhankelijkheid en de afhankelijkheid van de beschikbare inzet van stikstof-conversiecapaciteit is het onontbeerlijk nu inzicht te hebben in de te gebruiken graaddagenformule en de mogelijk stikstof-inzet-afhankelijkheid van deze formule, om zicht te krijgen op de bandbreedte van de hoeveelheid gas, die gewonnen moet worden.

In het ontwerpbesluit ontbreekt de graaddagenformule en ook het zicht op de stikstof-inzet-afhankelijkheid van deze formule. Hiermee is onduidelijk of de veiligheidsrisico's bij een onvoorzien lage inzet van stikstof-conversiecapaciteit en een gelijktijdig extreem koud jaar voor u acceptabel zijn. Dit zien wij als een grote tekortkoming.

Mocht nu de stikstof-inzet van Wieringermeer en Ommen, de base-load locaties, substantieel onder de 92,5 % geraken, dan voorziet artikel 2, derde lid, in een theoretische ongelimiteerde toename van de gasproductie uit het Groningenveld; er staat dat de in het eerste lid aangegeven gasproductie naar rato wordt verhoogd bij een lagere stikstof-inzet dan 92,5 %.

Dit is dus naar ons inzicht iets anders dan de zogenaamde "strikte begrenzing" van de gaswinning, die u in uw toelichting noemt.

Wij zijn van mening dat er gelet op de onzekerheid van de risico's in een dergelijke hierboven omschreven situatie in artikel 2 een limiet wat betreft de gaswinning moet worden aangebracht. In de voorgaande instemmingsbesluiten van 30 september 2016 en 24 mei 2017 was er sprake van een gelimiteerde gasproductie.

In ons advies hebben wij aangegeven dat u als minister sturing op GTS en GasTerra moet hebben om te bewerkstelligen dat beide commerciële organisaties uitvoering geven aan het uitgangspunt "niet meer dan nodig winnen". In uw toelichting geeft u aan dat dit niet in het instemmingsbesluit thuis hoort en dat u een voorstel voor wijziging van de Mijnbouwwet en Gaswet in voorbereiding hebt. U geeft hierbij echter niet aan dat u de door ons aangegeven sturing hieraan zult toevoegen. Om de gaswinning zo spoedig mogelijk naar beneden te brengen is dit een voorwaarde. U kunt dus niet voor dit en toekomstige besluiten maximaal sturen op "niet meer dan nodig winnen". Ook de Mijnraad heeft u op dit punt geadviseerd om 'rond' het huidige instemmingsbesluit te preciseren welk instrumentarium onder de huidige Mijnbouwwet en Gaswet u heeft om GTS en GasTerra aanwijzingen te geven.

Wij betwijfelen ook of GTS (voldoende) bevoegdheden heeft om GasTerra aanwijzingen te geven zoals u voorschrijft in artikel 2, lid 5 van uw ontwerpbesluit. In ieder geval is onduidelijk wie (U, NAM, GTS, GasTerra?) uiteindelijk bevoegd is om te beslissen over het productievolume en/of de productieverdeling. Evenmin is duidelijk welke criteria daarvoor gelden en welke rechtsbescherming wij en burgers hebben indien besloten wordt de productie binnen de marges van dit instemmingsbesluit (fors) te verhogen.

Op basis van de oude graaddagenformule en informatie uit GTS rapporten komen we tot de volgende inschatting voor de bandbreedte aan gasproductie (in miljard Nm³ per jaar).

| Variabelen | gemiddeld | Warm | Koud |
|---|-----------|------|------|
| Basispad kabinet | 19,4 | 15,7 | 25,7 |
| Lagere stikstofinzet 85%* | +1,2 | +1,1 | +1,1 |
| Onvoorzien | +1,5 | +1,5 | +1,5 |
| Totaal productie | 22,1 | 18,3 | 28,3 |
| *in principe is een lagere stikstofinzet met dit besluit mogelijk en daarmee een hogere productie | | | |

Uit de aanvulling op het winningsplan van NAM blijkt dat bij een productie van 19,4 miljard m³ de verwachte seismiciteit in de regio enigszins toeneemt ten opzichte van vorig jaar (maximale grondversnelling van 0,16g naar 0,17g). Bij een productie van 25,7 miljard m³ (koud jaar) is een duidelijke toename van de seismiciteit te verwachten (figuur 4.2). Hierbij valt tevens op dat de toename van de dreiging niet overal gelijkmatig verloopt (figuur 4.8a). Voor een warm jaar (15,7 miljard m³) neemt de seismische dreiging af.

In de aanvulling op het winningsplan zijn geen hogere productieniveaus doorgerekend zodat onduidelijk is wat de dreiging is bij de maximaal door de minister toegestane niveaus. Dat is in strijd met de uitspraak van de ABRvS, op grond waarvan u gezien de enorme impact van de gaswinning bij dergelijke onzekerheden moet uitgaan van een worst-case situatie.

Wij vinden dat u:

20. duidelijkheid moet bieden over de bandbreedte van de toegestane productie;
21. de bovengrens van deze bandbreedte in een voorschrift bij het instemmingsbesluit moet limiteren;
22. risicobeoordelingen moet doorrekenen en baseren op de worst case situatie (bijvoorbeeld koud jaar en weinig stikstof);
23. dit besluit alleen kan nemen als voldoende geborgd is dat GTS en GasTerra kunnen worden gehouden aan minimaliseren van de gaswinning uit Groningenveld;
24. inzicht moet geven in de verwachte seismische dreiging voor het maximale toegestane productieniveau en dit moet betrekken in uw afweging over de subjectieve en objectieve veiligheid.

3.2 Productieverdeling

U geeft in uw toelichting aan dat u voorschriften heeft opgenomen aan de productieverdeling en productief fluctuaties om de nadelige gevolgen van de gaswinning zoveel mogelijk te beperken. Wij zien de voorschriften over productieverdeling echter niet terug in uw besluit. U geeft wel in de

toelichting uw voorkeur aan voor de in NAM genoemde productie-inzet 1 omdat dit tot een lagere seismiciteit zou leiden dan productie-inzet 2.

SodM heeft geen advies hierover gegeven omdat zij de berekeningswijze van NAM onvoldoende vindt om te bepalen welke productiestrategie tot de laagste seismiciteit leidt. Zij heeft daarom aan NAM verzocht om een nieuwe berekening te maken en geven aan dat zij later met een advies komen.

Een andere productieverdeling levert een andere dreigingskaart op en nog veel relevanter bij dit besluit daarmee ook een ander risicobeeld en verwachtingswaarde. Wij lezen in het rapport van NAM van december 2017⁸ over deze productieverdeling dat hierdoor verschillen in het risicobeeld kunnen optreden met een variatie van 15%. Bij de verlaging van de seismiciteit heeft NAM in dit rapport laten zien dat dat op verschillende manieren kan. Zo kan gestuurd worden op zo min mogelijk overlast (een zo laag mogelijk aantal bevingen), of een zo laag mogelijke maximale grondversnelling of op een zo laag mogelijk totaal risico.

In het winningsplan is uitgegaan van een bepaalde productieverdeling. Daarnaast heeft NAM in haar operationele strategie een tweetal varianten doorgerekend. Wij kunnen op dit moment niet goed beoordelen welke productieverdeling met uw besluit wordt vastgelegd, mede gelet op het nog te ontvangen advies van het SodM. Afhankelijk van de productieverdeling zal het zwaartepunt van de seismiciteit (i.e. de ruimtelijke verdeling) op een andere plek liggen. De uitkomsten zullen daarom afhankelijk zijn van de lokale seismiciteit in relatie tot de lokale bevolkingsdichtheid.

Wij vinden dat u:

25. in uw voorwaarden moet opnemen welke productiestrategie wordt ingezet en dit adequaat moet onderbouwen;
26. inzicht dient te verschaffen over de seismiciteit en de effecten van deze productieverdeling voor de bandbreedte van de toegestane productie daarbij uitgaande van de maximale bandbreedtes en worst-case scenario;
27. in uw keuze voor de productieverdeling voldoende moet toelichten wat dit voor de objectieve en subjectieve veiligheidsrisico's betekent waarbij ook de lokale verschillen aan de orde moeten komen.

⁸ Optimisation of the Production Distribution over the Groningen Field to reduce Seismicity, dec 2017, NAM B.V.

4. Onzekerheden en overige omissies

Wij constateren dat er documenten en informatie ontbreken in uw ontwerpbesluit. Het ontwerpbesluit is daarmee onzorgvuldig tot stand gekomen. Bovendien kan er niet volledig gebruik worden gemaakt van rechtsmiddelen omdat we pas in een later stadium (bekendmaking definitief besluit) kennis kunnen nemen van de ontbrekende zaken.

4.1 Ontbrekende zaken

U geeft in uw ontwerpbesluit aan dat nog niet alle documenten en informatie beschikbaar zijn. Wij komen tot de volgende niet-limitatieve opsomming van ontbrekende zaken:

- graaddagen en stikstofafhankelijke formule;
- uitvoering van bouwkundig versterken (verduidelijking vaststelling precieze aantal gebouwen en de wijze van versterking);
- de optimalisatie van de productieverdeling met behulp van de NAM-modelversie V5, zoals SodM heeft opgedragen in haar brief van 20 februari 2018;
- de inmiddels geactualiseerde versie van het Meet- en Regelprotocol-2018, zoals SodM in haar brief van 30 juli 2017 aan u heeft geadviseerd en zoals door u in uw brief van 2 oktober 2017 aan NAM is opgedragen;
- separaat advies van Hooglerarenpanel over cumulatieve effecten bij impact van bevingen op infrastructuur.

Volledigheid van het winningsplan-2016-2018.

Wij betwijfelen sterk of de nu gepresenteerde stukken, waarop u uw ontwerpbesluit baseert, wel compleet zijn in het licht van de Mijnbouwwet. NAM heeft aanvullingen gedaan op het winningsplan 2016 waarbij bijvoorbeeld heel hoofdstuk 5 van het Winningsplan 2016 is komen te vervallen. Het is voor ons niet meer overzichtelijk wat nu nog geldt en wat niet.

4.2 Omgaan met onzekerheden

De ABRvS was in november 2017 van mening dat er onvoldoende kennis was over de risico's voor personen. Bovendien constateerde de ABRvS dat het risico vervolgens niets zegt over de aanvaardbaarheid ervan. Zeker als het gaat om aannames, onzekerheden en bandbreedtes. De ABRvS ziet aannames als alternatief voor het feitelijk weten en stelt dat in de aannames de risicobeoordeling dan moet worden gebaseerd op marges of worst-case situatie.

Wij constateren dat ook nu nog onvoldoende kennis is over alle veiligheidsrisico's. U geeft in uw ontwerpbesluit aan dat, naar uw mening, de veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen aanvaardbaar zijn.

De uitkomst van risicoberekeningen is afhankelijk van de volgende onzekerheden of marges:

- Onzekerheden binnen de gehanteerde modellen/beoordelingskaders;
- Onzekerheid over het definitief productieniveau;
- Onzekerheid over de productieverdeling.

U geeft aan dat u bij de risicoberekening uitgaat van de verwachtingswaarde. SodM pleit er juist voor om zolang de onzekerheden nog zo groot zijn uit te gaan van de in de berekeningen aangegeven onzekerheidsmarge (P90) bij de beoordeling van de risico's. De Mijnraad geeft aan dat de onzekerheden over het productieniveau en de verdeling niet op die manier mogen worden verdisconteerd. Dat laat onverlet dat binnen de berekeningen (bijvoorbeeld HRA, NPR, industrie, waterkeringen) nog diverse onzekerheden bestaan. Dat deze onzekerheden groot zijn laat de berekening van het veiligheidsrisico in en rondom gebouwen zien. Hierbij is de bandbreedte van de onzekerheden binnen de berekeningen in beeld gebracht: de verwachtingswaarde van het aantal gebouwen dat niet voldoet aan de veiligheidsnorm bedraagt 1500 gebouwen terwijl de onzekerheidsmarge zoals voorgesteld en onderbouwd door SodM op een aantal van 7.200 gebouwen uitkomt. Dat laat zien dat in de meest "zekere" berekening de onzekerheidsmarge nog enorm groot is.

U geeft tevens niet aan op basis van welk productieniveau verwachtingswaarden moet worden berekend. Op dit moment zijn deze verwachtingswaarden alleen bekend van de veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen. Daarbij heeft NAM per productieniveau (warm, koud en gemiddeld temperatuurverloop) een verwachtingswaarde berekend. Er is in dit verband verder geen risicoberekening uitgevoerd voor de in uw besluit toegestane maximale productie zodat hiervan de verwachtingswaarde noch de onzekerheidsmarge (P90) bekend is.

In uw ontwerpbesluit geeft u aan dat zowel SodM als Mijnraad in hun advies een onzekerheidsmarge toepassen. Maar u geeft ook aan dat zij dat doen vanuit verschillende gedachten. Vervolgens schrijft u dat u de keuze van de Mijnraad navolgbaar vindt en deze volgt. In het ontwerpbesluit staat echter niet waarom u deze keuze navolgbaar vindt en wat er niet-navolgbaar is aan de toepassing waarvoor SodM kiest. Vervolgens schrijft u dat de onzekerheidsmarge daarmee niet bedoeld is als een de-facto verhoging van de veiligheidsnorm, maar deel uit maakt van uw brede veiligheidsbeleid. Wij kunnen uit de tekst van het ontwerpbesluit niet opmaken wat u hiermee bedoelt. Het wel of niet toepassen van dergelijke marges kan echter voor veel woningeigenaren bepalend zijn. Het bepaalt of een pand wel of niet aan de veiligheidsnorm voldoet. Daarmee is het van belang dat hier een goede en navolgbare afweging wordt gemaakt.

Wij vinden dat u:

28. onvoldoende rekening houdt met onzekerheden, bandbreedtes en marges in uw besluit;
29. duidelijkheid moet bieden over productieverdeling, de bandbreedte van de toegestane winning en de onzekerheidsmarges binnen de modellen zelf, en de effecten daarvan op subjectieve en objectieve veiligheid.

4.3 Continuïteit in onderzoeken

SodM geeft in haar advies over de versterking van juni 2018 aan dat nog steeds niet alle bekende onzekerheden volledig en consistent worden meegenomen in de modellen die NAM hanteert. Daarnaast zijn de keuzes in de gebruikte modellentrein niet volledig beschreven. Deze keuzes brengen daarmee onzekerheid met zich mee die nu niet is te definiëren. Deze bekende en onbekende onzekerheden kunnen zowel tot een onderschatting als een overschatting van de berekeningen leiden. SodM concludeert dat de modellentrein nog niet voldoende robuust is. TNO is bezig de modellentrein van NAM na te bouwen.

Echter wij zien geen enkele garantie dat op korte termijn het noodzakelijke onderzoek en de verbeteringen door gaan. Zeker met de toezegging van u dat NAM op afstand komt zal de drijfveer om haar uitgebreide onderzoeksprogramma in de lucht te houden, afnemen. Het onderzoeksprogramma van NAM gaat hierbij verder dan alleen de verbetering van de modellentrein. Wij pleiten al jaren in onze zienswijze voor onafhankelijkheid in het onderzoek. Het is daarom van belang dat bij de ingezette transitie de kennis en kunde (zie SDAP van NAM) niet verloren gaat. Wij vinden daarom dat u zorg moet dragen dat een onafhankelijke partij het onderzoeksprogramma van NAM gaat overnemen. Dit mag echter niet ten koste gaan van de continuïteit in de nu nog noodzakelijke verbeteringen.

Wij vinden dat u:

30. in uw instemmingsbesluit duidelijkheid moet bieden over de continuïteit van de noodzakelijke onderzoeken;
31. hiertoe voorwaarden in uw besluit dient op te nemen;
32. voldoende concreet moet aangeven wat het toekomstige perspectief is in de verbetering van de lopende onderzoeken en de ondernomen stappen om alle onderzoeksprogramma's onafhankelijk te kunnen laten uitvoeren.

4.4 Meet en Regelprotocol en HRA

Het Meet- en Regelprotocol (MRP) is in 2016 separaat van het Winningsplan 2016 door NAM ingediend. Wij concluderen dat dit ten behoeve van de besluitvorming in 2018 in stand is gebleven. Volgens SodM geldt het MRP als invulling van de zorgplicht op schade en risico's. Het vormt een essentieel sturingselement voor de beheersing van de seismische risico's als gevolg van de gasproductie uit het Groningenveld. NAM gebruikt het MRP ook om de meetgegevens te toetsen aan de diverse modellen en daarmee de modellen te kunnen verbeteren. Het MRP is dan ook meer dan het, in de Mijnbouwwet vereiste, meetplan.

Dit onderschrijven wij in zijn algemeenheid en in het bijzonder wanneer het gaat om onverwachte seismische ontwikkelingen, die nopen tot ingrijpen. Door de openbare rapportages ontstaat hierover ook meer transparantie.

Het lijkt ons onontkoombaar dat gelet op alle ontwikkelingen ook de verschillende signaalparameters en hun respectievelijke drempelwaarden in een nieuw licht worden gezien en mogelijk worden aangepast. Het betreft hier dan ook signaalparameters voor schade. Over de aanpassing van signaalparameters is in het ontwerpbesluit geen informatie opgenomen.

Uitsluitend een verplichting tot het rapporteren (art. 5 van het ontwerpbesluit) lijkt ons een onvoldoende invulling van het volledig benutten van het MRP, zoals ook de Tcbb in haar advies van 10 juli 2018 u heeft geadviseerd.

Wij verzoeken u nadrukkelijk bij de aanpassing betrokken te worden.

In de nota naar aanleiding van het verslag van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat, d.d. 22 juni 2018 over het wetsvoorstel minimaliseren gaswinning Groningen, geeft u aan dat de grondslag voor een MRP in de Mijnbouwwet ligt verankerd en dat de nadere uitwerking van een dergelijk protocol in een ministeriële regeling (de Mijnbouwregeling) zal moeten plaatsvinden. Tot op heden heeft deze nadere uitwerking in de Mijnbouwregelgeving nog niet plaatsgevonden en

daarom zijn wij van mening dat ongeacht de planning van deze regelgevingswijziging ook in het instemmingsbesluit een goede borging van het gebruik van het meest actuele MRP moet worden opgenomen.

Daarnaast is er op dit moment geen voorwaarde opgenomen om de HRA halfjaarlijks uit te voeren. Door dit halfjaarlijks te doen, bijvoorbeeld in maart en september, ontstaat direct na de winterperiode inzicht van de effecten als gevolg van een eventuele koude winter en vlak voor het nemen van het nieuwe besluit inzicht over de verwachte effecten voor het komende gasjaar.

Wij vinden dat u:

33. in uw instemmingsbesluit het gebruik door NAM van het meest actuele Meet- en Regelprotocol helder en adequaat moet borgen;
34. in uw instemmingsbesluit de jaarlijkse actualisatie van het Meet- en Regelprotocol moet opleggen;
35. aan uw instemmingsbesluit voorwaarden moet verbinden om halfjaarlijks een analyse van de seismiciteit en de effecten (HRA) uit te voeren.

ADVIES AAN MINISTER ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

VOOR HET INSTEMMINGSBESLUIT 2018

GRONINGENVELD

Gedeputeerde Staten van de Provincie Groningen, 24 juli 2018

INHOUDSOPGAVE

| | |
|---|----|
| INHOUDSOPGAVE..... | 2 |
| 1. INLEIDING..... | 3 |
| 2. ONZEKERHEDEN..... | 4 |
| 3. SEISMICITEIT..... | 5 |
| 4. PRODUCTIEVOLUME..... | 6 |
| Voortgang reductie..... | 6 |
| Operationele strategie NAM..... | 6 |
| Plan B..... | 7 |
| Rol Gasterra..... | 7 |
| Gasoplag Norg..... | 7 |
| Onderzoeken..... | 8 |
| 5. LEVERINGSZEKERHEID..... | 10 |
| Navolgbaar en transparant..... | 10 |
| Belangenafweging..... | 10 |
| 6. VERSTERKING..... | 12 |
| 7. SCHADE..... | 16 |
| 8. IMPACT OP SOCIALE VEILIGHEID, GEZONDHEID EN MAATSCHAPPELIJKE ONRUST..... | 18 |
| 9. REGIONALE ECONOMISCHE IMPACT..... | 20 |
| 10. FYSIEKE EFFECTEN OP INDUSTRIE EN KRITISCHE INFRASTRUCTUUR..... | 21 |
| Effecten op industrie..... | 21 |
| Effecten op (water)infrastructuur..... | 21 |
| Effecten overige kritische infrastructuur en onderlinge afhankelijkheden..... | 22 |
| 11. MEET- EN REGELPROTOCOL (MRP)..... | 23 |

1. INLEIDING

U heeft ons op 13 juni 2018 gevraagd advies uit te brengen voor het door u te nemen (ontwerp)instemmingsbesluit voor het gasjaar 2018/2019. Wij hebben samen met de overheden in de regio hiertoe de door u versterkte documenten beoordeeld en zijn tot voorliggend advies gekomen. Wij verwachten met dit advies een goede bijdrage te leveren aan het door u te nemen instemmingsbesluit én daarmee aan de door u ingezette lijn om de gaswinning zo snel mogelijk terug te brengen naar nul.

Wij hebben ons advies gebaseerd op onderstaande documenten:

- Het addendum op het Hazard and Risk Assessment van NAM (HRA) van 2017. Dit addendum is verwoord in het rapport 'Seismic Risk Assessment for Production Scenario Basispad Kabinet for the Groningenfield';
- De 'operationele strategie' van NAM verwoord in 'Bouwstenen voor Operationele Strategie Groningenveld 2018/2019';
- Het advies van de Mijnraad van 2 juli 2018;
- De hieronder liggende rapporten van SodM, KNMI, TNO, NEN en een panel van onafhankelijke hoogleraren;
- Het advies van de Technische commissie bodembeweging (Tcbb) van 10 juli 2018.

In tegenstelling tot hetgeen in de brief van 13 juni 2018 is aangekondigd hebben wij het advies van SodM op de HRA van NAM en de operationele strategie niet tijdig ontvangen waardoor wij dit advies niet hebben kunnen betrekken bij ons advies voor het instemmingsbesluit. Indien het advies van SodM nadien nog aanleiding mocht geven zullen wij de inhoud hiervan betrekken wij onze eventueel uit te brengen zienswijze op het ontwerp-instemmingsbesluit.

Het is belangrijk te benadrukken dat ons advies niet gebaseerd is op een geheel nieuw winningsplan van NAM. Op deze manier hebben wij niet kunnen beoordelen of NAM aan alle onderdelen die de Mijnbouwwet oplegt aandacht heeft besteed.

Voorliggend advies borduurt voort op ons advies van 2016 maar heeft gelet op het besluit van het kabinet om de winning zo spoedig mogelijk terug te brengen naar nul een ander karakter gekregen, waarmee het een op zichzelf staand document is.

2. ONZEKERHEDEN

Een van de aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) uit 2015¹ is transparant te zijn in de communicatie met burgers over de onzekerheden. Dit betekent te expliciteren en te motiveren welke plaats onzekerheid krijgt in de besluitvorming over de exploratie en exploitatie van delfstoffen. De OvV geeft in zijn rapport van 2017, waarin het opvolgen van de aanbevelingen uit 2015 zijn getoetst aan, dat partijen in de afgelopen jaren meer openheid hebben geboden over de relatie tussen gaswinning en seismiciteit, maar dat zowel het ministerie van EZK als NAM worstelt met het centraal stellen van de onzekerheid in de dialoog met burgers.

Wij constateren voor de winning in het gasjaar 2018/2019 een aantal essentiële onzekerheden:

- De onzekerheid over de snelheid van de afbouw van de gaswinning.
Met name de realisatie van de stikstoffabriek en de omschakeling van de grootverbruikers van laag- naar hoogcalorisch gas zijn nog niet zeker. Het moment van het daadwerkelijk produceren van stikstof vormt voor de afbouw van de winning een cruciaal onderdeel.
- De onzekerheden over het jaarlijks temperatuurverloop.
Voorafgaand aan het desbetreffende gasjaar is alleen de bandbreedte bekend van de mogelijke productie. Uit de operationele strategie blijkt dat voor een deel van de temperatuurprofielen de gaswinning met grote fluctuaties gepaard kan gaan. Deze fluctuaties zouden een lokale verhoging van de seismiciteit kunnen veroorzaken.
- De onzekerheid over de maximale magnitude en grondversnellingen.
De onzekerheden in de maximale magnitude zijn nog erg groot. Ook de berekening naar de grondversnelling kent nog relatief grote onzekerheden. De bandbreedte in deze onzekerheden zijn maar beperkt gerapporteerd.
- De onzekerheid over het aantal te versterken gebouwen.
NAM rapporteert in haar aanvulling op het winningsplan 2016 de grafieken van overschrijding van het aantal gebouwen met een IR^2 van 10^{-5} . Ook deze bandbreedte is nog vrij groot (bijvoorbeeld in 2019 tussen 0 en 7200 panden beneden $IR 10^{-5}$ (P90)). Uit de adviezen over versterking en veiligheid van de Mijnraad van 2 juli 2018 e.a.³ blijkt dat de experts verschillend met deze onzekerheden in de eindberekening van de te versterken gebouwen omgaan. Daarnaast zien we dat niet alle onzekerheden zijn doorgerekend (bijvoorbeeld bij een ander traject gasafbouw) danwel voldoende door te rekenen zijn (bijvoorbeeld bij optreden van fluctuaties).

Wij adviseren u:

1. In uw instemmingsbesluit voldoende invulling en toelichting te geven over en op de bovengenoemde onzekerheden zoals geadviseerd door de OvV.

¹ rapport 'Aardbevingsrisico's in Groningen', februari 2015 en maart 2017

² Individual Risk

³ Rapport SodM 27 juni 2018, rapport TNO 27 juni 2018, rapport NEN 28 juni 2018, rapport KNMI 15 juni 2018, rapport panel van hoogleraren 27 juni 2018.

3. SEISMICITEIT

U heeft aan NAM gevraagd om een aanvulling op het winningsplan in te dienen voor de SRA⁴ op basis van de voorgenomen gas-afbouw door het kabinet. NAM doet dit aan de hand van de diverse modellen die zij in het afgelopen jaar verder heeft ontwikkeld.

Deze aanvulling geeft zicht op de ontwikkeling van de seismiciteit in de vorm van de pga-kaarten, de kans op overschrijding van een bepaalde magnitude en het aantal bevingen.

Wij zien dat de seismiciteit het komende jaar weer iets zal stijgen en pas na 2022 significant daalt. Daarnaast blijkt uit tabel 4.1 van de aanvulling op het winningsplan op pag 43 dat de kans op een zeer zware beving tot 2022 in ieder geval gelijk blijft. In deze tabel noch in de tekst blijken de onzekerheidsmarges rondom deze kansberekening. Wel kunnen we uit figuur 4-1 van hetzelfde rapport van NAM (pag 42, Seismic Activity Rate) aflezen dat als we de door NAM gegeven onzekerheidsmarge hanteren het ook mogelijk is dat de seismiciteit, en daarmee de kans op een zware beving tot 2028 hetzelfde kan blijven.

De onzekerheidsmarges zijn ook niet zichtbaar gemaakt in de door de NAM berekende grondversnellingskaarten (pga-kaarten).

Wij vinden van het belang dat deze onzekerheden ook goed zichtbaar gemaakt worden en niet alleen in het eindresultaat van de te versterken gebouwen en/of het optreden van schade. De seismiciteit beïnvloedt niet alleen de veiligheid maar ook de veiligheidsbeleving en de sociale en economische impact. We verzoeken u dan ook dringend om dit te laten verduidelijken ten behoeve van uw besluit.

Wij adviseren u:

2. De onzekerheden rondom de jaarlijkse kans op zwaardere bevingen en de grondversnellingskaarten inzichtelijk te maken.
3. Deze onzekerheden over de seismiciteit in voldoende mate te laten meewegen en te expliciteren en motiveren in uw te nemen besluit.
4. Alle mogelijke maatregelen te nemen om ook het komende jaar de seismiciteit zo laag mogelijk te houden.

⁴ Seismic Risk Assessment

4. PRODUCTIEVOLUME

Wij ondersteunen uw besluit van 29 maart 2018 om de gaswinning zo spoedig mogelijk terug te brengen naar nul. Wij zijn van mening dat u, in het zeer ambitieuze tijdpad dat u doorloopt om naar nul te komen, aandacht moet besteden aan een aantal punten en deze in voorwaardelijke sfeer in uw instemmingsbesluit moet vastleggen.

Voortgang reductie

Om daadwerkelijk tot nul te komen moeten op veel fronten maatregelen worden genomen die vragen om participatie door vele partijen die ieder afhankelijk zijn van het Groningengas en dus een risico vormen voor het welslagen van de operatie. Vanwege de onzekerheden die hiermee gepaard gaan is een stringente monitoring en een zeer frequente rapportage over de voortgang van de verschillende trajecten naar ons inzicht noodzakelijk. Wij roepen u hiertoe dringend op.

Operationele strategie NAM

Uw instemmingsbesluit en (straks) de vaststelling van de operationele strategie richten zich tot NAM. Uit het wettelijk systeem (zoals beschreven in hoofdstuk 3 van de operationele strategie) zijn het echter met name Gasunie Transport Services (GTS) en GasTerra die de productie en inzet van het Groningenveld (gaan) bepalen. Het is ons niet helder op basis van welke bevoegdheden en welke criteria GTS en GasTerra beslissingen nemen over de inzet van andere middelen en/of de inzet van de gasopslagen in Norg en Alkmaar die moeten leiden tot minder/geen winning uit het Groningenveld.

De operationele strategie van NAM moet beschouwd worden als het productievoorstel van NAM op basis van het door GTS aangeleverde geprognosticeerde vraagvolume voor dat gasjaar. Deze strategie behelst naar ons inzicht terecht het zogenaamde "Groningen-systeem", inhoudende het Groningenveld, de Ondergrondse Gasopslag (UGS) Norg en de Peak Gas Installation (PGI) Alkmaar. In de operationele strategie wordt door NAM de PGI Alkmaar verder niet kwantitatief in beschouwing genomen. Wij kunnen nu niet inschatten wat dit voor effecten heeft gehad in de berekeningen. Wij vragen u dit inzichtelijk te laten maken door NAM. Dit wordt ondersteund door de Tcbb in haar advies van 10 juli 2018⁵. Zij stelt dat naar hun mening de opslagfaciliteiten Norg en Alkmaar integraal meegenomen moeten worden in de productiescenario's en het winningsplan voor het Groningenveld.

In de operationele strategie wordt voorgesteld om de Loppersum-clusters te sluiten. Wij kunnen ons echter voorstellen dat in het kader van energietransitie de putten ook op een andere wijze ingezet kunnen worden. Wij adviseren u om NAM inzicht te laten geven in de kosten die gemoeid gaan met het verlaten en verwijderen van deze clusters en de hierop volgende clusters. Op grond van de Mijnbouwwet zou hierover een opgaaf van kosten in het winningsplan opgenomen moeten worden.

⁵ Tcbb-advies inzake adviesverzoek verzoek tot aanpassing op winningsplan Groningenveld d.d. 10 juli 2018, TCBB/18174443.

Plan B

Wij onderkennen dat mede door de voorgestane wijzigingen van de Mijnbouwwet en de Gaswet er na het gasjaar 2018-2019 een jaarlijkse herijking van de vraag naar Groningengas en het aanbod van andersoortig laagcalorisch gas zal moeten plaatsvinden. Hierbij wordt dan tevens de impact op het verwachte risico voor bewoners berekend. Een proces waarbij ook wij betrokken moeten worden en de gelegenheid moeten krijgen onze invloed aan te wenden.

Wij missen in uw afbouwplan een plan B wat ons inzicht geeft in wat de effecten op het winnen van Groningengas zijn wanneer de geplande reductie niet volgens plan verloopt. Daarom is het nodig dat door NAM scenario's in beeld worden gebracht over de impact van een tegenvallend tempo van reductie van de hierboven genoemde vraag en aanbod en ook van een tegenvallend volume van deze twee grootheden. Deze twee mogelijke tegenvallers, afzonderlijk dan wel in samenhang, hebben naar ons inzicht een (zeer) grote impact op, in het bijzonder, het aantal gebouwen dat niet veilig is en daarmee dus een grote invloed op de nog te realiseren versterkingen.

Rol Gasterra

In de strategie wordt door NAM aangegeven dat het vraagvolume aan Groningengas in zeer belangrijke mate bepaald wordt door Gasterra en dat dus Gasterra door zijn inkoop en verkoop van (laagcalorisch) gas een sleutelpositie inneemt in het mogelijk kunnen realiseren van deze noodzakelijke steeds verminderende jaarvolumes per afzonderlijk gasjaar. Wij onderschrijven deze stellingname. GasTerra is een commerciële marktpartij en wij vragen u ons aan te geven welke invloed de minister (of GTS) kan aanwenden om GasTerra te bewegen gasopslagen en in- en verkoop zodanig in te zetten, dat zij leiden tot een minimale en vlakke productie uit het Groningenveld. Het lijkt ons dan ook onontkoombaar en noodzakelijk dat u Gasterra dwingende sturing geeft wat betreft de vermindering van de vraag naar Groningengas in zowel binnen- als buitenland. Daarnaast moet u naar onze mening sturing geven op het verwerven van hoogcalorische gasstromen op de markt, waarbij de conversie door GTS naar laagcalorisch gas zo efficiënt mogelijk wordt ingevuld, met andere woorden met zo min mogelijk kuubs stikstof zoveel mogelijk kuubs laagcalorisch gas van Groningen-kwaliteit (laten) maken. Dit zou het inkoop-doel van Gasterra moeten zijn. Vervolgens moet dit ook transparant en inzichtelijk zijn voor overheden en inwoners.

Gasopslag Norg

Uit de operationele strategie van NAM blijkt naar ons inzicht ook dat de ondergrondse gasopslag (UGS) Norg een belangrijke rol speelt in het kunnen verminderen van de fluctuaties per regionaal cluster van het Groningenveld. Deze regionale gasproductie vanuit het Groningenveld is door u begrensd in uw "Verwachtingenbrief" van 2 mei 2018 per cluster en wordt door NAM beschreven in haar operationele strategie (par. 2.1, uitgangspunten).

Het verminderen van de regionale fluctuaties heeft naar ons inzicht een positief effect op de verwachte seismiciteit. Zo blijkt ook uit het rapport van NAM van december 2017⁶, het advies van het SodM van 1 februari 2018 over de Zeerijpbeving en de operationele strategie van NAM van juni 2018.

⁶ Optimisation of the Production Distribution over the Groningen field to reduce Seismicity (hfdst. 7, dec. 2017)

In lijn met het advies van de Mijnraad van 5 december 2017⁷ zijn ook wij van mening dat de lopende procedures over de opslag Norg nu zo spoedig mogelijk moeten worden afgerond in samenhang met én parallel aan het nu door u te nemen instemmingsbesluit op het winningsplan 2016 (inclusief aanvullingen voor 2018).

De Mijnraad heeft deze gewenste samenhang ook eerder verwoord in haar advies van 10 juni 2016 in de Groningenveld-procedure. Bij deze samenhang speelt voor ons de beoordeling van de risico's in beide procedures een belangrijke rol, zodat er geen sprake kan zijn van afwenteling van het risico van de ene regio naar de andere. De Mijnraad vindt in haar advies van 5 december 2017 dat een publieke, integrale systeemanalyse duidelijkheid kan verschaffen nu veiligheid en voorzieningszekerheid leidende criteria zijn geworden. Dit onderschrijven wij.

Zo zijn wij het ook eens met de door de Tcbb wederom herhaalde stellingname in haar advies van 10 juli 2018 om, ten aanzien van de activiteiten gaswinning Groningenveld en ondergrondse gasopslag, bijvoorbeeld in Norg risico's in een gecombineerde analyse onder te brengen.

Zo wordt voor een ieder duidelijk van welk werkvolume aan gas (Groningengas dan wel andersoortig laagcalorisch gas) vanuit de ondergrondse opslag Norg gebruik gemaakt kan worden en vooral ook op welke wijze deze inzet naar uw mening bij voorkeur moet worden ingevuld in de komende gasjaren.

Afhankelijk van welk gas er opgeslagen kan en gaat worden, Groningengas dan wel andersoortig laagcalorisch gas, is naar ons inzicht het effect op het verminderen van de seismiciteit dan wel de productie vanuit het Groningenveld substantieel. Enerzijds als er andersoortig laagcalorisch gas kan worden opgeslagen, is er sprake van het wegvallen van een zeer grote "zomer-consument" van Groningengas, waardoor het jaarvolume flink kan dalen. Anderzijds als er Groningengas wordt opgeslagen kan de regionale fluctuatie in het Groningenveld sterk verminderd worden. Beide hebben een gunstig effect op de verwachte seismiciteit.

Onderzoeken

Zoals in het recente verleden door verschillende adviseurs is opgemerkt, bevatten ook nu nog de modellen, deel uitmakend van de zogenaamde modellenreik van NAM ten behoeve van het uiteindelijk bepalen van het individueel risico, veel onzekerheden. Ook al onderkennen alle wettelijke adviseurs in hun adviezen dat er ook aanmerkelijke verbeteringen zijn doorgevoerd in deze modellen. We onderschrijven deze stellingname. Naar ons inzicht is het aannemelijk dat (verdere) modelverbeteringen kunnen leiden tot accuratere berekeningen van de risico's voor bewoners. Echter het verbetertraject dat door NAM is ingezet na het indienen van het winningsplan 2016 is ook naar het oordeel van de wettelijke adviseurs nog niet teneinde.

Hieruit vloeit naar onze mening voort dat naast een verdergaande substantiële productievermindering vanuit het Groningenveld er nog steeds een verbetering van de modellen nodig is en dat daarin ruim geïnvesteerd moet worden door NAM. In het instemmingsbesluit moet naar ons inzicht helder worden gemaakt welke onderzoeksopdracht u specifiek bij NAM legt en welke onderzoeksopdracht er ligt, dan wel komt te liggen, bij of namens de overheid via het door SodM beheerde onderzoekprogramma, Kennisprogramma Effecten Mijnbouw (het KEM) dan wel anderszins.

⁷ Advies Mijnraad 5 december 2017, kenmerk MIJR/17196369, in het kader van de Mijnbouwwet-procedures ten aanzien de UGS Norg

In het verlengde van bovenstaande zijn wij ook van mening dat de ingezette lijn om de modellentrein van NAM onafhankelijk door TNO te laten herbouwen van groot belang is en tot spoedige afronding moet komen om het vertrouwen van inwoners en overheden in de modellen terug te winnen.

Wij adviseren u:

5. Een stringente monitoring en een zeer frequente rapportage over de voortgang van de afbouw van de gaswinning toe te zeggen;
6. In het instemmingsbesluit of in een addendum hierop kenbaar te maken met welke bevoegdheden en welke criteria GTS en GasTerra beslissingen nemen over de inzet van andere middelen en/of de inzet van de gasopslagen in Norg en Alkmaar die moeten leiden tot minder/geen winning uit het Groningenveld;
7. Bij het vaststellen van de operationele strategie NAM te verplichten inzicht te geven in de inzet van de PGI Alkmaar opdat wij de effecten voor het gebruik van het Groningenveld beter kunnen inschatten;
8. NAM inzicht te laten geven in de kosten die gemoeid zijn met het verlaten en verwijderen van bestaande clusters;
9. Bij de vaststelling van de operationele strategie NAM te verplichten scenario's in beeld te brengen over de impact van een tegenvallend tempo van de reductie van de vraag en aanbod en ook van een tegenvallend volume hiervan;
10. In uw instemmingsbesluit of een addendum hierop aan te geven hoe u aan Gasterra dwingend kunt opleggen dat door gerichte inkoop de vermindering van de vraag naar Groningengas in zowel binnen- als buitenland moet worden nagestreefd waarbij met zo min mogelijk kuubs stikstof zoveel mogelijk kuubs laagcalorisch gas van Groningen-kwaliteit gemaakt moet worden;
11. Deze verplichtingen aan Gasterra transparant en inzichtelijk voor overheden en inwoners te maken;
12. De besluitvorming over de opslagcapaciteit van Norg nu zo spoedig mogelijk af te ronden parallel aan en in samenhang met het proces voor het Groningenveld;
13. In uw instemmingsbesluit duidelijk aan te geven welke onderzoeksopdrachten u specifiek bij NAM legt en welke onderzoeksopdrachten er liggen dan wel komen te liggen bij of namens de overheid via het door SodM beheerde onderzoekprogramma, Kennisprogramma Effecten Mijnbouw (het KEM) dan wel bij andere instanties;
14. Helder te maken wanneer de onafhankelijk opgestelde modellentrein van TNO gereed moet zijn.

5. LEVERINGSZEKERHEID

Navolgbaar en transparant

Op 27 maart 2018 heeft GTS⁸ u in een prognose geadviseerd over de vraag naar laagcalorisch gas uit het Groningenveld voor het eerstvolgende gasjaar en de daaropvolgende gasjaren. Naar onze verwachting zal, op basis van deze GTS-informatie, het productieplafond voor het gasjaar 2018-2019, waartoe uw instemmingsbesluit zich zal beperken, voor een gasjaar met een gemiddeld temperatuurverloop, 19,4 miljard m³ bedragen.

In de afgelopen jaren (2013 - 2017) kon volgens GTS in haar adviezen telkens volstaan worden met steeds lagere productieplafonds per gasjaar om aan de vraag naar laagcalorisch gas uit het Groningenveld te voldoen, zowel wat betreft de binnenlandse als de buitenlandse vraag.

In uw besluit van 29 maart 2018 geeft u aan dat het gas uit het Groningenveld het sluitstuk moet zijn van de inzet van laagcalorisch gas. Hieruit concluderen wij dat het productievolume uit het Groningenveld een steeds kleinere bijdrage gaat leveren aan de leveringszekerheid.

Wij kunnen deze ontwikkeling ondersteunen, echter laat de transparantie van het vaststellen van de benodigde volumes per gasjaar vanuit het Groningenveld (m.a.w. wat is nodig voor de leveringszekerheid) voor ons nog steeds te wensen over.

We vragen u nadrukkelijk om de jaarlijkse prognose door GTS zo navolgbaar en transparant mogelijk te laten maken voor de decentrale overheden en de inwoners. Ook vragen wij u deze prognoses digitaal navolgbaar te maken als bijvoorbeeld ook het geval is bij het Meet- en Regelprotocol.

In de nieuwe Gaswet krijgt GTS de taak toebedeeld om voor de leveringszekerheid alle beschikbare middelen en methoden in te zetten om de vraag naar Groningengas te minimaliseren. Hiernaast heeft GTS ook de wettelijke taak om het gasnet te balanceren. GTS is nu niet verplicht deze taken zo uit te voeren dat de keuzes optimaal bijdragen aan het zo spoedig mogelijk afbouwen van de productie uit het Groningenveld. Ook hieraan dient u aandacht te besteden in uw instemmingsbesluit.

Belangenafweging

Wij realiseren ons dat bij het nemen van het instemmingsbesluit verschillende –tegenstrijdige – belangen een rol spelen. U moet deze belangen afwegen en bepalen of ze leiden tot (gedeeltelijke) weigering van het winningsplan of dat u er beperkingen en voorschriften aan stelt (artikel 36 Mijnbouwwet).

Wij zijn van mening dat u in uw besluit navolgbaar, concreet en inzichtelijk moet aangeven welke belangen u heeft afgewogen en op welke wijze u uw afwegingen heeft gemaakt. Dat is niet alleen een wettelijke zorgvuldigheidsplicht, maar ook en vooral noodzakelijk gelet op de maatschappelijke impact van uw besluit en vanwege de vele onzekerheden die er nog zijn. Leveringszekerheid is één van de af te wegen belangen. De onzekerheden in bijvoorbeeld zowel de versnelde afbouw van gaswinning als de versnelde versterking van gebouwen die niet voldoen aan de veiligheidsnorm 10⁻⁵

⁸ Advies GTS leveringszekerheid middels scenario analyse, d.d. 27 maart 2018, L 18.0020

moeten ook meegewogen worden. Wat betekent een vertraging in één of in beide trajecten voor de belangenafweging die u maakt?

In uw brief aan de Eerste Kamer van 6 juli 2018⁹ verzoekt u het wetsvoorstel uiterlijk 15 oktober te behandelen zodat u de belangrijke elementen uit het wetsvoorstel kunt toepassen voor het instemmingsbesluit met het (aangevulde) winningsplan voor het gasjaar 2018/2019. Wij zijn van mening dat u wat betreft de belangenafweging, ook wanneer het wetsvoorstel niet tijdig in werking kan treden, het voorgestelde artikel 52d lid 2 moet volgen zodat de belangenafweging navolgbaar, concreet en inzichtelijk is.

Daarnaast sluiten wij ons aan bij het advies dat SodM u op 27 juni in haar rapport 'Gevolgen voor de veiligheidsrisico's en versterkingsopgave' heeft gegeven. Dit advies luidt: *'SodM beveelt daarbij aan de veiligheid, zowel die van de gaswinning als die van de leveringszekerheid voorrang te geven boven andere belangen, zoals economische belangen van leveringszekerheid. Ook beveelt SodM aan de veiligheid van de gaswinning en de veiligheid van de leveringszekerheid te definiëren als twee aparte belangen. Door allereerst de afzonderlijke belangen zichtbaar en concreet te beschrijven, kan de minister vervolgens zijn afweging tussen beide belangen beschrijven. Op deze wijze wordt de belangenafweging inzichtelijk en navolgbaar.'*

Wij verzoeken u uitvoering te geven aan het advies van SodM en in het instemmingsbesluit duidelijk te maken welke twee definities u gebruikt voor leveringszekerheid.

Wij adviseren u:

15. In uw instemmingsbesluit duidelijk te maken welke twee definities u gebruikt voor veiligheid voor leveringszekerheid en veiligheid voor gaswinning en deze voorrang te geven boven de belangen voor de economische leveringszekerheid;
16. De belangenafweging te motiveren aan de hand van het voorgestelde artikel 52d lid 2 van de Mijnbouwwet;
17. De verplichtingen voor GTS in de wijziging van de Mijnbouwwet en de Gaswet uit te breiden of door middel van een addendum op het instemmingsbesluit aan GTS op te leggen;
18. In het instemmingsbesluit de verplichting aan GTS op te nemen om de leveringszekerheid transparant en navolgbaar te registeren voor decentrale overheden en inwoners;
19. In het instemmingsbesluit op te nemen dat de ontwikkelingen over leveringszekerheid digitaal navolgbaar moeten zijn.

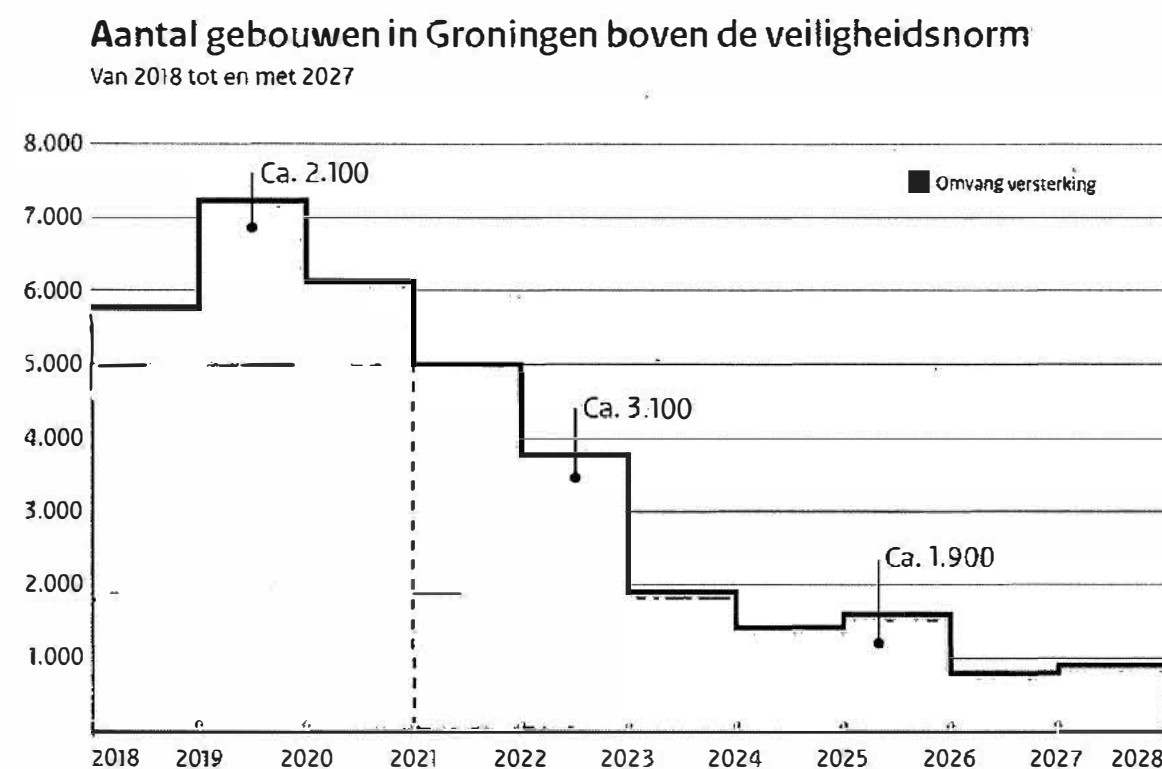
⁹ Brief aan Eerste Kamer van 6 juli 2018 met nummer DGETM-EO / 18164276

6. VERSTERKING

In hoofdstuk 5 van het rapport 'Seismic Risk Assessment for Production Scenario 'Basispad Kabinet' for the Groningen field' (SRA) van juni 2018 geeft NAM aan dat zij op basis van hun probabilistische methode verwachten dat het aantal te versterken gebouwen de komende periode afneemt (van 1.478 in 2019 tot 15 in 2027, uitgaande van een scenario van jaren met een gemiddelde temperatuur). U heeft om te toetsen wat het effect is van uw afbouwplan op de veiligheid en de versterking aan de Mijnraad, KNMI, TNO, SodM, NEN en een panel van onafhankelijke hoogleraren advies gevraagd. In deze adviezen worden door SodM en Mijnraad weer andere aantallen te versterken woningen genoemd dan NAM hanteert. Ook verschillen de aantallen tussen SodM en Mijnraad.

In haar rapport¹⁰ identificeert SodM drie groepen gebouwen die niet voldoen aan de veiligheidsnorm. Circa 1.900 gebouwen die gedurende de volledige looptijd van het afbouwplan (basispad Kabinet) boven de veiligheidsnorm zitten. Verder zijn er 3.100 gebouwen die langer dan vijf jaar boven de norm zitten en 2.100 gebouwen die binnen vijf jaar onder de norm komen vanwege afnemende seismiciteit. SodM gebruikt hetzelfde model als NAM, maar hanteert andere veiligheidsmarges.

Figuur: aantal gebouwen in Groningen boven de veiligheidsnorm. Bron: rapport SodM 27 juni 2018



¹⁰ "Gevolgen voor de veiligheidsrisico's en versterkingsopgave" van 27 juni 2018

De Mijnraad gaat in zijn rapport van 2 juli 2018 uit van circa 1.500 gebouwen die niet voldoen aan de norm van 10^{-5} en circa 5.700 gebouwen die in de zogenaamde onzekerheidsmarge P90 vallen. De Mijnraad baseert zich hierbij op het rapport van SodM die op hun beurt het probabilistische model van NAM gebruiken.

Figuur: Overzicht veiligheidsrisico, batches en nieuwe versterkingsaanpak. Bron: Rapport Mijnraad 2 juli 2018

| | | Lopende versterkingsoperatie | |
|---|---|--|--|
| | | Gebouw in batch 1467, 1588 of 1581 | Gebouw niet in batch |
| Veiligheidsrisico klein ← -----> groot | Verwachtingswaarde risico > 10^{-5} | 483 gebouwen <i>zie hieronder ad 1)</i> | ca. 1.000 gebouwen <i>zie hieronder ad 2)</i> |
| | Verwachtingswaarde risico < 10^{-5}; in P90-groep | 522 gebouwen <i>zie hieronder ad 3)</i> | 5.200 gebouwen <i>zie onder ad 4)</i> |
| | Verwachtingswaarde risico < 10^{-5}; niet in P90-groep | 2.214 gebouwen <i>zie hieronder ad 3)</i> | <i>zie onder ad 5)</i> |

Tabel 1 Overzicht veiligheidsrisico, batches en nieuwe versterkingsaanpak

In haar SRA schrijft NAM dat het gehanteerde model (nog) niet geschikt is om een goede vertaling naar daadwerkelijke panden te maken is. NAM constateert dat de scope van het daadwerkelijke versterkingsprogramma groter zal zijn dan de uitkomst van de probabilistische analyse¹¹.

U heeft het advies van de Mijnraad grotendeels gevolgd. Ondertussen heeft u opdracht gegeven om de getallen die genoemd worden in de verschillende rapporten te toetsen en te komen tot een eenduidig beeld.

Op basis van het advies van de Mijnraad heeft u met de regio gesproken over hoe om te gaan met het lopende versterkingsprogramma. Dit komt neer op:

- Volgens het advies van de Mijnraad moeten 1.500 gebouwen per direct en met voorrang worden versterkt. De Mijnraad geeft aan dat een derde van deze gebouwen onderdeel is van de bestaande batches met 1.467, 1.588 en 1.581 adressen¹². Twee derde van de gebouwen valt buiten deze groep¹³. De Nationaal Coördinator Groningen (NCG) maakt een complete

¹¹ Hoofdstuk 5.3 op p. 80 van 'Seismic Risk Assessment for Production Scenario "Basispad Kabinet" for the Groningen field, d.d. juni 2018

¹² De 3 groepen (batches) waarover in mei en juni de bestuurlijke gesprekken tussen regio en minister zijn gevoerd hebben betrekking op adressen. NAM, SodM en Mijnraad spreken in hun rapporten over gebouwen. Één gebouw kan meerdere adressen bevatten. Hierdoor zijn de getallen niet direct vergelijkbaar.

¹³ De betreffende adressen van deze gebouwen zijn bij de gemeenten en provincie niet bekend. Hierdoor is het voor de regionale overheden op dit moment niet mogelijk om de uitspraak van de Mijnraad te bevestigen of te ontkrachten.

inventarisatie en legt een actieplan voor zodat in september 2018 de gesprekken tussen Rijk en regio over de gebouwen van de versterkingsoperatie gestart kunnen worden.

- De versterking van de batch met 1.467 adressen gaat onverkort door.
- De groep van 1.588 adressen wordt in principe onverkort versterkt conform het versterkingsadvies als de eigenaar dat wil. Voor een deel van deze groep gebeurt dit op grond van veiligheid (als onderdeel van de 1.500 gebouwen) en voor een deel omdat sprake is van gewekte verwachtingen.
- Van de groep 1.581 adressen maakt een klein deel onderdeel uit van de 1.500 gebouwen die op basis van veiligheid worden versterkt. De overige eigenaren van deze groep krijgen de mogelijkheid om een risicoanalyse te laten uitvoeren op grond van de NPR 2018. Als versterking op grond van deze analyse nodig is zal dit worden uitgevoerd.
- Tenslotte is er nog een groep van 5.700 gebouwen die volgens de Mijnraad wel voldoen aan de veiligheidsnorm maar niet wanneer in de berekeningen een extra veiligheidsmarge en onzekerheden worden ingebouwd (P90 groep). Voor deze groep wordt overleg met de betreffende eigenaren gestart om te spreken over (lichte) versterkingsmaatregelen.
- Er wordt gewerkt aan een compleet overzicht van gebouwen op adresniveau zodat er geen onduidelijkheid bestaat in welke categorie c.q. fase van inspectie, engineering, versterking dan wel risicoanalyse, de gebouwen zich bevinden. Hierbij horen ook de gebouwen met een status aparte, zoals Heft in eigen hand en zorggebouwen. Dit wordt met de hoogste mate van zorgvuldigheid gedaan.
- De lopende afspraken over de inspecties, waarover bewoners/eigenaren al zijn geïnformeerd, worden uitgevoerd. Daarnaast kunnen bewoners/eigenaren op verzoek inspecties laten uitvoeren om hun veiligheidsbeleving te vergroten. Dit alles wordt vastgelegd in het inspectieprogramma dat Rijk en regio in september 2018 zullen vaststellen.

Bovenstaande punten zullen in lijn met een zorgvuldige en voortvarende aanpak nader tussen Rijk en regio moeten worden uitgewerkt. Hierbij moet worden opgemerkt dat er gerede twijfel bestaat of het mogelijk is op modelmatige wijze gebouwen aan te wijzen. Het lijkt meer voor de hand te liggen dat deze modellen geschikt zijn om te prioriteren. Waarna uit een inspectieprogramma moet blijken of gebouwen al dan niet veilig zijn, dan wel versterking van een gebouw noodzakelijk is. Hieruit volgt dat bovengenoemde aantallen de uitkomst zijn van een modelmatige exercitie en in de praktijk de daadwerkelijke aantallen moeten blijken.

Op grond van de nog vast te stellen aanpassing van de Mijnbouwwet wordt in artikel 52d geregeld dat u de operationele strategie voor het Groningenveld vaststelt en dat u hierbij telkens het veiligheidsbelang en het maatschappelijk belang betreft waarbij u dan onder meer kijkt naar het:

- Tempo van de afname van de vraag;
- Het tempo van de versterking en
- In hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm 10^{-5} .

Deze operationele strategie wordt jaarlijks vastgesteld en hierbij wordt ook het advies van de lokale overheden jaarlijks betrokken. Op deze manier is een jaarlijkse inbreng van de regio mogelijk op de punten genoemd in artikel 52d.

Op dit moment ligt de aanpassing van de Mijnbouwwet voor in de Eerste Kamer en is daarmee nog niet wettelijk verankerd. Op basis van de huidige wet moet de minister van EZK aan NAM de opdracht geven om jaarlijks een update van de HRA uit te voeren en deze door TNO te laten valideren. Op basis daarvan kan het versterkingsprogramma worden bijgestuurd. Het is van belang dat deze voorwaarde ook in het instemmingsbesluit van 2018 wordt opgenomen.

Het behalen van tempo in de versterking is onder meer afhankelijk van de wijze waarop NAM een rol en positie heeft in het versterkingsprogramma. Het is van wezenlijk belang dat NAM snel uit de versterking gaat. Ook dienen er voldoende financiële middelen beschikbaar te zijn om de versterking ruimhartig en met de bewoner centraal te kunnen laten plaatsvinden. Pas dan kan er snelheid in de processen worden aangebracht en kan er een onafhankelijke beoordeling van de verschillende belangen plaatsvinden, zoals de Mijnraad in zijn advies van 2 juli 2018 ook aangeeft.

Wij gaan ervanuit dat wij als regio in september 2018 tot gedragen afspraken komen over het inspectieprogramma, voor zowel de bewoners die in een gebouw beneden de veiligheidsnorm wonen, als voor bewoners die volgens de laatste berekeningen veilig wonen, maar omwille van de veiligheidsbeleving graag een toets op eventuele risico's willen laten uitvoeren.

Net als veel van onze inwoners hebben wij behoefte om de uitkomsten van de nieuwe modelmatige benadering te toetsen aan de werkelijkheid. Daarmee voorkomen we dat gebouwen worden 'vergeten'. De praktijk heeft ons geleerd dat gebouwen in 'het veld' anders kunnen zijn dan waar het model van uitgaat. Bovendien keert vertrouwen pas echt terug als er ook vertrouwen is in de juistheid van de gekozen aanpak en de uitkomsten daarvan. Dat betekent dat wij u adviseren om een inspectieprogramma in stand te houden waarmee de uitkomsten van het model geverifieerd worden. In het inspectieprogramma moet ruimte zijn om gebouwen steekproefsgewijs te toetsen op hun daadwerkelijke veiligheid. Ook dit draagt bij aan de veiligheidsbeleving van bewoners en aan hun en ons vertrouwen dat de probabilistische benadering van de versterkingsaanpak kloppend is. Mochten wij in september 2018 hierover niet tot overeenstemming komen dan behouden wij ons het recht voor om hier op een later moment op terug te komen.

Wij adviseren u:

20. Conform de afspraken gemaakt in het bestuurlijk overleg van 2 juli 2018 en vastgelegd in uw brief van 3 juli 2018 aan de Tweede Kamer in september 2018 samen met de regio tot afspraken over het inspectieprogramma te komen;
21. Duidelijkheid te geven welke gebouwen volgens de Mijnraad niet voldoen aan de veiligheidsnorm;
22. Te analyseren waar de verschillen in de adviezen van het SodM en de Mijnraad vandaan komen en hoe dit in het versterkingsprogramma een plek moet krijgen, zodat de gebruikte getallen transparant en navolgbaar zijn;
23. Een inspectieprogramma in stand te houden, op basis waarvan de juistheid en de uitkomsten van de modellen van NAM, SodM en Mijnraad kunnen worden getoetst.
24. Er zorg voor te dragen dat NAM zo snel mogelijk uit de versterking gaat;
25. Voldoende financiële middelen beschikbaar te hebben om de versterking ruimhartig en met de bewoner centraal te kunnen aanpakken;
26. In uw voorwaarden aan NAM op te nemen dat de HRA jaarlijks een update krijgt en dóór TNO gevalideerd wordt.

7. SCHADE

Sinds het laatste instemmingsbesluit (mei 2017) zijn er wat betreft het onderwerp schade veel ontwikkelingen geweest. Deze ontwikkelingen zijn allen gericht op het herstellen van het vertrouwen van de bewoners door een snelle en ruimhartige afhandeling van hun schade. Omdat de schade nog lange tijd een rol blijft spelen is het van belang dat de afhandeling goed geregeld wordt. Hierin spelen de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG)¹⁴ en NAM¹⁵ beide een rol.

De TCMG is vanaf 19 maart 2018 operationeel maar heeft op dit moment nog geen goede gelegenheid gehad om de, voor onze bewoners belangrijke, eigen vertrouwenwekkende "jurisprudentie" op te bouwen. Het aantal schademeldingen dat op dit moment nog open staat bij de TCMG bedraagt 16.343. De TCMG heeft tot nu toe 51 besluiten genomen¹⁶. Hiermee heeft de TCMG op dit moment nog geen stappen in het herstel van vertrouwen kunnen zetten.

De meest recente rapportage van NAM over de 'oude' schades laat zien dat allè 6.199 bewoners met oude schade een aanbod van NAM hebben gehad. In totaal hebben 74% van de bewoners een aanbod geaccepteerd. Omdat ook een deel van de bewoners het aanbod heeft geweigerd zal binnen deze groep nader onderzoek worden gedaan naar beweegredenen. Hoewel een groot deel van de bewoners heeft geaccepteerd is nog niet voor alle bewoners sprake van een ruimhartig aanbod dat geaccepteerd is.

Op weg naar het herstel van vertrouwen en een ruimhartige vergoeding spelen naar onze mening ook nog een aantal andere zaken die aandacht behoeven:

- De TCMG heeft slechts een beperkt mandaat, is slechts beperkt toegankelijk en mag zich niet uitspreken over immateriële schade.
- De wettelijke basis voor een schadefonds moet nog gevormd worden. Wij zijn van mening dat deze zich op een juiste wijze moeten verhouden tot andere processen en regelingen die in de regio spelen. Voor de inwoners van het gebied moet een integrale oplossing centraal staan en kan niet volstaan worden met enkelvoudige schadeafhandeling.
- Vanuit het nog te vormen schadefonds moet ook ruimte zijn om de schadeafhandeling te combineren met bijvoorbeeld versterking of te besluiten tot sloop/nieuwbouw.
- Voor de afhandeling van schade aan gebouwd erfgoed (rijks-, gemeentelijke en karakteristieke panden) moet speciale aandacht zijn.
- Het voorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet en de Gaswet dat op 5 juli 2018 door de Tweede Kamer is aangenomen en op dit moment voor ligt in de Eerste Kamer geeft geen sluitend geheel voor de aansprakelijkheid voor de schade.
- Het wetsvoorstel over de Mijnbouwwet geeft ook geen zicht op de wijze waarop de publieke schadeafhandeling vormgegeven wordt. Wanneer de wijzigingen van de Mijnbouwwet in werking treden voordat de wetgeving over de publieke schadeafhandeling in werking treedt, kan, mede gelet op de in het wetsvoorstel geïntroduceerde zorgplicht voor de minister,

¹⁴ Voor schades vanaf 31 maart 2018

¹⁵ Voor schades van voor 31 maart 2018

¹⁶ Bron: <https://schadedoormijnbouw.nl/>, stand van zaken 5 juli 2018.

onduidelijkheid ontstaan over het antwoord op de vraag of NAM of de Staat zorgdraagt voor vergoeding van door gaswinning veroorzaakte aardbevingsschade.

- Ook het wetsvoorstel Schadefonds¹⁷ zoals dat op dit moment ter consultatie voor ligt geeft nog geen goed beeld of de aansprakelijkheid met deze wet wel afdoende geregeld is.

Wij concluderen hieruit dat er op dit moment nog veel onzekerheid is over de schadeafhandeling en dat de aansprakelijkheid op dit moment nog niet sluitend geregeld lijkt. Daarbij heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in haar uitspraak van 15 november 2017¹⁸ geconcludeerd dat, ook wanneer is voorzien in een regeling ter vergoeding van de schade en een aantal andere regelingen ter verzachting van de gevolgen, dit onverlet laat dat de nadelige gevolgen van de gaswinning naar aard en schaal dermate groot zijn, dat zij een zwaarwegend belang vormen dat de minister terdege bij zijn besluitvorming over de hoogte van de gaswinning moet betrekken.

Wij adviseren u:

27. Gelet op bovenstaande bij de vaststelling van het instemmingsbesluit mee te wegen dat de schadeafhandeling nog niet optimaal verloopt en de aansprakelijkheid nog niet goed geregeld is. Daarom moet de mogelijkheid dat schade veroorzaakt wordt zo veel mogelijk moet worden voorkomen;
28. Nadrukkelijk aandacht te hebben voor het nemen van passende maatregelen om schade aan monumenten en erfgoed te voorkomen.

¹⁷ Wetsvoorstel Instituut Mijnbouwschade Groningen hierin wordt onder onafhankelijke publieke regie een schadefonds gevormd voor de afhandeling van schade ten behoeve van gaswinning uit het Groningenveld of gasopslag bij Norg geregeld.

¹⁸ Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, uitspraak van 15 november 2017 met nummer 201608211 /1 /A1

8. IMPACT OP SOCIALE VEILIGHEID, GEZONDHEID EN MAATSCHAPPELIJKE ONRUST

Het is onze taak in ons advies de lokale effecten van de gaswinning in brede zin te beschouwen die u vervolgens in uw besluit over het instemmingsbesluit moet meewegen.

De door u aangereikte rapporten voor ons advies richten zich voornamelijk op de seismiciteit en de fysieke effecten hiervan. Hiermee wordt, ondanks het feit dat dit een zeer belangrijk aspect is, wat ons betreft onvoldoende rekening gehouden met andere gevolgen van de gaswinning die ook in versterkte en versnelde mate op ons afkomen.

Het betreft hier onder meer de sociale (on)veiligheid, de gezondheidseffecten die sterk zijn toegenomen en de maatschappelijke onrust in het gebied, waarbij de oorzaak meer is gelegen in vertrouwen, afhandeling van schade, transparantie, en het leveren van een toekomstperspectief voor de regio dan in seismiciteit. Deze gevolgen maken ook onderdeel uit van de krimp (demografische transitie) waar de regio mee geconfronteerd wordt.

In de voorliggende rapporten wordt het begrip veiligheid omschreven als de veiligheidsrisico's van seismiciteit en de leveringszekerheid als gevolg van het terugdraaien van de gaskraan. Aan de hierboven genoemde veiligheids- en demografische aspecten in de regio wordt onszins voorbijgegaan. Dit terwijl ook hierdoor de veiligheid en leefbaarheid van onze inwoners in gevaar wordt gebracht en u op grond van de aangepaste Mijnbouwwet tot taak heeft om te voorkomen dat als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld de veiligheid wordt geschaad. Een deel van de inwoners is zelf naast slachtoffer ook hulpverlener bij een operationele hulpdienst of de gezondheids- of maatschappelijke zorg. In de regio ontstaan steeds meer signalen dat zij hiervan problemen ondervinden.

Diverse onderzoeken hebben in de afgelopen jaren aandacht gevraagd voor het welzijn van de onze inwoners. De OvV publiceerde hierover in 2015 een rapport, waarin o.a. herstel van vertrouwen en inspraak van bewoners van Groningen hierover werd aanbevolen. In 2017 concludeerde de OvV in een opvolging van zijn rapport dat zijn aanbevelingen uit 2015 niet of onvoldoende waren nagekomen. De Kinderombudsman vroeg in 2017 nadrukkelijke aandacht voor de 30.000 kinderen in het gebied en stelde dat er te weinig aandacht is voor de kinderen en jongeren in het aardbevingsgebied¹⁹. Uit het onderzoek 'Aardbeving en Gezondheid 2016'²⁰ komt naar voren dat meer dan 110.000 inwoners in een huis met aardbevingschade wonen. Het onderzoek legt een directe relatie tussen de gevolgen van de gaswinning en nadelige gevolgen voor de gezondheid. In januari 2018 verscheen het rapport 'Gronings perspectief' waarin verontrustende cijfers werden gepresenteerd over de stressgerelateerde klachten bij 10.000 inwoners van Groningen als direct gevolg van meervoudige schade door bevingen en de afhandeling hiervan²¹. Op 6 juni 2018 is een

¹⁹ Vaste grond gezocht (*kinderen en jongeren in het aardbevingsgebied*), Kinderombudsman, 2017.

²⁰ Aardbevingen en Gezondheid 2016, gezondheidsmonitor GGD Groningen en Rijksuniversiteit Groningen, oktober 2017.

²¹ Gevolgen van bodembeweging voor Groningers (*ervaren veiligheid, gezondheid en toekomstperspectief 2016-2017*), Gronings Perspectief, 2018.

aanvullend onderzoek van Gronings Perspectief gepubliceerd dat is opgesteld naar aanleiding van de aardbeving in Zeerijp en de maatschappelijke impact heeft onderzocht²².

De Veiligheidsregio Groningen, verantwoordelijk voor het opstellen en bijhouden van het regionaal risicoprofiel, heeft aan de onderzoeksinstanties en aan de ministers van EZK en JenV op 12 juni 2018 per brief laten weten de veiligheidsrisico's als gevolg van de gaswinning in het regionaal risicoprofiel te verbreden en deze versneld te actualiseren.

In het bestuurlijk overleg van 2 juli 2018 is afgesproken dat Rijk en regio gaan werken aan een toekomstperspectief en dat hierin ook aandacht wordt besteed aan de sociale agenda van de regio. Wij zijn van mening dat ook de zorg voor onze inwoners en de (psychische) gezondheidsgevolgen die zij ondervinden van de ontwikkelingen in het aardbevingsgebied nadrukkelijk onderdeel van deze sociale agenda moeten gaan uitmaken.

Wij adviseren u:

29. De impact op sociale (on)veiligheid, de gezondheid en de maatschappelijke onrust mee te laten meewegen in uw instemmingsbesluit;
30. Net als bij de afhandeling van fysieke schade en versterking, maatregelen te treffen ten aanzien van de immateriële schade, zoals bijvoorbeeld hogere (psychische) zorgkosten;
31. Aan de regio voldoende middelen ter beschikking te stellen, zodat maatregelen getroffen kunnen worden voor een integrale aanpak van de demografische ontwikkeling, sociale veiligheid en de gezondheidssituatie in Groningen.

²² De maatschappelijke impact van de beving van Zeerijp (*ervaren veiligheid, gezondheid en toekomstperspectief*), Gronings Perspectief, 2018.

9. REGIONALE ECONOMISCHE IMPACT

Bovenop de hiervoor genoemde maatschappelijke en veiligheidseffecten heeft de (afbouw van de) gaswinning ook regionaal economische effecten. De ontwikkelingen in de gaswinning raken in versterkte en versnelde mate onze regionale economie (economische transitie) en versnelt de regionale uitdagingen voor de energietransitie. De economische impact komt niet aan de orde in voorliggende rapporten, maar heeft wel effecten op de lokale omgeving. Imagoschade, negatieve invloed op het vestigingsklimaat voor bedrijven en inwoners en negatieve invloed op bedrijfsinvesteringen zijn belangrijke directe effecten van de seismiciteit. Bedrijven kunnen te maken krijgen een negatief effect op hun bedrijfsvoering als zij geconfronteerd worden met schade of versterking aan hun bedrijfsgebouwen en/of installaties, reden waarom de afhandeling hiervan aanvullende aandacht behoeft. Deze negatieve effecten hebben opgeteld een negatief effect op de werkgelegenheid.

De reductie van het productieniveau leidt komende jaren tot aanvullende economische uitdagingen. Bovenop de negatieve effecten door aardbevingen komt de directe en indirecte werkgelegenheid van de gaswinning de komende jaren verder onder te staan druk. Dit geldt eveneens voor de werkgelegenheid bij de (chemische-) industrie die in de regio sterk afhankelijk is van aardgas. Deze ontwikkelingen raken aan de economische transitie en de energietransitie waar wij ons als regio in de komende jaren voor geplaatst zien.

Wij zijn van mening dat bovengenoemde ontwikkelingen een plaats moeten krijgen in het toekomstperspectief waarover Rijk en regio op 2 juli 2018 afspraken hebben gemaakt.

Wij adviseren u:

32. De regionale economische impact van de gaswinning te laten meewegen in uw instemmingsbesluit door via de nog te maken afspraken over het toekomstperspectief hiervoor voldoende middelen ter beschikking te stellen.

10.FYSIEKE EFFECTEN OP INDUSTRIE EN KRITISCHE INFRASTRUCTUUR

Naast de fysieke effecten op de woningen achten wij het van belang dat inzichtelijk is wat de fysieke effecten van seïsmiciteit zijn op de industrie en de kritische infrastructuur.

Wij onderschrijven het advies van de Tcbb²³, waarin zij aangeven dat voor het beoordelen van het totale risico ook de risico's gerelateerd aan industrie, infrastructuur en waterkeringen in kaart moeten worden gebracht.

In de afgelopen jaren zijn in opdracht van NCG of van het ministerie van EZK diverse onderzoeken hiertoe uitgevoerd. Daarnaast zijn werkgroepen onder regie van de NCG ingericht, waarin de effecten op o.a. industrie worden behandeld.

Echter is er naar ons oordeel nog steeds geen sprake van een landelijk integraal risicobeleid waartoe de noodzaak in ons vorige advies (2016) is omschreven.

Effecten op industrie

De werkgroep industrie van de NCG houdt zich bezig met de effecten van seïsmiciteit op BRZO-bedrijven en installaties ervan. Hierbij zijn modellen bekeken om te komen tot een goede risico-inschatting en gedeelde normering. De besprekingen hierover lopen momenteel. Het is van groot belang in verband met de veiligheid dat in het licht van de gasafbouw op korte termijn over de normering een toetsingskader wordt vastgelegd. Dit kader kan dan door de industrie gebruikt worden en door u bij de vaststelling van het winningsniveau.

Effecten op (water)infrastructuur

In de afgelopen periode is een aantal kritische dijkvakken nader onderzocht door de waterschappen. Waterschap Noorderzijlvest heeft voor zowel de primaire waterkering Eemshaven-Delfzijl als voor het Eemskanaal de gevolgen van een belasting door aardbevingen laten onderzoeken. Op basis van de huidige Probabilistic Seismic Hazard Analysis (PSHA) is wel schade te verwachten maar is geen sprake van een vergroot overstromingsrisico en zijn er dus geen aanvullende maatregelen nodig. Met de huidige PSHA's is geconcludeerd dat keringen in de stad Groningen en de Electraboezem geen hoger risico lopen. Voor de primaire keringen geldt dat uit onderzoek blijkt dat er geen extra versterking nodig is. Er zijn kleidepots ingericht als mitigatiemaatregel.

Bij kunstwerken speelt niet alleen het risico van ongelijke zetting een rol, maar kan door verweking de grond onder het kunstwerk ook inklinken. Dit resulteert in een holle ruimte onder of naast het kunstwerk. Tijdens extreem hoogwatersituaties kan zich hierdoor versneld een situatie van "piping" voordoen. Bij dat proces spoelt zand onder het kunstwerk vandaan wat uiteindelijk kan resulteren in een open verbinding met het buitenwater en desastreuze gevolgen kan hebben voor de stabiliteit van het kunstwerk en het aangrenzende dijkvak.

Ook is tot op heden de impact van zettingen en aanvullende belasting van het beton van persleidingen onduidelijk. Rioolpersleidingen zijn van vitaal belang voor de leefbaarheid in de regio.

²³ Tcbb-advies inzake adviesverzoek verzoek tot aanpassing op winningsplan Groningenveld d.d. 10 juli 2018, TCBB/18174443.

Uit de probabilistische hazard-assessment blijkt de aardbevingsdichtheid zich op termijn te verschuiven²⁴ (zie paragraaf 4.3 en 4.4). De verschuiving levert onduidelijkheid en mogelijk risico's op voor andere dijkvakken langs het Eemskanaal en het Winschoterdiep.

Wij concluderen dat (toekomstige) aardbevingen aan de waterbeheerinfrastructuur weliswaar schade kunnen aanrichten, maar vanwege inmiddels getroffen voorzieningen de essentiële beschermende werking van die infrastructuur (waterveiligheid) in geval van aardbevingen gehandhaafd blijft. Verschuiving van de aardbevingsdichtheid levert mogelijk aanvullende risico's op voor keringen (incl. kunstwerken) langs het Eemskanaal, Stad en Electraboezem en het Winschoterdiep.

Effecten overige kritische infrastructuur en onderlinge afhankelijkheden

Naast de effecten op de (water)infrastructuur, behoren ook de telecom-, data-, elektriciteit- en gasnetwerken tot kritische infrastructuur. Tevens is de bereikbaarheid in het gebied via wegen of spoor van groot belang.

Diverse verantwoordelijke instanties hebben onderzoek gedaan of laten doen naar de aardbevingsbestendigheid van het eigen netwerk. Bij de voorbereiding van de aardbevingsoefening van de Veiligheidsregio Groningen in november 2018 zijn inmiddels tientallen van deze instanties betrokken. Een werksessie voor het scenario op 25 juni jl. leverde op dat er bij een zware aardbeving nog veel onzekerheden bestaan bij de instanties zelf over de daadwerkelijke effecten, maar ook dat de onderlinge afhankelijkheid hiervan groot is. De Veiligheidsregio verzamelt momenteel alle bekende informatie en brengt onderlinge afhankelijkheden in kaart.

Wij adviseren u:

33. Zo spoedig mogelijk het toetsingskader voor de normering van de industrie vast te stellen en deze mee te wegen in uw instemmingsbesluit;
34. Vanwege de onzekerheden van de aardbevingsbestendigheid op de kritische (water) infrastructuur, het voorzorgprincipe, zoals gedefinieerd door de OvV, expliciet en transparant te betrekken bij uw instemmingsbesluit;
35. Aanvullend onderzoek te laten uitvoeren naar de waterkeringen indien de bevingscontouren en PSHA's aanzienlijk wijzigen of verschuiving van de aardbevingsdichtheid op kan treden;
36. Risico's die optreden vanwege cumulatieve effecten van verstoring van kritische infrastructuur en de onderlinge afhankelijkheden hiervan in beeld te laten brengen door NAM en deze mee te wegen in uw instemmingsbesluit.

²⁴ Technical Addendum, Part III, Hazard, figuren 7.3 t/m 7.6

11. MEET- EN REGELPROTOCOL (MRP)

In uw nota naar aanleiding van het verslag over het wetsvoorstel minimaliseren gaswinning Groningen van 22 juni 2018 geeft u aan dat de grondslag voor het MRP opgenomen is in de Mijnbouwwet en dat elementen uit het MRP verder uitgewerkt gaan worden in de Mijnbouwregeling. Wij zien uw voorstel hiervoor met belangstelling tegemoet en gaan ervan uit dat de regionale overheden betrokken worden bij het vaststellen van passende signaalparameters voor de toekomst (conform het advies van de Mijnraad 2016 en het advies van SodM van 30 juli 2017).

Echter op dit moment is deze wetgeving nog niet van kracht. Voor het komende gasjaar vinden wij het van belang dat het MRP voldoende duidelijkheid blijft bieden aan wie wanneer actie moet ondernemen. Het is daarom van belang dat u voorwaarden aan het besluit verbindt die enerzijds voldoende borging bieden voor deze duidelijkheid maar die ook voldoende flexibel zijn om in te spelen op de door u aangekondigde veranderingen.

Wij verwachten dat u hieraan ook verbindt dat er een halfjaarlijkse analyse van de ontwikkeling van de seismiciteit wordt geleverd en dat de parameters voor schade uit het protocol nader worden uitgewerkt (advies SodM 2017).

Tenslotte onderschrijven wij het advies van de Tcbb van 10 juli 2018 waarin zij u adviseert om het MRP volledig te benutten onder andere door beter gebruik te maken van de beschikbare metingen om na te gaan in hoeverre de werkelijkheid overeenkomt met de uitgangspunten in de diverse modellen.

Wij adviseren u:

37. Voorwaarden te verbinden aan uw besluit om een goede werking van het MRP komend gasjaar te garanderen;
38. De regionale overheden te betrekken bij het jaarlijks vaststellen van de signaalparameters (conform het advies van de Mijnraad 2016 en het advies van het SodM van 30 juli 2017).

Verzonden: Woensdag 3 oktober 2018 18:10
Onderwerp: Zienswijzeformulier
Gaswinning Groningen - Instemmingsbesluit 2018

Aanspreekvorm:
Aanspreektitel:
Achternaam:
Voorvoegsel(s):
Voorletters:
Straat: Postbus
Huisnummer: 24
Postcode: 9790 AA
Woonplaats: TEN BOER
Telefoonnummer:
E-mailadres:
Als: Organisatie
Organisatie: Gemeente Ten Boer, College van Burgemeester en Wethouders

Reactie



Afdeling Ruimtelijk Beleid & Ontwerp

Bureau Energieprojecten
Inspraakpunt Gaswinning Groningen
Postbus 248
2250 AE VOORSCHOTEN

Bezoekadres
H. Westerstraat 24

Postadres
Postbus 7
9790 AA Ten Boer

Telefoon
(050) 302 88 88

Telefax
(050) 302 17 00

E-mailadres
gemeente@tenboer.nl

Bank
028.50.01.272

IBAN
NL55BNGH0285001272
BIC: BNGHNI2G
BTW-nr.001220615
KvK-nr. 01183249

Behandeld door

Datum 03-10-2018

Bijlagen 2

Kenmerk TB18.7157463

Informatie

Tel. 14050

Onderwerp Zienswijze ontwerp-instemmingsbesluit Groningen Gasveld 2018-2019

Geachte heer, mevrouw,

Hierbij zenden wij u onze zienswijze op het ontwerp-instemmingsbesluit gaswinning Groningenveld 2018-2019 dat op 24 september 2018 is gepubliceerd.

Zoals in de zienswijze is opgenomen dienen wij deze zienswijze mede in namens de gemeenteraad van de gemeente Ten Boer alsmede de rechtspersoon gemeente Ten Boer.

Wij vertrouwen erop dat u onze zienswijze behandelt conform de relevante bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht en de overwegingen uit onze zienswijze transparant meeweegt in het instemmingsbesluit.

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en wethouders van Ten Boer


de burgemeester
F. de Vries


de loco-secretaris
C.P. Kegelaar

VOORSTEL AAN B&W

| | | | | |
|---|---|-----------------------------|---------|------------------------|
| Datum: | 02-10-2018 | Betreft ingekomen stuk van: | Reg.nr. | |
| Onderwerp: | Zienswijze ontwerpinstemmingsbesluit Groningen Gasveld 2018-2019 | | | |
| Opsteller: | M.A. Philippart | | | |
| Afdeling: | B&O | d.d. | paraaf. | |
| Voor akkoord: | Beleidsregisseur | | | S B W W |
| Voor gezien: | Secretaris | | | Akkoord |
| Voor gezien: | Portefeuillehouder | | | Bespreken |
| | | | | V.k.a. |
| Andere betrokken beleidssectoren: <input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> n.v.t. | Naam (ini.) | d.d. | paraaf | Datum B&W vergadering: |
| Beleidsregisseur Welzijn | | | | Agendapunt: |
| Beleidsregisseur Ruimte | | | | |
| Regisseur aardbevingen en gebiedsversterkingsplannen | | | | |
| Advies: | 1. De zienswijze ontwerp-instemmingsbesluit Groningen Gasveld 2018-2019 vast te stellen. 2. De zienswijze zowel door het college van B&W, als de gemeenteraad, als de gemeente als rechtspersoon in te dienen. 3. De zienswijze ter kennisname aan de gemeenteraad te sturen. | | | |
| Bestuursopdracht: Kruis aan wat van toepassing is | <input type="checkbox"/> Nee <input type="checkbox"/> Ja (Zie volgende pagina voor details) | | | |
| Kostendekking: | | | | |
| Handtekening controller: | | | | |
| Besluit: | | | | |
| Effecten voor de nieuwe gemeente: | | | | |
| Aanwijzingen voor de uitvoering: De termijn om zienswijzen te kunnen indienen eindigt op 4 oktober 2018 Gelet op besluitvorming op 2 oktober en de deadline van deze zienswijze op 4 oktober dient deze zienswijze bij voorkeur verzonden te worden via het digitale reactieformulier op de website van bureau energieprojecten. Daarnaast kan de zienswijze ook per brief worden verstuurd. | | | | |

| | |
|--|---|
| <p>Inleiding</p> | <p>Op 24 augustus 2018 heeft de minister van Economische Zaken en Klimaat het ontwerp-besluit voor het Groningenveld voor het gasjaar 2018-2019 gepubliceerd. Aanleiding voor dit ontwerpbesluit is de uitspraak van de Raad van State van 15 november 2017 waarbij het vorige besluit en aangepaste besluit zijn vernietigd. Voorafgaand aan dit besluit hebben wij op basis van de aanvullingen winningsplan van NAM, advies uitgebracht aan de minister.</p> <p>Wij vinden dat, met dit ontwerpbesluit, de minister voorbij gaat aan onder andere het advies van de Raad van State. Het zwaarwegend belang van zowel de objectieve als de subjectieve veiligheidsrisico's van onze inwoners, is onvoldoende in beeld gebracht en onvoldoende in de afweging betrokken. We hebben daarom een zienswijze opgesteld waarin we de verschillende gebreken van dit ontwerpbesluit nader toelichten. De zienswijze hebben we samen met onze regionale partners (gemeenten, provincie, waterschappen en veiligheidsregio) opgesteld.</p> |
| <p>Onderbouwing van het advies: Informatie / probleemanalyse (2) Beoogd effect: a) wat willen we? B) wanneer zijn we tevreden? (3) Beleidsmaatregelen: wat gaan we daarvoor doen? (4) Beschikbaar budget: wat mag het kosten? (5) Conclusie / advies (6)</p> | <p>Aanleiding is het door de minister opgestelde ontwerp-instemmingsbesluit over de gaswinning uit het Groningenveld. Het doel van de zienswijze is een besluit dat voldoende transparant en navolgbaar is en waaruit blijkt dat het zwaarwegend belang van onze inwoners in voldoende mate is meegewogen. Met het besluit van het kabinet om de gaswinning uit Groningen zo snel mogelijk te beëindigen is deze doelstelling uit onze vorige zienswijze niet meer nodig. Een veilig en verantwoorde gaswinning blijft echter overeind.</p> <p>De periode van de zienswijze is te kort om in voldoende mate de raad mee te nemen. Echter wil de raad nog gebruik kunnen maken van haar mogelijkheid om nog beroep tegen het besluit over de gaswinning te maken dienen zij een zienswijze te hebben ingediend. Het college kan besluiten om mede namens de gemeente als rechtspersoon en de gemeenteraad de zienswijze in te dienen. Conform de gemeentewet (art 160, 1e lid, onder f) heeft het college zonder meer de bevoegdheid om (o.a.) namens de raad beroep in te stellen "tenzij de raad, voor zover het de raad aangaat, in voorkomende gevallen anders beslist". In uw besluitvorming over de vorige zienswijze (gaswinningsbesluit 2016) hebben we dit op dezelfde manier opgevangen zoals we dat nu in dit besluit voorstellen.</p> <p>Deze zienswijze is in de kopgroep regio voorbereid en op 21 september jl besproken in AB regio. De tijdens het overleg gemaakte opmerkingen zijn nog verwerkt evenals de opmerkingen die, de door de kopgroep ingeschakelde, advocaat) zijn gemaakt. Deze zienswijze is als blauwdruk aan alle gemeenten in de provincie Groningen, de provincie, beide Waterschappen als de Veiligheidsregio verstuurd.</p> |
| <p>Communicatie: Met wie al gecommuniceerd? Met wie moet het nog? Via welke middelen (brief, advertentie, info-bijeenkomst, persbericht, interne communicatie)? Wanneer? Waarom geen communicatie?</p> | <p>Door de kopgroep is een gezamenlijk persbericht voorbereid.</p> |
| <p>Financiële aspecten van het advies: Dekking. Subsidies. Over-onderschrijding. M.I.P. Inkomsten</p> | |
| <p>Juridische aspecten: Wettelijke basis. Bezwaar – beroep. Handhaving. Hoorzitting. Dwangsom</p> | <p>263 van 513</p> |

| | |
|---|---|
| Vervolgprocedure Presidium, Raadscommissie, Raad, OR e.d. | Op 2 november 2018 zal de minister zijn instemmingsbesluit publiceren. Wij zullen als kopgroep dan wederom een advies uitbrengen aan AB-regio over het vervolg (wel of niet beroep aantekenen). |
| Bijlagen Kruis aan wat van toepassing is | <input type="checkbox"/> Ingekomen brief van <input checked="" type="checkbox"/> Ontwerp uitgaande brief <input checked="" type="checkbox"/> Persbericht (<i>volgt in nazending</i>) <input type="checkbox"/> Formele publicatie <input type="checkbox"/> Informatieve notitie voor de raad/commissie <input type="checkbox"/> Kadernotitie / opiniërende notitie voor de raad <input type="checkbox"/> Raadsvoorstel + ontwerp-besluit <input type="checkbox"/> Overige |

Zienswijze

Op ontwerp-instemmingsbesluit Groningen gasveld 2018-2019

Van de gemeente Ten Boer

Inhoud

| | | |
|--------|--|----|
| 1. | Inleiding..... | 2 |
| 2. | Veiligheid..... | 4 |
| 2.1 | Hanteren breed veiligheidsbegrip..... | 4 |
| 2.2 | Objectieve veiligheid..... | 4 |
| 2.2.1. | Toetsingskader objectieve veiligheidsrisico's..... | 4 |
| 2.2.2 | Veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen..... | 5 |
| 2.2.3 | Veiligheid (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve risico's..... | 6 |
| 2.3 | Subjectieve veiligheid..... | 8 |
| 2.3.1 | Sociale veiligheid, gezondheid, maatschappelijke onrust en grondrechten..... | 8 |
| 2.3.2 | Schade..... | 9 |
| 3. | Productie en seismiciteit..... | 12 |
| 3.1 | Productieniveau..... | 12 |
| 3.2 | Productieverdeling..... | 13 |
| 4. | Onzekerheden en overige omissies..... | 15 |
| 4.1 | Ontbrekende zaken..... | 15 |
| 4.2 | Omgaan met onzekerheden..... | 15 |
| 4.3 | Continuïteit in onderzoeken..... | 16 |
| 4.4 | Meet en Regelprotocol en HRA..... | 17 |

1. Inleiding

Op 24 augustus 2018 heeft u het ontwerpbesluit voor het Groningenveld voor het gasjaar 2018-2019 gepubliceerd. Aanleiding voor dit ontwerp is de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 15 november 2017¹ (verder: de ABRvS) waarbij uw vorige besluit en aangepaste besluit zijn vernietigd. Samengevat vindt de ABRvS dat uw besluiten onzorgvuldig tot stand zijn gekomen en niet goed zijn gemotiveerd.

Een belangrijke onderlegger onder het voorliggend ontwerpbesluit is het kabinetsbesluit van 29 maart 2018 om de gaswinning in Groningen zo snel mogelijk te beëindigen. Hiermee biedt het kabinet perspectief voor de toekomstige veiligheid van onze inwoners. In uw ontwerpbesluit zet u voor het komende gasjaar de eerste stap.

Toch zien wij aanleiding om een zienswijze in te dienen. Wij vinden nog steeds dat veiligheid van onze inwoners onvoldoende in beeld is en gewaarborgd. Zoals de ABRvS aangeeft gaat het bij veiligheid om meer dan objectieve veiligheid. Wij hanteren in deze zienswijze het door de Onderzoeksraad voor de Veiligheid (verder OvV) gebruikte brede veiligheidsbegrip. Wij verwachten - met de uitspraak van de ABRvS in gedachten - dat u zowel aan de objectieve als aan de subjectieve veiligheidsrisico's voor onze inwoners een zwaarwegend belang hecht.

Daarnaast vinden wij dat essentiële informatie ontbreekt. Wij hebben u in ons advies van 24 juli 2018 handreikingen gedaan om tot een (ontwerp)instemmingsbesluit te komen dat leidt tot transparantie en navolgbaarheid. Wij hebben hierbij onder meer aansluiting gezocht bij het nog vast te stellen artikel 52d lid 2 van het wetsvoorstel Wijziging van de Gaswet en de Mijnbouwwet betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld.

In de afweging in uw ontwerpbesluit bent u uitgebreid ingegaan op de belangen van leveringszekerheid. Die belangen zijn inzichtelijk gemaakt met behulp van het rapport van het Instituut voor veiligheid- en crisismanagement (COT). Daarentegen zijn de belangen, met betrekking tot de maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de winning van gas uit het Groningenveld, niet meegenomen in uw afweging. Ondanks ons advies bent u niet ingegaan op de impact op sociale (on)veiligheid, de gezondheid en de maatschappelijke onrust en daarmee niet op de maatschappelijke ontwrichting. Wij zijn van mening dat dit punt in uw definitieve besluit alsnog expliciet, inzichtelijk en navolgbaar moet worden gemaakt.

In Groningen is sprake van een fors gebrek aan vertrouwen en speelt het gevoel van onveiligheid een zwaarwegende rol. Wij hechten daarom zeer aan goede motiveringen onder het te nemen instemmingsbesluit omdat dit bijdraagt aan het herstel van vertrouwen bij ons als overheid maar vooral bij de inwoners van onze provincie. Uw instemmingsbesluit voor het niveau van gaswinning moet transparant en navolgbaar zijn voor iedereen. Uw besluit moet het vertrouwen geven dat de belangen van onze inwoners zwaar zijn meegewogen.

Daarnaast willen we met deze zienswijze erop aandringen dat ook toekomstige besluitvorming voldoende transparant wordt. Het gaat hierbij om de noodzaak dat onzekerheden verder verkleind

¹ ECLI:NL:RVS:2017:3156

worden en dat alle risico's in beeld worden gebracht en het 'niet meer winnen dan nodig' optimaal transparant is.

Omdat wij de door ons gegeven adviezen onvoldoende terug zien in uw ontwerpbesluit sluiten wij het door ons gegeven advies bij deze zienswijze, zodat u afwijkingen hiervan in uw definitieve instemmingsbesluit kunt overnemen of motiveren.

Tevens verzoeken wij u overeenkomstig artikel 3:50 Algemene wet Bestuursrecht (Awb) voor elk advies(onderdeel) van uw adviseurs aan te geven wat u wel of niet van hun advies overneemt en waarom u zaken naast zich neerlegt.

In deze zienswijze geven wij aan hoe u naar onze mening uw ontwerp-instemmingsbesluit dient aan te passen. Wij onderbouwen dit per thema. Onze zienswijze is gericht op het ontwerpbesluit, zoals deze is gepubliceerd waarbij paragraaf 1 t/m 7 integraal onderdeel uitmaken van het besluit dat in paragraaf 8 wordt verwoord.

Deze zienswijze wordt zowel naar voren gebracht door Burgemeester en Wethouders, de Gemeenteraad alsmede als rechtspersoon van de gemeente Ten Boer.

Wij vertrouwen erop dat u onze zienswijze behandelt conform de relevante bepalingen van de Awb en de overwegingen uit onze zienswijze (aangevuld met ons advies) transparant meeweegt in uw instemmingsbesluit.

2. Veiligheid

2.1 Hanteren breed veiligheidsbegrip

Wij hanteren voor veiligheid het brede veiligheidsbegrip zoals ook de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) dit in zijn rapport van 2015 heeft gedefinieerd. In deze zienswijze splitsen wij het begrip veiligheid daarom net als de OvV² in objectieve veiligheid (uitblijven van lichamelijk letsel als gevolg van aardbevingen) en subjectieve veiligheid (de gemoedsrust van de inwoners bij een dreigende verstoring van het woongenot en de hieruit voortvloeiende gezondheidsrisico's). Ook de ABRvS hanteert een breder veiligheidsbegrip zoals grondrechten op leven, privacy en het ongestoord genot van het eigendom en verbindt hier een zware motiveringsplicht aan. De Mijnraad adviseert u tevens in het advies van 30 juli 2018, waarin wordt verwezen naar het advies van 10 juni 2016, nadrukkelijk aandacht te hebben voor dit brede veiligheidsbegrip. De onderzoeken dienen zich te verbreden van een puur kwantitatieve benadering van het risico op overlijden naar methodes om, al dan niet kwantitatief, het risico op schade en maatschappelijke onrust systematisch in de besluitvorming mee te nemen. In het ontwerpbesluit zien wij deze verbrede benadering en aandacht voor veiligheid in brede zin niet terug. Dat vinden wij onbegrijpelijk omdat zowel Mijnraad als ABRvS u expliciet hebben opgedragen c.q. geadviseerd om dat wel te doen. U toetsingskader is breder dan alleen de instemmingsgronden van art. 36 Mijnbouwwet.

Wij vinden dat u:

1. in uw toetsing en afweging dit brede veiligheidsbegrip dient te hanteren.

2.2 Objectieve veiligheid

2.2.1. Toetsingskader objectieve veiligheidsrisico's

Om te kunnen toetsen of het risico van de gaswinning in Groningen aanvaardbaar is zal eerst bekend moeten zijn wat het risico is en op welke termijn mitigerende maatregelen (w.o. versterking) mogelijk zijn. Om dit te kunnen doen hebben wij vanaf 2015 meerdere malen gewezen op het ontbreken van een integraal risicobeleid waarin niet alleen de norm is opgenomen maar ook het beoordelings- en toetsingskader om aan te tonen dat wel of niet aan de norm wordt voldaan en de termijn waarop maatregelen genomen moeten zijn.

Op basis van de toelichting bij uw ontwerpbesluit concluderen wij dat ook nu nog voor een groot deel dit integrale risicobeleid ontbreekt terwijl u in uw brief van 2 mei 2016 heeft aangegeven dat begin 2017 sprake moet zijn van een consistent risicobeleid. Zo kennen wij nog steeds niet het volledige risicobeleid (norm, beoordelingskader en/of termijn) voor infrastructuur, waterkeringen, industrie en de cumulatieve aspecten.

Als voorbeeld noemen we de industrie waar een norm en beoordelingskader beschikbaar zijn. Er is echter geen termijn gesteld waarbinnen maatregelen getroffen moeten worden. Daarmee is op dit onderdeel uw risicobeleid niet compleet.

² OvV, *Aardbevingsrisico's in Groningen. Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over de gaswinning (1959-2014)*, februari 2015. <https://www.onderzoeksraad.nl/uploads/phase-docs/843/33ef77ab629erapport-gaswinning-groningen-nl-interactief.pdf?s=E0756C2B6D546B97171777E75CF24E38F84398AB>.

Wij vinden dat u:

2. zolang het volledig risicobeleid (norm, beoordelingskader en termijn) ontbreekt, u niet alle relevante feiten en belangen (de effecten) heeft onderzocht en meegewogen;
3. zo spoedig mogelijk tot een integraal risicobeleid moet komen.

2.2.2 Veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen

De ABRvS heeft duidelijk gemaakt dat daar waar het gaat om veiligheidsrisico's rondom grondrechten het van belang is om goede inschattingen te hebben van de mogelijke risico's. Dat kan bijvoorbeeld door bij de onderzoeken uit te gaan van marges of van een worst-case situatie. Bovendien brengen aard en schaal van de gevolgen van de gaswinning voor de grondrechten met zich mee dat er hoge eisen worden gesteld aan de motivering van het instemmingsbesluit.

In 2017 constateerde de ABRvS ook dat er geen duidelijkheid was over de aantallen te versterken gebouwen, de voortgang van de versterking of de termijn waarbinnen de versterking daadwerkelijk is afgerond. Afronding is van belang voor de onderbouwing van de gaswinning omdat dan is voldaan aan de veiligheidsnorm.

In de toelichting op uw ontwerpbesluit constateert u dat op korte termijn maatregelen moeten worden genomen voor gebouwen met een groter risico dan 10^{-4} per jaar. Deze gebouwen zijn er volgens de berekeningen van de NAM niet meer. Vervolgens concludeert u dat de 'gaswinning op het huidige niveau voldoet aan het risicobeleid, mits alle gebouwen met een individueel risico tussen 10^{-4} en 10^{-5} per jaar tijdig worden versterkt tot het niveau van de veiligheidsnorm'.

In uw eindconclusie constateert u dat het individueel risico in het gasjaar 2018-2019 in overeenstemming is met de norm van de commissie Meijdam en het kabinet, en u dit voor het gasjaar 2018-2019 aanvaardbaar acht.

Wij delen deze eindconclusie niet omdat uw toetsing onvolledig en onjuist is.

Wij vinden dat u de risico's niet op een juiste wijze toetst. Het kabinet heeft de veiligheidsnorm vastgesteld op een individueel risico van 10^{-5} per jaar. Dit is de norm waar aan u de risico's aan moet toetsen. U toetst nu aan het tijdelijke veiligheidsniveau van 10^{-4} per jaar dat bedoeld is om de periode vast te stellen waarbinnen mitigerende maatregelen getroffen moeten worden. Het risiconiveau van 10^{-4} per jaar zegt alleen iets over de snelheid waarmee maatregelen genomen moeten worden en niet of wel of niet voldaan wordt aan de veiligheidsnorm.

Wij concluderen dat er nog steeds geen duidelijkheid is over het aantal gebouwen dat niet aan de veiligheidsnorm voldoet en dus versterkt moet worden. Ook hebben we geen zicht op hoe deze aantallen zich zullen ontwikkelen, afhankelijk van de ontwikkeling van de seismiciteit.

De gebouwen in onze provincie zijn nog steeds niet veilig en onze inwoners weten al vanaf 2012 (beving in Huizinge) dat ze minder veilig zijn dan in de rest van Nederland. Dat is door de commissie Meijdam in 2015 bevestigd. Het kabinet heeft vervolgens besloten dat de inwoners in Groningen net zo veilig moeten kunnen wonen als in de rest van Nederland en dat heeft geresulteerd in de veiligheidsnorm van 10^{-5} per jaar. Omdat de versterking niet per direct in zijn geheel gerealiseerd kon worden heeft het kabinet besloten dat inwoners maximaal 5 jaar een hoger risico mogen lopen dan

10^{-5} per jaar. Voor inwoners die een hoger risico lopen dan 10^{-4} per jaar moeten op veel kortere termijn maatregelen worden getroffen.

Wij vinden dat u er onterecht vanuit gaat dat aan de voorwaarde voor veiligheid - namelijk tijdige versterking - is voldaan. U geeft aan dat de versterking binnen bestuurlijk vastgestelde termijn moet plaatsvinden. Dit terwijl wij in het Meerjarenprogramma aardbevingsbestendig en kansrijk Groningen (MJP) hebben afgesproken dat het moment van inspectie de start van de versterking inluidt en de versterking binnen vijf jaar vanaf het inspectiemoment gerealiseerd moet zijn. Het ontwerpbesluit is getoetst aan de resultaten van de Hazard Risk Assessment (HRA). Dat geeft geen duidelijkheid over wanneer de termijn van 5 jaar ingaat en eindigt omdat bij de HRA geen sprake is van inspecties. Op grond van de HRA kunnen ook geen individuele gebouwen worden geïdentificeerd waarmee voor bewoners ook niet bekend is of er tijdig wordt versterkt.

Bovendien staan we aan het begin van nog steeds een grootschalige versterkingsopgave. We verwachten niet dat de versterkingsopgave binnen de looptijd van dit besluit is gerealiseerd. Daarmee wordt dus komend gasjaar geen wezenlijke afname van het risico voor de veiligheid van omwonenden gerealiseerd.

Wij vinden ook dat uw toets onvolledig is omdat u de risico's van de volledige bandbreedte van de productie (zie 3.1.) niet in beeld heeft gebracht en dus ook niet afgewogen heeft. NAM doet namelijk wel berekeningen voor de scenario's van een warm, gemiddeld en koud jaar, maar niet voor een hoger productieniveau als gevolg van een geringere stikstofconversie en onvoorziene omstandigheden. Dat staat u in uw instemmingsbesluit wel toe.

Wij vinden dat u niet alleen de bandbreedte maar ook de onzekerheden binnen de berekeningen van de veiligheidsrisico's onvoldoende heeft meegewogen in uw besluit (zie 3.1 en 4.2). Daarmee heeft u geen gehoor gegeven aan het advies van de ABRvS om uit te gaan van een worst-case situatie.

Wij vinden dat u:

4. de risico's voor de veiligheid van inwoners in en rondom gebouwen volledig in beeld moet hebben;
5. deze veiligheidsrisico's moet toetsen aan de enige veiligheidsnorm, namelijk 10^{-5} ;
6. in uw besluit deze risico's als gevolg van onzekerheden en bandbreedte in voldoende mate moet meewegen;
7. in uw besluit moet aangeven vanaf welk moment de termijn ingaat en eindigt om te voldoen aan de veiligheidsnorm van 10^{-5} ;
8. in uw besluit de voortgang van de versterkingsoperatie moet meewegen.

2.2.3 Veiligheid (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve risico's

Wij constateren dat u in afwijking van de adviezen van de Tcbb en de Mijnraad, niet volledig bent in wat de veiligheidsrisico's zijn met betrekking tot (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve risico's (ketenrisico's). U heeft deze risico's slechts ten dele in beeld gebracht, niet getoetst of niet kunnen toetsen aan risicobeleid hierover en vervolgens niet in uw afweging meegenomen.

De OvV verstaat onder het voorzorgprincipe “de manier van omgaan met onzekerheid: het onderkennen van onzekerheden, daarover communiceren en in samenspraak met de risicodragers en deskundigen zoeken naar manieren van beheersing van het risico”. Dit voorzorgprincipe komt ons inziens onvoldoende tot uiting in het ontwerpbesluit. Hierbij gaat het om de onzekerheden die er zijn voor de volledige bandbreedte van de toegestane productie en binnen de berekeningswijze voor de waterveiligheid, de veiligheid van overige kritische infrastructuur en de veiligheid van de industrie. Weliswaar heeft u een HRA laten opstellen en bent u van plan dit jaarlijks te laten doen, maar de HRA gaat niet over de effecten van gaswinning op kritische (water)infrastructuur en de industrie.

Uit onderzoek blijkt dat de huidige en verwachte effecten van aardbevingen en bodemdaling (door gaswinning) op waterkeringen en kunstwerken op dit moment minimaal te noemen zijn. Niettemin is er nog sprake van grote onzekerheid over de cumulatieve effecten van aardbevingen- en bodemdaling en de risico's die dat mogelijk oplevert voor de waterveiligheid, de veiligheid van overige kritische infrastructuur en de veiligheid van de industrie in de regio Groningen en in de rest van Nederland. Dat u voornemens bent de gaswinning af te bouwen, doet daar niet aan af. U heeft aangekondigd dat u, voordat het instemmingsbesluit wordt genomen, terug komt op de cumulatieve effecten (mede op basis van een advies van het hooglerarenpanel). Wij verwachten dat u de uitkomsten van het onderzoek naar de cumulatieve effecten meeweegt en aangeeft binnen welke termijn u welke maatregelen neemt

Wij volgen overigens Mijnraad niet in haar advies dat niet NAM maar een overheidsorgaan dit onderzoek moet gaan uitvoeren. NAM is als vergunninghouder en uitvoerder van het winningsplan gehouden om risico's in kaart te brengen. Dit geldt ook voor de mogelijke cumulatieve effecten. Voor de Veiligheidsregio Groningen is het in beeld hebben van deze risico's en cumulatieve effecten belangrijke input bij het opstellen van het regionaal risicoprofiel.

Voorts bent u in uw ontwerp-instemmingsbesluit niet ingegaan op ons advies om aanvullend onderzoek uit te laten voeren naar de veiligheid van de waterkeringen indien de bevingscontouren en Probabilistic Seismic Hazard Analysis (PSHA) aanzienlijk wijzigen of verschuiving van de aardbevingsdichtheid op zal treden. U dient voordat u tot een definitief besluit komt uitsluitel te geven of wijziging van bevingscontouren en PSHA te verwachten zijn en indien die mogelijkheid zich voordoet in het instemmingsbesluit NAM te verplichten bij aanzienlijke wijziging van de bevingscontouren en PSHA aanvullend onderzoek te laten doen naar de waterveiligheidsrisico's om daarop mogelijke mitigerende maatregelen te nemen.

U verwijst naar twee rapporten uit 2017 (NAM, *Overzicht Voornaamste Risico's Industriële Installaties, Infrastructuur en waterkeringen*; en het rapport van Antea, *Kwalitatieve risicoanalyse infrastructuur Groningen*). Deze rapporten zijn beschrijvend van aard en geven geen duidelijkheid over welke daadwerkelijke risico's voor onze regio nu aan de orde zijn. U heeft dus niet alle risico's in beeld.

Wij vinden dat u:

9. de risico's voor de veiligheid van inwoners met betrekking tot (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve effecten volledig in beeld moet hebben;
10. een volledig toetsingskader (norm, kader en termijn) voor deze risico's moet hebben om te kunnen toetsen;

11. dat u in uw besluit deze risico's als gevolg van onzekerheden en bandbreedte in voldoende mate moet meewegen;
12. in uw besluit de voortgang van de mitigerende maatregelen moet meewegen.

2.3 Subjectieve veiligheid

2.3.1 Sociale veiligheid, gezondheid, maatschappelijke onrust en grondrechten

Wij hebben in ons advies met nadruk aangegeven dat de veiligheidsrisico's zich niet beperken tot de seismische dreiging (en daaraan verbonden versterking) en tot de risico's met betrekking tot leveringszekerheid.

De impact door de gaswinning heeft geleid, en leidt nog steeds tot grote zorgen over sociale (on)veiligheid, gezondheidseffecten en maatschappelijke onrust. Recent werd bijvoorbeeld uiting gegeven aan maatschappelijke onrust: eind augustus vond in de regio een meerdaagse demonstratie plaats, waarbij 'burgerlijke ongehoorzaamheid' het thema was en werd toegewerkt naar een zitactie van enkele honderden demonstranten uit binnen- en buitenland bij een tankenpark van NAM in Farmsum.

Diverse onderzoeken hebben gevolgen van de gaswinning over het welzijn van onze inwoners laten zien. De OvV publiceerde hierover in 2015 een rapport, waarin o.a. herstel van vertrouwen en inspraak van bewoners van Groningen hierover werd aanbevolen. In 2017 concludeerde de OvV in een opvolging van zijn rapport dat zijn aanbevelingen uit 2015 niet of onvoldoende waren nagekomen. De Kinderombudsman vroeg in 2017 nadrukkelijke aandacht voor de 30.000 kinderen in het gebied en stelde dat er te weinig aandacht is voor de kinderen en jongeren in het aardbevingsgebied³. Uit het onderzoek 'Aardbeving en Gezondheid 2016'⁴ komt naar voren dat meer dan 110.000 inwoners in een huis met aardbevings schade wonen. Het onderzoek legt een directe relatie tussen de gevolgen van de gaswinning en nadelige gevolgen voor de gezondheid. In januari 2018 verscheen het rapport 'Gronings perspectief', waarin verontrustende cijfers werden gepresenteerd over stress-gerelateerde klachten bij 10.000 inwoners van Groningen als direct gevolg van meervoudige schade door bevingen en de afhandeling hiervan⁵. Op 6 juni 2018 is een aanvullend onderzoek van Gronings Perspectief gepubliceerd dat is opgesteld naar aanleiding van de aardbeving in Zeerijp en de maatschappelijke impact heeft onderzocht⁶.

De ABRvS heeft geoordeeld dat u in uw instemmingsbesluit moet beoordelen of, ter bescherming van het recht op leven, het recht op respect voor het privéleven en de woning en het recht op eigendom, (verdere) beperkingen aan de gaswinning moeten worden voorgeschreven. Uw afweging dient blijk te geven van een redelijk evenwicht tussen enerzijds de door die grondrechten beschermde belangen van burgers en anderzijds de betrokken algemene belangen. In de afweging in uw ontwerpbesluit gaat u volledig voorbij aan de fundamentele rechten van de omwonenden, te weten artikel 2 en 8 EVRM en artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM (recht op leven, recht

³ Vaste grond gezocht (*kinderen en jongeren in het aardbevingsgebied*), Kinderombudsman, 2017.

⁴ Aardbevingen en Gezondheid 2016, gezondheidsmonitor GGD Groningen en Rijksuniversiteit Groningen, oktober 2017.

⁵ Gevolgen van bodembeweging voor Groningers (*ervaren veiligheid, gezondheid en toekomstperspectief 2016-2017*), Gronings Perspectief, 2018.

⁶ De maatschappelijke impact van de beving van Zeerijp (*ervaren veiligheid, gezondheid en toekomstperspectief*), Gronings Perspectief, 2018.

op privéleven en wonen en recht op eigendom). De enkele vaststelling van uw voornemen de gaswinning af te bouwen doet onvoldoende recht aan het bovenstaande oordeel van de ABRvS.

Tevens gaat u in de afweging in uw ontwerpbesluit volledig voorbij aan de rechten van kinderen. U dient in overeenstemming met het VN-Kinderrechtenverdrag in uw besluit het belang van het kind een eerste overweging te laten zijn. Kinderen hebben ook het recht op leven en op een ongestoorde ontwikkeling (conform artikel 6 van VN-Kinderrechtenverdrag). Deze belangen die tot uitdrukking worden gebracht door de Kinderombudsman in haar rapport 'Vaste grond gezocht'⁷ zijn niet meegewogen in uw afweging, noch heeft u kinderen die in de regio woonachtig zijn, conform artikel 12 van het VN-Kinderrechtenverdrag laten participeren in uw besluitvorming. U dient derhalve in uw afweging heel goed te motiveren dat andere belangen zwaarder wegen dan het belang van de kinderen, die dagelijks te kampen hebben met het gevoel van onveiligheid. Hoe kunt u voorkomen dat u met uw besluit de ontwikkeling van kinderen (conform artikel 6 van het VN-Kinderrechtenverdrag) schaadt?

Gelet hierop hanteert u in uw ontwerpbesluit een te beperkt begrip van veiligheid. U geeft aan dat de impact op sociale (on)veiligheid, gezondheid en maatschappelijke onrust heeft bijgedragen aan uw besluit om de gaswinning af te bouwen. U geeft niet aan wat de gevolgen van dit besluit zijn voor de subjectieve veiligheid en hoe u dat afweegt tegenover andere belangen.

Wij vinden dat u:

13. de gevolgen van gaswinning op subjectieve veiligheid in beeld moet brengen en moet afwegen ten opzichte van andere belangen;
14. in uw afweging duidelijk moet maken in hoeverre u voorkomt dat u artikel 2 en 8 EVRM en artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM schendt;
15. in uw afweging kenbaar het belang van het kind, zoals verwoord in het rapport van de Kinderombudsman, en zoals vereist door artikel 3 van het VN-Kinderrechtenverdrag, moet wegen en duidelijk moet aangeven wanneer en waarom u andere belangen zwaarder vindt wegen.

2.3.2 Schade

De ABRvS heeft in haar uitspraak uitdrukkelijk gesteld dat er aan de motivering van de minister hoge eisen moeten worden gesteld omdat grondrechten op leven (veiligheid), privacy (aantasting van het leefklimaat) en het ongestoord genot van eigendom aan de orde zijn. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat regelingen voor schadevergoeding de nadelige gevolgen wel verzachten. Maar dat deze hier naar aard en schaal dermate groot zijn dat zij een zwaarwegend belang vormen dat in het nadeel van de gaswinning pleit.

U had het ontstaan van schade, het verder beperken van schade en de voortgang van de schadeafhandeling daarom uitdrukkelijk in uw besluitvorming moeten betrekken.

In de motivering van het ontwerpbesluit wordt niet ingegaan op de punten in ons advies die zijn genoemd met betrekking tot schade. U constateert slechts dat de schade de komende jaren zal afnemen, waarbij het aantal schadegevallen onder het verwachte schadeniveau van het

⁷ De Kinderombudsman, 'Vaste grond gezocht', oktober 2017, <https://www.dekinderombudsman.nl/ul/cms/fck-uploaded/2017.KOM010Vastegrondgezocht.pdf>.

winningsplan Groningen gasveld 2016 uitkomt en u onderschrijft de noodzaak van een vlotte afhandeling van de schades.

Schadeafhandeling

U gaat niet in op de huidige situatie waarbij er voorlopig geen zicht is op een vlotte afhandeling. Bovendien is naast voortgang in de afhandeling ook van belang dat de afhandeling op rechtvaardige, onafhankelijke wijze plaatsvindt met de menselijke maat als uitgangspunt. Ook schade aan monumenten wordt door u niet genoemd.

De Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen heeft te kampen met een zeer grote achterstand van zo'n 17.000 schademeldingen. Daarnaast is tot op heden niet inzichtelijk of de Commissie in haar besluitvorming daadwerkelijk ruimhartig is en uit gaat van de menselijke maat.

Het wetsvoorstel dat het tijdelijke besluit Mijnbouwschade zal gaan vervangen regelt vooral formele aspecten en niet de menselijke kant. De procedurele bepalingen lijken lange doorlooptijden en een formalistische benadering van gedupeerden mogelijk te maken. Ook gaat het wetsvoorstel alleen over schadevergoeding in geld, niet over schadevergoeding in natura. Dat laatste blijft privaatrechtelijk van aard.

Nu voorlopig geen zicht is op een vlotte schadeafhandeling en er ook geen zicht is op rechtvaardige en onafhankelijke schadeafhandeling met oog voor de menselijke maat, had u dit moeten mee wegen in uw afweging van het vergunde productievolume. De trage voortgang in de schadeafhandeling heeft ook tot gevolg dat er geen maatregelen worden getroffen om vervolgschade te voorkomen. Daardoor kunnen acuut onveilige situaties ontstaan.

Ontstaan schade

In de aanvulling van het winningsplan van 2 juli 2018 geeft NAM haar prognose over het optreden van schade. Hieruit blijkt duidelijk dat het komende gasjaar een toename van de kans op het optreden van schade wordt verwacht (DS1, DS2 en DS3 schade).

Uit het vorige winningsplan is naar voren gekomen dat het aantal berekende schades geen tred houdt met het aantal van de gemelde schades, dat vele malen hoger is. Daarnaast is dit rapport door geen van de adviseurs inhoudelijk beoordeeld. Wij gaan er derhalve vanuit dat de berekeningen een onderschatting geven, maar wel aantonen dat er een toename van schades in het komende gasjaar te verwachten is (in lijn met de toename van de seismiciteit).

Daar komt nog bij dat in het ontwerpbesluit vergunde niveau een hogere seismiciteit levert als wordt uitgegaan van een gemiddeld temperatuurverloop en ook hogere productieniveaus mogelijk maakt die een aanzienlijke stijging van de seismiciteit en daarmee kans op bevingen en schades met zich meebrengt.

Wij vinden dat u:

16. moet aangeven hoe u voorkomt dat schade optreedt en wat u aanvaardbaar vindt;
17. de opgetreden en verwachte schades (in aard en omvang) en de afhandeling daarvan als zwaarwegend belang moet afwegen bij uw besluit net als het ontstaan van onveilige situaties omdat geen (tijdige) schadebeperkende maatregelen worden getroffen;
18. de bescherming van de grondrechten, expliciet en transparant, zo dient te betrekken in uw afweging dat dit leidt tot een veilig en verantwoord niveau van gaswinning;

19. in uw definitieve besluit alsnog expliciet, inzichtelijk en navolgbaar dient te maken welke afweging u maakt ten aanzien van de effecten van de gaswinning.

3. Productie en seismiciteit

De veiligheidsrisico's voor onze inwoners als gevolg van de aardbevingen worden bepaald door de verwachte ontwikkeling van de seismiciteit voor het komende jaar. De seismiciteit is vervolgens weer afhankelijk van het uiteindelijke productieniveau en de productieverdeling.

3.1 Productieniveau

U geeft in uw ontwerpbesluit aan dat u de productiehoeveelheid vaststelt op 19,4 miljard m³ bij een jaar met een gemiddeld temperatuurprofiel, waarbij u de nodige flexibiliteit geeft om altijd aan de leveringszekerheid te voldoen. De uiteindelijke gasproductie voor het komende jaar is daarmee afhankelijk van de volgende variabelen:

- Het jaarlijks temperatuurverloop;
- De stikstofinzet;
- Onvoorziene omstandigheden.

Gelet op de temperatuurafhankelijkheid en de afhankelijkheid van de beschikbare inzet van stikstof-conversiecapaciteit is het onontbeerlijk nu inzicht te hebben in de te gebruiken graaddagenformule en de mogelijk stikstof-inzet-afhankelijkheid van deze formule, om zicht te krijgen op de bandbreedte van de hoeveelheid gas, die gewonnen moet worden.

In het ontwerpbesluit ontbreekt de graaddagenformule en ook het zicht op de stikstof-inzet-afhankelijkheid van deze formule. Hiermee is onduidelijk of de veiligheidsrisico's bij een onvoorzien lage inzet van stikstof-conversiecapaciteit en een gelijktijdig extreem koud jaar voor u acceptabel zijn. Dit zien wij als een grote tekortkoming.

Mocht nu de stikstof-inzet van Wieringermeer en Ommen, de base-load locaties, substantieel onder de 92,5 % geraken, dan voorziet artikel 2, derde lid, in een theoretische ongelimiteerde toename van de gasproductie uit het Groningenveld; er staat dat de in het eerste lid aangegeven gasproductie naar rato wordt verhoogd bij een lagere stikstof-inzet dan 92,5 %.

Dit is dus naar ons inzicht iets anders dan de zogenaamde "strikte begrenzing" van de gaswinning, die u in uw toelichting noemt.

Wij zijn van mening dat er gelet op de onzekerheid van de risico's in een dergelijke hierboven omschreven situatie in artikel 2 een limiet wat betreft de gaswinning moet worden aangebracht.

In de voorgaande instemmingsbesluiten van 30 september 2016 en 24 mei 2017 was er sprake van een gelimiteerde gasproductie.

In ons advies hebben wij aangegeven dat u als minister sturing op GTS en GasTerra moet hebben om te bewerkstelligen dat beide commerciële organisaties uitvoering geven aan het uitgangspunt "niet meer dan nodig winnen". In uw toelichting geeft u aan dat dit niet in het instemmingsbesluit thuis hoort en dat u een voorstel voor wijziging van de Mijnbouwwet en Gaswet in voorbereiding hebt. U geeft hierbij echter niet aan dat u de door ons aangegeven sturing hieraan zult toevoegen. Om de gaswinning zo spoedig mogelijk naar beneden te brengen is dit een voorwaarde. U kunt dus niet voor dit en toekomstige besluiten maximaal sturen op "niet meer dan nodig winnen". Ook de Mijnraad heeft u op dit punt geadviseerd om 'rond' het huidige instemmingsbesluit te preciseren welk instrumentarium onder de huidige Mijnbouwwet en Gaswet u heeft om GTS en GasTerra aanwijzingen te geven.

Wij betwijfelen ook of GTS (voldoende) bevoegdheden heeft om GasTerra aanwijzingen te geven zoals u voorschrijft in artikel 2, lid 5 van uw ontwerpbesluit. In ieder geval is onduidelijk wie (U, NAM, GTS, GasTerra?) uiteindelijk bevoegd is om te beslissen over het productievolume en/of de productieverdeling. Evenmin is duidelijk welke criteria daarvoor gelden en welke rechtsbescherming wij en burgers hebben indien besloten wordt de productie binnen de marges van dit instemmingsbesluit (fors) te verhogen.

Op basis van de oude graaddagenformule en informatie uit GTS rapporten komen we tot de volgende inschatting voor de bandbreedte aan gasproductie (in miljard Nm³ per jaar).

| Variabelen | gemiddeld | Warm | Koud |
|------------------------------|-----------|------|------|
| Basispad kabinet | 19,4 | 15,7 | 25,7 |
| Lagere stikstofinzet 85%* | +1,2 | +1,1 | +1,1 |
| Onvoorzien | +1,5 | +1,5 | +1,5 |
| Totaal productie | 22,1 | 18,3 | 28,3 |

*in principe is een lagere stikstofinzet met dit besluit mogelijk en daarmee een hogere productie

Uit de aanvulling op het winningsplan van NAM blijkt dat bij een productie van 19,4 miljard m³ de verwachte seismiciteit in de regio enigszins toeneemt ten opzichte van vorig jaar (maximale grondversnelling van 0,16g naar 0,17g). Bij een productie van 25,7 miljard m³ (koud jaar) is een duidelijke toename van de seismiciteit te verwachten (figuur 4.2). Hierbij valt tevens op dat de toename van de dreiging niet overal gelijkmatig verloopt (figuur 4.8a). Voor een warm jaar (15,7 miljard m³) neemt de seismische dreiging af.

In de aanvulling op het winningsplan zijn geen hogere productieniveaus doorgerekend zodat onduidelijk is wat de dreiging is bij de maximaal door de minister toegestane niveaus. Dat is in strijd met de uitspraak van de ABRvS, op grond waarvan u gezien de enorme impact van de gaswinning bij dergelijke onzekerheden moet uitgaan van een worst-case situatie.

Wij vinden dat u:

20. duidelijkheid moet bieden over de bandbreedte van de toegestane productie;
21. de bovengrens van deze bandbreedte in een voorschrift bij het instemmingsbesluit moet limiteren;
22. risicobeoordelingen moet doorrekenen en baseren op de worst case situatie (bijvoorbeeld koud jaar en weinig stikstof);
23. dit besluit alleen kan nemen als voldoende geborgd is dat GTS en GasTerra kunnen worden gehouden aan minimaliseren van de gaswinning uit Groningenveld;
24. inzicht moet geven in de verwachte seismische dreiging voor het maximale toegestane productieniveau en dit moet betrekken in uw afweging over de subjectieve en objectieve veiligheid.

3.2 Productieverdeling

U geeft in uw toelichting aan dat u voorschriften heeft opgenomen aan de productieverdeling en productief fluctuaties om de nadelige gevolgen van de gaswinning zoveel mogelijk te beperken. Wij zien de voorschriften over productieverdeling echter niet terug in uw besluit. U geeft wel in de

toelichting uw voorkeur aan voor de in NAM genoemde productie-inzet 1 omdat dit tot een lagere seismiciteit zou leiden dan productie-inzet 2.

SodM heeft geen advies hierover gegeven omdat zij de berekeningswijze van NAM onvoldoende vindt om te bepalen welke productiestrategie tot de laagste seismiciteit leidt. Zij heeft daarom aan NAM verzocht om een nieuwe berekening te maken en geven aan dat zij later met een advies komen.

Een andere productieverdeling levert een andere dreigingskaart op en nog veel relevanter bij dit besluit daarmee ook een ander risicobeeld en verwachtingswaarde. Wij lezen in het rapport van NAM van december 2017⁸ over deze productieverdeling dat hierdoor verschillen in het risicobeeld kunnen optreden met een variatie van 15%. Bij de verlaging van de seismiciteit heeft NAM in dit rapport laten zien dat dat op verschillende manieren kan. Zo kan gestuurd worden op zo min mogelijk overlast (een zo laag mogelijk aantal bevingen), of een zo laag mogelijke maximale grondversnelling of op een zo laag mogelijk totaal risico.

In het winningsplan is uitgegaan van een bepaalde productieverdeling. Daarnaast heeft NAM in haar operationele strategie een tweetal varianten doorgerekend. Wij kunnen op dit moment niet goed beoordelen welke productieverdeling met uw besluit wordt vastgelegd, mede gelet op het nog te ontvangen advies van het SodM. Afhankelijk van de productieverdeling zal het zwaartepunt van de seismiciteit (i.e. de ruimtelijke verdeling) op een andere plek liggen. De uitkomsten zullen daarom afhankelijk zijn van de lokale seismiciteit in relatie tot de lokale bevolkingsdichtheid.

Wij vinden dat u:

25. in uw voorwaarden moet opnemen welke productiestrategie wordt ingezet en dit adequaat moet onderbouwen;
26. inzicht dient te verschaffen over de seismiciteit en de effecten van deze productieverdeling voor de bandbreedte van de toegestane productie daarbij uitgaande van de maximale bandbreedtes en worst-case scenario;
27. in uw keuze voor de productieverdeling voldoende moet toelichten wat dit voor de objectieve en subjectieve veiligheidsrisico's betekent waarbij ook de lokale verschillen aan de orde moeten komen.

⁸ Optimisation of the Production Distribution over the Groningen Field tot reduce Seismicity, dec 2017, NAM B.V.

4. Onzekerheden en overige omissies

Wij constateren dat er documenten en informatie ontbreken in uw ontwerpbesluit. Het ontwerpbesluit is daarmee onzorgvuldig tot stand gekomen. Bovendien kan er niet volledig gebruik worden gemaakt van rechtsmiddelen omdat we pas in een later stadium (bekendmaking definitief besluit) kennis kunnen nemen van de ontbrekende zaken.

4.1 Ontbrekende zaken

U geeft in uw ontwerpbesluit aan dat nog niet alle documenten en informatie beschikbaar zijn. Wij komen tot de volgende niet-limitatieve opsomming van ontbrekende zaken:

- graaddagen en stikstofafhankelijke formule;
- uitvoering van bouwkundig versterken (verduidelijking vaststelling precieze aantal gebouwen en de wijze van versterking);
- de optimalisatie van de productieverdeling met behulp van de NAM-modelversie V5, zoals SodM heeft opgedragen in haar brief van 20 februari 2018;
- de inmiddels geactualiseerde versie van het Meet- en Regelprotocol-2018, zoals SodM in haar brief van 30 juli 2017 aan u heeft geadviseerd en zoals door u in uw brief van 2 oktober 2017 aan NAM is opgedragen;
- separaat advies van Hooglerarenpanel over cumulatieve effecten bij impact van bevingen op infrastructuur.

Volledigheid van het winningsplan-2016-2018.

Wij betwijfelen sterk of de nu gepresenteerde stukken, waarop u uw ontwerpbesluit baseert, wel compleet zijn in het licht van de Mijnbouwwet. NAM heeft aanvullingen gedaan op het winningsplan 2016 waarbij bijvoorbeeld heel hoofdstuk 5 van het Winningsplan 2016 is komen te vervallen. Het is voor ons niet meer overzichtelijk wat nu nog geldt en wat niet.

4.2 Omgaan met onzekerheden

De ABRvS was in november 2017 van mening dat er onvoldoende kennis was over de risico's voor personen. Bovendien constateerde de ABRvS dat het risico vervolgens niets zegt over de aanvaardbaarheid ervan. Zeker als het gaat om aannames, onzekerheden en bandbreedtes. De ABRvS ziet aannames als alternatief voor het feitelijk weten en stelt dat in de aannames de risicobeoordeling dan moet worden gebaseerd op marges of worst-case situatie.

Wij constateren dat ook nu nog onvoldoende kennis is over alle veiligheidsrisico's. U geeft in uw ontwerpbesluit aan dat, naar uw mening, de veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen aanvaardbaar zijn.

De uitkomst van risicoberekeningen is afhankelijk van de volgende onzekerheden of marges:

- Onzekerheden binnen de gehanteerde modellen/beoordelingskaders;
- Onzekerheid over het definitief productieniveau;
- Onzekerheid over de productieverdeling.

U geeft aan dat u bij de risicoberekening uitgaat van de verwachtingswaarde. SodM pleit er juist voor om zolang de onzekerheden nog zo groot zijn uit te gaan van de in de berekeningen aangegeven onzekerheidsmarge (P90) bij de beoordeling van de risico's. De Mijnraad geeft aan dat de onzekerheden over het productieniveau en de verdeling niet op die manier mogen worden verdisconteerd. Dat laat onverlet dat binnen de berekeningen (bijvoorbeeld HRA, NPR, industrie, waterkeringen) nog diverse onzekerheden bestaan. Dat deze onzekerheden groot zijn laat de berekening van het veiligheidsrisico in en rondom gebouwen zien. Hierbij is de bandbreedte van de onzekerheden binnen de berekeningen in beeld gebracht: de verwachtingswaarde van het aantal gebouwen dat niet voldoet aan de veiligheidsnorm bedraagt 1500 gebouwen terwijl de onzekerheidsmarge zoals voorgesteld en onderbouwd door SodM op een aantal van 7.200 gebouwen uitkomt. Dat laat zien dat in de meest "zekere" berekening de onzekerheidsmarge nog enorm groot is.

U geeft tevens niet aan op basis van welk productieniveau verwachtingswaarden moet worden berekend. Op dit moment zijn deze verwachtingswaarden alleen bekend van de veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen. Daarbij heeft NAM per productieniveau (warm, koud en gemiddeld temperatuurverloop) een verwachtingswaarde berekend. Er is in dit verband verder geen risicoberekening uitgevoerd voor de in uw besluit toegestane maximale productie zodat hiervan de verwachtingswaarde noch de onzekerheidsmarge (P90) bekend is.

In uw ontwerpbesluit geeft u aan dat zowel SodM als Mijnraad in hun advies een onzekerheidsmarge toepassen. Maar u geeft ook aan dat zij dat doen vanuit verschillende gedachten. Vervolgens schrijft u dat u de keuze van de Mijnraad navolgbaar vindt en deze volgt. In het ontwerpbesluit staat echter niet waarom u deze keuze navolgbaar vindt en wat er niet-navolgbaar is aan de toepassing waarvoor SodM kiest. Vervolgens schrijft u dat de onzekerheidsmarge daarmee niet bedoeld is als een de-facto verhoging van de veiligheidsnorm, maar deel uit maakt van uw brede veiligheidsbeleid. Wij kunnen uit de tekst van het ontwerpbesluit niet opmaken wat u hiermee bedoelt. Het wel of niet toepassen van dergelijke marges kan echter voor veel woningeigenaren bepalend zijn. Het bepaalt of een pand wel of niet aan de veiligheidsnorm voldoet. Daarmee is het van belang dat hier een goede en navolgbare afweging wordt gemaakt.

Wij vinden dat u:

28. onvoldoende rekening houdt met onzekerheden, bandbreedtes en marges in uw besluit;
29. duidelijkheid moet bieden over productieverdeling, de bandbreedte van de toegestane winning en de onzekerheidsmarges binnen de modellen zelf, en de effecten daarvan op subjectieve en objectieve veiligheid.

4.3 Continuïteit in onderzoeken

SodM geeft in haar advies over de versterking van juni 2018 aan dat nog steeds niet alle bekende onzekerheden volledig en consistent worden meegenomen in de modellen die NAM hanteert. Daarnaast zijn de keuzes in de gebruikte modellentrein niet volledig beschreven. Deze keuzes brengen daarmee onzekerheid met zich mee die nu niet is te definiëren. Deze bekende en onbekende onzekerheden kunnen zowel tot een onderschatting als een overschatting van de berekeningen leiden. SodM concludeert dat de modellentrein nog niet voldoende robuust is. TNO is bezig de modellentrein van NAM na te bouwen.

Echter wij zien geen enkele garantie dat op korte termijn het noodzakelijke onderzoek en de verbeteringen door gaan. Zeker met de toezegging van u dat NAM op afstand komt zal de drijfveer om haar uitgebreide onderzoeksprogramma in de lucht te houden, afnemen. Het onderzoeksprogramma van NAM gaat hierbij verder dan alleen de verbetering van de modellentrein. Wij pleiten al jaren in onze zienswijze voor onafhankelijkheid in het onderzoek. Het is daarom van belang dat bij de ingezette transitie de kennis en kunde (zie SDAP van NAM) niet verloren gaat. Wij vinden daarom dat u zorg moet dragen dat een onafhankelijke partij het onderzoeksprogramma van NAM gaat overnemen. Dit mag echter niet ten koste gaan van de continuïteit in de nu nog noodzakelijke verbeteringen.

Wij vinden dat u:

30. in uw instemmingsbesluit duidelijkheid moet bieden over de continuïteit van de noodzakelijke onderzoeken;
31. hiertoe voorwaarden in uw besluit dient op te nemen;
32. voldoende concreet moet aangeven wat het toekomstige perspectief is in de verbetering van de lopende onderzoeken en de ondernomen stappen om alle onderzoeksprogramma's onafhankelijk te kunnen laten uitvoeren.

4.4 Meet en Regelprotocol en HRA

Het Meet- en Regelprotocol (MRP) is in 2016 separaat van het Winningsplan 2016 door NAM ingediend. Wij concluderen dat dit ten behoeve van de besluitvorming in 2018 in stand is gebleven. Volgens SodM geldt het MRP als invulling van de zorgplicht op schade en risico's. Het vormt een essentieel sturingselement voor de beheersing van de seismische risico's als gevolg van de gasproductie uit het Groningenveld. NAM gebruikt het MRP ook om de meetgegevens te toetsen aan de diverse modellen en daarmee de modellen te kunnen verbeteren. Het MRP is dan ook meer dan het, in de Mijnbouwwet vereiste, meetplan.

Dit onderschrijven wij in zijn algemeenheid en in het bijzonder wanneer het gaat om onverwachte seismische ontwikkelingen, die nopen tot ingrijpen. Door de openbare rapportages ontstaat hierover ook meer transparantie.

Het lijkt ons onontkoombaar dat gelet op alle ontwikkelingen ook de verschillende signaalparameters en hun respectievelijke drempelwaarden in een nieuw licht worden gezien en mogelijk worden aangepast. Het betreft hier dan ook signaalparameters voor schade. Over de aanpassing van signaalparameters is in het ontwerpbesluit geen informatie opgenomen.

Uitsluitend een verplichting tot het rapporteren (art. 5 van het ontwerpbesluit) lijkt ons een onvoldoende invulling van het volledig benutten van het MRP, zoals ook de Tcbb in haar advies van 10 juli 2018 u heeft geadviseerd.

Wij verzoeken u nadrukkelijk bij de aanpassing betrokken te worden.

In de nota naar aanleiding van het verslag van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat, d.d. 22 juni 2018 over het wetsvoorstel minimaliseren gaswinning Groningen, geeft u aan dat de grondslag voor een MRP in de Mijnbouwwet ligt verankerd en dat de nadere uitwerking van een dergelijk protocol in een ministeriële regeling (de Mijnbouwregeling) zal moeten plaatsvinden. Tot op heden heeft deze nadere uitwerking in de Mijnbouwregelgeving nog niet plaatsgevonden en

daarom zijn wij van mening dat ongeacht de planning van deze regelgevingswijziging ook in het instemmingsbesluit een goede borging van het gebruik van het meest actuele MRP moet worden opgenomen.

Daarnaast is er op dit moment geen voorwaarde opgenomen om de HRA halfjaarlijks uit te voeren. Door dit halfjaarlijks te doen, bijvoorbeeld in maart en september, ontstaat direct na de winterperiode inzicht van de effecten als gevolg van een eventuele koude winter en vlak voor het nemen van het nieuwe besluit inzicht over de verwachte effecten voor het komende gasjaar.

Wij vinden dat u:

33. in uw instemmingsbesluit het gebruik door NAM van het meest actuele Meet- en Regelprotocol helder en adequaat moet borgen;
34. in uw instemmingsbesluit de jaarlijkse actualisatie van het Meet- en Regelprotocol moet opleggen;
35. aan uw instemmingsbesluit voorwaarden moet verbinden om halfjaarlijks een analyse van de seismiciteit en de effecten (HRA) uit te voeren.



Afdeling **B&O**
Onderwerp **Advies gaswinningsbesluit 2018**

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Energie en omgeving

Postbus 20401
2500 EK S GRAVENHAGE

Telefoon

Bijlage(n) **1**

Ons kenmerk

Datum **24-07-2018**

Uw brief van **13-06-2018**

Uw kenmerk **TB18.127623**

Bezoekadres
H. Westerstraat 24

Postadres
Postbus 7
9790 AA Ten Boer

Telefoon
(050) 302 88 88

Telefax
(050) 302 17 00

E-mailadres
gemeente@tenboer.nl

Bank
028.50.01.272

IBAN
NL558NGH0285001272
BIC: BNGHNL2G
BTW-nr: 001220615
KvK-nr: 01183249

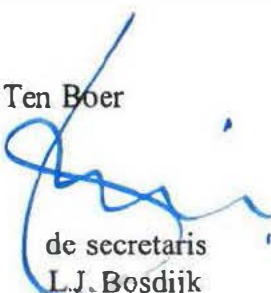
Behandeld door

Geachte heer ,

Hierbij zenden wij ons advies met betrekking tot aanpassing op
winningsplan Groningenveld.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Ten Boer


de loco-burgemeester
P. Heidema


de secretaris
L.J. Bosdijk



Bijlage:
Advies aan minister EZK over aanpassing op het
winningsplan 2018



INHOUDSOPGAVE

| | | |
|-----|---|----|
| 1. | INLEIDING | 4 |
| 2. | ONZEKERHEDEN..... | 5 |
| 3. | SEISMICITEIT | 6 |
| 4. | PRODUCTIEVOLUME..... | 7 |
| | <i>Voortgang reductie</i> | 7 |
| | <i>Operationele strategie NAM</i> | 7 |
| | <i>Plan B</i> | 8 |
| | <i>Rol Gasterra</i> | 8 |
| | <i>Gasoplag Norg</i> | 9 |
| | <i>Onderzoeken</i> | 10 |
| 5. | LEVERINGSZEKERHEID | 11 |
| | <i>Navolgbaar en transparant</i> | 11 |
| | <i>Belangenafweging</i> | 12 |
| 6. | VERSTERKING | 13 |
| 7. | SCHADE | 18 |
| 8. | IMPACT OP SOCIALE VEILIGHEID, GEZONDHEID EN MAATSCHAPPELIJKE ONRUST | 20 |
| 9. | REGIONALE ECONOMISCHE IMPACT | 22 |
| 10. | FYSIEKE EFFECTEN OP INDUSTRIE EN KRITISCHE INFRASTRUCTUUR | 23 |
| | <i>Effecten op industrie</i> | 23 |
| | <i>Effecten op (water)infrastructuur</i> | 23 |
| | <i>Effecten overige kritische infrastructuur en onderlinge afhankelijkheden</i> | 24 |
| 11. | MEET- EN REGELPROTOCOL (MRP)..... | 25 |



1. INLEIDING

U heeft ons op 13 juni 2018 gevraagd advies uit te brengen voor het door u te nemen (ontwerp)instemmingsbesluit voor het gasjaar 2018/2019. Wij hebben samen met de overheden in de regio hiertoe de door u verstrekte documenten beoordeeld en zijn tot voorliggend advies gekomen. Wij verwachten met dit advies een goede bijdrage te leveren aan het door u te nemen in stemmingsbesluit en daarmee aan de door u ingezette lijn om de gaswinning zo snel mogelijk terug te brengen naar nul.

Wij hebben ons advies gebaseerd op onderstaande documenten:

- Het addendum op het Hazard and Risk Assessment van NAM (HRA) van 2017. Dit addendum is verwoord in het rapport 'Seismic Risk Assessment for Production Scenario Basispad Kabinet for the Groningenfield';
- De 'operationele strategie' van NAM verwoord in 'Bouwstenen voor Operationele Strategie Groningenveld 2018/2019';
- Het advies van de Mijnraad van 2 juli 2018;
- De hieronder liggende rapporten van SodM, KNMI, TNO, NEN en een panel van onafhankelijke hoogleraren;
- Het advies van de Technische commissie bodembeweging (Tcbb) van 10 juli 2018.

In tegenstelling tot hetgeen in de brief van 13 juni 2018 is aangekondigd hebben wij het advies van SodM op de HRA van NAM en de operationele strategie niet tijdig ontvangen waardoor wij dit advies niet hebben kunnen betrekken bij ons advies voor het instemmingsbesluit. Indien het advies van SodM nadien nog aanleiding mocht geven zullen wij de inhoud hiervan betrekken bij onze eventueel uit te brengen zienswijze op het ontwerpinstemmingsbesluit.

Het is belangrijk te benadrukken dat ons advies niet gebaseerd is op een geheel nieuw winningsplan van NAM. Op deze manier hebben wij niet kunnen beoordelen of NAM aan alle onderdelen die de Mijnbouwwet oplegt aandacht heeft besteed.

Voorliggend advies borduurt voort op ons advies van 2016 maar heeft gelet op het besluit van het kabinet om de winning zo spoedig mogelijk terug te brengen naar nul een ander karakter gekregen, waarmee het een opzichzelfstaand document is.



2. ONZEKERHEDEN

Een van de aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) uit 2015¹ is transparant te zijn in de communicatie met burgers over de onzekerheden. Dit betekent te expliciteren en te motiveren welke plaats onzekerheid krijgt in de besluitvorming over de exploratie en exploitatie van delfstoffen. De OvV geeft in zijn rapport van 2017, waarin het opvolgen van de aanbevelingen uit 2015 zijn getoetst, aan dat partijen in de afgelopen jaren meer openheid hebben geboden over de relatie tussen gaswinning en seismiciteit, maar dat zowel het ministerie van EZK als NAM worstelt met het centraal stellen van de onzekerheid in de dialoog met burgers. Wij constateren voor de winning in het gasjaar 2018/2019 een aantal essentiële onzekerheden:

- De onzekerheid over de snelheid van de afbouw van de gaswinning.
Met name de realisatie van de stikstoffabriek en de omschakeling van de grootverbruikers van laag- naar hoogcalorisch gas zijn nog niet zeker. Het moment van het daadwerkelijk produceren van stikstof vormt voor de afbouw van de winning een cruciaal onderdeel.
- De onzekerheden over het jaarlijks temperatuurverloop.
Voorafgaand aan het desbetreffende gasjaar is alleen de bandbreedte bekend van de mogelijke productie. Uit de operationele strategie blijkt dat voor een deel van de temperatuurprofielen de gaswinning met grote fluctuaties gepaard kan gaan. Deze fluctuaties zouden een lokale verhoging van de seismiciteit kunnen veroorzaken.
- De onzekerheid over de maximale magnitude en grondversnellingen.
De onzekerheden in de maximale magnitude zijn nog erg groot. Ook de berekening naar de grondversnelling kent nog relatief grote onzekerheden. De bandbreedte in deze onzekerheden zijn maar beperkt gerapporteerd.
- De onzekerheid over het aantal te versterken gebouwen.

NAM rapporteert in haar aanvulling op het winningsplan 2016 de grafieken van overschrijding van het aantal gebouwen met een IR^2 van 10^{-5} . Ook deze bandbreedte is nog vrij groot (bijvoorbeeld in 2019 tussen 0 en 7200 panden beneden $IR 10^{-5}$ (P90)). Uit de adviezen over versterking en veiligheid van de Mijnraad van 2 juli 2018 e.a.³ blijkt dat de experts verschillend met deze onzekerheden in de eindberekening van de te versterken gebouwen omgaan. Daarnaast zien we dat niet alle onzekerheden zijn doorgerekend (bijvoorbeeld bij een ander traject gasafbouw) dan wel voldoende door te rekenen zijn (bijvoorbeeld bij optreden van fluctuaties).

¹ rapport 'Aardbevingsrisico's in Groningen', februari 2015 en maart 2017

² Individual Risk

³ Rapport SodM 27 juni 2018, rapport TNO 27 juni 2018, rapport NEN 28 juni 2018, rapport KNMI 15 juni 2018, rapport panel van hoogleraren 27 juni 2018.



Wij adviseren u:

1. In uw instemmingsbesluit voldoende invulling en toelichting te geven over en op de bovengenoemde onzekerheden zoals geadviseerd door de OvV.

3. SEISMICITEIT

U heeft aan NAM gevraagd om een aanvulling op het winningsplan in te dienen voor de SRA⁴ op basis van de voorgenomen gas-afbouw door het kabinet. NAM doet dit aan de hand van de diverse modellen die zij in het afgelopen jaar verder heeft ontwikkeld.

Deze aanvulling geeft zicht op de ontwikkeling van de seismiciteit in de vorm van de pga-kaarten, de kans op overschrijding van een bepaalde magnitude en het aantal bevingen.

Wij zien dat de seismiciteit het komende jaar weer iets zal stijgen en pas na 2022 significant daalt. Daarnaast blijkt uit tabel 4.1 van de aanvulling op het winningsplan op pag 43 dat de kans op een zeer zware beving tot 2022 in ieder geval gelijk blijft. In deze tabel noch in de tekst blijken de onzekerheidsmarges rondom deze kansberekening. Wel kunnen we uit figuur 4-1 van hetzelfde rapport van NAM (pag 42, Seismic Activity Rate) aflezen dat als we de door NAM gegeven onzekerheidsmarge hanteren het ook mogelijk is dat de seismiciteit, en daarmee de kans op een zware beving tot 2028 hetzelfde kan blijven.

De onzekerheidsmarges zijn ook niet zichtbaar gemaakt in de door de NAM berekende grondversnellingskaarten (pga-kaarten).

Wij vinden van het belang dat deze onzekerheden ook goed zichtbaar gemaakt worden en niet alleen in het eindresultaat van de te versterken gebouwen en/of het optreden van schade. De seismiciteit beïnvloedt niet alleen de veiligheid maar ook de veiligheidsbeleving en de sociale en economische impact. We verzoeken u dan ook dringend om dit te laten verduidelijken ten behoeve van uw besluit.

Wij adviseren u:

2. De onzekerheden rondom de jaarlijkse kans op zwaardere bevingen en de grondversnellingskaarten inzichtelijk te maken.
3. Deze onzekerheden over de seismiciteit in voldoende mate te laten meewegen en te expliciteren en motiveren in uw te nemen besluit.
4. Alle mogelijke maatregelen te nemen om ook het komende jaar de seismiciteit zo laag mogelijk te houden.

⁴ Seismic Risk Assessment



4. PRODUCTIEVOLUME

Wij ondersteunen uw besluit van 29 maart 2018 om de gaswinning zo spoedig mogelijk terug te brengen naar nul. Wij zijn van mening dat u, in het zeer ambitieuze tijdpad dat u doorloopt om naar nul te komen, aandacht moet besteden aan een aantal punten en deze in voorwaardelijke sfeer in uw instemmingsbesluit moet vastleggen.

Voortgang reductie

Om daadwerkelijk tot nul te komen moeten op veel fronten maatregelen worden genomen die vragen om participatie door vele partijen die ieder afhankelijk zijn van het Groningengas en dus een risico vormen voor het welslagen van de operatie. Vanwege de onzekerheden die hiermee gepaard gaan is een stringente monitoring en een zeer frequente rapportage over de voortgang van de verschillende trajecten naar ons inzicht noodzakelijk. Wij roepen u hiertoe dringend op.

Operationele strategie NAM

Uw instemmingsbesluit en (straks) de vaststelling van de operationele strategie richten zich tot NAM. Uit het wettelijk systeem (zoals beschreven in hoofdstuk 3 van de operationele strategie) zijn het echter met name Gasunie Transport Services (GTS) en GasTerra die de productie en inzet van het Groningenveld (gaan) bepalen. Het is ons niet helder op basis van welke bevoegdheden en welke criteria GTS en GasTerra beslissingen nemen over de inzet van andere middelen en/of de inzet van de gasopslagen in Norg en Alkmaar die moeten leiden tot minder/geen winning uit het Groningenveld. De operationele strategie van NAM moet beschouwd worden als het productievoorstel van NAM op basis van het door GTS aangeleverde geprognosticeerde vraagvolume voor dat gasjaar. Deze strategie behelst naar ons inzicht terecht het zogenaamde "Groningen-systeem", inhoudende het Groningenveld, de Ondergrondse Gasopslag (UGS) Norg en de Peak Gas Installation (PGI) Alkmaar. In de operationele strategie wordt door NAM de PGI Alkmaar verder niet kwantitatief in beschouwing genomen. Wij kunnen nu niet inschatten wat dit voor effecten heeft gehad in de berekeningen. Wij vragen u dit inzichtelijk te laten maken door NAM. Dit wordt ondersteund door de Tcbb in haar advies van 10 juli 2018⁵. Zij stelt dat naar hun mening de opslagfaciliteiten Norg en Alkmaar integraal meegenomen moeten worden in de productiescenario's en het winningsplan voor het Groningenveld. In de operationele strategie wordt voorgesteld om de Loppersum-clusters te sluiten. Wij kunnen ons echter voorstellen dat in het kader van energietransitie de putten ook op een andere wijze ingezet kunnen worden.

⁵ Tcbb-advies inzake adviesverzoek verzoek tot aanpassing op winningsplan Groningenveld d.d. 10 juli 2018, TCBB/18174443.



Wij adviseren u om NAM inzicht te laten geven in de kosten die gemoeid gaan met het verlaten en verwijderen van deze clusters en de hierop volgende clusters. Op grond van de Mijnbouwwet zou hierover een opgaaf van kosten in het winningsplan opgenomen moeten worden.

Plan B

Wij onderkennen dat mede door de voorgestane wijzigingen van de Mijnbouwwet en de Gaswet er na het gasjaar 2018-2019 een jaarlijkse herijking van de vraag naar Groningengas en het aanbod van andersoortig laagcalorisch gas zal moeten plaatsvinden. Hierbij wordt dan tevens de impact op het verwachte risico voor bewoners berekend. Een proces waarbij ook wij betrokken moeten worden en de gelegenheid moeten krijgen onze invloed aan te wenden.

Wij missen in uw afbouwplan een plan B wat ons inzicht geeft in wat de effecten op het winnen van Groningengas zijn wanneer de geplande reductie niet volgens plan verloopt. Daarom is het nodig dat door NAM scenario's in beeld worden gebracht over de impact van een tegenvallend tempo van reductie van de hierboven genoemde vraag en aanbod en ook van een tegenvallend volume van deze twee grootheden. Deze twee mogelijke tegenvallers, afzonderlijk dan wel in samenhang, hebben naar ons inzicht een (zeer) grote impact op, in het bijzonder, het aantal gebouwen dat niet veilig is en daarmee dus een grote invloed op de nog te realiseren versterkingen.

Rol Gasterra

In de strategie wordt door NAM aangegeven dat het vraagvolume aan Groningengas in zeer belangrijke mate bepaald wordt door Gasterra en dat dus Gasterra door zijn inkoop en verkoop van (laagcalorisch) gas een sleutelpositie inneemt in het mogelijk kunnen realiseren van deze noodzakelijke steeds verminderende jaarvolumes per afzonderlijk gasjaar. Wij onderschrijven deze stellingname. GasTerra is een commerciële marktpartij en wij vragen u ons aan te geven welke invloed de minister (of GTS) kan aanwenden om GasTerra te bewegen gasopslagen en in- en verkoop zodanig in te zetten, dat zij leiden tot een minimale en vlakke productie uit het Groningenveld.

Het lijkt ons dan ook onontkoombaar en noodzakelijk dat u Gasterra dwingende sturing geeft wat betreft de vermindering van de vraag naar Groningengas in zowel binnen- als buitenland. Daarnaast moet u naar onze mening sturing geven op het verwerven van hoogcalorische gasstromen op de markt, waarbij de conversie door GTS naar laagcalorisch gas zo efficiënt mogelijk wordt ingevuld, met andere woorden met zo min mogelijk kuubs stikstof zoveel mogelijk kuubs laagcalorisch gas van Groningen-kwaliteit (laten) maken. Dit zou het inkoop-doel van Gasterra moeten zijn. Vervolgens moet dit ook transparant en inzichtelijk zijn voor overheden en inwoners.



Gasopslag Norg

Uit de operationele strategie van NAM blijkt naar ons inzicht ook dat de ondergrondse gasopslag (UGS) Norg een belangrijke rol speelt in het kunnen verminderen van de fluctuaties per regionaal cluster van het Groningenveld. Deze regionale gasproductie vanuit het Groningenveld is door u begrensd in uw "Verwachtingenbrief" van 2 mei 2018 per cluster en wordt door NAM beschreven in haar operationele strategie (par. 2.1, uitgangspunten). Het verminderen van de regionale fluctuaties heeft naar ons inzicht een positief effect op de verwachte seismiciteit. Zo blijkt ook uit het rapport van NAM van december 2017⁶, het advies van het SodM van 1 februari 2018 over de Zeerijpbeving en de operationele strategie van NAM van juni 2018. In lijn met het advies van de Mijnraad van 5 december 2017⁷ zijn ook wij van mening dat de lopende procedures over de opslag Norg nu zo spoedig mogelijk moeten worden afgerond in samenhang met én parallel aan het nu door u te nemen instemmingsbesluit op het winningsplan 2016 (inclusief aanvullingen voor 2018).

De Mijnraad heeft deze gewenste samenhang ook eerder verwoord in haar advies van 10 juni 2016 in de Groningenveld-procedure. Bij deze samenhang speelt voor ons de beoordeling van de risico's in beide procedures een belangrijke rol, zodat er geen sprake kan zijn van afwenteling van het risico van de ene regio naar de andere. De Mijnraad vindt in haar advies van 5 december 2017 dat een publieke, integrale systeemanalyse duidelijkheid kan verschaffen nu veiligheid en voorzieningszekerheid leidende criteria zijn geworden. Dit onderschrijven wij.

Zo zijn wij het ook eens met de door de Tcbb wederom herhaalde stellingname in haar advies van 10 juli 2018 om, ten aanzien van de activiteiten gaswinning Groningenveld en ondergrondse gasopslag, bijvoorbeeld in Norg risico's in een gecombineerde analyse onder te brengen. Zo wordt voor een ieder duidelijk van welk werkvolume aan gas (Groningengas dan wel andersoortig laagcalorisch gas) vanuit de ondergrondse opslag Norg gebruik gemaakt kan worden en vooral ook op welke wijze deze inzet naar uw mening bij voorkeur moet worden ingevuld in de komende gasjaren.

Afhankelijk van welk gas er opgeslagen kan en gaat worden, Groningengas dan wel andersoortig laagcalorisch gas, is naar ons inzicht het effect op het verminderen van de seismiciteit dan wel de productie vanuit het Groningenveld substantieel. Enerzijds als er andersoortig laagcalorisch gas kan worden opgeslagen, is er sprake van het wegvallen van een zeer grote "zomer-consument" van Groningengas, waardoor het jaarvolume flink kan dalen. Anderzijds als er Groningengas wordt opgeslagen kan de regionale

⁶ Optimisation of the Production Distribution over the Groningen field to reduce Seismicity (hfdst. 7, dec. 2017)

⁷ Advies Mijnraad 5 december 2017, kenmerk MIJR/17196369, in het kader van de Mijnbouwwet-procedures ten aanzien de UGS Norg



fluctuatie in het Groningenveld sterk verminderd worden. Beide hebben een gunstig effect op de verwachte seismiciteit.

Onderzoeken

Zoals in het recente verleden door verschillende adviseurs is opgemerkt, bevatten ook nu nog de modellen, deel uitmakend van de zogenaamde modellentrein van NAM ten behoeve van het uiteindelijk bepalen van het individueel risico, veel onzekerheden. Ook al onderkennen alle wettelijke adviseurs in hun adviezen dat er ook aanmerkelijke verbeteringen zijn doorgevoerd in deze modellen. We onderschrijven deze stellingname. Naar ons inzicht is het aannemelijk dat (verdere) modelverbeteringen kunnen leiden tot accuratere berekeningen van de risico's voor bewoners. Echter het verbetertraject dat door NAM is ingezet na het indienen van het winningsplan 2016 is ook naar het oordeel van de wettelijke adviseurs nog niet teneinde. Hieruit vloeit naar onze mening voort dat naast een verdergaande substantiële productievermindering vanuit het Groningenveld er nog steeds een verbetering van de modellen nodig is en dat daarin ruim geïnvesteerd moet worden door NAM. In het instemmingsbesluit moet naar ons inzicht helder worden gemaakt welke onderzoeksopdracht u specifiek bij NAM legt en welke onderzoeksopdracht er ligt, dan wel komt te liggen, bij of namens de overheid via het door SodM beheerde onderzoekprogramma, Kennisprogramma Effecten Mijnbouw (het KEM) dan wel anderszins. In het verlengde van bovenstaande zijn wij ook van mening dat de ingezette lijn om de modellentrein van NAM onafhankelijk door TNO te laten herbouwen van groot belang is en tot spoedige afronding moet komen om het vertrouwen van inwoners en overheden in de modellen terug te winnen.

Wij adviseren u:

5. Een stringente monitoring en een zeer frequente rapportage over de voortgang van de afbouw van de gaswinning toe te zeggen;
6. In het instemmingsbesluit of in een addendum hierop kenbaar te maken met welke bevoegdheden en welke criteria GTS en GasTerra beslissingen nemen over de inzet van andere middelen en/of de inzet van de gasopslagen in Norg en Alkmaar die moeten leiden tot minder/geen winning uit het Groningenveld;
7. Bij het vaststellen van de operationele strategie NAM te verplichten inzicht te geven in de inzet van de PGI Alkmaar opdat wij de effecten voor het gebruik van het Groningenveld beter kunnen inschatten;
8. NAM inzicht te laten geven in de kosten die gemoeid zijn met het verlaten en verwijderen van bestaande clusters;
9. Bij de vaststelling van de operationele strategie NAM te verplichten scenario's in beeld te brengen over de impact van een tegenvallend tempo van de reductie van de vraag en aanbod en ook van een tegenvallend volume hiervan;



10. In uw instemmingsbesluit of een addendum hierop aan te geven hoe u aan Gasterra dwingend kunt opieppen dat door gerichte inkoop de vermindering van de vraag naar Groningengas in zowel binnen- als buitenland moet worden nagestreefd waarbij met zo min mogelijk kuubs stikstof zoveel mogelijk kuubs laagcalorisch gas van Groningen-kwaliteit gemaakt moet worden;
11. Deze verplichtingen aan Gasterra transparant en inzichtelijk voor overheden en inwoners te maken;
12. De besluitvorming over de opslagcapaciteit van Norg nu zo spoedig mogelijk af te ronden parallel aan en in samenhang met het proces voor het Groningenveld;
13. In uw instemmingsbesluit duidelijk aan te geven welke onderzoeksopdrachten u specifiek bij NAM legt en welke onderzoeksopdrachten er liggen dan wel komen te liggen bij of namens de overheid via het door SodM beheerde onderzoekprogramma, Kennisprogramma Effecten Mijnbouw (het KEM) dan wel bij andere instanties;
14. Heider te maken wanneer de onafhankelijk opgestelde modelentrein van TNO gereed moet zijn.

5. LEVERINGSZEKERHEID

Navolgbaar en transparant

Op 27 maart 2018 heeft GTS⁸ u in een prognose geadviseerd over de vraag naar laagcalorisch gas uit het Groningenveld voor het eerstvolgende gasjaar en de daaropvolgende gasjaren. Naar onze verwachting zal, op basis van deze GTS-informatie, het productieplafond voor het gasjaar 2018-2019, waartoe uw instemmingsbesluit zich zal beperken, voor een gasjaar met een gemiddeld temperatuurverloop, 19,4 miljard m³ bedragen.

In de afgelopen jaren (2013 - 2017) kon volgens GTS in haar adviezen telkens volstaan worden met steeds lagere productieplafonds per gasjaar om aan de vraag naar laagcalorisch gas uit het Groningenveld te voldoen, zowel wat betreft de binnenlandse als de buitenlandse vraag.

In uw besluit van 29 maart 2018 geeft u aan dat het gas uit het Groningenveld het sluitstuk moet zijn van de inzet van laagcalorisch gas. Hieruit concluderen wij dat het productievolume uit het Groningenveld een steeds kleinere bijdrage gaat leveren aan de leveringszekerheid.

Wij kunnen deze ontwikkeling ondersteunen, echter laat de transparantie van het vaststellen van de benodigde volumes per gasjaar vanuit het

⁸ Advies GTS leveringszekerheid middels scenario analyse, d.d. 27 maart 2018, L 18.0020



Groningenveld (m.a.w. wat is nodig voor de leveringszekerheid) voor ons nog steeds te wensen over.

We vragen u nadrukkelijk om de jaarlijkse prognose door GTS zo navolgbaar en transparant mogelijk te laten maken voor de decentrale overheden en de inwoners. Ook vragen wij u deze prognoses digitaal navolgbaar te maken als bijvoorbeeld ook het geval is bij het Meet- en Regelprotocol.

In de nieuwe Gaswet krijgt GTS de taak toebedeeld om voor de leveringszekerheid alle beschikbare middelen en methoden in te zetten om de vraag naar Groningengas te minimaliseren. Hiernaast heeft GTS ook de wettelijke taak om het gasnet te balanceren. GTS is nu niet verplicht deze taken zo uit te voeren dat de keuzes optimaal bijdragen aan het zo spoedig mogelijk afbouwen van de productie uit het Groningenveld. Ook hieraan dient u aandacht te besteden in uw instemmingsbesluit.

Belangenafweging

Wij realiseren ons dat bij het nemen van het instemmingsbesluit verschillende –tegenstrijdige – belangen een rol spelen. U moet deze belangen afwegen en bepalen of ze leiden tot (gedeeltelijke) weigering van het winningsplan of dat u er beperkingen en voorschriften aan stelt (artikel 36 Mijnbouwwet).

Wij zijn van mening dat u in uw besluit navolgbaar, concreet en inzichtelijk moet aangeven welke belangen u heeft afgewogen en op welke wijze u uw afwegingen heeft gemaakt. Dat is niet alleen een wettelijke zorgvuldigheidsplicht, maar ook en vooral noodzakelijk gelet op de maatschappelijke impact van uw besluit en vanwege de vele onzekerheden die er nog zijn. Leveringszekerheid is één van de af te wegen belangen. De onzekerheden in bijvoorbeeld zowel de versnelde afbouw van gaswinning als de versnelde versterking van gebouwen die niet voldoen aan de veiligheidsnorm 10^{-5} moeten ook meegewogen worden. Wat betekent een vertraging in één of in beide trajecten voor de belangenafweging die u maakt? In uw brief aan de Eerste Kamer van 6 juli 2018⁹ verzoekt u het wetsvoorstel uiterlijk 15 oktober te behandelen zodat u de belangrijke elementen uit het wetsvoorstel kunt toepassen voor het instemmingsbesluit met het (aangevulde) winningsplan voor het gasjaar 2018/2019. Wij zijn van mening dat u wat betreft de belangenafweging, ook wanneer het wetsvoorstel niet tijdig in werking kan treden, het voorgestelde artikel 52d lid 2 moet volgen zodat de belangenafweging navolgbaar, concreet en inzichtelijk is.

Daarnaast sluiten wij ons aan bij het advies dat SodM u op 27 juni in haar rapport ‘Gevolgen voor de veiligheidsrisico's en versterkingsopgave’ heeft gegeven. Dit advies luidt: ‘SodM beveelt daarbij aan de veiligheid, zowel die van de gaswinning als die van de leveringszekerheid voorrang te geven boven andere belangen, zoals economische belangen van leveringszekerheid. Ook beveelt SodM aan de veiligheid van de gaswinning en de veiligheid van de

⁹ Brief aan Eerste Kamer van 6 juli 2018 met nummer DGETM-EO / 18164276



leveringszekerheid te definiëren als twee aparte belangen. Door allereerst de afzonderlijke belangen zichtbaar en concreet te beschrijven, kan de minister vervolgens zijn afweging tussen beide belangen beschrijven. Op deze wijze wordt de belangenafweging inzichtelijk en navolgbaar.'

Wij verzoeken u uitvoering te geven aan het advies van SodM en in het instemmingsbesluit duidelijk te maken welke twee definities u gebruikt voor leveringszekerheid.

Wij adviseren u:

15. In uw instemmingsbesluit duidelijk te maken welke twee definities u gebruikt voor veiligheid voor leveringszekerheid en veiligheid voor gaswinning en deze voorrang te geven boven de belangen voor de economische leveringszekerheid;
16. De belangenafweging te motiveren aan de hand van het voorgestelde artikel 52d lid 2 van de Mijnbouwwet;
17. De verplichtingen voor GTS in de wijziging van de Mijnbouwwet en de Gaswet uit te breiden of door middel van een addendum op het instemmingsbesluit aan GTS op te leggen;
18. In het instemmingsbesluit de verplichting aan GTS op te nemen om de leveringszekerheid transparant en navolgbaar te registeren voor decentrale overheden en inwoners;
19. In het instemmingsbesluit op te nemen dat de ontwikkelingen over leveringszekerheid digitaal navoigbaar moeten zijn.

6. VERSTERKING

In hoofdstuk 5 van het rapport 'Seismic Risk Assessment for Production Scenario 'Basispad Kabinet' for the Groningen field' (SRA) van juni 2018 geeft NAM aan dat zij op basis van hun probabilistische methode verwachten dat het aantal te versterken gebouwen de komende periode afneemt (van 1.478 in 2019 tot 15 in 2027, uitgaande van een scenario van jaren met een gemiddelde temperatuur). U heeft om te toetsen wat het effect is van uw afbouwplan op de veiligheid en de versterking aan de Mijnraad, KNMI, TNO, SodM, NEN en een panel van onafhankelijke hoogleraren advies gevraagd. In deze adviezen worden door SodM en Mijnraad weer andere aantallen te versterken woningen genoemd dan NAM hanteert. Ook verschillen de aantallen tussen SodM en Mijnraad.

In haar rapport¹⁰ identificeert SodM drie groepen gebouwen die niet voldoen aan de veiligheidsnorm. Circa 1.900 gebouwen die gedurende de volledige looptijd van het afbouwplan (basispad Kabinet) boven de veiligheidsnorm

¹⁰ "Gevoigen voor de veiligheidsrisico's en versterkingsopgave" van 27 juni 2018

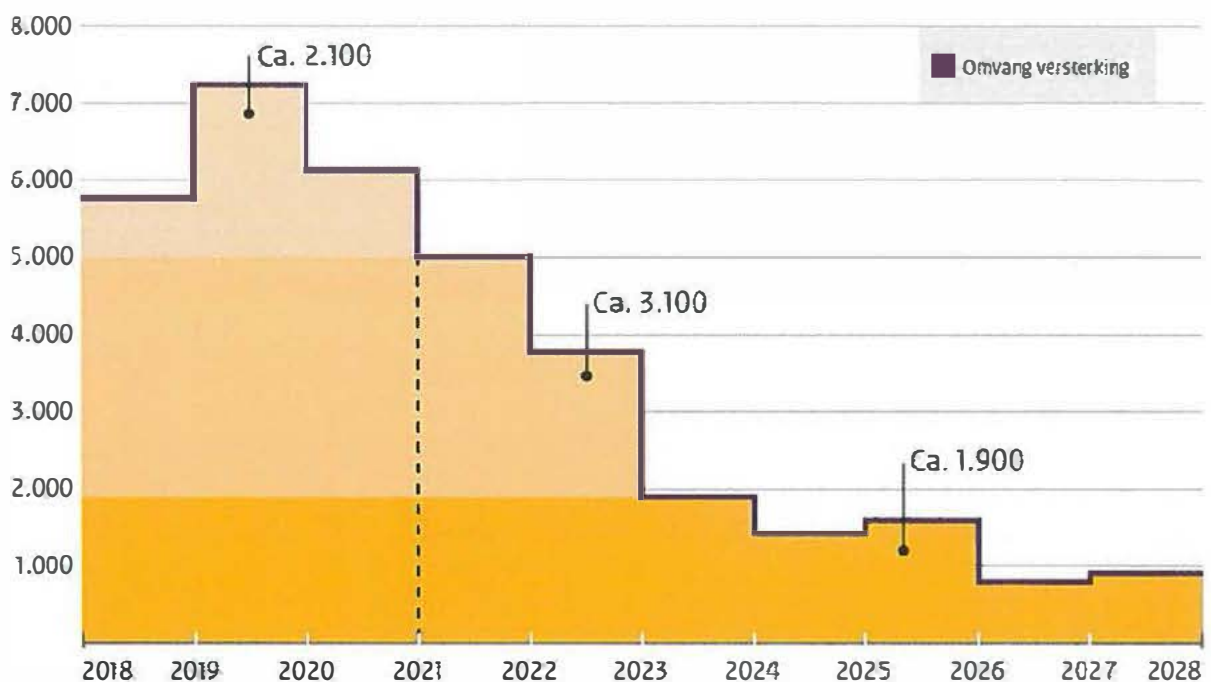


zitten. Verder zijn er 3.100 gebouwen die langer dan vijf jaar boven de norm zitten en 2.100 gebouwen die binnen vijf jaar onder de norm komen vanwege afnemende seismiteit. SodM gebruikt hetzelfde model als NAM, maar hanteert andere veiligheidsmarges.

Figuur: aantal gebouwen in Groningen boven de veiligheidsnorm. Bron: rapport SodM 27 juni 2018

Aantal gebouwen in Groningen boven de veiligheidsnorm

Van 2018 tot en met 2027



De Mijraad gaat in zijn rapport van 2 juli 2018 uit van circa 1.500 gebouwen die niet voldoen aan de norm van 10^{-5} en circa 5.700 gebouwen die in de zogenaamde onzekerheidsmarge P90 vallen. De Mijraad baseert zich hierbij op het rapport van SodM die op hun beurt het probabilistische model van NAM gebruiken.

Figuur: Overzicht veiligheidsrisico, batches en nieuwe versterkingsaanpak.

Bron: Rapport Mijraad 2 juli 2018



| | | Lopende versterkingsoperatie | |
|--|--|--|--|
| | | Gebouw in batch 1467, 1588 of 1581 | Gebouw niet in batch |
| Veiligheidsrisico klein ← ----- → groot | Verwachtingswaarde risico > 10⁻⁵ | 483 gebouwen <i>zie hieronder ad 1)</i> | ca. 1.000 gebouwen <i>zie hieronder ad 2)</i> |
| | Verwachtingswaarde risico < 10⁻⁵; in P90-groep | 522 gebouwen <i>zie hieronder ad 3)</i> | 5.200 gebouwen <i>zie onder ad 4)</i> |
| | Verwachtingswaarde risico < 10⁻⁵; niet in P90-groep | 2.214 gebouwen <i>zie hieronder ad 3)</i> | <i>zie onder ad 5)</i> |

Tabel 1 Overzicht veiligheidsrisico, batches en nieuwe versterkingsaanpak

In haar SRA schrijft NAM dat het gehanteerde model (nog) niet geschikt is om een goede vertaling naar daadwerkelijke panden te maken is. NAM constateert dat de scope van het daadwerkelijke versterkingsprogramma groter zal zijn dan de uitkomst van de probabilistische analyse¹¹.

U heeft het advies van de Mijnraad grotendeels gevolgd. Ondertussen heeft u opdracht gegeven om de getallen die genoemd worden in de verschillende rapporten te toetsen en te komen tot een eenduidig beeld.

Op basis van het advies van de Mijnraad heeft u met de regio gesproken over hoe om te gaan met het lopende versterkingsprogramma. Dit komt neer op:

- Volgens het advies van de Mijnraad moeten 1.500 gebouwen per direct en met voorrang worden versterkt. De Mijnraad geeft aan dat een derde van deze gebouwen onderdeel is van de bestaande batches met 1.467, 1.588 en 1.581 adressen¹². Twee derde van de gebouwen valt buiten deze groep¹³. De Nationaal Coördinator Groningen (NCG) maakt een complete inventarisatie en legt een actieplan voor zodat in september 2018 de gesprekken tussen Rijk en regio over de gebouwen van de versterkingsoperatie gestart kunnen worden.

¹¹ Hoofdstuk 5.3 op p. 80 van 'Seismic Risk Assessment for Production Scenario "Basispad Kabinet" for the Groningen field, d.d. juni 2018

¹² De 3 groepen (batches) waarover in mei en juni de bestuurlijke gesprekken tussen regio en minister zijn gevoerd hebben betrekking op adressen. NAM, SodM en Mijnraad spreken in hun rapporten over gebouwen. Één gebouw kan meerdere adressen bevatten. Hierdoor zijn de getallen niet direct vergelijkbaar.

¹³ De betreffende adressen van deze gebouwen zijn bij de gemeenten en provincie niet bekend. Hierdoor is het voor de regionale overheden op dit moment niet mogelijk om de uitspraak van de Mijnraad te bevestigen of te ontkrachten.



- De versterking van de batch met 1.467 adressen gaat onverkort door.
- De groep van 1.588 adressen wordt in principe onverkort versterkt conform het versterkingsadvies als de eigenaar dat wil. Voor een deel van deze groep gebeurt dit op grond van veiligheid (als onderdeel van de 1.500 gebouwen) en voor een deel omdat sprake is van gewekte verwachtingen.
- Van de groep 1.581 adressen maakt een klein deel onderdeel uit van de 1.500 gebouwen die op basis van veiligheid worden versterkt. De overige eigenaren van deze groep krijgen de mogelijkheid om een risicoanalyse te laten uitvoeren op grond van de NPR 2018. Als versterking op grond van deze analyse nodig is zal dit worden uitgevoerd.
- Tenslotte is er nog een groep van 5.700 gebouwen die volgens de Mijnraad wel voldoen aan de veiligheidsnorm maar niet wanneer in de berekeningen een extra veiligheidsmarge en onzekerheden worden ingebouwd (P90 groep). Voor deze groep wordt overleg met de betreffende eigenaren gestart om te spreken over (lichte) versterkingsmaatregelen.
- Er wordt gewerkt aan een compleet overzicht van gebouwen op adresniveau zodat er geen onduidelijkheid bestaat in welke categorie c.q. fase van inspectie, engineering, versterking dan wel risicoanalyse, de gebouwen zich bevinden. Hierbij horen ook de gebouwen met een status aparte, zoals Heft in eigen hand en zorggebouwen. Dit wordt met de hoogste mate van zorgvuldigheid gedaan.
- De lopende afspraken over de inspecties, waarover bewoners/eigenaren al zijn geïnformeerd, worden uitgevoerd. Daarnaast kunnen bewoners/eigenaren op verzoek inspecties laten uitvoeren om hun veiligheidsbeleving te vergroten. Dit alles wordt vastgelegd in het inspectieprogramma dat Rijk en regio in september 2018 zullen vaststellen.

Bovenstaande punten zullen in lijn met een zorgvuldige en voortvarende aanpak nader tussen Rijk en regio moeten worden uitgewerkt.

Op grond van de nog vast te stellen aanpassing van de Mijnbouwwet wordt in artikel 52d geregeld dat u de operationele strategie voor het Groningenveld vaststelt en dat u hierbij telkens het veiligheidsbelang en het maatschappelijk belang betreft waarbij u dan onder meer kijkt naar het:

- Tempo van de afname van de vraag;
- Het tempo van de versterking en
- In hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm 10^{-5} .

Deze operationele strategie wordt jaarlijks vastgesteld en hierbij wordt ook het advies van de lokale overheden jaarlijks betrokken. Op deze manier is een jaarlijkse inbreng van de regio mogelijk op de punten genoemd in artikel 52d.



Op dit moment ligt de aanpassing van de Mijnbouwwet voor in de Eerste Kamer en is daarmee nog niet wettelijk verankerd. Op basis van de huidige wet moet de minister van EZK aan NAM de opdracht geven om jaarlijks een update van de HRA uit te voeren en deze door TNO te laten valideren. Op basis daarvan kan het versterkingsprogramma worden bijgestuurd. Het is van belang dat deze voorwaarde ook in het instemmingsbesluit van 2018 wordt opgenomen.

Het behalen van tempo in de versterking is onder meer afhankelijk van de wijze waarop NAM een rol en positie heeft in het versterkingsprogramma. Het is van wezenlijk belang dat NAM snel uit de versterking gaat. Ook dienen er voldoende financiële middelen beschikbaar te zijn om de versterking ruimhartig en met de bewoner centraal te kunnen laten plaatsvinden. Pas dan kan er snelheid in de processen worden aangebracht en kan er een onafhankelijke beoordeling van de verschillende belangen plaatsvinden, zoals de Mijnraad in zijn advies van 2 juli 2018 ook aangeeft. Wij gaan ervanuit dat wij als regio in september 2018 tot gedragen afspraken komen over het inspectieprogramma, voor zowel de bewoners die in een gebouw beneden de veiligheidsnorm wonen, als voor bewoners die volgens de laatste berekeningen veilig wonen, maar omwille van de veiligheidsbeleving graag een toets op eventuele risico's willen laten uitvoeren.

Net als veel van onze inwoners hebben wij behoefte om de uitkomsten van de nieuwe modelmatige benadering te toetsen aan de werkelijkheid. Daarmee voorkomen we dat gebouwen worden 'vergeten'. De praktijk heeft ons geleerd dat gebouwen in 'het veld' anders kunnen zijn dan waar het model van uitgaat. Bovendien keert vertrouwen pas echt terug als er ook vertrouwen is in de juistheid van de gekozen aanpak en de uitkomsten daarvan. Dat betekent dat wij u adviseren om een inspectieprogramma in stand te houden waarmee de uitkomsten van het model geverifieerd worden. In het inspectieprogramma moet ruimte zijn om gebouwen steekproefsgewijs te toetsen op hun daadwerkelijke veiligheid. Ook dit draagt bij aan de veiligheidsbeleving van bewoners en aan hun en ons vertrouwen dat de probabilistische benadering van de versterkingsaanpak kloppend is. Mochten wij in september 2018 hierover niet tot overeenstemming komen dan behouden wij ons het recht voor om hier op een later moment op terug te komen.

Wij adviseren u:

20. Conform de afspraken gemaakt in het bestuurlijk overleg van 2 juli 2018 en vastgelegd in uw brief van 3 juli 2018 aan de Tweede Kamer in september 2018 samen met de regio tot afspraken over het inspectieprogramma te komen;
21. Duidelijkheid te geven welke gebouwen volgens de Mijnraad niet voldoen aan de veiligheidsnorm;



22. Te analyseren waar de verschillen in de adviezen van het SodM en de Mijnraad vandaan komen en hoe dit in het versterkingsprogramma een plek moet krijgen, zodat de gebruikte getallen transparant en navolgbaar zijn;
23. Een inspectieprogramma in stand te houden, op basis waarvan de juistheid en de uitkomsten van de modellen van NAM, SodM en Mijnraad kunnen worden getoetst.
24. Er zorg voor te dragen dat NAM zo snel mogelijk uit de versterking gaat;
25. Voldoende financiële middelen beschikbaar te hebben om de versterking ruimhartig en met de bewoner centraal te kunnen aanpakken;
26. In uw voorwaarden aan NAM op te nemen dat de HRA jaarlijks een update krijgt en door TNO gevalideerd wordt.

7. SCHADE

Sinds het laatste instemmingsbesluit (mei 2017) zijn er wat betreft het onderwerp schade veel ontwikkelingen geweest. Deze ontwikkelingen zijn allen gericht op het herstellen van het vertrouwen van de bewoners door een snelle en ruimhartige afhandeling van hun schade. Omdat de schade nog lange tijd een rol blijft spelen is het van belang dat de afhandeling goed geregeld wordt. Hierin spelen de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG)¹⁴ en NAM¹⁵ beide een rol.

De TCMG is vanaf 19 maart 2018 operationeel maar heeft op dit moment nog geen goede gelegenheid gehad om de, voor onze bewoners belangrijke, eigen vertrouwenwekkende "jurisprudentie" op te bouwen. Het aantal schademeldingen dat op dit moment nog open staat bij de TCMG bedraagt 16.343. De TCMG heeft tot nu toe 51 besluiten genomen¹⁶. Hiermee heeft de TCMG op dit moment nog geen stappen in het herstel van vertrouwen kunnen zetten.

De meest recente rapportage van NAM over de 'oude' schades laat zien dat alle 6.199 bewoners met oude schade een aanbod van NAM hebben gehad. In totaal hebben 74% van de bewoners een aanbod geaccepteerd. Omdat ook een deel van de bewoners het aanbod heeft geweigerd zal binnen deze groep nader onderzoek worden gedaan naar beweegredenen. Hoewel een groot deel van de bewoners heeft geaccepteerd is nog niet voor alle bewoners sprake van een ruimhartig aanbod dat geaccepteerd is.

Op weg naar het herstel van vertrouwen en een ruimhartige vergoeding spelen naar onze mening ook nog een aantal andere zaken die aandacht behoeven:

¹⁴ Voor schades vanaf 31 maart 2018

¹⁵ Voor schades van voor 31 maart 2018

¹⁶ Bron: <https://schadedoormijnbouw.nl/>, stand van zaken 5 juli 2018.



- De TCMG heeft slechts een beperkt mandaat, is slechts beperkt toegankelijk en mag zich niet uitspreken over immateriële schade.
- De wettelijke basis voor een schadefonds moet nog gevormd worden. Wij zijn van mening dat deze zich op een juiste wijze moeten verhouden tot andere processen en regelingen die in de regio spelen. Voor de inwoners van het gebied moet een integrale oplossing centraal staan en kan niet volstaan worden met enkelvoudige schadeafhandeling.
- Vanuit het nog te vormen schadefonds moet ook ruimte zijn om de schadeafhandeling te combineren met bijvoorbeeld versterking of te besluiten tot sloop/nieuwbouw.
- Voor de afhandeling van schade aan gebouwd erfgoed (rijks-, gemeentelijke en karakteristieke panden) moet speciale aandacht zijn.
- Het voorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet en de Gaswet dat op 5 juli 2018 door de Tweede Kamer is aangenomen en op dit moment voor ligt in de Eerste Kamer geeft geen sluitend geheel voor de aansprakelijkheid voor de schade.
- Het wetsvoorstel over de Mijnbouwwet geeft ook geen zicht op de wijze waarop de publieke schadeafhandeling vormgegeven wordt. Wanneer de wijzigingen van de Mijnbouwwet in werking treden voordat de wetgeving over de publieke schadeafhandeling in werking treedt, kan, mede gelet op de in het wetsvoorstel geïntroduceerde zorgplicht voor de minister, onduidelijkheid ontstaan over het antwoord op de vraag of NAM of de Staat zorgdraagt voor vergoeding van door gaswinning veroorzaakte aardbevingsschade.
- Ook het wetsvoorstel Schadefonds¹⁷ zoals dat op dit moment ter consultatie voor ligt geeft nog geen goed beeld of de aansprakelijkheid met deze wet wel afdoende geregeld is.

Wij concluderen hieruit dat er op dit moment nog veel onzekerheid is over de schadeafhandeling en dat de aansprakelijkheid op dit moment nog niet sluitend geregeld lijkt. Daarbij heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in haar uitspraak van 15 november 2017¹⁸ geconcludeerd dat, ook wanneer is voorzien in een regeling ter vergoeding van de schade en een aantal andere regelingen ter verzachting van de gevolgen, dit onverlet laat dat de nadelige gevolgen van de gaswinning naar aard en schaal dermate groot

¹⁷ Wetsvoorstel Instituut Mijnbouwschade Groningen hierin wordt onder onafhankelijke publieke regie een schadefonds gevormd voor de afhandeling van schade ten behoeve van gaswinning uit het Groningenveld of gasopslag bij Norg geregeld.

¹⁸ Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, uitspraak van 15 november 2017 met nummer 201608211 /1 /A1



zijn, dat zij een zwaarwegend belang vormen dat de minister terdege bij zijn besluitvorming over de hoogte van de gaswinning moet betrekken.

Wij adviseren u:

27. Gelet op bovenstaande bij de vaststelling van het instemmingsbesluit mee te wegen dat de schadeafhandeling nog niet optimaal verloopt en de aansprakelijkheid nog niet goed geregeld is. Daarom moet de mogelijkheid dat schade veroorzaakt wordt zo veel mogelijk moet worden voorkomen;
28. Nadrukkelijk aandacht te hebben voor het nemen van passende maatregelen om schade aan monumenten en erfgoed te voorkomen.

8. IMPACT OP SOCIALE VEILIGHEID, GEZONDHEID EN MAATSCHAPPELIJKE ONRUST

Het is onze taak in ons advies de lokale effecten van de gaswinning in brede zin te beschouwen die u vervolgens in uw besluit over het instemmingsbesluit moet meewegen.

De door u aangereikte rapporten voor ons advies richten zich voornamelijk op de seismiciteit en de fysieke effecten hiervan. Hiermee wordt, ondanks het feit dat dit een zeer belangrijk aspect is, wat ons betreft onvoldoende rekening gehouden met andere gevolgen van de gaswinning die ook in versterkte en versnelde mate op ons afkomen.

Het betreft hier onder meer de sociale (on)veiligheid, de gezondheidseffecten die sterk zijn toegenomen en de maatschappelijke onrust in het gebied, waarbij de oorzaak meer is gelegen in vertrouwen, afhandeling van schade, transparantie, en het leveren van een toekomstperspectief voor de regio dan in seismiciteit. Deze gevolgen maken ook onderdeel uit van de krimp (demografische transitie) waar de regio mee geconfronteerd wordt.

In de voorliggende rapporten wordt het begrip veiligheid omschreven als de veiligheidsrisico's van seismiciteit en de leveringszekerheid als gevolg van het terugdraaien van de gaskraan. Aan de hierboven genoemde veiligheids- en demografische aspecten in de regio wordt onzes inziens voorbijgegaan. Dit terwijl ook hierdoor de veiligheid en leefbaarheid van onze inwoners in gevaar wordt gebracht en u op grond van de aangepaste Mijnbouwwet tot taak heeft om te voorkomen dat als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld de veiligheid wordt geschaad. Een deel van de inwoners is zelf naast slachtoffer ook hulpverlener bij een operationele hulpdienst of de gezondheids- of maatschappelijke zorg. In de regio ontstaan steeds meer signalen dat zij hiervan problemen ondervinden.

Diverse onderzoeken hebben in de afgelopen jaren aandacht gevraagd voor het welzijn van de onze inwoners. De OvV publiceerde hierover in 2015 een rapport, waarin o.a. herstel van vertrouwen en inspraak van bewoners van Groningen hierover werd aanbevolen. In 2017 concludeerde de OvV in een opvolging van zijn rapport dat zijn aanbevelingen uit 2015 niet of



onvoldoende waren nagekomen. De Kinderombudsman vroeg in 2017 nadrukkelijke aandacht voor de 30.000 kinderen in het gebied en stelde dat er te weinig aandacht is voor de kinderen en jongeren in het aardbevingsgebied¹⁹. Uit het onderzoek 'Aardbeving en Gezondheid 2016'²⁰ komt naar voren dat meer dan 110.000 inwoners in een huis met aardbevings schade wonen. Het onderzoek legt een directe relatie tussen de gevolgen van de gaswinning en nadelige gevolgen voor de gezondheid. In januari 2018 verscheen het rapport 'Gronings perspectief' waarin verontrustende cijfers werden gepresenteerd over de stressgerelateerde klachten bij 10.000 inwoners van Groningen als direct gevolg van meervoudige schade door bevingen en de afhandeling hiervan²¹. Op 6 juni 2018 is een aanvullend onderzoek van Gronings Perspectief gepubliceerd dat is opgesteld naar aanleiding van de aardbeving in Zeerijp en de maatschappelijke impact heeft onderzocht²².

De Veiligheidsregio Groningen, verantwoordelijk voor het opstellen en bijhouden van het regionaal risicoprofiel, heeft aan de onderzoeksinstanties en aan de ministers van EZK en JenV op 12 juni 2018 per brief laten weten de veiligheidsrisico's als gevolg van de gaswinning in het regionaal risicoprofiel te verbreden en deze versneld te actualiseren.

In het bestuurlijk overleg van 2 juli 2018 is afgesproken dat Rijk en regio gaan werken aan een toekomstperspectief en dat hierin ook aandacht wordt besteed aan de sociale agenda van de regio. Wij zijn van mening dat ook de zorg voor onze inwoners en de (psychische) gezondheidsgevolgen die zij ondervinden van de ontwikkelingen in het aardbevingsgebied nadrukkelijk onderdeel van deze sociale agenda moeten gaan uitmaken.

Wij adviseren u:

29. De impact op sociale (on)veiligheid, de gezondheid en de maatschappelijke onrust mee te laten meewegen in uw instemmingsbesluit;
30. Net als bij de afhandeling van fysieke schade en versterking, maatregelen te treffen ten aanzien van de immateriële schade, zoals bijvoorbeeld hogere (psychische) zorgkosten;
31. Aan de regio voldoende middelen ter beschikking te stellen, zodat maatregelen getroffen kunnen worden voor een integrale aanpak van de demografische ontwikkeling, sociale veiligheid en de gezondheidssituatie in Groningen.

¹⁹ Vaste grond gezocht (*kinderen en jongeren in het aardbevingsgebied*), Kinderombudsman, 2017.

²⁰ Aardbevingen en Gezondheid 2016, gezondheidsmonitor GGD Groningen en Rijksuniversiteit Groningen, oktober 2017.

²¹ Gevolgen van bodembeweging voor Groningers (*ervaren veiligheid, gezondheid en toekomstperspectief 2016-2017*), Gronings Perspectief, 2018.

²² De maatschappelijke impact van de beving van Zeerijp (*ervaren veiligheid, gezondheid en toekomstperspectief*), Gronings Perspectief, 2018.



9. REGIONALE ECONOMISCHE IMPACT

Bovenop de hiervoor genoemde maatschappelijke en veiligheidseffecten heeft de (afbouw van de) gaswinning ook regionaal economische effecten. De ontwikkelingen in de gaswinning raken in versterkte en versnelde mate onze regionale economie (economische transitie) en versnelt de regionale uitdagingen voor de energietransitie. De economische impact komt niet aan de orde in voorliggende rapporten, maar heeft wel effecten op de lokale omgeving. Imagoschade, negatieve invloed op het vestigingsklimaat voor bedrijven en inwoners en negatieve invloed op bedrijfsinvesteringen zijn belangrijke directe effecten van de seismiciteit. Bedrijven kunnen te maken krijgen een negatief effect op hun bedrijfsvoering als zij geconfronteerd worden met schade of versterking aan hun bedrijfsgebouwen en/of installaties, reden waarom de afhandeling hiervan aanvullende aandacht behoeft. Deze negatieve effecten hebben opgeteld een negatief effect op de werkgelegenheid.

De reductie van het productieniveau leidt komende jaren tot aanvullende economische uitdagingen. Bovenop de negatieve effecten door aardbevingen komt de directe en indirecte werkgelegenheid van de gaswinning de komende jaren verder onder te staan druk. Dit geldt eveneens voor de werkgelegenheid bij de (chemische-) industrie die in de regio sterk afhankelijk is van aardgas. Deze ontwikkelingen raken aan de economische transitie en de energietransitie waar wij ons als regio in de komende jaren voor geplaatst zien.

Wij zijn van mening dat bovengenoemde ontwikkelingen een plaats moeten krijgen in het toekomstperspectief waarover Rijk en regio op 2 juli 2018 afspraken hebben gemaakt.

Wij adviseren u:

32. De regionale economische impact van de gaswinning te laten meewegen in uw instemmingsbesluit door via de nog te maken afspraken over het toekomstperspectief hiervoor voldoende middelen ter beschikking te stellen.



10. FYSIEKE EFFECTEN OP INDUSTRIE EN KRITISCHE INFRASTRUCTUUR

Naast de fysieke effecten op de woningen achten wij het van belang dat inzichtelijk is wat de fysieke effecten van seismiciteit zijn op de industrie en de kritische infrastructuur.

Wij onderschrijven het advies van de Tcbb²³, waarin zij aangeven dat voor het beoordelen van het totale risico ook de risico's gerelateerd aan industrie, infrastructuur en waterkeringen in kaart moeten worden gebracht.

In de afgelopen jaren zijn in opdracht van NCG of van het ministerie van EZK diverse onderzoeken hiertoe uitgevoerd. Daarnaast zijn werkgroepen onder regie van de NCG ingericht, waarin de effecten op o.a. industrie worden behandeld.

Echter is er naar ons oordeel nog steeds geen sprake van een landelijk integraal risicobeleid waartoe de noodzaak in ons vorige advies (2016) is omschreven.

Effecten op industrie

De werkgroep industrie van de NCG houdt zich bezig met de effecten van seismiciteit op BRZO-bedrijven en installaties ervan. Hierbij zijn modellen bekeken om te komen tot een goede risico-inschatting en gedeelde normering. De besprekingen hierover lopen momenteel. Het is van groot belang in verband met de veiligheid dat in het licht van de gasafbouw op korte termijn over de normering een toetsingskader wordt vastgelegd. Dit kader kan dan door de industrie gebruikt worden en door u bij de vaststelling van het winningsniveau.

Effecten op (water)infrastructuur

In de afgelopen periode is een aantal kritische dijkvakken nader onderzocht door de waterschappen. Waterschap Noorderzijlvest heeft voor zowel de primaire waterkering Eemshaven-Delfzijl als voor het Eemskanaal de gevolgen van een belasting door aardbevingen laten onderzoeken. Op basis van de huidige Probabilistic Seismic Hazard Analysis (PSHA) is wel schade te verwachten maar is geen sprake van een vergroot overstromingsrisico en zijn er dus geen aanvullende maatregelen nodig. Met de huidige PSHA's is geconcludeerd dat keringen in de stad Groningen en de Electraboezem geen hoger risico lopen. Voor de primaire keringen geldt dat uit onderzoek blijkt dat er geen extra versterking nodig is. Er zijn kleidepots ingericht als mitigatiemaatregel.

Bij kunstwerken speelt niet alleen het risico van ongelijke zetting een rol, maar kan door verweking de grond onder het kunstwerk ook inklinken. Dit

²³ Tcbb-advies inzake adviesverzoek verzoek tot aanpassing op winningsplan Groningenveld d.d. 10 juli 2018, TCBB/18174443.



resulteert in een holle ruimte onder of naast het kunstwerk. Tijdens extreem hoogwatersituaties kan zich hierdoor versneld een situatie van "piping" voordoen. Bij dat proces spoelt zand onder het kunstwerk vandaan wat uiteindelijk kan resulteren in een open verbinding met het buitenwater en desastreuze gevolgen kan hebben voor de stabiliteit van het kunstwerk en het aangrenzende dijkvak.

Ook is tot op heden de impact van zettingen en aanvullende belasting van het beton van persleidingen onduidelijk. Rioolpersleidingen zijn van vitaal belang voor de leefbaarheid in de regio.

Uit de probabilistische hazard assessment blijkt de aardbevingsdichtheid zich op termijn te verschuiven²⁴ (zie paragraaf 4.3 en 4.4). De verschuiving levert onduidelijkheid en mogelijk risico's op voor andere dijkvakken langs het Eemskanaal en het Winschoterdiep.

Wij concluderen dat (toekomstige) aardbevingen aan de waterbeheerinfrastructuur weliswaar schade kunnen aanrichten, maar vanwege inmiddels getroffen voorzieningen de essentiële beschermende werking van die infrastructuur (waterveiligheid) in geval van aardbevingen gehandhaafd blijft. Verschuiving van de aardbevingsdichtheid levert mogelijk aanvullende risico's op voor keringen (incl. kunstwerken) langs het Eemskanaal, Stad en Electraboezem en het Winschoterdiep.

Effecten overige kritische infrastructuur en onderlinge afhankelijkheden

Naast de effecten op de (water)infrastructuur, behoren ook de telecom-, data-, elektriciteit- en gasnetwerken tot kritische infrastructuur. Tevens is de bereikbaarheid in het gebied via wegen of spoor van groot belang.

Diverse verantwoordelijke instanties hebben onderzoek gedaan of laten doen naar de aardbevingsbestendigheid van het eigen netwerk. Bij de voorbereiding van de aardbevingsoefening van de Veiligheidsregio Groningen in november 2018 zijn inmiddels tientallen van deze instanties betrokken. Een werksessie voor het scenario op 25 juni jl. leverde op dat er bij een zware aardbeving nog veel onzekerheden bestaan bij de instanties zelf over de daadwerkelijke effecten, maar ook dat de onderlinge afhankelijkheid hiervan groot is. De Veiligheidsregio verzamelt momenteel alle bekende informatie en brengt onderlinge afhankelijkheden in kaart.

Wij adviseren u:

33. Zo spoedig mogelijk het toetsingskader voor de normering van de industrie vast te stellen en deze mee te wegen in uw instemmingsbesluit;
34. Vanwege de onzekerheden van de aardbevingsbestendigheid op de kritische (water) infrastructuur, het voorzorgprincipe, zoals gedefinieerd door de OvV, expliciet en transparant te betrekken bij uw instemmingsbesluit;

²⁴ Technical Addendum, Part III, Hazard, figuren 7.3 t/m 7.6



35. Aanvullend onderzoek te laten uitvoeren naar de waterkeringen indien de bevestigingscontouren en PSHA's aanzienlijk wijzigen of verschuiving van de aardbevestigingsdichtheid op kan treden;
36. Risico's die optreden vanwege cumulatieve effecten van versterking van kritische infrastructuur en de onderlinge afhankelijkheden hiervan in beeld te laten brengen door NAM en deze mee te wegen in uw instemmingsbesluit.

11. MEET- EN REGELPROTOCOL (MRP)

In uw nota naar aanleiding van het verslag over het wetsvoorstel minimaliseren gaswinning Groningen van 22 juni 2018 geeft u aan dat de grondslag voor het MRP opgenomen is in de Mijnbouwwet en dat elementen uit het MRP verder uitgewerkt gaan worden in de Mijnbouwregeling. Wij zien uw voorstel hiervoor met belangstelling tegemoet en gaan ervan uit dat de regionale overheden betrokken worden bij het vaststellen van passende signaalparameters voor de toekomst (conform het advies van de Mynraad 2016 en het advies van SodM van 30 juli 2017).

Echter op dit moment is deze wetgeving nog niet van kracht. Voor het komende gasjaar vinden wij het van belang dat het MRP voldoende duidelijkheid blijft bieden aan wie wanneer actie moet ondernemen. Het is daarom van belang dat u voorwaarden aan het besluit verbindt die enerzijds voldoende borging bieden voor deze duidelijkheid maar die ook voldoende flexibel zijn om in te spelen op de door u aangekondigde veranderingen. Wij verwachten dat u hieraan ook verbindt dat er een halfjaarlijkse analyse van de ontwikkeling van de seismiciteit wordt geleverd en dat de parameters voor schade uit het protocol nader worden uitgewerkt (advies SodM 2017). Tenslotte onderschrijven wij het advies van de Tcbb van 10 juli 2018 waarin zij u adviseert om het MRP volledig te benutten onder andere door beter gebruik te maken van de beschikbare metingen om na te gaan in hoeverre de werkelijkheid overeenkomt met de uitgangspunten in de diverse modellen. Wij adviseren u:

37. Voorwaarden te verbinden aan uw besluit om een goede werking van het MRP komend gasjaar te garanderen;
38. De regionale overheden te betrekken bij het jaarlijks vaststellen van de signaalparameters (conform het advies van de Mynraad 2016 en het advies van het SodM van 30 juli 2017).

Aan:
de minister van Economische Zaken en Klimaat,
de heer E.D. Wiebes
t.a.v. Bureau Energieprojecten
Inspraakpunt Gaswinning Groningen
Postbus 248
2250 AE VOORSCHOTEN

03 OKT 2018



Assen, 2 oktober 2018
Ons kenmerk 40/5.3/2018002248
Behandeld door mevrouw _____
Onderwerp: Zienswijze Instemmingsbesluit Groningen 2018-2019

Geachte heer Wiebes,

Hierbij treft u onze zienswijze op uw ontwerp-instemmingsbesluit voor het winningsplan Groningengasveld 2018-2019 aan. De zienswijze is afgestemd met de gemeenten Tynaarlo, Noordenveld en Aa en Hunze die binnen het invloedsgebied van het Groningengasveld vallen. Voor de overzichtelijkheid sluiten wij ook ons advies van 19 juli 2018 bij.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Drenthe,

, secretaris a.i.

, voorzitter

Bijlagen:

1. Zienswijze
2. Advies voor het besluit betreffende het Gaswinningsplan Groningenveld 2018-2019

km/coll.

Afschrift aan Provinciale Staten van Drenthe

Bijlage 1: zienswijze

Betreffende: 5.2.4 Productieverdeling

Onze zienswijze op dit onderdeel sluit aan bij de onderdelen 1, 3 en 7 van ons advies.

Ons advies

Wij adviseerden u dat een eventuele keuze voor inzetstrategie 1 mogelijk neerkomt op een afwentelen van risico's van de ene op de andere burger en dat wij dit niet acceptabel achten. Tevens adviseerden wij u duidelijk en transparant aan te geven wat de eventuele gevolgen voor Noord-Drenthe van die keuze zouden kunnen zijn. Uit de bij het winningsplan geleverde informatie valt immers niet duidelijk op te maken:

- of en in hoeverre er werkelijk sprake is van een afwenteling van risico's; en
- in hoeverre de aard van de te verwachten gevolgen dusdanig anders zou kunnen zijn dat er sprake is van onvergelykbare grootheden.

Tenslotte hebben wij in ons advies voorgesteld dat u, in geval van significante gevolgen voor Noord-Drenthe bij de keuze voor inzetstrategie 1, een aantal voorwaarden aan uw instemmingsbesluit verbindt met tenminste de volgende strekking:

- nulmetingen of 'bouwkundige vooropnames' van gebouwen en bouwwerken in de desbetreffende regio's;
- aanpassing/uitbreiding van het seismisch monitoringssysteem in Noord-Drenthe door een onafhankelijke instelling;
- afhandeling en vergoeding van eventuele schade in Noord-Drenthe als gevolg van bevingen in het Groningengasveld conform het Groningen Schadeprotocol.

Met het oog op mogelijke significante gevolgen voor de betrokken regio hebben wij in het kader van de lusten- en lastenverdeling aandacht gevraagd voor compenserende voorzieningen die met een dergelijke wijziging van de productieverdeling gepaard zouden moeten gaan.

Met het oog op bovenstaande hebben wij u gevraagd om een bestuurlijke gedachtewisseling alvorens u een besluit neemt omtrent de in te zetten productiestrategie.

Uw ontwerp-instemmingsbesluit

In uw ontwerp-instemmingsbesluit constateert u dat:

- het Staatstoezicht op de mijnen (SodM) geen keuze maakt voor een inzetstrategie¹;
- inzetstrategie 1 volgens de modellen van de NAM tot minder seismisch risico leidt.

U geeft aan dat het daarom uw voorkeur heeft dat NAM kiest voor inzetstrategie 1.

Op basis van de regio-adviezen, waaronder het onze, constateert u (terecht) dat een dergelijke keuze in de betreffende regio's met terughoudendheid zal worden bekeken. Derhalve treedt u voor het nemen van uw definitieve besluit in overleg met bestuurders uit de betrokken regio's.

Onze zienswijze

Wij waarderen het dat u onze zorgen ten aanzien van de mogelijke inzet van productiestrategie 1 onderkent en met ons hierover het gesprek aan wilt gaan. Een dergelijk gesprek zou moeten leiden tot een door u te nemen en duidelijk te verantwoorden, afgewogen besluit wat voor alle betrokken partijen transparant is.

Wij constateren echter dat u in uw ontwerp-besluit:

- op geen enkele wijze nader ingaat op onze adviezen die wij met betrekking tot de inzet van de productiestrategie hebben gegeven, zoals bijvoorbeeld het afwentelen van risico's;
- geen inzicht geeft in de mogelijke gevolgen voor Noord-Drenthe van een wijziging van de productiestrategie van het Groningengasveld;

¹ Op basis van gebrek aan informatie

- de keuze voor een inzetstrategie naar uw definitieve besluit verplaatst, terwijl u in de considerans wel al een duidelijke voorkeur uitspreekt, waarmee feitelijk een gemankeerd ontwerp aan ons is voorgelegd.

Hiermee wordt:

- een eenduidige, directe gerichte zienswijze voor ons een lastige zaak.
- ons onvoldoende informatie verstrekt voor een constructief gesprek. Wij achten het van groot belang voor onze inwoners duidelijk inzicht te krijgen in de mogelijke veiligheids- dan wel schadegevolgen voor Noord-Drenthe van de inzet van productiestrategie 1 en welke voorwaarden u aan deze inzet verbindt. Bedoelde informatie achten wij onontbeerlijk voor het welslagen van ons gesprek met u.

Betreffende: 5.4 Schade door bodembeweging - bodemdaling

Onze zienswijze op dit onderdeel sluit aan bij onderdeel 4 van ons advies.

Ons advies

Wij adviseerden u:

- het beoordelen van eventuele waterhuishoudkundige maatregelen in Noord-Drenthe en de kosten daarvan onder te brengen bij de Commissie Bodemdaling Groningen.
- ervoor te zorgen dat een duidelijk onderscheid gemaakt wordt tussen de verschillende componenten van bodemdaling, zoals gaswinning, veenoxidatie en zoutwinning.

Uw ontwerp-instemmingsbesluit

In uw ontwerp-instemmingsbesluit geeft u aan bereid te zijn hier met de betrokken partijen over in gesprek te willen gaan inzake de wijze van afhandeling van het kostenaspect van de bodemdaling.

Voor wat betreft de verschillende oorzaken van bodemdaling stelt u dat:

- 1) uw besluit uitsluitend betrekking heeft op de bodemdaling als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld;
- 2) bij de veldmonitoring rekening gehouden dient te worden met het optreden van niet aan de gaswinning gerelateerde vormen van bodemdaling.

Onze zienswijze

Wij maken graag gebruik van deze mogelijkheid en ondernemen graag met uw ambtenaren de nodige stappen om een dergelijk overleg in gang te zetten.

Wij zijn van mening dat in geval van gestapelde mijnbouw, zoals gas- én zoutwinning:

- 1) duidelijk inzicht gegeven dient te worden in de afzonderlijke effecten van de verschillende activiteiten en
- 2) de toegestane bodemdaling in b.v. de instemmingsbesluiten voor winningsplannen in relatie tot de totale bodemdaling als gevolg van andere activiteiten en natuurlijke effecten dient te worden bezien.

Betreffende: 5.2.6 UGS Norg

Onze zienswijze op dit onderdeel sluit aan bij onderdeel 6 van ons advies

Ons advies

Wij adviseerden u:

- een besluit betreffende het werkvolume van de gasopslag Norg in een separate procedure te nemen;
- hierbij het maximaal volume te stellen op 5 miljard Nm³;

- alleen tot eventuele verhoging tot 6 miljard Nm³ te besluiten als dat geen extra risico's geeft en aantoonbaar nodig is voor de afname van de seismiciteit in Groningen;
- in het opslagplan of uw instemmingsbesluit te waarborgen dat het gas dat aan het eind van een (warme) winterperiode in de opslag in Norg achterblijft in de gasopslag aanwezig blijft voor opvolgende jaren.

Uw ontwerp-instemmingsbesluit

U geeft aan dat voor de UGS Norg een apart besluitvormingstraject loopt en dat u dat besluit in samenhang zult zien met 1) uw huidige besluit voor Groningen en 2) de adviezen en suggesties in het kader van dit besluit.

Onze zienswijze

Wij verzoeken u ons in het aparte besluitvormingstraject voor de UGS Norg in de gelegenheid te stellen advies in te brengen. U geeft namelijk aan dit besluit te zullen bezien in samenhang met het besluit voor het Groningengasveld. Eerdere adviezen van ons in het kader van de UGS Norg zijn ingediend vóór uw besluit de gaswinning van het Groningenveld in 2030 te beëindigen. In het licht van deze ontwikkeling behoeven die adviezen mogelijk aanpassing.

Betreffende: artikel 4.3 van het ontwerp-instemmingsbesluit

Uw ontwerp-instemmingsbesluit

Artikel 4.3: 'Indien er een keuze gemaakt moet worden tussen het reduceren van volumebeperking en het loslaten van de productief fluctuatiebeperking dan prevaleert volumebeperking'.

Onze zienswijze

Wij interpreteren artikel 4.3 dat, ingeval een keuze gemaakt moet worden tussen minder produceren of het overschrijden van de toegestane regionale productief fluctuaties, er gekozen dient te worden voor een verminderde productie.

Dit is ons inziens echter niet duidelijk uit het artikel 4.3 zelf. Wij verzoeken u dit artikel duidelijker te formuleren, met name voor wat betreft de zinsnede 'reduceren van de volumebeperking'.

Advies voor het besluit betreffende het Gaswinningsplan Groningenveld 2018-2019

1. Geen afwenteling van risico's

Wij adviseren u:

- inzicht te geven in de effecten voor Noord-Drenthe die het gevolg kunnen zijn van de afbouw van de gasproductie in Groningen;
- vóór het nemen van uw besluit met Groningse en Drentse bestuurders van gedachten te wisselen over de afwenteling van risico's die lijkt te volgen uit de 'operationele strategie' die ons ter advisering is voorgelegd.

Toelichting

Wij kunnen ons vinden in uw besluit om de gaswinning uit het Groningenveld de komende jaren (versneld) af te bouwen. Wij merken hierbij het volgende op.

Wij concluderen uit de voorgelegde stukken, dat een verschuiving van risico's richting Noord-Drenthe plaats kan vinden door de wijze van afbouw van de gaswinning, om de veiligheid van de Groningers en de leveringszekerheid te kunnen garanderen. Een voorbeeld hiervan is het scenario waarbij preferentieel uit de zuidelijke clusters van het Groningenveld wordt geproduceerd ('Inzetstrategie 1'). Zolang de totale gasproductie niet sterk daalt, zal hier meer winning plaats vinden dan nu het geval is. Het bij de toename van gasproductie behorende risico van nadelige gevolgen schuift hiermee richting Noord-Drenthe. Een dergelijke toename van nadelige gevolgen komt neer op het afwentelen van de risico's van de ene op de andere burger en dit is niet acceptabel.

Ditzelfde geldt a fortiori voor de door de Nederlandse Aardolie Maatschappij BV (NAM) gesuggereerde vergrote inzet van de gasopslag in Norg. De verhoging van de (voor een grotere inzet noodzakelijke) druk is door de Afdeling bestuursrechtspraak vernietigd vanwege mogelijke veiligheidsrisico's.

In de aangeleverde documentatie ontbreekt op dit moment duidelijke, leesbare informatie die inzichtelijk maakt:

- 1) in hoeverre er daadwerkelijk sprake is van een afwenteling van risico's; en
- 2) in hoeverre de aard van de te verwachten gevolgen dusdanig anders zou kunnen zijn dat er sprake is van onvergelijkbare grootheden.

2. Duidelijkheid over vermindering van de gaswinning

Wij adviseren u:

- in het te nemen besluit inzichtelijk te maken dat het maximale is gedaan om direct te komen tot een vermindering van de hoeveelheid te winnen aardgas.

Toelichting

Uit de uitspraak van de Raad van State blijkt duidelijk dat er zich omstandigheden kunnen voordoen die nopen tot het winnen van minder gas dan voor de leveringszekerheid benodigd is. Voor ons is van groot belang dat het vorige winningsplan, dat uitging van een vermindering van de hoeveelheid te winnen gas, door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is vernietigd, omdat het toestaan van het na de doorgevoerde vermindering nog resterende niveau van de gaswinning niet goed

gemotiveerd was. Wij constateren dat in het nu voorliggende plan niet duidelijk is of, en in hoeverre, het niveau van gaswinning voor de eerstkomende periode naar beneden is bijgesteld.

3. Voorwaarden voor herverdeling van de productie: keuze inzetstrategie

Wij adviseren u:

- in uw besluit bij uw keuze voor een inzetstrategie duidelijk en transparant aan te geven wat de eventuele gevolgen van die keuze voor Noord-Drenthe kunnen zijn;
- in geval van significante gevolgen voor Noord-Drenthe aan uw besluit een aantal voorschriften te verbinden met ten minste de volgende elementen:
 - o nulmetingen of 'bouwkundige vooropnames' van gebouwen en bouwwerken in de desbetreffende regio's;
 - o een aanpassing/uitbreiding van het seismisch monitoringssysteem in Noord-Drenthe door een onafhankelijke instelling;
 - o afhandeling en vergoeding van eventuele schade in Noord-Drenthe als gevolg van bevingen in het Groningengasveld conform het Groningen Schadeprotocol.

Toelichting

De NAM heeft op basis van de randvoorwaarden uit uw 'Verwachtingenbrief'¹ getoetst op welke wijze het Groningengasveld kan worden ingezet. Eén voorwaarde was gebruik te maken van de resultaten van de 'Productie Optimalisatiestudie'². Uit deze laatste is gebleken, dat de seismiciteit in het Groningengasveld gereduceerd kan worden door een herverdeling van de productie uit de verschillende clusters. Specifiek gaat het om preferentiële productie uit clusters in de laag seismisch actieve regio's in het zuidoosten en zuidwesten van het veld.

Het scenario van 'Inzetstrategie 1' voorziet in deze preferente productie. Hierbij zijn de productieclusters Zuiderveen, Spitsbergen en Tussenklappen betrokken. Van alle Groningse productieclusters liggen deze het dichtst bij Drenthe. Het is ons niet duidelijk in hoeverre een omschakeling van de huidige productieverdeling naar inzetstrategie 1 leidt tot mogelijke extra seismische activiteit in deze regio en of dit tot effecten in Noord-Drenthe zal leiden. De productieverdeling van Inzetstrategie 1 leidt naar verwachting weliswaar tot een lagere seismiciteit voor het Groningenveld als geheel, maar dat wil niet zeggen dat dit ook geldt voor de regio's waar die productie plaatsvindt (zie punt 1 over afwenteling). Zeker het komende jaar, waarin de productie uit Groningen nog niet veel zal dalen, zal op een aantal locaties meer geproduceerd worden dan nu het geval is, omdat bij Inzetstrategie 1 andere locaties minder of niet meer produceren. Dit kan naar verwachting regionaal tot extra seismische activiteit leiden.

Wij staan volledig achter de snelle afbouw van de gaswinning in Groningen en de daarmee gepaard gaande afname van de risico's voor inwoners van Groningen. Dat laat echter onverlet dat wij staan voor de belangen van onze inwoners. Voor hen dient overlast als gevolg van aardbevingsschade zo veel mogelijk vermeden te worden.

¹ 'Verwachtingenbrief aanvulling winningsplan Groningenveld 2016' aan de NAM, 2 Mei 2018.
² NAM studie 'Optimisation of the distribution of production over the Groningen Field to reduce seismicity', 1 December 2017.

4. Vergoeding maatregelen bij bodemdaling

Wij adviseren u:

- er voor te zorgen dat een duidelijk onderscheid gemaakt wordt tussen enerzijds de bodemdalingscomponent als gevolg van gaswinning en anderzijds de component die het gevolg is van autonome ontwikkelingen, zoals zoutwinning en veenoxidatie;
- de NAM duidelijk inzicht te laten geven in deze verschillende componenten en de manier waarop deze zijn bepaald;
- het beoordelen van eventuele waterhuishoudkundige maatregelen in Noord-Drenthe en de kosten daarvan, onder te brengen bij de Commissie Bodemdaling Groningen.

Toelichting

De NAM heeft indertijd met de provincie Groningen een overeenkomst gesloten. De Commissie Bodemdaling heeft tot taak te beoordelen welke maatregelen getroffen moeten worden om schade ten gevolge van bodemdaling te voorkomen dan wel te herstellen en vast te stellen wat de kosten daarvoor zijn. Het gaat vrijwel uitsluitend om maatregelen inzake de waterhuishouding. De regeling betreft strikt genomen alleen Gronings grondgebied. Voor Drenthe bestaat een dergelijke regeling echter niet, hoewel de gaswinning uit het Groningenveld ook in delen van Noord-Drenthe een aanzienlijke bodemdaling met zich mee brengt. De opdracht aan de commissie kan bijvoorbeeld uitgebreid worden middels een 'side letter' of in de vorm van een aanvullende opdracht. De prognose in het Gaswinningsplan van 2016 gaf aan dat de bodemdaling ca. 18-20 cm is in 2065. Een nieuwe prognose zal waarschijnlijk minder daling opleveren, vanwege het feit dat meer gas dan oorspronkelijk voorzien in de bodem zal achterblijven. Voor provinciegrensoverschrijdende watersystemen in Zuid-Groningen en Noord-Drenthe, zoals het Zuidlaardermeer en de Drentsche Aa, worden de benodigde maatregelen ook in het Drentse deel van het systeem uitgevoerd en via de Groningse overeenkomst vergoed. Het is denkbaar dat de komende jaren nog bodemdaling in Noord-Drenthe optreedt met daaruit voortvloeiende kosten die niet op deze manier afgedekt kunnen worden. Ook is het denkbaar dat door verminderde inkomsten de NAM toekomstige besluiten van de Commissie strikter beoordeelt.

5. Goede afhandeling schademeldingen

Wij adviseren u:

- er voor te zorgen dat eventuele schade in Noord-Drenthe als gevolg van bevingen in het Groningengasveld vlot en adequaat worden afgehandeld conform het Groningen Schadeprotocol;
- ingeval aanvullende monitoring noodzakelijk is om aan het voorgaande invulling aan te geven, verzoeken wij u hiervoor zorg dragen (zie punt 3 over inzetstrategie).

Toelichting

Momenteel lijkt schadeafhandeling goed geregeld, maar het is de vraag hoe de nieuwe afspraken en uitvoering in de praktijk uit zullen pakken. Met de afbouw van de gaswinning uit het Groningenveld zal naar verwachting het aantal en de intensiteit van de aardbevingen afnemen en zal ook het effect hiervan in Noord-Drenthe minder worden. Ook dan zal eventuele schade in Noord-Drenthe, als gevolg van een beving in Groningen, vlot en goed afgehandeld moeten worden.

Ingeval de door u gekozen winningsstrategie een zodanige verschuiving van de gasproductie met zich meebrengt, dat hierdoor juist een verhoging van de kans op bevingen met effect in Noord-Drenthe ontstaat, is extra monitoring gewenst omdat het zal bijdragen aan een vlotte schadeafhandeling.

6. Apart besluiten over de gasopslag Norg

Wij adviseren u:

- een besluit betreffende het werkvolume van de gasopslag Norg in een separate procedure te nemen;
- hierbij het maximaal volume te stellen op 5 miljard Nm³;
- alleen tot eventuele verhoging tot 6 miljard Nm³ te besluiten als dat geen extra risico's geeft én aantoonbaar nodig is voor afname van seismiciteit in Groningen;
- in het opslagplan of uw instemmingsbesluit te waarborgen dat het gas dat aan het eind van een (warme) winterperiode in de opslag in Norg achterblijft in de gasopslag aanwezig blijft voor opvolgende jaren.

Toelichting

Bij de voorgestelde aanpassing van het winningsplan Groningen 2016 verzoekt de NAM u te overwegen een (apart) instemmingsbesluit te nemen over het opslagplan voor de gasopslag Norg, dat NAM op 16 juli 2015 heeft ingediend. Een vergroting van het werkvolume en de daarmee gepaard gaande grotere fluctuaties in de druk in de compartimenten van de gasopslag, zullen leiden tot een grotere kans op trillingen en schade in de omgeving van de gasopslag. Een dergelijke afwenteling van risico's is niet acceptabel (zie ook punt 1 over afwenteling). In de Verwachtingenbrief van de minister wordt voor Norg uitgegaan van maximaal 4,8 – 5.0 Nm³. Dit komt overeen met de uitspraak van de Raad van State van 7 september 2017 en het advies van de Mijnraad van 5 december 2017. Wij bepleiten op basis hiervan een maximaal volume van 5 miljard Nm³ in Norg, tenzij uit onderzoek (onafhankelijk van de NAM) vast zou komen te staan dat:

- o een volume van 6 miljard Nm³ geen extra risico met zich mee brengt voor bodembeweging rond de gasopslag en
- o een vergroting van het volume naar 6 miljard Nm³ aantoonbaar (eveneens onafhankelijk van de NAM) bijdraagt aan een afname van de seismiciteit van het Groningenveld.

Het gas dat aan het eind van een (warme) winterperiode in de opslag in Norg achterblijft mag niet worden verhandeld, maar dient in de gasopslag aanwezig blijven voor opvolgende jaren. Hierdoor behoeft de gasopslag niet geheel opnieuw gevuld te worden en dat leidt tot een lager productieniveau uit het Groningenveld.

7. Goede verdeling van lasten en lasten

Wij adviseren u:

- zorg te dragen voor een goede verdeling van lasten en lasten en baten te laten terugvloeien naar Noord-Nederland, zodat financiële compensatie voor materiele en immateriële schade ook voor de inwoners van betreffende Noord-Drentse gemeenten beschikbaar plaats vindt.

Toelichting

In ons advies van 2016 hebben wij in meer algemene zin al op dit punt gewezen. Nu de gewijzigde productieverdeling en inzetstrategie voorligt, en daarmee ook extra nadelige effecten voor Noord-Drenthe kunnen worden voorzien, vraagt het aandacht na te gaan welke compenserende voorzieningen daarmee gepaard zouden moeten gaan. In de gevraagde bestuurlijke gedachtewisseling (zie punt 1 over afwenteling) kan dit worden betrokken.



GEMEENTE
LOPPERSUM

03 OKT 2018

Datum : 2 oktober 2018
Behandeld door :
Afdeling : Gaswinning
Telefoonnummer :
Ons kenmerk : JRS/YB/Z-18-24023/UIT.26661

Minister van Economische zaken en Klimaat
De heer E.D. Wiebes
p/a Bureau Energieprojecten Inspraakpunt
Gaswinning Groningen
Postbus 248
2250 AE VOORSCHOTEN

Uw brief van : 27 augustus 2018
Uw kenmerk : DGETM-EO/18221109



Verzonden: 02 OKT. 2018

Onderwerp: Zienswijze gemeente Loppersum op ontwerp-instemmingsbesluit gaswinning Groningenveld 2018-2019

Geachte heer Wiebes,

Bijgevoegd zenden wij u onze zienswijze op het ontwerp-instemmingsbesluit gaswinning Groningenveld 2018-2019 dat u op 24 augustus 2018 heeft gepubliceerd.

Tevens zenden wij u ons eerdere advies aangaande het onderliggende winningsplan van NAM aangezien wij onze adviezen onvoldoende terug zien komen in het ontwerp-instemmingsbesluit.

Zoals u in onze zienswijze kunt lezen dienen wij deze zienswijze mede in namens de gemeenteraad van Loppersum en de rechtspersoon gemeente Loppersum.

BEZOEKADRES

Molienweg 12
9919 AH Loppersum

OPENINGSTIJDEN

maandag t/m woensdag
8.30 uur - 16.30 uur
donderdag
8.30 uur - 19.00 uur
vrijdag
8.30 uur - 12.00 uur

POSTADRES

Postbus 25
9919 ZG Loppersum

Telefoon (0596) 54 82 00
Telefax (0596) 54 82 01

www.loppersum.nl
gemeente@loppersum.nl

Burgemeester en wethouders van de
gemeente Loppersum,

B. Schollema, locoburgemeester.

J.H. Bonnema, secretaris.

Zienswijze

op het

ontwerp-instemmingsbesluit gaswinning Groningenveld 2018-2019

van de gemeente Loppersum



GEMEENTE
LOPPERSUM



Inhoud

| | | |
|--------|---|----|
| 1. | Inleiding | 2 |
| 2. | Veiligheid | 4 |
| 2.1 | Hanteren breed veiligheidsbegrip | 4 |
| 2.2 | Objectieve veiligheid | 4 |
| 2.2.1. | Toetsingskader objectieve veiligheidsrisico's | 4 |
| 2.2.2 | Veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen | 5 |
| 2.2.3 | Veiligheid (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve risico's | 6 |
| 2.3 | Subjectieve veiligheid | 8 |
| 2.3.1 | Sociale veiligheid, gezondheid, maatschappelijke onrust en grondrechten | 8 |
| 2.3.2 | Schade | 9 |
| 3. | Productie en seismiciteit | 11 |
| 3.1 | Productieniveau | 11 |
| 3.2 | Productieverdeling | 12 |
| 4. | Onzekerheden en overige omissies | 14 |
| 4.1 | Ontbrekende zaken | 14 |
| 4.2 | Omgaan met onzekerheden | 14 |
| 4.3 | Continuïteit in onderzoeken | 15 |
| 4.4 | Meet en Regelprotocol en HRA | 16 |

1. Inleiding

Op 24 augustus 2018 heeft u het ontwerpbesluit voor het Groningenveld voor het gasjaar 2018-2019 gepubliceerd. Aanleiding voor dit ontwerp is de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 15 november 2017¹ (verder: de ABRvS) waarbij uw vorige besluit en aangepaste besluit zijn vernietigd. Samengevat vindt de ABRvS dat uw besluiten onzorgvuldig tot stand zijn gekomen en niet goed zijn gemotiveerd.

Een belangrijke onderlegger onder het voorliggend ontwerpbesluit is het kabinetsbesluit van 29 maart 2018 om de gaswinning in Groningen zo snel mogelijk te beëindigen. Hiermee biedt het kabinet perspectief voor de toekomstige veiligheid van onze inwoners. In uw ontwerpbesluit zet u voor het komende gasjaar de eerste stap.

Toch zien wij aanleiding om een zienswijze in te dienen. Wij vinden nog steeds dat veiligheid van onze inwoners onvoldoende in beeld is en gewaarborgd. Zoals de ABRvS aangeeft gaat het bij veiligheid om meer dan objectieve veiligheid. Wij hanteren in deze zienswijze het door de Onderzoeksraad voor Veiligheid (verder OvV) gebruikte brede veiligheidsbegrip. Wij verwachten - met de uitspraak van de ABRvS in gedachten - dat u zowel aan de objectieve als aan de subjectieve veiligheidsrisico's voor onze inwoners een zwaarwegend belang hecht.

Daarnaast vinden wij dat essentiële informatie ontbreekt. Wij hebben u in ons advies van 24 juli 2018 handreikingen gedaan om tot een (ontwerp)instemmingsbesluit te komen dat leidt tot transparantie en navolgbaarheid. Wij hebben hierbij onder meer aansluiting gezocht bij het nog vast te stellen artikel 52d lid 2 van het wetsvoorstel Wijziging van de Gaswet en de Mijnbouwwet betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld.

In de afweging in uw ontwerpbesluit bent u uitgebreid ingegaan op de belangen van leveringszekerheid. Die belangen zijn inzichtelijk gemaakt met behulp van het rapport van het Instituut voor veiligheid- en crisismanagement (COT). Daarentegen zijn de belangen, met betrekking tot de maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de winning van gas uit het Groningenveld, niet meegenomen in uw afweging. Ondanks ons advies bent u niet ingegaan op de impact op sociale (on)veiligheid, de gezondheid en de maatschappelijke onrust en daarmee niet op de maatschappelijke ontwrichting. Wij zijn van mening dat dit punt in uw definitieve besluit alsnog expliciet, inzichtelijk en navolgbaar moet worden gemaakt.

In Groningen is sprake van een fors gebrek aan vertrouwen en speelt het gevoel van onveiligheid een zwaarwegende rol. Wij hechten daarom zeer aan goede motiveringen onder het te nemen instemmingsbesluit omdat dit bijdraagt aan het herstel van vertrouwen bij ons als overheid maar vooral bij de inwoners van onze provincie. Uw instemmingsbesluit voor het niveau van gaswinning moet transparant en navolgbaar zijn voor iedereen. Uw besluit moet het vertrouwen geven dat de belangen van onze inwoners zwaar zijn meegewogen.

Daarnaast willen we met deze zienswijze erop aandringen dat ook toekomstige besluitvorming voldoende transparant wordt. Het gaat hierbij om de noodzaak dat onzekerheden verder verkleind

¹ ECLI:NL:RVS:2017:3156

worden en dat alle risico's in beeld worden gebracht en het 'niet meer winnen dan nodig' optimaal transparant is.

Omdat wij de door ons gegeven adviezen onvoldoende terug zien in uw ontwerpbesluit sluiten wij het door ons gegeven advies bij deze zienswijze, zodat u afwijkingen hiervan in uw definitieve instemmingsbesluit kunt overnemen of motiveren.

Tevens verzoeken wij u overeenkomstig artikel 3:50 Algemene wet bestuursrecht (Awb) voor elk advies(onderdeel) van uw adviseurs aan te geven wat u wel of niet van hun advies overneemt en waarom u zaken naast zich neerlegt.

In deze zienswijze geven wij aan hoe u naar onze mening uw ontwerp-instemmingsbesluit dient aan te passen. Wij onderbouwen dit per thema. Onze zienswijze is gericht op het ontwerpbesluit, zoals deze is gepubliceerd waarbij paragraaf 1 t/m 7 integraal onderdeel uitmaken van het besluit dat in paragraaf 8 wordt verwoord.

Deze zienswijze wordt zowel naar voren gebracht door het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Loppersum, als door de gemeenteraad van de gemeente Loppersum en de gemeente Loppersum als rechtspersoon.

Wij vertrouwen erop dat u onze zienswijze behandelt conform de relevante bepalingen van de Awb en de overwegingen uit onze zienswijze (aangevuld met ons advies) transparant meeweegt in uw instemmingsbesluit.



2. Veiligheid

2.1 Hanteren breed veiligheidsbegrip

Wij hanteren voor veiligheid het brede veiligheidsbegrip zoals ook de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) dit in zijn rapport van 2015 heeft gedefinieerd. In deze zienswijze splitsen wij het begrip veiligheid daarom net als de OvV² in objectieve veiligheid (uitblijven van lichamelijke letsel als gevolg van aardbevingen) en subjectieve veiligheid (de gemoedsrust van de inwoners bij een dreigende verstoring van het woongenot en de hieruit voortvloeiende gezondheidsrisico's). Ook de ABRvS hanteert een breder veiligheidsbegrip zoals grondrechten op leven, privacy en het ongestoord genot van het eigendom en verbindt hier een zware motiveringsplicht aan. De Mijnraad adviseert u tevens in het advies van 30 juli 2018, waarin wordt verwezen naar het advies van 10 juni 2016, nadrukkelijk aandacht te hebben voor dit brede veiligheidsbegrip. De onderzoeken dienen zich te verbreden van een puur kwantitatieve benadering van het risico op overlijden naar methodes om, al dan niet kwantitatief, het risico op schade en maatschappelijke onrust systematisch in de besluitvorming mee te nemen. In het ontwerpbesluit zien wij deze verbrede benadering en aandacht voor veiligheid in brede zin niet terug. Dat vinden wij onbegrijpelijk omdat zowel Mijnraad als ABRvS u expliciet hebben opgedragen c.q. geadviseerd om dat wel te doen. U toetsingskader is breder dan alleen de instemmingsgronden van art. 36 Mijnbouwwet.

Wij vinden dat u:

1. in uw toetsing en afweging dit brede veiligheidsbegrip dient te hanteren.

2.2 Objectieve veiligheid

2.2.1. Toetsingskader objectieve veiligheidsrisico's

Om te kunnen toetsen of het risico van de gaswinning in Groningen aanvaardbaar is zal eerst bekend moeten zijn wat het risico is en op welke termijn mitigerende maatregelen (w.o. versterking) mogelijk zijn. Om dit te kunnen doen hebben wij vanaf 2015 meerdere malen gewezen op het ontbreken van een integraal risicobeleid waarin niet alleen de norm is opgenomen maar ook het beoordelings- en toetsingskader om aan te tonen dat wel of niet aan de norm wordt voldaan en de termijn waarop maatregelen genomen moeten zijn.

Op basis van de toelichting bij uw ontwerpbesluit concluderen wij dat ook nu nog voor een groot deel dit integrale risicobeleid ontbreekt terwijl u in uw brief van 2 mei 2016 heeft aangegeven dat begin 2017 sprake moet zijn van een consistent risicobeleid. Zo kennen wij nog steeds niet het volledige risicobeleid (norm, beoordelingskader en/of termijn) voor infrastructuur, waterkeringen, industrie en de cumulatieve aspecten.

Als voorbeeld noemen we de industrie waar een norm en beoordelingskader beschikbaar zijn. Er is echter geen termijn gesteld waarbinnen maatregelen getroffen moeten worden. Daarmee is op dit onderdeel uw risicobeleid niet compleet.

² OvV, *Aardbevingsrisico's in Groningen. Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over de gaswinning (1959-2014)*, februari 2015. <https://www.onderzoeksraad.nl/uploads/phase-docs/843/33ef77ab629erapport-gaswinning-groningen-nl-interactief.pdf?s=E0756C2B6D546B97171777E75CF24E38F84398AB>.

Wij vinden dat u:

2. zolang het volledig risicobeleid (norm, beoordelingskader en termijn) ontbreekt, u niet alle relevante feiten en belangen (de effecten) heeft onderzocht en meegewogen;
3. zo spoedig mogelijk tot een integraal risicobeleid moet komen.

2.2.2 Veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen

De ABRvS heeft duidelijk gemaakt dat daar waar het gaat om veiligheidsrisico's rondom grondrechten het van belang is om goede inschattingen te hebben van de mogelijke risico's. Dat kan bijvoorbeeld door bij de onderzoeken uit te gaan van marges of van een worst-case situatie. Bovendien brengen aard en schaal van de gevolgen van de gaswinning voor de grondrechten met zich mee dat er hoge eisen worden gesteld aan de motivering van het instemmingsbesluit.

In 2017 constateerde de ABRvS ook dat er geen duidelijkheid was over de aantallen te versterken gebouwen, de voortgang van de versterking of de termijn waarbinnen de versterking daadwerkelijk is afgerond. Afronding is van belang voor de onderbouwing van de gaswinning omdat dan is voldaan aan de veiligheidsnorm.

In de toelichting op uw ontwerpbesluit constateert u dat op korte termijn maatregelen moeten worden genomen voor gebouwen met een groter risico dan 10^{-4} per jaar. Deze gebouwen zijn er volgens de berekeningen van de NAM niet meer. Vervolgens concludeert u dat de 'gaswinning op het huidige niveau voldoet aan het risicobeleid, mits alle gebouwen met een individueel risico tussen 10^{-4} en 10^{-5} per jaar tijdig worden versterkt tot het niveau van de veiligheidsnorm'.

In uw eindconclusie constateert u dat het individueel risico in het gasjaar 2018-2019 in overeenstemming is met de norm van de commissie Meijdam en het kabinet, en u dit voor het gasjaar 2018-2019 aanvaardbaar acht.

Wij delen deze eindconclusie niet omdat uw toetsing onvolledig en onjuist is.

Wij vinden dat u de risico's niet op een juiste wijze toetst. Het kabinet heeft de veiligheidsnorm vastgesteld op een individueel risico van 10^{-5} per jaar. Dit is de norm waar aan u de risico's aan moet toetsen. U toetst nu aan het tijdelijke veiligheidsniveau van 10^{-4} per jaar dat bedoeld is om de periode vast te stellen waarbinnen mitigerende maatregelen getroffen moeten worden. Het risiconiveau van 10^{-4} per jaar zegt alleen iets over de snelheid waarmee maatregelen genomen moeten worden en niet of wel of niet voldaan wordt aan de veiligheidsnorm.

Wij concluderen dat er nog steeds geen duidelijkheid is over het aantal gebouwen dat niet aan de veiligheidsnorm voldoet en dus versterkt moet worden. Ook hebben we geen zicht op hoe deze aantallen zich zullen ontwikkelen, afhankelijk van de ontwikkeling van de seismiciteit.

De gebouwen in onze provincie zijn nog steeds niet veilig en onze inwoners weten al vanaf 2012 (beving in Huizinge) dat ze minder veilig zijn dan in de rest van Nederland. Dat is door de commissie Meijdam in 2015 bevestigd. Het kabinet heeft vervolgens besloten dat de inwoners in Groningen net zo veilig moeten kunnen wonen als in de rest van Nederland en dat heeft geresulteerd in de veiligheidsnorm van 10^{-5} per jaar. Omdat de versterking niet per direct in zijn geheel gerealiseerd kon worden heeft het kabinet besloten dat inwoners maximaal 5 jaar een hoger risico mogen lopen dan 10^{-5} per jaar. Voor inwoners die een hoger risico lopen dan 10^{-4} per jaar moeten op veel kortere termijn maatregelen worden getroffen.

Wij vinden dat u er onterecht vanuit gaat dat aan de voorwaarde voor veiligheid - namelijk tijdige versterking - is voldaan. U geeft aan dat de versterking binnen bestuurlijk vastgestelde termijn moet plaatsvinden. Dit terwijl wij in het Meerjarenprogramma aardbevingsbestendig en kansrijk Groningen (MJP) hebben afgesproken dat het moment van inspectie de start van de versterking inluidt en de versterking binnen vijf jaar vanaf het inspectiemoment gerealiseerd moet zijn. Het ontwerpbesluit is getoetst aan de resultaten van de Hazard Risk Assessment (HRA). Dat geeft geen duidelijkheid over wanneer de termijn van 5 jaar ingaat en eindigt omdat bij de HRA geen sprake is van inspecties. Op grond van de HRA kunnen ook geen individuele gebouwen worden geïdentificeerd waarmee voor bewoners ook niet bekend is of er tijdig wordt versterkt.

Bovendien staan we aan het begin van nog steeds een grootschalige versterkingsopgave. We verwachten niet dat de versterkingsopgave binnen de looptijd van dit besluit is gerealiseerd. Daarmee wordt dus komend gasjaar geen wezenlijke afname van het risico voor de veiligheid van omwonenden gerealiseerd.

Wij vinden ook dat uw toets onvolledig is omdat u de risico's van de volledige bandbreedte van de productie (zie 3.1.) niet in beeld heeft gebracht en dus ook niet afgewogen heeft. NAM doet namelijk wel berekeningen voor de scenario's van een warm, gemiddeld en koud jaar, maar niet voor een hoger productieniveau als gevolg van een geringere stikstofconversie en onvoorziene omstandigheden. Dat staat u in uw instemmingsbesluit wel toe.

Wij vinden dat u niet alleen de bandbreedte maar ook de onzekerheden binnen de berekeningen van de veiligheidsrisico's onvoldoende heeft meegewogen in uw besluit (zie 3.1 en 4.2). Daarmee heeft u geen gehoor gegeven aan het advies van de ABRvS om uit te gaan van een worst-case situatie.

Wij vinden dat u:

4. de risico's voor de veiligheid van inwoners in en rondom gebouwen volledig in beeld moet hebben;
5. deze veiligheidsrisico's moet toetsen aan de enige veiligheidsnorm, namelijk 10^{-5} ;
6. in uw besluit deze risico's als gevolg van onzekerheden en bandbreedte in voldoende mate moet meewegen;
7. in uw besluit moet aangeven vanaf welk moment de termijn ingaat en eindigt om te voldoen aan de veiligheidsnorm van 10^{-5} ;
8. in uw besluit de voortgang van de versterkingsoperatie moet meewegen.

2.2.3 Veiligheid (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve risico's

Wij constateren dat u in afwijking van de adviezen van de Tcbb en de Mijnraad, niet volledig bent in wat de veiligheidsrisico's zijn met betrekking tot (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve risico's (ketenrisico's). U heeft deze risico's slechts ten dele in beeld gebracht, niet getoetst of niet kunnen toetsen aan risicobeleid hierover en vervolgens niet in uw afweging meegenomen.

De OvV verstaat onder het voorzorgprincipe "de manier van omgaan met onzekerheid: het onderkennen van onzekerheden, daarover communiceren en in samenspraak met de risicodragers en deskundigen zoeken naar manieren van beheersing van het risico". Dit voorzorgprincipe komt ons inziens onvoldoende tot uiting in het ontwerpbesluit. Hierbij gaat het om de onzekerheden die er zijn



voor de volledige bandbreedte van de toegestane productie en binnen de berekeningswijze voor de waterveiligheid, de veiligheid van overige kritische infrastructuur en de veiligheid van de industrie. Weliswaar heeft u een HRA laten opstellen en bent u van plan dit jaarlijks te laten doen, maar de HRA gaat niet over de effecten van gaswinning op kritische (water)infrastructuur en de industrie.

Uit onderzoek blijkt dat de huidige en verwachte effecten van aardbevingen en bodemdaling (door gaswinning) op waterkeringen en kunstwerken op dit moment minimaal te noemen zijn. Niettemin is er nog sprake van grote onzekerheid over de cumulatieve effecten van aardbevingen- en bodemdaling en de risico's die dat mogelijk oplevert voor de waterveiligheid, de veiligheid van overige kritische infrastructuur en de veiligheid van de industrie in de regio Groningen en in de rest van Nederland. Dat u voornemens bent de gaswinning af te bouwen, doet daar niet aan af. U heeft aangekondigd dat u, voordat het instemmingsbesluit wordt genomen, terug komt op de cumulatieve effecten (mede op basis van een advies van het hooglerarenpanel). Wij verwachten dat u de uitkomsten van het onderzoek naar de cumulatieve effecten meeweegt en aangeeft binnen welke termijn u welke maatregelen neemt

Wij volgen overigens Mijnraad niet in haar advies dat niet NAM maar een overheidsorgaan dit onderzoek moet gaan uitvoeren. NAM is als vergunninghouder en uitvoerder van het winningsplan gehouden om risico's in kaart te brengen. Dit geldt ook voor de mogelijke cumulatieve effecten. Voor de Veiligheidsregio Groningen is het in beeld hebben van deze risico's en cumulatieve effecten belangrijke input bij het opstellen van het regionaal risicoprofiel.

Voorts bent u in uw ontwerp-instemmingsbesluit niet ingegaan op ons advies om aanvullend onderzoek uit te laten voeren naar de veiligheid van de waterkeringen indien de bevingcontouren en Probabilistic Seismic Hazard Analysis (PSHA) aanzienlijk wijzigen of verschuiving van de aardbevingsdichtheid op zal treden. U dient voordat u tot een definitief besluit komt uitsluitel te geven of wijziging van bevingcontouren en PSHA te verwachten zijn en indien die mogelijkheid zich voordoet in het instemmingsbesluit NAM te verplichten bij aanzienlijke wijziging van de bevingcontouren en PSHA aanvullend onderzoek te laten doen naar de waterveiligheidsrisico's om daarop mogelijke mitigerende maatregelen te nemen.

U verwijst naar twee rapporten uit 2017 (NAM, *Overzicht Voornaamste Risico's Industriële Installaties, Infrastructuur en waterkeringen*; en het rapport van Antea, *Kwalitatieve risicoanalyse infrastructuur Groningen*). Deze rapporten zijn beschrijvend van aard en geven geen duidelijkheid over welke daadwerkelijke risico's voor onze regio nu aan de orde zijn. U heeft dus niet alle risico's in beeld.

Wij vinden dat u:

9. de risico's voor de veiligheid van inwoners met betrekking tot (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve effecten volledig in beeld moet hebben;
10. een volledig toetsingskader (norm, kader en termijn) voor deze risico's moet hebben om te kunnen toetsen;
11. dat u in uw besluit deze risico's als gevolg van onzekerheden en bandbreedte in voldoende mate moet meewegen;
12. in uw besluit de voortgang van de mitigerende maatregelen moet meewegen.

2.3 Subjectieve veiligheid

2.3.1 Sociale veiligheid, gezondheid, maatschappelijke onrust en grondrechten

Wij hebben in ons advies met nadruk aangegeven dat de veiligheidsrisico's zich niet beperken tot de seismische dreiging (en daaraan verbonden versterking) en tot de risico's met betrekking tot leveringszekerheid.

De impact door de gaswinning heeft geleid, en leidt nog steeds tot grote zorgen over sociale (on)veiligheid, gezondheidseffecten en maatschappelijke onrust. Recent werd bijvoorbeeld uiting gegeven aan maatschappelijke onrust: eind augustus vond in de regio een meerdaagse demonstratie plaats, waarbij 'burgerlijke ongehoorzaamheid' het thema was en werd toegewerkt naar een zitactie van enkele honderden demonstranten uit binnen- en buitenland bij een tankenpark van NAM in Farmsum.

Diverse onderzoeken hebben gevolgen van de gaswinning over het welzijn van onze inwoners laten zien. De OvV publiceerde hierover in 2015 een rapport, waarin o.a. herstel van vertrouwen en inspraak van bewoners van Groningen hierover werd aanbevolen. In 2017 concludeerde de OvV in een opvolging van zijn rapport dat zijn aanbevelingen uit 2015 niet of onvoldoende waren nagekomen. De Kinderombudsman vroeg in 2017 nadrukkelijke aandacht voor de 30.000 kinderen in het gebied en stelde dat er te weinig aandacht is voor de kinderen en jongeren in het aardbevingsgebied³. Uit het onderzoek 'Aardbeving en Gezondheid 2016'⁴ komt naar voren dat meer dan 110.000 inwoners in een huis met aardbevings schade wonen. Het onderzoek legt een directe relatie tussen de gevolgen van de gaswinning en nadelige gevolgen voor de gezondheid. In januari 2018 verscheen het rapport 'Gronings perspectief', waarin verontrustende cijfers werden gepresenteerd over stress-gerelateerde klachten bij 10.000 inwoners van Groningen als direct gevolg van meervoudige schade door bevingen en de afhandeling hiervan⁵. Op 6 juni 2018 is een aanvullend onderzoek van Gronings Perspectief gepubliceerd dat is opgesteld naar aanleiding van de aardbeving in Zeerijp en de maatschappelijke impact heeft onderzocht⁶.

De ABRvS heeft geoordeeld dat u in uw instemmingsbesluit moet beoordelen of, ter bescherming van het recht op leven, het recht op respect voor het privéleven en de woning en het recht op eigendom, (verdere) beperkingen aan de gaswinning moeten worden voorgeschreven. Uw afweging dient blijk te geven van een redelijk evenwicht tussen enerzijds de door die grondrechten beschermde belangen van burgers en anderzijds de betrokken algemene belangen. In de afweging in uw ontwerpbesluit gaat u volledig voorbij aan de fundamentele rechten van de omwonenden, te weten artikel 2 en 8 EVRM en artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM (recht op leven, recht op privéleven en wonen en recht op eigendom). De enkele vaststelling van uw voornemen de gaswinning af te bouwen doet onvoldoende recht aan het bovenstaande oordeel van de ABRvS.

Tevens gaat u in de afweging in uw ontwerpbesluit volledig voorbij aan de rechten van kinderen. U dient in overeenstemming met het VN-Kinderrechtenverdrag in uw besluit het belang van het kind een eerste overweging te laten zijn. Kinderen hebben ook het recht op leven en op een ongestoorde

³ Vaste grond gezocht (kinderen en jongeren in het aardbevingsgebied), Kinderombudsman, 2017.

⁴ Aardbevingen en Gezondheid 2016, gezondheidsmonitor GGD Groningen en Rijksuniversiteit Groningen, oktober 2017.

⁵ Gevolgen van bodembeweging voor Groningers (ervaren veiligheid, gezondheid en toekomstperspectief 2016-2017), Gronings Perspectief, 2018.

⁶ De maatschappelijke impact van de beving van Zeerijp (ervaren veiligheid, gezondheid en toekomstperspectief), Gronings Perspectief, 2018.

ontwikkeling (conform artikel 6 van VN-Kinderrechtenverdrag). Deze belangen die tot uitdrukking worden gebracht door de Kinderombudsman in haar rapport 'Vaste grond gezocht'⁷ zijn niet meegewogen in uw afweging, noch heeft u kinderen die in de regio woonachtig zijn, conform artikel 12 van het VN-Kinderrechtenverdrag laten participeren in uw besluitvorming. U dient derhalve in uw afweging heel goed te motiveren dat andere belangen zwaarder wegen dan het belang van de kinderen, die dagelijks te kampen hebben met het gevoel van onveiligheid. Hoe kunt u voorkomen dat u met uw besluit de ontwikkeling van kinderen (conform artikel 6 van het VN-Kinderrechtenverdrag) schaadt?

Gelet hierop hanteert u in uw ontwerpbesluit een te beperkt begrip van veiligheid. U geeft aan dat de impact op sociale (on)veiligheid, gezondheid en maatschappelijke onrust heeft bijgedragen aan uw besluit om de gaswinning af te bouwen. U geeft niet aan wat de gevolgen van dit besluit zijn voor de subjectieve veiligheid en hoe u dat afweegt tegenover andere belangen.

Wij vinden dat u:

13. de gevolgen van gaswinning op subjectieve veiligheid in beeld moet brengen en moet afwegen ten opzichte van andere belangen;
14. in uw afweging duidelijk moet maken in hoeverre u voorkomt dat u artikel 2 en 8 EVRM en artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM schendt;
15. in uw afweging kenbaar het belang van het kind, zoals verwoord in het rapport van de Kinderombudsman, en zoals vereist door artikel 3 van het VN-Kinderrechtenverdrag, moet wegen en duidelijk moet aangeven wanneer en waarom u andere belangen zwaarder vindt wegen.

2.3.2 Schade

De ABRvS heeft in haar uitspraak uitdrukkelijk gesteld dat er aan de motivering van de minister hoge eisen moeten worden gesteld omdat grondrechten op leven (veiligheid), privacy (aantasting van het leefklimaat) en het ongestoord genot van eigendom aan de orde zijn. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat regelingen voor schadevergoeding de nadelige gevolgen wel verzachten. Maar dat deze hier naar aard en schaal dermate groot zijn dat zij een zwaarwegend belang vormen dat in het nadeel van de gaswinning pleit.

U had het ontstaan van schade, het verder beperken van schade en de voortgang van de schadeafhandeling daarom uitdrukkelijk in uw besluitvorming moeten betrekken.

In de motivering van het ontwerpbesluit wordt niet ingegaan op de punten in ons advies die zijn genoemd met betrekking tot schade. U constateert slechts dat de schade de komende jaren zal afnemen, waarbij het aantal schadegevallen onder het verwachte schadeniveau van het winningsplan Groningen gasveld 2016 uitkomt en u onderschrijft de noodzaak van een vlotte afhandeling van de schades.

Schadeafhandeling

U gaat niet in op de huidige situatie waarbij er voorlopig geen zicht is op een vlotte afhandeling. Bovendien is naast voortgang in de afhandeling ook van belang dat de afhandeling op rechtvaardige, onafhankelijke wijze plaatsvindt met de menselijke maat als uitgangspunt. Ook schade aan monumenten wordt door u niet genoemd.

⁷ De Kinderombudsman, 'Vaste grond gezocht', oktober 2017, <https://www.dekinderombudsman.nl/u/cms/fck-uploaded/2017.KOM010Vastegrondgezocht.pdf>.



De Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen heeft te kampen met een zeer grote achterstand van zo'n 17.000 schadeclaims. Daarnaast is tot op heden niet inzichtelijk of de Commissie in haar besluitvorming daadwerkelijk ruimhartig is en uit gaat van de menselijke maat.

Het wetsvoorstel dat het tijdelijke besluit Mijnbouwschade zal gaan vervangen regelt vooral formele aspecten en niet de menselijke kant. De procedurele bepalingen lijken lange doorlooptijden en een formalistische benadering van gedupeerden mogelijk te maken. Ook gaat het wetsvoorstel alleen over schadevergoeding in geld, niet over schadevergoeding in natura. Dat laatste blijft privaatrechtelijk van aard.

Nu voorlopig geen zicht is op een vlotte schadeafhandeling en er ook geen zicht is op rechtvaardige en onafhankelijke schadeafhandeling met oog voor de menselijke maat, had u dit moeten mee wegen in uw afweging van het vergunde productievolume. De trage voortgang in de schadeafhandeling heeft ook tot gevolg dat er geen maatregelen worden getroffen om vervolgschade te voorkomen. Daardoor kunnen acuut onveilige situaties ontstaan.

Ontstaan schade

In de aanvulling van het winningsplan van 2 juli 2018 geeft NAM haar prognose over het optreden van schade. Hieruit blijkt duidelijk dat het komende gasjaar een toename van de kans op het optreden van schade wordt verwacht (DS1, DS2 en DS3 schade).

Uit het vorige winningsplan is naar voren gekomen dat het aantal berekende schades geen tred houdt met het aantal van de gemelde schades, dat vele malen hoger is. Daarnaast is dit rapport door geen van de adviseurs inhoudelijk beoordeeld. Wij gaan er derhalve vanuit dat de berekeningen een onderschatting geven, maar wel aantonen dat er een toename van schades in het komende gasjaar te verwachten is (in lijn met de toename van de seismiciteit).

Daar komt nog bij dat in het ontwerpbesluit vergunde niveau een hogere seismiciteit levert als wordt uitgegaan van een gemiddeld temperatuurverloop en ook hogere productieniveaus mogelijk maakt die een aanzienlijke stijging van de seismiciteit en daarmee kans op bevingen en schades met zich meebrengt.

Wij vinden dat u:

16. moet aangeven hoe u voorkomt dat schade optreedt en wat u aanvaardbaar vindt;
17. de opgetreden en verwachte schades (in aard en omvang) en de afhandeling daarvan als zwaarwegend belang moet afwegen bij uw besluit net als het ontstaan van onveilige situaties omdat geen (tijdige) schadebeperkende maatregelen worden getroffen;
18. de bescherming van de grondrechten, expliciet en transparant, zo dient te betrekken in uw afweging dat dit leidt tot een veilig en verantwoord niveau van gaswinning;
19. in uw definitieve besluit alsnog expliciet, inzichtelijk en navolgbaar dient te maken welke afweging u maakt ten aanzien van de effecten van de gaswinning.

3. Productie en seismiciteit

De veiligheidsrisico's voor onze inwoners als gevolg van de aardbevingen worden bepaald door de verwachte ontwikkeling van de seismiciteit voor het komende jaar. De seismiciteit is vervolgens weer afhankelijk van het uiteindelijke productieniveau en de productieverdeling.

3.1 Productieniveau

U geeft in uw ontwerpbesluit aan dat u de productiehoeveelheid vaststelt op 19,4 miljard m³ bij een jaar met een gemiddeld temperatuurprofiel, waarbij u de nodige flexibiliteit geeft om altijd aan de leveringszekerheid te voldoen. De uiteindelijke gasproductie voor het komende jaar is daarmee afhankelijk van de volgende variabelen:

- Het jaarlijks temperatuurverloop;
- De stikstofinzet;
- Onvoorziene omstandigheden.

Gelet op de temperatuurafhankelijkheid en de afhankelijkheid van de beschikbare inzet van stikstof-conversiecapaciteit is het onontbeerlijk nu inzicht te hebben in de te gebruiken graaddagenformule en de mogelijk stikstof-inzet-afhankelijkheid van deze formule, om zicht te krijgen op de bandbreedte van de hoeveelheid gas, die gewonnen moet worden.

In het ontwerpbesluit ontbreekt de graaddagenformule en ook het zicht op de stikstof-inzet-afhankelijkheid van deze formule. Hiermee is onduidelijk of de veiligheidsrisico's bij een onvoorzien lage inzet van stikstof-conversiecapaciteit en een gelijktijdig extreem koud jaar voor u acceptabel zijn. Dit zien wij als een grote tekortkoming.

Mocht nu de stikstof-inzet van Wieringermeer en Ommen, de base-load locaties, substantieel onder de 92,5 % geraken, dan voorziet artikel 2, derde lid, in een theoretische ongelimiteerde toename van de gasproductie uit het Groningenveld; er staat dat de in het eerste lid aangegeven gasproductie naar rato wordt verhoogd bij een lagere stikstof-inzet dan 92,5 %.

Dit is dus naar ons inzicht iets anders dan de zogenaamde "strikte begrenzing" van de gaswinning, die u in uw toelichting noemt.

Wij zijn van mening dat er gelet op de onzekerheid van de risico's' in een dergelijke hierboven omschreven situatie in artikel 2 een limiet wat betreft de gaswinning moet worden aangebracht. In de voorgaande instemmingsbesluiten van 30 september 2016 en 24 mei 2017 was er sprake van een gelimiteerde gasproductie.

In ons advies hebben wij aangegeven dat u als minister sturing op GTS en GasTerra moet hebben om te bewerkstelligen dat beide commerciële organisaties uitvoering geven aan het uitgangspunt "niet meer dan nodig winnen". In uw toelichting geeft u aan dat dit niet in het instemmingsbesluit thuis hoort en dat u een voorstel voor wijziging van de Mijnbouwwet en Gaswet in voorbereiding hebt. U geeft hierbij echter niet aan dat u de door ons aangegeven sturing hieraan zult toevoegen. Om de gaswinning zo spoedig mogelijk naar beneden te brengen is dit een voorwaarde. U kunt dus niet voor dit en toekomstige besluiten maximaal sturen op "niet meer dan nodig winnen". Ook de Mijnraad heeft u op dit punt geadviseerd om 'rond' het huidige instemmingsbesluit te preciseren welk instrumentarium onder de huidige Mijnbouwwet en Gaswet u heeft om GTS en GasTerra aanwijzingen te geven.

Wij betwijfelen ook of GTS (voldoende) bevoegdheden heeft om GasTerra aanwijzingen te geven zoals u voorschrijft in artikel 2, lid 5 van uw ontwerpbesluit. In ieder geval is onduidelijk wie (U, NAM, GTS, GasTerra?) uiteindelijk bevoegd is om te beslissen over het productievolume en/of de productieverdeling. Evenmin is duidelijk welke criteria daarvoor gelden en welke rechtsbescherming wij en burgers hebben indien besloten wordt de productie binnen de marges van dit instemmingsbesluit (fors) te verhogen.

Op basis van de oude graaddagenformule en informatie uit GTS rapporten komen we tot de volgende inschatting voor de bandbreedte aan gasproductie (in miljard Nm³ per jaar).

| Variabelen | gemiddeld | Warm | Koud |
|---------------------------|-----------|------|------|
| Basispad kabinet | 19,4 | 15,7 | 25,7 |
| Lagere stikstofinzet 85%* | +1,2 | +1,1 | +1,1 |
| Onvoorzien | +1,5 | +1,5 | +1,5 |
| Totaal productie | 22,1 | 18,3 | 28,3 |

*in principe is een lagere stikstofinzet met dit besluit mogelijk en daarmee een hogere productie

Uit de aanvulling op het winningsplan van NAM blijkt dat bij een productie van 19,4 miljard m³ de verwachte seismiciteit in de regio enigszins toeneemt ten opzichte van vorig jaar (maximale grondversnelling van 0,16g naar 0,17g). Bij een productie van 25,7 miljard m³ (koud jaar) is een duidelijke toename van de seismiciteit te verwachten (figuur 4.2). Hierbij valt tevens op dat de toename van de dreiging niet overal gelijkmatig verloopt (figuur 4.8a). Voor een warm jaar (15,7 miljard m³) neemt de seismische dreiging af.

In de aanvulling op het winningsplan zijn geen hogere productieniveaus doorgerekend zodat onduidelijk is wat de dreiging is bij de maximaal door de minister toegestane niveaus. Dat is in strijd met de uitspraak van de ABRvS, op grond waarvan u gezien de enorme impact van de gaswinning bij dergelijke onzekerheden moet uitgaan van een worst-case situatie.

Wij vinden dat u:

20. duidelijkheid moet bieden over de bandbreedte van de toegestane productie;
21. de bovengrens van deze bandbreedte in een voorschrift bij het instemmingsbesluit moet limiteren;
22. risicobeoordelingen moet doorrekenen en baseren op de worst case situatie (bijvoorbeeld koud jaar en weinig stikstof);
23. dit besluit alleen kan nemen als voldoende geborgd is dat GTS en GasTerra kunnen worden gehouden aan minimaliseren van de gaswinning uit Groningenveld;
24. inzicht moet geven in de verwachte seismische dreiging voor het maximale toegestane productieniveau en dit moet betrekken in uw afweging over de subjectieve en objectieve veiligheid.

3.2 Productieverdeling

U geeft in uw toelichting aan dat u voorschriften heeft opgenomen aan de productieverdeling en productiefunctuaties om de nadelige gevolgen van de gaswinning zoveel mogelijk te beperken. Wij zien de voorschriften over productieverdeling echter niet terug in uw besluit. U geeft wel in de

toelichting uw voorkeur aan voor de in NAM genoemde productie-inzet 1 omdat dit tot een lagere seismiciteit zou leiden dan productie-inzet 2.

SodM heeft geen advies hierover gegeven omdat zij de berekeningswijze van NAM onvoldoende vindt om te bepalen welke productiestrategie tot de laagste seismiciteit leidt. Zij heeft daarom aan NAM verzocht om een nieuwe berekening te maken en geven aan dat zij later met een advies komen.

Een andere productieverdeling levert een andere dreigingskaart op en nog veel relevanter bij dit besluit daarmee ook een ander risicobeeld en verwachtingswaarde. Wij lezen in het rapport van NAM van december 2017⁸ over deze productieverdeling dat hierdoor verschillen in het risicobeeld kunnen optreden met een variatie van 15%. Bij de verlaging van de seismiciteit heeft NAM in dit rapport laten zien dat dat op verschillende manieren kan. Zo kan gestuurd worden op zo min mogelijk overlast (een zo laag mogelijk aantal bevingen), of een zo laag mogelijke maximale grondversnelling of op een zo laag mogelijk totaal risico.

In het winningsplan is uitgegaan van een bepaalde productieverdeling. Daarnaast heeft NAM in haar operationele strategie een tweetal varianten doorgerekend. Wij kunnen op dit moment niet goed beoordelen welke productieverdeling met uw besluit wordt vastgelegd, mede gelet op het nog te ontvangen advies van het SodM. Afhankelijk van de productieverdeling zal het zwaartepunt van de seismiciteit (i.e. de ruimtelijke verdeling) op een andere plek liggen. De uitkomsten zullen daarom afhankelijk zijn van de lokale seismiciteit in relatie tot de lokale bevolkingsdichtheid.

Wij vinden dat u:

25. in uw voorwaarden moet opnemen welke productiestrategie wordt ingezet en dit adequaat moet onderbouwen;
26. inzicht dient te verschaffen over de seismiciteit en de effecten van deze productieverdeling voor de bandbreedte van de toegestane productie daarbij uitgaande van de maximale bandbreedtes en worst-case scenario;
27. in uw keuze voor de productieverdeling voldoende moet toelichten wat dit voor de objectieve en subjectieve veiligheidsrisico's betekent waarbij ook de lokale verschillen aan de orde moeten komen.

⁸ Optimisation of the Production Distribution over the Groningen Field tot reduce Seismicity, dec 2017, NAM B.V.

4. Onzekerheden en overige omissies

Wij constateren dat er documenten en informatie ontbreken in uw ontwerpbesluit. Het ontwerpbesluit is daarmee onzorgvuldig tot stand gekomen. Bovendien kan er niet volledig gebruik worden gemaakt van rechtsmiddelen omdat we pas in een later stadium (bekendmaking definitief besluit) kennis kunnen nemen van de ontbrekende zaken.

4.1 Ontbrekende zaken

U geeft in uw ontwerpbesluit aan dat nog niet alle documenten en informatie beschikbaar zijn. Wij komen tot de volgende niet-limitatieve opsomming van ontbrekende zaken:

- graaddagen en stikstofafhankelijke formule;
- uitvoering van bouwkundig versterken (verduidelijking vaststelling precieze aantal gebouwen en de wijze van versterking);
- de optimalisatie van de productieverdeling met behulp van de NAM-modelversie V5, zoals SodM heeft opgedragen in haar brief van 20 februari 2018;
- de inmiddels geactualiseerde versie van het Meet- en Regelprotocol-2018, zoals SodM in haar brief van 30 juli 2017 aan u heeft geadviseerd en zoals door u in uw brief van 2 oktober 2017 aan NAM is opgedragen;
- separaat advies van Hooglerarenpanel over cumulatieve effecten bij impact van bevingen op infrastructuur.

Volledigheid van het winningsplan-2016-2018.

Wij betwijfelen sterk of de nu gepresenteerde stukken, waarop u uw ontwerpbesluit baseert, wel compleet zijn in het licht van de Mijnbouwwet. NAM heeft aanvullingen gedaan op het winningsplan 2016 waarbij bijvoorbeeld heel hoofdstuk 5 van het Winningsplan 2016 is komen te vervallen. Het is voor ons niet meer overzichtelijk wat nu nog geldt en wat niet.

4.2 Omgaan met onzekerheden

De ABRvS was in november 2017 van mening dat er onvoldoende kennis was over de risico's voor personen. Bovendien constateerde de ABRvS dat het risico vervolgens niets zegt over de aanvaardbaarheid ervan. Zeker als het gaat om aannames, onzekerheden en bandbreedtes. De ABRvS ziet aannames als alternatief voor het feitelijk weten en stelt dat in de aannames de risicobeoordeling dan moet worden gebaseerd op marges of worst-case situatie.

Wij constateren dat ook nu nog onvoldoende kennis is over alle veiligheidsrisico's. U geeft in uw ontwerpbesluit aan dat, naar uw mening, de veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen aanvaardbaar zijn.

De uitkomst van risicoberekeningen is afhankelijk van de volgende onzekerheden of marges:

- Onzekerheden binnen de gehanteerde modellen/beoordelingskaders;
- Onzekerheid over het definitief productieniveau;
- Onzekerheid over de productieverdeling.

U geeft aan dat u bij de risicoberekening uitgaat van de verwachtingswaarde. SodM pleit er juist voor om zolang de onzekerheden nog zo groot zijn uit te gaan van de in de berekeningen aangegeven

onzekerheidsmarge (P90) bij de beoordeling van de risico's. De Mijnraad geeft aan dat de onzekerheden over het productieniveau en de verdeling niet op die manier mogen worden verdisconteerd. Dat laat onverlet dat binnen de berekeningen (bijvoorbeeld HRA, NPR, industrie, waterkeringen) nog diverse onzekerheden bestaan. Dat deze onzekerheden groot zijn laat de berekening van het veiligheidsrisico in en rondom gebouwen zien. Hierbij is de bandbreedte van de onzekerheden binnen de berekeningen in beeld gebracht: de verwachtingswaarde van het aantal gebouwen dat niet voldoet aan de veiligheidsnorm bedraagt 1500 gebouwen terwijl de onzekerheidsmarge zoals voorgesteld en onderbouwd door SodM op een aantal van 7.200 gebouwen uitkomt. Dat laat zien dat in de meest "zekere" berekening de onzekerheidsmarge nog enorm groot is.

U geeft tevens niet aan op basis van welk productieniveau verwachtingswaarden moet worden berekend. Op dit moment zijn deze verwachtingswaarden alleen bekend van de veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen. Daarbij heeft NAM per productieniveau (warm, koud en gemiddeld temperatuurverloop) een verwachtingswaarde berekend. Er is in dit verband verder geen risicoberekening uitgevoerd voor de in uw besluit toegestane maximale productie zodat hiervan de verwachtingswaarde noch de onzekerheidsmarge (P90) bekend is.

In uw ontwerpbesluit geeft u aan dat zowel SodM als Mijnraad in hun advies een onzekerheidsmarge toepassen. Maar u geeft ook aan dat zij dat doen vanuit verschillende gedachten. Vervolgens schrijft u dat u de keuze van de Mijnraad navolgbaar vindt en deze volgt. In het ontwerpbesluit staat echter niet waarom u deze keuze navolgbaar vindt en wat er niet-navolgbaar is aan de toepassing waarvoor SodM kiest. Vervolgens schrijft u dat de onzekerheidsmarge daarmee niet bedoeld is als een de-facto verhoging van de veiligheidsnorm, maar deel uit maakt van uw brede veiligheidsbeleid. Wij kunnen uit de tekst van het ontwerpbesluit niet opmaken wat u hiermee bedoelt. Het wel of niet toepassen van dergelijke marges kan echter voor veel woningeigenaren bepalend zijn. Het bepaalt of een pand wel of niet aan de veiligheidsnorm voldoet. Daarmee is het van belang dat hier een goede en navolgbare afweging wordt gemaakt.

Wij vinden dat u:

28. onvoldoende rekening houdt met onzekerheden, bandbreedtes en marges in uw besluit;
29. duidelijkheid moet bieden over productieverdeling, de bandbreedte van de toegestane winning en de onzekerheidsmarges binnen de modellen zelf, en de effecten daarvan op subjectieve en objectieve veiligheid.

4.3 Continuïteit in onderzoeken

SodM geeft in haar advies over de versterking van juni 2018 aan dat nog steeds niet alle bekende onzekerheden volledig en consistent worden meegenomen in de modellen die NAM hanteert. Daarnaast zijn de keuzes in de gebruikte modellentrein niet volledig beschreven. Deze keuzes brengen daarmee onzekerheid met zich mee die nu niet is te definiëren. Deze bekende en onbekende onzekerheden kunnen zowel tot een onderschatting als een overschatting van de berekeningen leiden. SodM concludeert dat de modellentrein nog niet voldoende robuust is. TNO is bezig de modellentrein van NAM na te bouwen.

Echter wij zien geen enkele garantie dat op korte termijn het noodzakelijke onderzoek en de verbeteringen door gaan. Zeker met de toezegging van u dat NAM op afstand komt zal de drijfveer om haar uitgebreide onderzoeksprogramma in de lucht te houden, afnemen. Het onderzoeksprogramma van NAM gaat hierbij verder dan alleen de verbetering van de modellentrein. Wij pleiten al jaren in onze zienswijze voor onafhankelijkheid in het onderzoek. Het is daarom van belang dat bij de ingezette transitie de kennis en kunde (zie SDAP van NAM) niet verloren gaat. Wij vinden daarom dat u zorg moet dragen dat een onafhankelijke partij het onderzoeksprogramma van NAM gaat overnemen. Dit mag echter niet ten koste gaan van de continuïteit in de nu nog noodzakelijke verbeteringen.

Wij vinden dat u:

30. in uw instemmingsbesluit duidelijkheid moet bieden over de continuïteit van de noodzakelijke onderzoeken;
31. hiertoe voorwaarden in uw besluit dient op te nemen;
32. voldoende concreet moet aangeven wat het toekomstige perspectief is in de verbetering van de lopende onderzoeken en de ondernomen stappen om alle onderzoeksprogramma's onafhankelijk te kunnen laten uitvoeren.

4.4 Meet en Regelprotocol en HRA

Het Meet- en Regelprotocol (MRP) is in 2016 separaat van het Winningsplan 2016 door NAM ingediend. Wij concluderen dat dit ten behoeve van de besluitvorming in 2018 in stand is gebleven. Volgens SodM geldt het MRP als invulling van de zorgplicht op schade en risico's. Het vormt een essentieel sturingselement voor de beheersing van de seismische risico's als gevolg van de gasproductie uit het Groningenveld. NAM gebruikt het MRP ook om de meetgegevens te toetsen aan de diverse modellen en daarmee de modellen te kunnen verbeteren. Het MRP is dan ook meer dan het, in de Mijnbouwwet vereiste, meetplan.

Dit onderschrijven wij in zijn algemeenheid en in het bijzonder wanneer het gaat om onverwachte seismische ontwikkelingen, die nopen tot ingrijpen. Door de openbare rapportages ontstaat hierover ook meer transparantie.

Het lijkt ons onontkoombaar dat gelet op alle ontwikkelingen ook de verschillende signaalparameters en hun respectievelijke drempelwaarden in een nieuw licht worden gezien en mogelijkterwijs worden aangepast. Het betreft hier dan ook signaalparameters voor schade. Over de aanpassing van signaalparameters is in het ontwerpbesluit geen informatie opgenomen. Uitsluitend een verplichting tot het rapporteren (art. 5 van het ontwerpbesluit) lijkt ons een onvoldoende invulling van het volledig benutten van het MRP, zoals ook de Tcbb in haar advies van 10 juli 2018 u heeft geadviseerd.

Wij verzoeken u nadrukkelijk bij de aanpassing betrokken te worden.

In de nota naar aanleiding van het verslag van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat, d.d. 22 juni 2018 over het wetsvoorstel minimaliseren gaswinning Groningen, geeft u aan dat de grondslag voor een MRP in de Mijnbouwwet ligt verankerd en dat de nadere uitwerking van een dergelijk protocol in een ministeriële regeling (de Mijnbouwregeling) zal moeten plaatsvinden. Tot op heden heeft deze nadere uitwerking in de Mijnbouwregelgeving nog niet plaatsgevonden en daarom zijn wij van mening dat ongeacht de planning van deze regelgevingswijziging ook in het

instemmingsbesluit een goede borging van het gebruik van het meest actuele MRP moet worden opgenomen.

Daarnaast is er op dit moment geen voorwaarde opgenomen om de HRA halfjaarlijks uit te voeren. Door dit halfjaarlijks te doen, bijvoorbeeld in maart en september, ontstaat direct na de winterperiode inzicht van de effecten als gevolg van een eventuele koude winter en vlak voor het nemen van het nieuwe besluit inzicht over de verwachte effecten voor het komende gasjaar.

Wij vinden dat u:

33. in uw instemmingsbesluit het gebruik door NAM van het meest actuele Meet- en Regelprotocol helder en adequaat moet borgen;
34. in uw instemmingsbesluit de jaarlijkse actualisatie van het Meet- en Regelprotocol moet opleggen;
35. aan uw instemmingsbesluit voorwaarden moet verbinden om halfjaarlijks een analyse van de seismiciteit en de effecten (HRA) uit te voeren.

ADVIES AAN MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

VOOR HET INSTEMMINGSBESLUIT 2018

GRONINGENVELD

Gemeente Loppersum, 24 juli 2018

INHOUDSOPGAVE

| | | |
|-----|---|----|
| 1. | INLEIDING | 3 |
| 2. | ONZEKERHEDEN | 4 |
| 3. | SEISMICITEIT | 5 |
| 4. | PRODUCTIEVOLUME..... | 6 |
| | <i>Voortgang reductie</i> | 6 |
| | <i>Operationele strategie NAM</i> | 6 |
| | <i>Plan B</i> | 6 |
| | <i>Rol GasTerra</i> | 7 |
| | <i>Gasoplag Norg</i> | 7 |
| | <i>Onderzoeken</i> | 8 |
| 5. | LEVERINGSZEKERHEID | 10 |
| | <i>Navolgbaar en transparant</i> | 10 |
| | <i>Belangenafweging</i> | 10 |
| 6. | VERSTERKING | 12 |
| 7. | SCHADE..... | 16 |
| 8. | IMPACT OP SOCIALE VEILIGHEID, GEZONDHEID EN MAATSCHAPPELIJKE ONRUST | 18 |
| 9. | REGIONALE ECONOMISCHE IMPACT..... | 20 |
| 10. | FYSIEKE EFFECTEN OP INDUSTRIE EN KRITISCHE INFRASTRUCTUUR..... | 21 |
| | <i>Effecten op industrie</i> | 21 |
| | <i>Effecten op (water)infrastructuur</i> | 21 |
| | <i>Effecten overige kritische infrastructuur en onderlinge afhankelijkheden</i> | 22 |
| 11. | MEET- EN REGELPROTOCOL (MRP) | 23 |



1. INLEIDING

U heeft ons op 13 juni 2018 gevraagd advies uit te brengen voor het door u te nemen (ontwerp) instemmingsbesluit voor het gasjaar 2018/2019. Wij hebben samen met de overheden in de regio hiertoe de door u versterkte documenten beoordeeld en zijn tot voorliggend advies gekomen. Wij verwachten met dit advies een goede bijdrage te leveren aan het door u te nemen in stemmingsbesluit en daarmee aan de door u ingezette lijn om de gaswinning zo snel mogelijk terug te brengen naar nul.

Wij hebben ons advies gebaseerd op onderstaande documenten:

- Het addendum op het Hazard and Risk Assessment van NAM (HRA) van 2017. Dit addendum is verwoord in het rapport 'Seismic Risk Assessment for Production Scenario Basispad Kabinet for the Groningenfield';
- De 'operationele strategie' van NAM verwoord in 'Bouwstenen voor Operationele Strategie Groningenveld 2018/2019';
- Het advies van de Mijnraad van 2 juli 2018;
- De hieronder liggende rapporten van SodM, KNMI, TNO, NEN en een panel van onafhankelijke hoogleraren;
- Het advies van de Technische commissie bodembeweging (Tcbb) van 10 juli 2018.

In tegenstelling tot hetgeen in de brief van 13 juni 2018 is aangekondigd hebben wij het advies van SodM op de HRA van NAM en de operationele strategie niet tijdig ontvangen waardoor wij dit advies niet hebben kunnen betrekken bij ons advies voor het instemmingsbesluit. Indien het advies van SodM nadien nog aanleiding mocht geven zullen wij de inhoud hiervan betrekken wij onze eventueel uit te brengen zienswijze op het ontwerp-instemmingsbesluit.

Het is belangrijk te benadrukken dat ons advies niet gebaseerd is op een geheel nieuw winningsplan van NAM. Op deze manier hebben wij niet kunnen beoordelen of NAM aan alle onderdelen die de Mijnbouwwet oplegt aandacht heeft besteed.

Voorliggend advies borduurt voort op ons advies van 2016 maar heeft gelet op het besluit van het kabinet om de winning zo spoedig mogelijk terug te brengen naar nul een ander karakter gekregen, waarmee het een opzichzelfstaand document is.

2. ONZEKERHEDEN

Een van de aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) uit 2015¹ is transparant te zijn in de communicatie met burgers over de onzekerheden. Dit betekent te expliciteren en te motiveren welke plaats onzekerheid krijgt in de besluitvorming over de exploratie en exploitatie van delfstoffen. De OvV geeft in zijn rapport van 2017, waarin het opvolgen van de aanbevelingen uit 2015 zijn getoetst aan, dat partijen in de afgelopen jaren meer openheid hebben geboden over de relatie tussen gaswinning en seismiciteit, maar dat zowel het ministerie van EZK als NAM worstelt met het centraal stellen van de onzekerheid in de dialoog met burgers.

Wij constateren voor de winning in het gasjaar 2018/2019 een aantal essentiële onzekerheden:

- De onzekerheid over de snelheid van de afbouw van de gaswinning.
Met name de realisatie van de stikstoffabriek en de omschakeling van de grootverbruikers van laag- naar hoogcalorisch gas zijn nog niet zeker. Het moment van het daadwerkelijk produceren van stikstof vormt voor de afbouw van de winning een cruciaal onderdeel.
- De onzekerheden over het jaarlijks temperatuurverloop.
Voorafgaand aan het desbetreffende gasjaar is alleen de bandbreedte bekend van de mogelijke productie. Uit de operationele strategie blijkt dat voor een deel van de temperatuurprofielen de gaswinning met grote fluctuaties gepaard kan gaan. Deze fluctuaties zouden een lokale verhoging van de seismiciteit kunnen veroorzaken.
- De onzekerheid over de maximale magnitude en grondversnellingen.
De onzekerheden in de maximale magnitude zijn nog erg groot. Ook de berekening naar de grondversnelling kent nog relatief grote onzekerheden. De bandbreedte in deze onzekerheden zijn maar beperkt gerapporteerd.
- De onzekerheid over het aantal te versterken gebouwen.
NAM rapporteert in haar aanvulling op het winningsplan 2016 de grafieken van overschrijding van het aantal gebouwen met een IR^2 van 10^5 . Ook deze bandbreedte is nog vrij groot (bijvoorbeeld in 2019 tussen 0 en 7200 panden beneden $IR 10^5$ (P90)). Uit de adviezen over versterking en veiligheid van de Mijnsraad van 2 juli 2018 e.a.³ blijkt dat de experts verschillend met deze onzekerheden in de eindberekening van de te versterken gebouwen omgaan. Daarnaast zien we dat niet alle onzekerheden zijn doorgerekend (bijvoorbeeld bij een ander traject gasafbouw) dan wel voldoende door te rekenen zijn (bijvoorbeeld bij optreden van fluctuaties).

Wij adviseren u:

1. In uw instemmingsbesluit voldoende invulling en toelichting te geven over en op de bovengenoemde onzekerheden zoals ge adviseerd door de OvV.

¹ Rapport 'Aardbevingsrisico's in Groningen', februari 2015 en maart 2017.

² Individual Risk.

³ Rapport SodM 27 juni 2018, rapport TNO 27 juni 2018, rapport NEN 28 juni 2018, rapport KNMI 15 juni 2018, rapport panel van hoogleraren 27 juni 2018.



3. SEISMICITEIT

U heeft aan NAM gevraagd om een aanvulling op het winningsplan in te dienen voor de SRA⁴ op basis van de voorgenomen gas-afbouw door het kabinet. NAM doet dit aan de hand van de diverse modellen die zij in het afgelopen jaar verder heeft ontwikkeld.

Deze aanvulling geeft zicht op de ontwikkeling van de seismiciteit in de vorm van de pga-kaarten, de kans op overschrijding van een bepaalde magnitude en het aantal bevingen.

Wij zien dat de seismiciteit het komende jaar weer iets zal stijgen en pas na 2022 significant daalt. Daarnaast blijkt uit tabel 4.1 van de aanvulling op het winningsplan op pag 43 dat de kans op een zeer zware beving tot 2022 in ieder geval gelijk blijft. In deze tabel noch in de tekst blijken de onzekerheidsmarges rondom deze kansberekening. Wel kunnen we uit figuur 4-1 van hetzelfde rapport van NAM (pag 42, Seismic Activity Rate) aflezen dat als we de door NAM gegeven onzekerheidsmarge hanteren het ook mogelijk is dat de seismiciteit, en daarmee de kans op een zware beving tot 2028 hetzelfde kan blijven.

De onzekerheidsmarges zijn ook niet zichtbaar gemaakt in de door de NAM berekende grondversnellingskaarten (pga-kaarten).

Wij vinden van het belang dat deze onzekerheden ook goed zichtbaar gemaakt worden en niet alleen in het eindresultaat van de te versterken gebouwen en/of het optreden van schade. De seismiciteit beïnvloedt niet alleen de veiligheid maar ook de veiligheidsbeleving en de sociale en economische impact. We verzoeken u dan ook dringend om dit te laten verduidelijken ten behoeve van uw besluit.

Wij adviseren u:

2. De onzekerheden rondom de jaarlijkse kans op zwaardere bevingen en de grondversnellingskaarten inzichtelijk te maken.
3. Deze onzekerheden over de seismiciteit in voldoende mate te laten meewegen en te expliciteren en motiveren in uw te nemen besluit.
4. Alle mogelijke maatregelen te nemen om ook het komende jaar de seismiciteit zo laag mogelijk te houden.

⁴ Seismic Risk Assessment.



4. PRODUCTIEVOLUME

Wij ondersteunen uw besluit van 29 maart 2018 om de gaswinning zo spoedig mogelijk terug te brengen naar nul. Wij zijn van mening dat u, in het zeer ambitieuze tijdspad dat u doorloopt om naar nul te komen, aandacht moet besteden aan een aantal punten en deze in voorwaardelijke sfeer in uw instemmingsbesluit moet vastleggen.

Voortgang reductie

Om daadwerkelijk tot nul te komen moeten op veel fronten maatregelen worden genomen die vragen om participatie door vele partijen die ieder afhankelijk zijn van het Groningengas en dus een risico vormen voor het welslagen van de operatie. Vanwege de onzekerheden die hiermee gepaard gaan is een stringente monitoring en een zeer frequente rapportage over de voortgang van de verschillende trajecten naar ons inzicht noodzakelijk. Wij roepen u hiertoe dringend op.

Operationele strategie NAM

Uw instemmingsbesluit en (straks) de vaststelling van de operationele strategie richten zich tot NAM. Uit het wettelijk systeem (zoals beschreven in hoofdstuk 3 van de operationele strategie) zijn het echter met name Gasunie Transport Services (GTS) en GasTerra die de productie en inzet van het Groningenveld (gaan) bepalen. Het is ons niet helder op basis van welke bevoegdheden en welke criteria GTS en GasTerra beslissingen nemen over de inzet van andere middelen en/of de inzet van de gasopslagen in Norg en Alkmaar die moeten leiden tot minder/geen winning uit het Groningenveld.

De operationele strategie van NAM moet beschouwd worden als het productievoorstel van NAM op basis van het door GTS aangeleverde geprognosticeerde vraagvolume voor dat gasjaar. Deze strategie behelst naar ons inzicht terecht het zogenaamde "Groningen-systeem", inhoudende het Groningenveld, de Ondergrondse Gasopslag (UGS) Norg en de Peak Gas Installation (PGI) Alkmaar. In de operationele strategie wordt door NAM de PGI Alkmaar verder niet kwantitatief in beschouwing genomen. Wij kunnen nu niet inschatten wat dit voor effecten heeft gehad in de berekeningen. Wij vragen u dit inzichtelijk te laten maken door NAM. Dit wordt ondersteund door de Tcbb in haar advies van 10 juli 2018⁵. Zij stelt dat naar hun mening de opslagfaciliteiten Norg en Alkmaar integraal meegenomen moeten worden in de productiescenario's en het winningsplan voor het Groningenveld.

In de operationele strategie wordt voorgesteld om de Loppersum-clusters te sluiten. Wij kunnen ons echter voorstellen dat in het kader van energietransitie de putten ook op een andere wijze ingezet kunnen worden. Wij adviseren u om NAM inzicht te laten geven in de kosten die gemoeid gaan met het verlaten en verwijderen van deze clusters en de hierop volgende clusters. Op grond van de Mijnbouwwet zou hierover een opgaaf van kosten in het winningsplan opgenomen moeten worden.

Plan B

Wij onderkennen dat mede door de voorgestane wijzigingen van de Mijnbouwwet en de Gaswet er na het gasjaar 2018-2019 een jaarlijkse herijking van de vraag naar Groningengas en het aanbod van

⁵ Tcbb-advies inzake adviesverzoek verzoek tot aanpassing op winningsplan Groningenveld d.d. 10 juli 2018, TCBB/18174443.



andersoortig laagcalorisch gas zal moeten plaatsvinden. Hierbij wordt dan tevens de impact op het verwachte risico voor bewoners berekend. Een proces waarbij ook wij betrokken moeten worden en de gelegenheid moeten krijgen onze invloed aan te wenden.

Wij missen in uw afbouwplan een plan B wat ons inzicht geeft in wat de effecten op het winnen van Groningengas zijn wanneer de geplande reductie niet volgens plan verloopt. Daarom is het nodig dat door NAM scenario's in beeld worden gebracht over de impact van een tegenvallend tempo van reductie van de hierboven genoemde vraag en aanbod en ook van een tegenvallend volume van deze twee grootheden. Deze twee mogelijke tegenvallers, afzonderlijk dan wel in samenhang, hebben naar ons inzicht een (zeer) grote impact op, in het bijzonder, het aantal gebouwen dat niet veilig is en daarmee dus een grote invloed op de nog te realiseren versterkingen.

Rol GasTerra

In de strategie wordt door NAM aangegeven dat het vraagvolume aan Groningengas in zeer belangrijke mate bepaald wordt door GasTerra en dat dus GasTerra door zijn inkoop en verkoop van (laagcalorisch) gas een sleutelpositie inneemt in het mogelijk kunnen realiseren van deze noodzakelijke steeds verminderende jaarvolumes per afzonderlijk gasjaar. Wij onderschrijven deze stellingname. GasTerra is een commerciële marktpartij en wij vragen u ons aan te geven welke invloed de minister (of GTS) kan aanwenden om GasTerra te bewegen gasopslagen en in- en verkoop zodanig in te zetten, dat zij leiden tot een minimale en vlakke productie uit het Groningenveld. Het lijkt ons dan ook onontkoombaar en noodzakelijk dat u GasTerra dwingende sturing geeft wat betreft de vermindering van de vraag naar Groningengas in zowel binnen- als buitenland. Daarnaast moet u naar onze mening sturing geven op het verwerven van hoogcalorische gasstromen op de markt, waarbij de conversie door GTS naar laagcalorisch gas zo efficiënt mogelijk wordt ingevuld, met andere woorden met zo min mogelijk kuubs stikstof zoveel mogelijk kuubs laagcalorisch gas van Groningen-kwaliteit (laten) maken. Dit zou het inkoop-doel van GasTerra moeten zijn. Vervolgens moet dit ook transparant en inzichtelijk zijn voor overheden en inwoners.

Gasopslag Norg

Uit de operationele strategie van NAM blijkt naar ons inzicht ook dat de ondergrondse gasopslag (UGS) Norg een belangrijke rol speelt in het kunnen verminderen van de fluctuaties per regionaal cluster van het Groningenveld. Deze regionale gasproductie vanuit het Groningenveld is door u begrensd in uw "Verwachtingenbrief" van 2 mei 2018 per cluster en wordt door NAM beschreven in haar operationele strategie (par. 2.1, uitgangspunten).

Het verminderen van de regionale fluctuaties heeft naar ons inzicht een positief effect op de verwachte seismiciteit. Zo blijkt ook uit het rapport van NAM van december 2017⁶, het advies van het SodM van 1 februari 2018 over de Zeerijpbeving en de operationele strategie van NAM van juni 2018.

In lijn met het advies van de Mijnraad van 5 december 2017⁷ zijn ook wij van mening dat de lopende procedures over de opslag Norg nu zo spoedig mogelijk moeten worden afgerond in samenhang met én parallel aan het nu door u te nemen instemmingsbesluit op het winningsplan 2016 (inclusief aanvullingen voor 2018).

⁶ Optimisation of the Production Distribution over the Groningen field to reduce Seismicity (hfdst. 7, dec. 2017).

⁷ Advies Mijnraad 5 december 2017, kenmerk MIJR/17196369, in het kader van de Mijnbouwwet-procedures ten aanzien de UGS Norg.



De Mijnraad heeft deze gewenste samenhang ook eerder verwoord in haar advies van 10 juni 2016 in de Groningenveld-procedure. Bij deze samenhang speelt voor ons de beoordeling van de risico's in beide procedures een belangrijke rol, zodat er geen sprake kan zijn van afwenteling van het risico van de ene regio naar de andere. De Mijnraad vindt in haar advies van 5 december 2017 dat een publieke, integrale systeemanalyse duidelijkheid kan verschaffen nu veiligheid en voorzieningszekerheid leidende criteria zijn geworden. Dit onderschrijven wij.

Zo zijn wij het ook eens met de door de Tcbb wederom herhaalde stellingname in haar advies van 10 juli 2018 om, ten aanzien van de activiteiten gaswinning Groningenveld en ondergrondse gasopslag, bijvoorbeeld in Norg risico's in een gecombineerde analyse onder te brengen.

Zo wordt voor een ieder duidelijk van welk werkvolume aan gas (Groningengas dan wel andersoortig laagcalorisch gas) vanuit de ondergrondse opslag Norg gebruik gemaakt kan worden en vooral ook op welke wijze deze inzet naar uw mening bij voorkeur moet worden ingevuld in de komende gasjaren.

Afhankelijk van welk gas er opgeslagen kan en gaat worden, Groningengas dan wel andersoortig laagcalorisch gas, is naar ons inzicht het effect op het verminderen van de seismiciteit dan wel de productie vanuit het Groningenveld substantieel. Enerzijds als er andersoortig laagcalorisch gas kan worden opgeslagen, is er sprake van het wegvallen van een zeer grote "zomer-consument" van Groningengas, waardoor het jaarvolume flink kan dalen. Anderzijds als er Groningengas wordt opgeslagen kan de regionale fluctuatie in het Groningenveld sterk verminderd worden. Beide hebben een gunstig effect op de verwachte seismiciteit.

Onderzoeken

Zoals in het recente verleden door verschillende adviseurs is opgemerkt, bevatten ook nu nog de modellen, deel uitmakend van de zogenaamde modellentrein van NAM ten behoeve van het uiteindelijk bepalen van het individueel risico, veel onzekerheden. Ook al onderkennen alle wettelijke adviseurs in hun adviezen dat er ook aanmerkelijke verbeteringen zijn doorgevoerd in deze modellen. We onderschrijven deze stellingname. Naar ons inzicht is het aannemelijk dat (verdere) modelverbeteringen kunnen leiden tot accuratere berekeningen van de risico's voor bewoners. Echter het verbetertraject dat door NAM is ingezet na het indienen van het winningsplan 2016 is ook naar het oordeel van de wettelijke adviseurs nog niet teneinde.

Hieruit vloeit naar onze mening voort dat naast een verdergaande substantiële productievermindering vanuit het Groningenveld er nog steeds een verbetering van de modellen nodig is en dat daarin ruim geïnvesteerd moet worden door NAM. In het instemmingsbesluit moet naar ons inzicht helder worden gemaakt welke onderzoeksopdracht u specifiek bij NAM legt en welke onderzoeksopdracht er ligt, dan wel komt te liggen, bij of namens de overheid via het door SodM beheerde onderzoekprogramma, Kennisprogramma Effecten Mijnbouw (het KEM) dan wel anderszins.

In het verlengde van bovenstaande zijn wij ook van mening dat de ingezette lijn om de modellentrein van NAM onafhankelijk door TNO te laten herbouwen van groot belang is en tot spoedige afronding moet komen om het vertrouwen van inwoners en overheden in de modellen terug te winnen.

Wij adviseren u:

5. Een stringente monitoring en een zeer frequente rapportage over de voortgang van de afbouw van de gaswinning toe te zeggen;



6. In het instemmingsbesluit of in een addendum hierop kenbaar te maken met welke bevoegdheden en welke criteria GTS en GasTerra beslissingen nemen over de inzet van andere middelen en/of de inzet van de gasopslagen in Norg en Alkmaar die moeten leiden tot minder/geen winning uit het Groningenveld;
7. Bij het vaststellen van de operationele strategie NAM te verplichten inzicht te geven in de inzet van de PGI Alkmaar opdat wij de effecten voor het gebruik van het Groningenveld beter kunnen inschatten;
8. NAM inzicht te laten geven in de kosten die gemoeid zijn met het verlaten en verwijderen van bestaande clusters;
9. Bij de vaststelling van de operationele strategie NAM te verplichten scenario's in beeld te brengen over de impact van een tegenvallend tempo van de reductie van de vraag en aanbod en ook van een tegenvallend volume hiervan;
10. In uw instemmingsbesluit of een addendum hierop aan te geven hoe u aan GasTerra dwingend kunt opleggen dat door gerichte inkoop de vermindering van de vraag naar Groningengas in zowel binnen- als buitenland moet worden nagestreefd waarbij met zo min mogelijk kuubs stikstof zoveel mogelijk kuubs laagcalorisch gas van Groningen-kwaliteit gemaakt moet worden;
11. Deze verplichtingen aan GasTerra transparant en inzichtelijk voor overheden en inwoners te maken;
12. De besluitvorming over de opslagcapaciteit van Norg nu zo spoedig mogelijk af te ronden parallel aan en in samenhang met het proces voor het Groningenveld;
13. In uw instemmingsbesluit duidelijk aan te geven welke onderzoeksopdrachten u specifiek bij NAM legt en welke onderzoeksopdrachten er liggen dan wel komen te liggen bij of namens de overheid via het door SodM beheerde onderzoekprogramma, Kennisprogramma Effecten Mijnbouw (het KEM) dan wel bij andere instanties;
14. Helder te maken wanneer de onafhankelijk opgestelde modellentrein van TNO gereed moet zijn.

5. LEVERINGSZEKERHEID

Navolgbaar en transparant

Op 27 maart 2018 heeft GTS⁸ u in een prognose geadviseerd over de vraag naar laagcalorisch gas uit het Groningenveld voor het eerstvolgende gasjaar en de daaropvolgende gasjaren. Naar onze verwachting zal, op basis van deze GTS-informatie, het productieplafond voor het gasjaar 2018-2019, waartoe uw instemmingsbesluit zich zal beperken, voor een gasjaar met een gemiddeld temperatuurverloop, 19,4 miljard m³ bedragen.

In de afgelopen jaren (2013 - 2017) kon volgens GTS in haar adviezen telkens volstaan worden met steeds lagere productieplafonds per gasjaar om aan de vraag naar laagcalorisch gas uit het Groningenveld te voldoen, zowel wat betreft de binnenlandse als de buitenlandse vraag.

In uw besluit van 29 maart 2018 geeft u aan dat het gas uit het Groningenveld het sluitstuk moet zijn van de inzet van laagcalorisch gas. Hieruit concluderen wij dat het productievolume uit het Groningenveld een steeds kleinere bijdrage gaat leveren aan de leveringszekerheid.

Wij kunnen deze ontwikkeling ondersteunen, echter laat de transparantie van het vaststellen van de benodigde volumes per gasjaar vanuit het Groningenveld (m.a.w. wat is nodig voor de leveringszekerheid) voor ons nog steeds te wensen over.

We vragen u nadrukkelijk om de jaarlijkse prognose door GTS zo navolgbaar en transparant mogelijk te laten maken voor de decentrale overheden en de inwoners. Ook vragen wij u deze prognoses digitaal navolgbaar te maken als bijvoorbeeld ook het geval is bij het Meet- en Regelprotocol.

In de nieuwe Gaswet krijgt GTS de taak toebedeeld om voor de leveringszekerheid alle beschikbare middelen en methoden in te zetten om de vraag naar Groningengas te minimaliseren. Hiernaast heeft GTS ook de wettelijke taak om het gasnet te balanceren. GTS is nu niet verplicht deze taken zo uit te voeren dat de keuzes optimaal bijdragen aan het zo spoedig mogelijk afbouwen van de productie uit het Groningenveld. Ook hieraan dient u aandacht te besteden in uw instemmingsbesluit.

Belangenafweging

Wij realiseren ons dat bij het nemen van het instemmingsbesluit verschillende –tegenstrijdige – belangen een rol spelen. U moet deze belangen afwegen en bepalen of ze leiden tot (gedeeltelijke) weigering van het winningsplan of dat u er beperkingen en voorschriften aan stelt (artikel 36 Mijnbouwwet).

Wij zijn van mening dat u in uw besluit navolgbaar, concreet en inzichtelijk moet aangeven welke belangen u heeft afgewogen en op welke wijze u uw afwegingen heeft gemaakt. Dat is niet alleen een wettelijke zorgvuldigheidsplicht, maar ook en vooral noodzakelijk gelet op de maatschappelijke impact van uw besluit en vanwege de vele onzekerheden die er nog zijn. Leveringszekerheid is één van de af te wegen belangen. De onzekerheden in bijvoorbeeld zowel de versnelde afbouw van gaswinning als de versnelde versterking van gebouwen die niet voldoen aan de veiligheidsnorm 10⁻⁵

⁸ Advies GTS leveringszekerheid middels scenario analyse, d.d. 27 maart 2018, L 18.0020.



moeten ook meegewogen worden. Wat betekent een vertraging in één of in beide trajecten voor de belangenafweging die u maakt?

In uw brief aan de Eerste Kamer van 6 juli 2018⁹ verzoekt u het wetsvoorstel uiterlijk 15 oktober te behandelen zodat u de belangrijke elementen uit het wetsvoorstel kunt toepassen voor het instemmingsbesluit met het (aangevulde) winningsplan voor het gasjaar 2018/2019. Wij zijn van mening dat u wat betreft de belangenafweging, ook wanneer het wetsvoorstel niet tijdig in werking kan treden, het voorgestelde artikel 52d lid 2 moet volgen zodat de belangenafweging navolgbaar, concreet en inzichtelijk is.

Daarnaast sluiten wij ons aan bij het advies dat SodM u op 27 juni in haar rapport 'Gevoigen voor de veiligheidsrisico's en versterkingsopgave' heeft gegeven. Dit advies luidt: *'SodM beveelt daarbij aan de veiligheid, zowel die van de gaswinning als die van de leveringszekerheid voorrang te geven boven andere belangen, zoals economische belangen van leveringszekerheid. Ook beveelt SodM aan de veiligheid van de gaswinning en de veiligheid van de leveringszekerheid te definiëren als twee aparte belangen. Door allereerst de afzonderlijke belangen zichtbaar en concreet te beschrijven, kan de minister vervolgens zijn afweging tussen beide belangen beschrijven. Op deze wijze wordt de belangenafweging inzichtelijk en navolgbaar.'*

Wij verzoeken u uitvoering te geven aan het advies van SodM en in het instemmingsbesluit duidelijk te maken welke twee definities u gebruikt voor leveringszekerheid.

Wij adviseren u:

15. In uw instemmingsbesluit duidelijk te maken welke twee definities u gebruikt voor veiligheid voor leveringszekerheid en veiligheid voor gaswinning en deze voorrang te geven boven de belangen voor de economische leveringszekerheid;
16. De belangenafweging te motiveren aan de hand van het voorgestelde artikel 52d lid 2 van de Mijnbouwwet;
17. De verplichtingen voor GTS in de wijziging van de Mijnbouwwet en de Gaswet uit te breiden of door middel van een addendum op het instemmingsbesluit aan GTS op te leggen;
18. In het instemmingsbesluit de verplichting aan GTS op te nemen om de leveringszekerheid transparant en navolgbaar te registeren voor decentrale overheden en inwoners;
19. In het instemmingsbesluit op te nemen dat de ontwikkelingen over leveringszekerheid digitaal navolgbaar moeten zijn.

⁹ Brief aan Eerste Kamer van 6 juli 2018 met nummer DGETM-EO / 18164276.

6. VERSTERKING

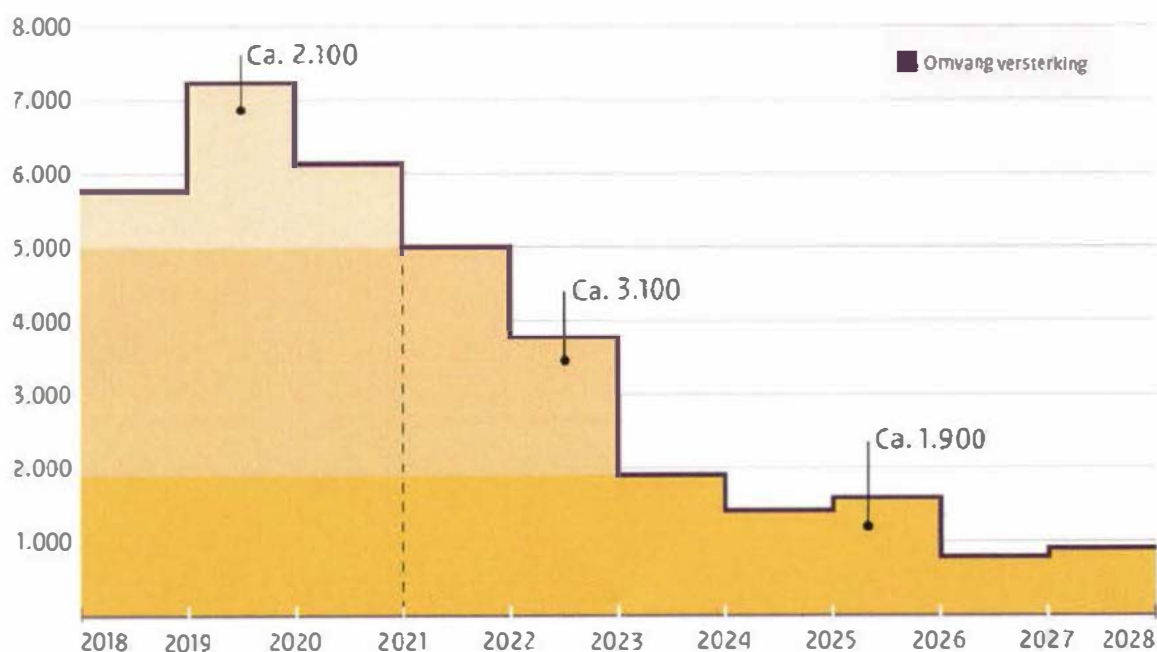
In hoofdstuk 5 van het rapport 'Seismic Risk Assessment for Production Scenario 'Basispad Kabinet' for the Groningen field' (SRA) van juni 2018 geeft NAM aan dat zij op basis van hun probabilistische methode verwachten dat het aantal te versterken gebouwen de komende periode afneemt (van 1.478 in 2019 tot 15 in 2027, uitgaande van een scenario van jaren met een gemiddelde temperatuur). U heeft om te toetsen wat het effect is van uw afbouwplan op de veiligheid en de versterking aan de Mijnraad, KNMI, TNO, SodM, NEN en een panel van onafhankelijke hoogleraren advies gevraagd. In deze adviezen worden door SodM en Mijnraad weer andere aantallen te versterken woningen genoemd dan NAM hanteert. Ook verschillen de aantallen tussen SodM en Mijnraad.

In haar rapport¹⁰ identificeert SodM drie groepen gebouwen die niet voldoen aan de veiligheidsnorm. Circa 1.900 gebouwen die gedurende de volledige looptijd van het afbouwplan (basispad Kabinet) boven de veiligheidsnorm zitten. Verder zijn er 3.100 gebouwen die langer dan vijf jaar boven de norm zitten en 2.100 gebouwen die binnen vijf jaar onder de norm komen vanwege afnemende seismiciteit. SodM gebruikt hetzelfde model als NAM, maar hanteert andere veiligheidsmarges.

Figuur: aantal gebouwen in Groningen boven de veiligheidsnorm. Bron: rapport SodM 27 juni 2018

Aantal gebouwen in Groningen boven de veiligheidsnorm

Van 2018 tot en met 2027



¹⁰ "Gevolgen voor de veiligheidsrisico's en versterkingsopgave" van 27 juni 2018.

De Mijnraad gaat in zijn rapport van 2 juli 2018 uit van circa 1.500 gebouwen die niet voldoen aan de norm van 10^{-5} en circa 5.700 gebouwen die in de zogenaamde onzekerheidsmarge P90 vallen. De Mijnraad baseert zich hierbij op het rapport van SodM die op hun beurt het probabilistische model van NAM gebruiken.

Figuur: Overzicht veiligheidsrisico, batches en nieuwe versterkingsaanpak. Bron: Rapport Mijnraad 2 juli 2018

| | | Lopende versterkingsoperatie | |
|---|---|--|--|
| | | Gebouw in batch 1467, 1588 of 1581 | Gebouw niet in batch |
| veiligheidsrisico klein < -----> groot | Verwachtingswaarde risico > 10^{-5} | 483 gebouwen <i>zie hieronder ad 1)</i> | ca. 1.000 gebouwen <i>zie hieronder ad 2)</i> |
| | Verwachtingswaarde risico < 10^{-5}; in P90-groep | 522 gebouwen <i>zie hieronder ad 3)</i> | 5.200 gebouwen <i>zie onder ad 4)</i> |
| | Verwachtingswaarde risico < 10^{-5}; niet in P90-groep | 2.214 gebouwen <i>zie hieronder ad 3)</i> | <i>zie onder ad 5)</i> |

Tabel 1 Overzicht veiligheidsrisico, batches en nieuwe versterkingsaanpak

In haar SRA schrijft NAM dat het gehanteerde model (nog) niet geschikt is om een goede vertaling naar daadwerkelijke panden te maken is. NAM constateert dat de scope van het daadwerkelijke versterkingsprogramma groter zal zijn dan de uitkomst van de probabilistische analyse¹¹.

U heeft het advies van de Mijnraad grotendeels gevolgd. Ondertussen heeft u opdracht gegeven om de getallen die genoemd worden in de verschillende rapporten te toetsen en te komen tot een eenduidig beeld.

Op basis van het advies van de Mijnraad heeft u met de regio gesproken over hoe om te gaan met het lopende versterkingsprogramma. Dit komt neer op:

- Volgens het advies van de Mijnraad moeten 1.500 gebouwen per direct en met voorrang worden versterkt. De Mijnraad geeft aan dat een derde van deze gebouwen onderdeel is van de bestaande batches met 1.467, 1.588 en 1.581 adressen.¹² Twee derde van de gebouwen valt buiten deze groep¹³. De Nationaal Coördinator Groningen (NCG) maakt een complete

¹¹ Hoofdstuk 5.3 op p. 80 van 'Seismic Risk Assessment for Production Scenario "Basispad Kabinet" for the Groningen field, d.d. juni 2018.

¹² De 3 groepen (batches) waarover in mei en juni de bestuurlijke gesprekken tussen regio en minister zijn gevoerd hebben betrekking op adressen. NAM, SodM en Mijnraad spreken in hun rapporten over gebouwen. Één gebouw kan meerdere adressen bevatten. Hierdoor zijn de getallen niet direct vergelijkbaar.

¹³ De betreffende adressen van deze gebouwen zijn bij de gemeenten en provincie niet bekend. Hierdoor is het voor de regionale overheden op dit moment niet mogelijk om de uitspraak van de Mijnraad te bevestigen of te ontkrachten.



inventarisatie en legt een actieplan voor zodat in september 2018 de gesprekken tussen Rijk en regio over de gebouwen van de versterkingsoperatie gestart kunnen worden.

- De versterking van de batch met 1.467 adressen gaat onverkort door.
- De groep van 1.588 adressen wordt in principe onverkort versterkt conform het versterkingsadvies als de eigenaar dat wil. Voor een deel van deze groep gebeurt dit op grond van veiligheid (als onderdeel van de 1.500 gebouwen) en voor een deel omdat sprake is van gewekte verwachtingen.
- Van de groep 1.581 adressen maakt een klein deel onderdeel uit van de 1.500 gebouwen die op basis van veiligheid worden versterkt. De overige eigenaren van deze groep krijgen de mogelijkheid om een risicoanalyse te laten uitvoeren op grond van de NPR 2018. Als versterking op grond van deze analyse nodig is zal dit worden uitgevoerd.
- Tenslotte is er nog een groep van 5.700 gebouwen die volgens de Mijnraad wel voldoen aan de veiligheidsnorm maar niet wanneer in de berekeningen een extra veiligheidsmarge en onzekerheden worden ingebouwd (P90 groep). Voor deze groep wordt overleg met de betreffende eigenaren gestart om te spreken over (lichte) versterkingsmaatregelen.
- Er wordt gewerkt aan een compleet overzicht van gebouwen op adresniveau zodat er geen onduidelijkheid bestaat in welke categorie c.m. fase van inspectie, engineering, versterking dan wel risicoanalyse, de gebouwen zich bevinden. Hierbij horen ook de gebouwen met een status aparte, zoals Heft in eigen hand en zorggebouwen. Dit wordt met de hoogste mate van zorgvuldigheid gedaan.
- De lopende afspraken over de inspecties, waarover bewoners/eigenaren al zijn geïnformeerd, worden uitgevoerd. Daarnaast kunnen bewoners/eigenaren op verzoek inspecties laten uitvoeren om hun veiligheidsbeleving te vergroten. Dit alles wordt vastgelegd in het inspectieprogramma dat Rijk en regio in september 2018 zullen vaststellen.

Bovenstaande punten zullen in lijn met een zorgvuldige en voortvarende aanpak nader tussen Rijk en regio moeten worden uitgewerkt.

Op grond van de nog vast te stellen aanpassing van de Mijnbouwwet wordt in artikel 52d geregeld dat u de operationele strategie voor het Groningenveld vaststelt en dat u hierbij telkens het veiligheidsbelang en het maatschappelijk belang betreft waarbij u dan onder meer kijkt naar het:

- Tempo van de afname van de vraag;
- Het tempo van de versterking en
- In hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm 10^{-5} .

Deze operationele strategie wordt jaarlijks vastgesteld en hierbij wordt ook het advies van de lokale overheden jaarlijks betrokken. Op deze manier is een jaarlijkse inbreng van de regio mogelijk op de punten genoemd in artikel 52d.

Op dit moment ligt de aanpassing van de Mijnbouwwet voor in de Eerste Kamer en is daarmee nog niet wettelijk verankerd. Op basis van de huidige wet moet de minister van EZK aan NAM de opdracht geven om jaarlijks een update van de HRA uit te voeren en deze door TNO te laten



valideren. Op basis daarvan kan het versterkingsprogramma worden bijgestuurd. Het is van belang dat deze voorwaarde ook in het instemmingsbesluit van 2018 wordt opgenomen.

Het behalen van tempo in de versterking is onder meer afhankelijk van de wijze waarop NAM een rol en positie heeft in het versterkingsprogramma. Het is van wezenlijk belang dat NAM snel uit de versterking gaat. Ook dienen er voldoende financiële middelen beschikbaar te zijn om de versterking ruimhartig en met de bewoner centraal te kunnen laten plaatsvinden. Pas dan kan er snelheid in de processen worden aangebracht en kan er een onafhankelijke beoordeling van de verschillende belangen plaatsvinden, zoals de Mijnraad in zijn advies van 2 juli 2018 ook aangeeft.

Wij gaan ervanuit dat wij als regio in september 2018 tot gedragen afspraken komen over het inspectieprogramma, voor zowel de bewoners die in een gebouw beneden de veiligheidsnorm wonen, als voor bewoners die volgens de laatste berekeningen veilig wonen, maar omwille van de veiligheidsbeleving graag een toets op eventuele risico's willen laten uitvoeren.

Net als veel van onze inwoners hebben wij behoefte om de uitkomsten van de nieuwe modelmatige benadering te toetsen aan de werkelijkheid. Daarmee voorkomen we dat gebouwen worden 'vergeten'. De praktijk heeft ons geleerd dat gebouwen in 'het veld' anders kunnen zijn dan waar het model van uitgaat. Bovendien keert vertrouwen pas echt terug als er ook vertrouwen is in de juistheid van de gekozen aanpak en de uitkomsten daarvan. Dat betekent dat wij u adviseren om een inspectieprogramma in stand te houden waarmee de uitkomsten van het model geverifieerd worden. In het inspectieprogramma moet ruimte zijn om gebouwen steekproefsgewijs te toetsen op hun daadwerkelijke veiligheid. Ook dit draagt bij aan de veiligheidsbeleving van bewoners en aan hun en ons vertrouwen dat de probabilistische benadering van de versterkingsaanpak kloppend is. Mochten wij in september 2018 hierover niet tot overeenstemming komen dan behouden wij ons het recht voor om hier op een later moment op terug te komen.

Wij adviseren u:

20. Conform de afspraken gemaakt in het bestuurlijk overleg van 2 juli 2018 en vastgelegd in uw brief van 3 juli 2018 aan de Tweede Kamer in september 2018 samen met de regio tot afspraken over het inspectieprogramma te komen;
21. Duidelijkheid te geven welke gebouwen volgens de Mijnraad niet voldoen aan de veiligheidsnorm;
22. Te analyseren waar de verschillen in de adviezen van het SodM en de Mijnraad vandaan komen en hoe dit in het versterkingsprogramma een plek moet krijgen, zodat de gebruikte getallen transparant en navolgbaar zijn;
23. Een inspectieprogramma in stand te houden, op basis waarvan de juistheid en de uitkomsten van de modellen van NAM, SodM en Mijnraad kunnen worden getoetst.
24. Er zorg voor te dragen dat NAM zo snel mogelijk uit de versterking gaat;
25. Voldoende financiële middelen beschikbaar te hebben om de versterking ruimhartig en met de bewoner centraal te kunnen aanpakken;
26. In uw voorwaarden aan NAM op te nemen dat de HRA jaarlijks een update krijgt en door TNO gevalideerd wordt.

7. SCHADE

Sinds het laatste instemmingsbesluit (mei 2017) zijn er wat betreft het onderwerp schade veel ontwikkelingen geweest. Deze ontwikkelingen zijn allen gericht op het herstellen van het vertrouwen van de bewoners door een snelle en ruimhartige afhandeling van hun schade. Omdat de schade nog lange tijd een rol blijft spelen is het van belang dat de afhandeling goed geregeld wordt. Hierin spelen de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG)¹⁴ en NAM¹⁵ beide een rol.

De TCMG is vanaf 19 maart 2018 operationeel maar heeft op dit moment nog geen goede gelegenheid gehad om de, voor onze bewoners belangrijke, eigen vertrouwenwekkende "jurisprudentie" op te bouwen. Het aantal schademeldingen dat op dit moment nog open staat bij de TCMG bedraagt 16.343. De TCMG heeft tot nu toe 51 besluiten genomen¹⁶. Hiermee heeft de TCMG op dit moment nog geen stappen in het herstel van vertrouwen kunnen zetten.

De meest recente rapportage van NAM over de 'oude' schades laat zien dat alle 6.199 bewoners met oude schade een aanbod van NAM hebben gehad. In totaal hebben 74% van de bewoners een aanbod geaccepteerd. Omdat ook een deel van de bewoners het aanbod heeft geweigerd zal binnen deze groep nader onderzoek worden gedaan naar beweegredenen. Hoewel een groot deel van de bewoners heeft geaccepteerd is nog niet voor alle bewoners sprake van een ruimhartig aanbod dat geaccepteerd is.

Op weg naar het herstel van vertrouwen en een ruimhartige vergoeding spelen naar onze mening ook nog een aantal andere zaken die aandacht behoeven:

- De TCMG heeft slechts een beperkt mandaat, is slechts beperkt toegankelijk en mag zich niet uitspreken over immateriële schade.
- De wettelijke basis voor een schadefonds moet nog gevormd worden. Wij zijn van mening dat deze zich op een juiste wijze moeten verhouden tot andere processen en regelingen die in de regio spelen. Voor de inwoners van het gebied moet een integrale oplossing centraal staan en kan niet volstaan worden met enkelvoudige schadeafhandeling.
- Vanuit het nog te vormen schadefonds moet ook ruimte zijn om de schadeafhandeling te combineren met bijvoorbeeld versterking of te besluiten tot sloop/nieuwbouw.
- Voor de afhandeling van schade aan gebouwd erfgoed (rijks-, gemeentelijke en karakteristieke panden) moet speciale aandacht zijn.
- Het voorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet en de Gaswet dat op 5 juli 2018 door de Tweede Kamer is aangenomen en op dit moment voor ligt in de Eerste Kamer geeft geen sluitend geheel voor de aansprakelijkheid voor de schade.
- Het wetsvoorstel over de Mijnbouwwet geeft ook geen zicht op de wijze waarop de publieke schadeafhandeling vormgegeven wordt. Wanneer de wijzigingen van de Mijnbouwwet in werking treden voordat de wetgeving over de publieke schadeafhandeling in werking treedt, kan, mede gelet op de in het wetsvoorstel geïntroduceerde zorgplicht voor de minister,

¹⁴ Voor schades vanaf 31 maart 2018.

¹⁵ Voor schades van voor 31 maart 2018.

¹⁶ Bron: <https://schadedoormijnbouw.nl/>, stand van zaken 5 juli 2018.



onduidelijkheid ontstaan over het antwoord op de vraag of NAM of de Staat zorgdraagt voor vergoeding van door gaswinning veroorzaakte aardbevings schade.

- Ook het wetsvoorstel Schadefonds¹⁷ zoals dat op dit moment ter consultatie voor ligt geeft nog geen goed beeld of de aansprakelijkheid met deze wet wel afdoende geregeld is.

Wij concluderen hieruit dat er op dit moment nog veel onzekerheid is over de schadeafhandeling en dat de aansprakelijkheid op dit moment nog niet sluitend geregeld lijkt. Daarbij heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in haar uitspraak van 15 november 2017¹⁸ geconcludeerd dat, ook wanneer is voorzien in een regeling ter vergoeding van de schade en een aantal andere regelingen ter verzachting van de gevolgen, dit onverlet laat dat de nadelige gevolgen van de gaswinning naar aard en schaal dermate groot zijn, dat zij een zwaarwegend belang vormen dat de minister terdege bij zijn besluitvorming over de hoogte van de gaswinning moet betrekken.

Wij adviseren u:

27. Gelet op bovenstaande bij de vaststelling van het instemmingsbesluit mee te wegen dat de schadeafhandeling nog niet optimaal verloopt en de aansprakelijkheid nog niet goed geregeld is. Daarom moet de mogelijkheid dat schade veroorzaakt wordt zo veel mogelijk moet worden voorkomen;
28. Nadrukkelijk aandacht te hebben voor het nemen van passende maatregelen om schade aan monumenten en ander erfgoed te voorkomen.

¹⁷ Wetsvoorstel Instituut Mijnbouwschade Groningen hierin wordt onder onafhankelijke publieke regie een schadefonds gevormd voor de afhandeling van schade ten behoeve van gaswinning uit het Groningenveld of gasopslag bij Norg geregeld.

¹⁸ Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, uitspraak van 15 november 2017 met nummer 201608211 /1 /A1.



8. IMPACT OP SOCIALE VEILIGHEID, GEZONDHEID EN MAATSCHAPPELIJKE ONRUST

Het is onze taak in ons advies de lokale effecten van de gaswinning in brede zin te beschouwen die u vervolgens in uw besluit over het instemmingsbesluit moet meewegen.

De door u aangereikte rapporten voor ons advies richten zich voornamelijk op de seismiciteit en de fysieke effecten hiervan. Hiermee wordt, ondanks het feit dat dit een zeer belangrijk aspect is, wat ons betreft onvoldoende rekening gehouden met andere gevolgen van de gaswinning die ook in versterkte en versnelde mate op ons afkomen.

Het betreft hier onder meer de sociale (on)veiligheid, de gezondheidseffecten die sterk zijn toegenomen en de maatschappelijke onrust in het gebied, waarbij de oorzaak meer is gelegen in vertrouwen, afhandeling van schade, transparantie, en het leveren van een toekomstperspectief voor de regio dan in seismiciteit. Deze gevolgen maken ook onderdeel uit van de krimp (demografische transitie) waar de regio mee geconfronteerd wordt.

In de voorliggende rapporten wordt het begrip veiligheid omschreven als de veiligheidsrisico's van seismiciteit en de leveringszekerheid als gevolg van het terugdraaien van de gaskraan. Aan de hierboven genoemde veiligheids- en demografische aspecten in de regio wordt onzes inziens voorbijgegaan. Dit terwijl ook hierdoor de veiligheid en leefbaarheid van onze inwoners in gevaar wordt gebracht en u op grond van de aangepaste Mijnbouwwet tot taak heeft om te voorkomen dat als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld de veiligheid wordt geschaad. Een deel van de inwoners is zelf naast slachtoffer ook hulpverlener bij een operationele hulpdienst of de gezondheids- of maatschappelijke zorg. In de regio ontstaan steeds meer signalen dat zij hiervan problemen ondervinden.

Diverse onderzoeken hebben in de afgelopen jaren aandacht gevraagd voor het welzijn van de onze inwoners. De OvV publiceerde hierover in 2015 een rapport, waarin o.a. herstel van vertrouwen en inspraak van bewoners van Groningen hierover werd aanbevolen. In 2017 concludeerde de OvV in een opvolging van zijn rapport dat zijn aanbevelingen uit 2015 niet of onvoldoende waren nagekomen. De Kinderombudsman vroeg in 2017 nadrukkelijke aandacht voor de 30.000 kinderen in het gebied en stelde dat er te weinig aandacht is voor de kinderen en jongeren in het aardbevingsgebied¹⁹. Uit het onderzoek 'Aardbeving en Gezondheid 2016'²⁰ komt naar voren dat meer dan 110.000 inwoners in een huis met aardbevingsschade wonen. Het onderzoek legt een directe relatie tussen de gevolgen van de gaswinning en nadelige gevolgen voor de gezondheid. In januari 2018 verscheen het rapport 'Gronings perspectief' waarin verontrustende cijfers werden gepresenteerd over de stressgerelateerde klachten bij 10.000 inwoners van Groningen als direct gevolg van meervoudige schade door bevingen en de afhandeling hiervan²¹. Op 6 juni 2018 is een

¹⁹ Vaste grond gezocht (*kinderen en jongeren in het aardbevingsgebied*), Kinderombudsman, 2017.

²⁰ Aardbevingen en Gezondheid 2016, gezondheidsmonitor GGD Groningen en Rijksuniversiteit Groningen, oktober 2017.

²¹ Gevolgen van bodembeweging voor Groningers (*ervaren veiligheid, gezondheid en toekomstperspectief 2016-2017*), Gronings Perspectief, 2018.



aanvullend onderzoek van Gronings Perspectief gepubliceerd dat is opgesteld naar aanleiding van de aardbeving in Zeerijp en de maatschappelijke impact heeft onderzocht²².

De Veiligheidsregio Groningen, verantwoordelijk voor het opstellen en bijhouden van het regionaal risicoprofiel, heeft aan de onderzoeksinstanties en aan de ministers van EZK en JenV op 12 juni 2018 per brief laten weten de veiligheidsrisico's als gevolg van de gaswinning in het regionaal risicoprofiel te verbreden en deze versneld te actualiseren.

In het bestuurlijk overleg van 2 juli 2018 is afgesproken dat Rijk en regio gaan werken aan een toekomstperspectief en dat hierin ook aandacht wordt besteed aan de sociale agenda van de regio. Wij zijn van mening dat ook de zorg voor onze inwoners en de (psychische) gezondheidsgevolgen die zij ondervinden van de ontwikkelingen in het aardbevingsgebied nadrukkelijk onderdeel van deze sociale agenda moeten gaan uitmaken.

Wij adviseren u:

29. De impact op sociale (on)veiligheid, de gezondheid en de maatschappelijke onrust mee te laten meewegen in uw instemmingsbesluit;
30. Net als bij de afhandeling van fysieke schade en versterking, maatregelen te treffen ten aanzien van de immateriële schade, zoals bijvoorbeeld hogere (psychische) zorgkosten;
31. Aan de regio voldoende middelen ter beschikking te stellen, zodat maatregelen getroffen kunnen worden voor een integrale aanpak van de demografische ontwikkeling, sociale veiligheid en de gezondheidssituatie in Groningen.

²² De maatschappelijke impact van de beving van Zeerijp (*ervaren veiligheid, gezondheid en toekomstperspectief*), Gronings Perspectief, 2018.



9. REGIONALE ECONOMISCHE IMPACT

Bovenop de hiervoor genoemde maatschappelijke en veiligheidseffecten heeft de (afbouw van de) gaswinning ook regionaal economische effecten. De ontwikkelingen in de gaswinning raken in versterkte en versnelde mate onze regionale economie (economische transitie) en versnelt de regionale uitdagingen voor de energietransitie. De economische impact komt niet aan de orde in voorliggende rapporten, maar heeft wel effecten op de lokale omgeving. Imago-schade, negatieve invloed op het vestigingsklimaat voor bedrijven en inwoners en negatieve invloed op bedrijfsinvesteringen zijn belangrijke directe effecten van de seismiciteit. Bedrijven kunnen te maken krijgen een negatief effect op hun bedrijfsvoering als zij geconfronteerd worden met schade of versterking aan hun bedrijfsgebouwen en/of installaties, reden waarom de afhandeling hiervan aanvullende aandacht behoeft. Deze negatieve effecten hebben opgeteld een negatief effect op de werkgelegenheid.

De reductie van het productieniveau leidt komende jaren tot aanvullende economische uitdagingen. Bovenop de negatieve effecten door aardbevingen komt de directe en indirecte werkgelegenheid van de gaswinning de komende jaren verder onder te staan druk. Dit geldt eveneens voor de werkgelegenheid bij de (chemische-) industrie die in de regio sterk afhankelijk is van aardgas. Deze ontwikkelingen raken aan de economische transitie en de energietransitie waar wij ons als regio in de komende jaren voor geplaatst zien.

Wij zijn van mening dat bovengenoemde ontwikkelingen een plaats moeten krijgen in het toekomstperspectief waarover Rijk en regio op 2 juli 2018 afspraken hebben gemaakt.

Wij adviseren u:

32. De regionale economische impact van de gaswinning te laten meewegen in uw instemmingsbesluit door via de nog te maken afspraken over het toekomstperspectief hiervoor voldoende middelen ter beschikking te stellen.

10. FYSIEKE EFFECTEN OP INDUSTRIE EN KRITISCHE INFRASTRUCTUUR

Naast de fysieke effecten op de woningen achten wij het van belang dat inzichtelijk is wat de fysieke effecten van seismiciteit zijn op de industrie en de kritische infrastructuur.

Wij onderschrijven het advies van de Tcbb²³, waarin zij aangeven dat voor het beoordelen van het totale risico ook de risico's gerelateerd aan industrie, infrastructuur en waterkeringen in kaart moeten worden gebracht.

In de afgelopen jaren zijn in opdracht van NCG of van het ministerie van EZK diverse onderzoeken hiertoe uitgevoerd. Daarnaast zijn werkgroepen onder regie van de NCG ingericht, waarin de effecten op o.a. industrie worden behandeld.

Echter is er naar ons oordeel nog steeds geen sprake van een landelijk integraal risicobeleid waartoe de noodzaak in ons vorige advies (2016) is omschreven.

Effecten op industrie

De werkgroep industrie van de NCG houdt zich bezig met de effecten van seismiciteit op BRZO-bedrijven en installaties ervan. Hierbij zijn modellen bekeken om te komen tot een goede risico-inschatting en gedeelde normering. De besprekingen hierover lopen momenteel. Het is van groot belang in verband met de veiligheid dat in het licht van de gasafbouw op korte termijn over de normering een toetsingskader wordt vastgelegd. Dit kader kan dan door de industrie gebruikt worden en door u bij de vaststelling van het winningsniveau.

Effecten op (water)infrastructuur

In de afgelopen periode is een aantal kritische dijkvakken nader onderzocht door de waterschappen. Waterschap Noorderzijvest heeft voor zowel de primaire waterkering Eemshaven-Delfzijl als voor het Eemskanaal de gevolgen van een belasting door aardbevingen laten onderzoeken. Op basis van de huidige Probabilistic Seismic Hazard Analysis (PSHA) is wel schade te verwachten maar is geen sprake van een vergroot overstromingsrisico en zijn er dus geen aanvullende maatregelen nodig. Met de huidige PSHA's is geconcludeerd dat keringen in de stad Groningen en de Electraboezem geen hoger risico lopen. Voor de primaire keringen geldt dat uit onderzoek blijkt dat er geen extra versterking nodig is. Er zijn kleidepots ingericht als mitigatiemaatregel.

Bij kunstwerken speelt niet alleen het risico van ongelijke zetting een rol, maar kan door verweking de grond onder het kunstwerk ook inklinken. Dit resulteert in een holle ruimte onder of naast het kunstwerk. Tijdens extreem hoogwatersituaties kan zich hierdoor versneld een situatie van "piping" voordoen. Bij dat proces spoelt zand onder het kunstwerk vandaan wat uiteindelijk kan resulteren in een open verbinding met het buitenwater en desastreuze gevolgen kan hebben voor de stabiliteit van het kunstwerk en het aangrenzende dijkvak.

Ook is tot op heden de impact van zettingen en aanvullende belasting van het beton van persleidingen onduidelijk. Rioolpersleidingen zijn van vitaal belang voor de leefbaarheid in de regio.

²³ Tcbb-advies inzake adviesverzoek verzoek tot aanpassing op winningsplan Groningenveld d.d. 10 juli 2018, TCBB/18174443.



Uit de probabilistische hazard assessment blijkt de aardbevingsdichtheid zich op termijn te verschuiven²⁴ (zie paragraaf 4.3 en 4.4). De verschuiving levert onduidelijkheid en mogelijk risico's op voor andere dijkvakken langs het Eemskanaal en het Winschoterdiep.

Wij concluderen dat (toekomstige) aardbevingen aan de waterbeheerinfrastructuur weliswaar schade kunnen aanrichten, maar vanwege inmiddels getroffen voorzieningen de essentiële beschermende werking van die infrastructuur (waterveiligheid) in geval van aardbevingen gehandhaafd blijft. Verschuiving van de aardbevingsdichtheid levert mogelijk aanvullende risico's op voor keringen (incl. kunstwerken) langs het Eemskanaal, Stad en Electraboezem en het Winschoterdiep.

Effecten overige kritische infrastructuur en onderlinge afhankelijkheden

Naast de effecten op de (water)infrastructuur, behoren ook de telecom-, data-, elektriciteit- en gasnetwerken tot kritische infrastructuur. Tevens is de bereikbaarheid in het gebied via wegen of spoor van groot belang.

Diverse verantwoordelijke instanties hebben onderzoek gedaan of laten doen naar de aardbevingsbestendigheid van het eigen netwerk. Bij de voorbereiding van de aardbevingsoefening van de Veiligheidsregio Groningen in november 2018 zijn inmiddels tientallen van deze instanties betrokken. Een werksessie voor het scenario op 25 juni jl. leverde op dat er bij een zware aardbeving nog veel onzekerheden bestaan bij de instanties zelf over de daadwerkelijke effecten, maar ook dat de onderlinge afhankelijkheid hiervan groot is. De Veiligheidsregio verzamelt momenteel alle bekende informatie en brengt onderlinge afhankelijkheden in kaart.

Wij adviseren u:

33. Zo spoedig mogelijk het toetsingskader voor de normering van de industrie vast te stellen en deze mee te wegen in uw instemmingsbesluit;
34. Vanwege de onzekerheden van de aardbevingsbestendigheid op de kritische (water) infrastructuur, het voorzorgprincipe, zoals gedefinieerd door de OVv, expliciet en transparant te betrekken bij uw instemmingsbesluit;
35. Aanvullend onderzoek te laten uitvoeren naar de waterkeringen indien de bevingscontouren en PSHA's aanzienlijk wijzigen of verschuiving van de aardbevingsdichtheid op kan treden;
36. Risico's die optreden vanwege cumulatieve effecten van verstoring van kritische infrastructuur en de onderlinge afhankelijkheden hiervan in beeld te laten brengen door NAM en deze mee te wegen in uw instemmingsbesluit.

²⁴ Technical Addendum, Part III, Hazard, figuren 7.3 t/m 7.6.



11. MEET- EN REGELPROTOCOL (MRP)

In uw nota naar aanleiding van het verslag over het wetsvoorstel minimaliseren gaswinning Groningen van 22 juni 2018 geeft u aan dat de grondslag voor het MRP opgenomen is in de Mijnbouwwet en dat elementen uit het MRP verder uitgewerkt gaan worden in de Mijnbouwregeling. Wij zien uw voorstel hiervoor met belangstelling tegemoet en gaan ervan uit dat de regionale overheden betrokken worden bij het vaststellen van passende signaalparameters voor de toekomst (conform het advies van de Mijncraad 2016 en het advies van SodM van 30 juli 2017).

Echter op dit moment is deze wetgeving nog niet van kracht. Voor het komende gasjaar vinden wij het van belang dat het MRP voldoende duidelijkheid blijft bieden aan wie wanneer actie moet ondernemen. Het is daarom van belang dat u voorwaarden aan het besluit verbindt die enerzijds voldoende borging bieden voor deze duidelijkheid maar die ook voldoende flexibel zijn om in te spelen op de door u aangekondigde veranderingen.

Wij verwachten dat u hieraan ook verbindt dat er een halfjaarlijkse analyse van de ontwikkeling van de seismiteit wordt geleverd en dat de parameters voor schade uit het protocol nader worden uitgewerkt (advies SodM 2017).

Tenslotte onderschrijven wij het advies van de Tcbb van 10 juli 2018 waarin zij u adviseert om het MRP volledig te benutten onder andere door beter gebruik te maken van de beschikbare metingen om na te gaan in hoeverre de werkelijkheid overeenkomt met de uitgangspunten in de diverse modellen.

Wij adviseren u:

37. Voorwaarden te verbinden aan uw besluit om een goede werking van het MRP komend gasjaar te garanderen;
38. De regionale overheden te betrekken bij het jaarlijks vaststellen van de signaalparameters (conform het advies van de Mijncraad 2016 en het advies van het SodM van 30 juli 2017).

03 OKT 2018

Aan de Minister van Economische Zaken
de heer E.D. Wiebes p/a Bureau
Energieprojecten Inspraakpunt Gaswinning
Groningenveld
Postbus 248
2250 AE VOORSCHOTEN

Aquapark 5, Veendam
Postbus 195
9640 AD Veendam
Tel 0598-693800
www.hunzeenaas.nl

| | | | |
|--------------------|---|-----------------------|----------------------------------|
| Uw brief | | Datum | 2 oktober 2018 |
| Ons kenmerk | 18-2000 | Behandeld door | <input type="text"/> advocaat |
| Onderwerp | zienswijze ontwerp-instemmingsbesluit gaswinning Groningenveld 2018-2019 | Doorkiesnummer | <input type="text"/> |

Geachte heer Wiebes,

Bijgevoegd zenden wij u onze zienswijze op het ontwerp-instemmingsbesluit gaswinning Groningenveld dat op 24 augustus 2018 is gepubliceerd.

Zoals u in onze zienswijze kunt lezen dienen wij deze zienswijze mede in namens het algemeen bestuur van waterschap Hunze en Aa's en de rechtspersoon Waterschap Hunze en Aa's.

Hoogachtend,

het dagelijks bestuur,

Harm Küpers
Secretaris-directeur



Bijlage(n): - zienswijze

Geert-Jan ten Brink
Dijkgraaf



Zienswijze

Op ontwerp-instemmingsbesluit Groningen gasveld 2018-2019

Van de gemeente/provincie/Veiligheidsregio/Waterschap

Inhoud

| | | |
|--------|---|----|
| 1. | Inleiding | 2 |
| 2. | Veiligheid | 4 |
| 2.1 | Hanteren breed veiligheidsbegrip | 4 |
| 2.2 | Objectieve veiligheid | 4 |
| 2.2.1. | Toetsingskader objectieve veiligheidsrisico's | 4 |
| 2.2.2 | Veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen | 5 |
| 2.2.3 | Veiligheid (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve risico's | 6 |
| 2.3 | Subjectieve veiligheid | 8 |
| 2.3.1 | Sociale veiligheid, gezondheid, maatschappelijke onrust en grondrechten | 8 |
| 2.3.2 | Schade | 9 |
| 3. | Productie en seismiciteit | 11 |
| 3.1 | Productieniveau | 11 |
| 3.2 | Productieverdeling | 12 |
| 4. | Onzekerheden en overige omissies | 14 |
| 4.1 | Ontbrekende zaken | 14 |
| 4.2 | Omgaan met onzekerheden | 14 |
| 4.3 | Continuïteit in onderzoeken | 15 |
| 4.4 | Meet en Regelprotocol en HRA | 16 |

1. Inleiding

Op 24 augustus 2018 heeft u het ontwerpbesluit voor het Groningenveld voor het gasjaar 2018-2019 gepubliceerd. Aanleiding voor dit ontwerp is de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 15 november 2017¹ (verder: de ABRvS) waarbij uw vorigé besluit en aangepaste besluit zijn vernietigd. Samengevat vindt de ABRvS dat uw besluiten onzorgvuldig tot stand zijn gekomen en niet goed zijn gemotiveerd.

Een belangrijke onderlegger onder het voorliggend ontwerpbesluit is het kabinetsbesluit van 29 maart 2018 om de gaswinning in Groningen zo snel mogelijk te beëindigen. Hiermee biedt het kabinet perspectief voor de toekomstige veiligheid van onze inwoners. In uw ontwerpbesluit zet u voor het komende gasjaar de eerste stap.

Toch zien wij aanleiding om een zienswijze in te dienen. Wij vinden nog steeds dat veiligheid van onze inwoners onvoldoende in beeld is en gewaarborgd. Zoals de ABRvS aangeeft gaat het bij veiligheid om meer dan objectieve veiligheid. Wij hanteren in deze zienswijze het door de Onderzoeksraad voor de Veiligheid (verder OvV) gebruikte brede veiligheidsbegrip. Wij verwachten - met de uitspraak van de ABRvS in gedachten - dat u zowel aan de objectieve als aan de subjectieve veiligheidsrisico's voor onze inwoners een zwaarwegend belang hecht.

Daarnaast vinden wij dat essentiële informatie ontbreekt. Wij hebben u in ons advies van 24 juli 2018 handreikingen gedaan om tot een (ontwerp)instemmingsbesluit te komen dat leidt tot transparantie en navolgbaarheid. Wij hebben hierbij onder meer aansluiting gezocht bij het nog vast te stellen artikel 52d lid 2 van het wetsvoorstel Wijziging van de Gaswet en de Mijnbouwwet betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld.

In de afweging in uw ontwerpbesluit bent u uitgebreid ingegaan op de belangen van leveringszekerheid. Die belangen zijn inzichtelijk gemaakt met behulp van het rapport van het Instituut voor veiligheid- en crisismangement (COT). Daarentegen zijn de belangen, met betrekking tot de maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de winning van gas uit het Groningenveld, niet meegenomen in uw afweging. Ondanks ons advies bent u niet ingegaan op de impact op sociale (on)veiligheid, de gezondheid en de maatschappelijke onrust en daarmee niet op de maatschappelijke ontwrichting. Wij zijn van mening dat dit punt in uw definitieve besluit alsnog expliciet, inzichtelijk en navolgbaar moet worden gemaakt.

In Groningen is sprake van een fors gebrek aan vertrouwen en speelt het gevoel van onveiligheid een zwaarwegende rol. Wij hechten daarom zeer aan goede motiveringen onder het te nemen instemmingsbesluit omdat dit bijdraagt aan het herstel van vertrouwen bij ons als overheid maar vooral bij de inwoners van onze provincie. Uw instemmingsbesluit voor het niveau van gaswinning moet transparant en navolgbaar zijn voor iedereen. Uw besluit moet het vertrouwen geven dat de belangen van onze inwoners zwaar zijn meegewogen.

Daarnaast willen we met deze zienswijze erop aandringen dat ook toekomstige besluitvorming voldoende transparant wordt. Het gaat hierbij om de noodzaak dat onzekerheden verder verkleind

¹ ECLI:NL:RVS:2017:3156

worden en dat alle risico's in beeld worden gebracht en het 'niet meer winnen dan nodig' optimaal transparant is.

Omdat wij de door ons gegeven adviezen onvoldoende terug zien in uw ontwerpbesluit sluiten wij het door ons gegeven advies bij deze zienswijze, zodat u afwijkingen hiervan in uw definitieve instemmingsbesluit kunt overnemen of motiveren.

Tevens verzoeken wij u overeenkomstig artikel 3:50 Algemene wet Bestuursrecht (Awb) voor elk advies(onderdeel) van uw adviseurs aan te geven wat u wel of niet van hun advies overneemt en waarom u zaken naast zich neerlegt.

In deze zienswijze geven wij aan hoe u naar onze mening uw ontwerp-instemmingsbesluit dient aan te passen. Wij onderbouwen dit per thema. Onze zienswijze is gericht op het ontwerpbesluit, zoals deze is gepubliceerd waarbij paragraaf 1 t/m 7 integraal onderdeel uitmaken van het besluit dat in paragraaf 8 wordt verwoord.

Deze zienswijze wordt zowel naar voren gebracht door het dagelijks bestuur als door het algemeen bestuur van het waterschap Hunze en Aa's en door waterschap Hunze en Aa's als rechtspersoon.

Wij vertrouwen erop dat u onze zienswijze behandelt conform de relevante bepalingen van de Awb en de overwegingen uit onze zienswijze (aangevuld met ons advies) transparant meeweegt in uw instemmingsbesluit.

2. Veiligheid

2.1 Hanteren breed veiligheidsbegrip

Wij hanteren voor veiligheid het brede veiligheidsbegrip zoals ook de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) dit in zijn rapport van 2015 heeft gedefinieerd. In deze zienswijze splitsen wij het begrip veiligheid daarom net als de OvV² in objectieve veiligheid (uitblijven van lichamelijk letsel als gevolg van aardbevingen) en subjectieve veiligheid (de gemoedsrust van de inwoners bij een dreigende verstoring van het woongenot en de hieruit voortvloeiende gezondheidsrisico's). Ook de ABRvS hanteert een breder veiligheidsbegrip zoals grondrechten op leven, privacy en het ongestoord genot van het eigendom en verbindt hier een zware motiveringsplicht aan. De Mijnraad adviseert u tevens in het advies van 30 juli 2018, waarin wordt verwezen naar het advies van 10 juni 2016, nadrukkelijk aandacht te hebben voor dit brede veiligheidsbegrip. De onderzoeken dienen zich te verbreden van een puur kwantitatieve benadering van het risico op overlijden naar methodes om, al dan niet kwantitatief, het risico op schade en maatschappelijke onrust systematisch in de besluitvorming mee te nemen. In het ontwerpbesluit zien wij deze verbrede benadering en aandacht voor veiligheid in brede zin niet terug. Dat vinden wij onbegrijpelijk omdat zowel Mijnraad als ABRvS u expliciet hebben opgedragen c.q. geadviseerd om dat wel te doen. U toetsingskader is breder dan alleen de instemmingsgronden van art. 36 Mijnbouwwet.

Wij vinden dat u:

1. in uw toetsing en afweging dit brede veiligheidsbegrip dient te hanteren.

2.2 Objectieve veiligheid

2.2.1. Toetsingskader objectieve veiligheidsrisico's

Om te kunnen toetsen of het risico van de gaswinning in Groningen aanvaardbaar is zal eerst bekend moeten zijn wat het risico is en op welke termijn mitigerende maatregelen (w.o. versterking) mogelijk zijn. Om dit te kunnen doen hebben wij vanaf 2015 meerdere malen gewezen op het ontbreken van een integraal risicobeleid waarin niet alleen de norm is opgenomen maar ook het beoordelings- en toetsingskader om aan te tonen dat wel of niet aan de norm wordt voldaan en de termijn waarop maatregelen genomen moeten zijn.

Op basis van de toelichting bij uw ontwerpbesluit concluderen wij dat ook nu nog voor een groot deel dit integrale risicobeleid ontbreekt terwijl u in uw brief van 2 mei 2016 heeft aangegeven dat begin 2017 sprake moet zijn van een consistent risicobeleid. Zo kennen wij nog steeds niet het volledige risicobeleid (norm, beoordelingskader en/of termijn) voor infrastructuur, waterkeringen, industrie en de cumulatieve aspecten.

Als voorbeeld noemen we de industrie waar een norm en beoordelingskader beschikbaar zijn. Er is echter geen termijn gesteld waarbinnen maatregelen getroffen moeten worden. Daarmee is op dit onderdeel uw risicobeleid niet compleet.

² OvV, *Aardbevingsrisico's in Groningen. Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over de gaswinning (1959-2014)*, februari 2015. <https://www.onderzoeksraad.nl/uploads/phase-docs/843/33ef77ab629erapport-gaswinning-groningen-nl-interactief.pdf?s=E0756C2B6D546B97171777E75CF24E38F84398AB>.

Wij vinden dat u:

2. zolang het volledig risicobeleid (norm, beoordelingskader en termijn) ontbreekt, u niet alle relevante feiten en belangen (de effecten) heeft onderzocht en meegewogen;
3. zo spoedig mogelijk tot een integraal risicobeleid moet komen.

2.2.2 Veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen

De ABRvS heeft duidelijk gemaakt dat daar waar het gaat om veiligheidsrisico's rondom grondrechten het van belang is om goede inschattingen te hebben van de mogelijke risico's. Dat kan bijvoorbeeld door bij de onderzoeken uit te gaan van marges of van een worst-case situatie. Bovendien brengen aard en schaal van de gevolgen van de gaswinning voor de grondrechten met zich mee dat er hoge eisen worden gesteld aan de motivering van het instemmingsbesluit.

In 2017 constateerde de ABRvS ook dat er geen duidelijkheid was over de aantallen te versterken gebouwen, de voortgang van de versterking of de termijn waarbinnen de versterking daadwerkelijk is afgerond. Afronding is van belang voor de onderbouwing van de gaswinning omdat dan is voldaan aan de veiligheidsnorm.

In de toelichting op uw ontwerpbesluit constateert u dat op korte termijn maatregelen moeten worden genomen voor gebouwen met een groter risico dan 10^{-4} per jaar. Deze gebouwen zijn er volgens de berekeningen van de NAM niet meer. Vervolgens concludeert u dat de 'gaswinning op het huidige niveau voldoet aan het risicobeleid, mits alle gebouwen met een individueel risico tussen 10^{-4} en 10^{-5} per jaar tijdig worden versterkt tot het niveau van de veiligheidsnorm'.

In uw eindconclusie constateert u dat het individueel risico in het gasjaar 2018-2019 in overeenstemming is met de norm van de commissie Meijdam en het kabinet, en u dit voor het gasjaar 2018-2019 aanvaardbaar acht.

Wij delen deze eindconclusie niet omdat uw toetsing onvolledig en onjuist is.

Wij vinden dat u de risico's niet op een juiste wijze toetst. Het kabinet heeft de veiligheidsnorm vastgesteld op een individueel risico van 10^{-5} per jaar. Dit is de norm waar aan u de risico's aan moet toetsen. U toetst nu aan het tijdelijke veiligheidsniveau van 10^{-4} per jaar dat bedoeld is om de periode vast te stellen waarbinnen mitigerende maatregelen getroffen moeten worden. Het risiconiveau van 10^{-4} per jaar zegt alleen iets over de snelheid waarmee maatregelen genomen moeten worden en niet of wel of niet voldaan wordt aan de veiligheidsnorm.

Wij concluderen dat er nog steeds geen duidelijkheid is over het aantal gebouwen dat niet aan de veiligheidsnorm voldoet en dus versterkt moet worden. Ook hebben we geen zicht op hoe deze aantallen zich zullen ontwikkelen, afhankelijk van de ontwikkeling van de seismiciteit.

De gebouwen in onze provincie zijn nog steeds niet veilig en onze inwoners weten al vanaf 2012 (beving in Huizinge) dat ze minder veilig zijn dan in de rest van Nederland. Dat is door de commissie Meijdam in 2015 bevestigd. Het kabinet heeft vervolgens besloten dat de inwoners in Groningen net zo veilig moeten kunnen wonen als in de rest van Nederland en dat heeft geresulteerd in de veiligheidsnorm van 10^{-5} per jaar. Omdat de versterking niet per direct in zijn geheel gerealiseerd kon worden heeft het kabinet besloten dat inwoners maximaal 5 jaar een hoger risico mogen lopen dan

10^{-5} per jaar. Voor inwoners die een hoger risico lopen dan 10^{-4} per jaar moeten op veel kortere termijn maatregelen worden getroffen.

Wij vinden dat u er onterecht vanuit gaat dat aan de voorwaarde voor veiligheid - namelijk tijdige versterking - is voldaan. U geeft aan dat de versterking binnen bestuurlijk vastgestelde termijn moet plaatsvinden. Dit terwijl wij in het Meerjarenprogramma aardbevingsbestendig en kansrijk Groningen (MJP) hebben afgesproken dat het moment van inspectie de start van de versterking inluit en de versterking binnen vijf jaar vanaf het inspectiemoment gerealiseerd moet zijn. Het ontwerpbesluit is getoetst aan de resultaten van de Hazard Risk Assessment (HRA). Dat geeft geen duidelijkheid over wanneer de termijn van 5 jaar ingaat en eindigt omdat bij de HRA geen sprake is van inspecties. Op grond van de HRA kunnen ook geen individuele gebouwen worden geïdentificeerd waarmee voor bewoners ook niet bekend is of er tijdig wordt versterkt.

Bovendien staan we aan het begin van nog steeds een grootschalige versterkingsopgave. We verwachten niet dat de versterkingsopgave binnen de looptijd van dit besluit is gerealiseerd. Daarmee wordt dus komend gasjaar geen wezenlijke afname van het risico voor de veiligheid van omwonenden gerealiseerd.

Wij vinden ook dat uw toets onvolledig is omdat u de risico's van de volledige bandbreedte van de productie (zie 3.1.) niet in beeld heeft gebracht en dus ook niet afgewogen heeft. NAM doet namelijk wel berekeningen voor de scenario's van een warm, gemiddeld en koud jaar, maar niet voor een hoger productieniveau als gevolg van een geringere stikstofconversie en onvoorziene omstandigheden. Dat staat u in uw instemmingsbesluit wel toe.

Wij vinden dat u niet alleen de bandbreedte maar ook de onzekerheden binnen de berekeningen van de veiligheidsrisico's onvoldoende heeft meegewogen in uw besluit (zie 3.1 en 4.2). Daarmee heeft u geen gehoor gegeven aan het advies van de ABRvS om uit te gaan van een worst-case situatie.

Wij vinden dat u:

4. de risico's voor de veiligheid van inwoners in en rondom gebouwen volledig in beeld moet hebben;
5. deze veiligheidsrisico's moet toetsen aan de enige veiligheidsnorm, namelijk 10^{-5} ;
6. in uw besluit deze risico's als gevolg van onzekerheden en bandbreedte in voldoende mate moet meewegen;
7. in uw besluit moet aangeven vanaf welk moment de termijn ingaat en eindigt om te voldoen aan de veiligheidsnorm van 10^{-5} ;
8. in uw besluit de voortgang van de versterkingsoperatie moet meewegen.

2.2.3 Veiligheid (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve risico's

Wij constateren dat u in afwijking van de adviezen van de Tcbb en de Mijnraad, niet volledig bent in wat de veiligheidsrisico's zijn met betrekking tot (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve risico's (ketenrisico's). U heeft deze risico's slechts ten dele in beeld gebracht, niet getoetst of niet kunnen toetsen aan risicobeleid hierover en vervolgens niet in uw afweging meegenomen.

De OVV verstaat onder het voorzorgprincipe “de manier van omgaan met onzekerheid: het onderkennen van onzekerheden, daarover communiceren en in samenspraak met de risicodragers en deskundigen zoeken naar manieren van beheersing van het risico”. Dit voorzorgprincipe komt ons inziens onvoldoende tot uiting in het ontwerpbesluit. Hierbij gaat het om de onzekerheden die er zijn voor de volledige bandbreedte van de toegestane productie en binnen de berekeningswijze voor de waterveiligheid, de veiligheid van overige kritische infrastructuur en de veiligheid van de industrie. Weliswaar heeft u een HRA laten opstellen en bent u van plan dit jaarlijks te laten doen, maar de HRA gaat niet over de effecten van gaswinning op kritische (water)infrastructuur en de industrie.

Uit onderzoek blijkt dat de huidige en verwachte effecten van aardbevingen en bodemdaling (door gaswinning) op waterkeringen en kunstwerken op dit moment minimaal te noemen zijn. Niettemin is er nog sprake van grote onzekerheid over de cumulatieve effecten van aardbevingen- en bodemdaling en de risico's die dat mogelijk oplevert voor de waterveiligheid, de veiligheid van overige kritische infrastructuur en de veiligheid van de industrie in de regio Groningen en in de rest van Nederland. Dat u voornemens bent de gaswinning af te bouwen, doet daar niet aan af. U heeft aangekondigd dat u, voordat het instemmingsbesluit wordt genomen, terug komt op de cumulatieve effecten (mede op basis van een advies van het hooglerarenpanel). Wij verwachten dat u de uitkomsten van het onderzoek naar de cumulatieve effecten meeweegt en aangeeft binnen welke termijn u welke maatregelen neemt

Wij volgen overigens Mijnraad niet in haar advies dat niet NAM maar een overheidsorgaan dit onderzoek moet gaan uitvoeren. NAM is als vergunninghouder en uitvoerder van het winningsplan gehouden om risico's in kaart te brengen. Dit geldt ook voor de mogelijke cumulatieve effecten. Voor de Veiligheidsregio Groningen is het in beeld hebben van deze risico's en cumulatieve effecten belangrijke input bij het opstellen van het regionaal risicoprofiel.

Voorts bent u in uw ontwerp-instemmingsbesluit niet ingegaan op ons advies om aanvullend onderzoek uit te laten voeren naar de veiligheid van de waterkeringen indien de bevingscontouren en Probabilistic Seismic Hazard Analysis (PSHA) aanzienlijk wijzigen of verschuiving van de aardbevingsdichtheid op zal treden. U dient voordat u tot een definitief besluit komt uitsluitel te geven of wijziging van bevingscontouren en PSHA te verwachten zijn en indien die mogelijkheid zich voordoet in het instemmingsbesluit NAM te verplichten bij aanzienlijke wijziging van de bevingscontouren en PSHA aanvullend onderzoek te laten doen naar de waterveiligheidsrisico's om daarop mogelijke mitigerende maatregelen te nemen.

U verwijst naar twee rapporten uit 2017 (NAM, *Overzicht Voornaamste Risico's Industriële Installaties, Infrastructuur en waterkeringen*; en het rapport van Antea, *Kwalitatieve risicoanalyse infrastructuur Groningen*). Deze rapporten zijn beschrijvend van aard en geven geen duidelijkheid over welke daadwerkelijke risico's voor onze regio nu aan de orde zijn. U heeft dus niet alle risico's in beeld.

Wij vinden dat u:

9. de risico's voor de veiligheid van inwoners met betrekking tot (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve effecten volledig in beeld moet hebben;
10. een volledig toetsingskader (norm, kader en termijn) voor deze risico's moet hebben om te kunnen toetsen;

11. dat u in uw besluit deze risico's als gevolg van onzekerheden en bandbreedte in voldoende mate moet meewegen;
12. in uw besluit de voortgang van de mitigerende maatregelen moet meewegen.

2.3 Subjectieve veiligheid

2.3.1 Sociale veiligheid, gezondheid, maatschappelijke onrust en grondrechten

Wij hebben in ons advies met nadruk aangegeven dat de veiligheidsrisico's zich niet beperken tot de seismische dreiging (en daaraan verbonden versterking) en tot de risico's met betrekking tot leveringszekerheid.

De impact door de gaswinning heeft geleid, en leidt nog steeds tot grote zorgen over sociale (on)veiligheid, gezondheidseffecten en maatschappelijke onrust. Recent werd bijvoorbeeld uiting gegeven aan maatschappelijke onrust: eind augustus vond in de regio een meerdaagse demonstratie plaats, waarbij 'burgerlijke ongehoorzaamheid' het thema was en werd toegewerkt naar een zitactie van enkele honderden demonstranten uit binnen- en buitenland bij een tankenpark van NAM in Farmsum.

Diverse onderzoeken hebben gevolgen van de gaswinning over het welzijn van onze inwoners laten zien. De OvV publiceerde hierover in 2015 een rapport, waarin o.a. herstel van vertrouwen en inspraak van bewoners van Groningen hierover werd aanbevolen. In 2017 concludeerde de OvV in een opvolging van zijn rapport dat zijn aanbevelingen uit 2015 niet of onvoldoende waren nagekomen. De Kinderombudsman vroeg in 2017 nadrukkelijke aandacht voor de 30.000 kinderen in het gebied en stelde dat er te weinig aandacht is voor de kinderen en jongeren in het aardbevingsgebied³. Uit het onderzoek 'Aardbeving en Gezondheid 2016'⁴ komt naar voren dat meer dan 110.000 inwoners in een huis met aardbevings schade wonen. Het onderzoek legt een directe relatie tussen de gevolgen van de gaswinning en nadelige gevolgen voor de gezondheid. In januari 2018 verscheen het rapport 'Gronings perspectief', waarin verontrustende cijfers werden gepresenteerd over stress-gerelateerde klachten bij 10.000 inwoners van Groningen als direct gevolg van meervoudige schade door bevingen én de afhandeling hiervan⁵. Op 6 juni 2018 is een aanvullend onderzoek van Gronings Perspectief gepubliceerd dat is opgesteld naar aanleiding van de aardbeving in Zeerijp en de maatschappelijke impact heeft onderzocht⁶.

De ABRvS heeft geoordeeld dat u in uw instemmingsbesluit moet beoordelen of, ter bescherming van het recht op leven, het recht op respect voor het privéleven en de woning en het recht op eigendom, (verdere) beperkingen aan de gaswinning moeten worden voorgeschreven. Uw afweging dient blijkt te geven van een redelijk evenwicht tussen enerzijds de door die grondrechten beschermde belangen van burgers en anderzijds de betrokken algemene belangen. In de afweging in uw ontwerpbesluit gaat u volledig voorbij aan de fundamentele rechten van de omwonenden, te weten artikel 2 en 8 EVRM en artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM (recht op leven, recht op privéleven en wonen en recht op eigendom). De enkele vaststelling van uw voornemen de gaswinning af te bouwen doet onvoldoende recht aan het bovenstaande oordeel van de ABRvS.

³ Vaste grond gezocht (*kinderen en jongeren in het aardbevingsgebied*), Kinderombudsman, 2017.

⁴ Aardbevingen en Gezondheid 2016, gezondheidsmonitor GGD Groningen en Rijksuniversiteit Groningen, oktober 2017.

⁵ Gevolgen van bodembeweging voor Groningers (*ervaren veiligheid, gezondheid en toekomstperspectief 2016-2017*), Gronings Perspectief, 2018.

⁶ De maatschappelijke impact van de beving van Zeerijp (*ervaren veiligheid, gezondheid en toekomstperspectief*), Gronings Perspectief, 2018.

Tevens gaat u in de afweging in uw ontwerpbesluit volledig voorbij aan de rechten van kinderen. U dient in overeenstemming met het VN-Kinderrechtenverdrag in uw besluit het belang van het kind een eerste overweging te laten zijn. Kinderen hebben ook het recht op leven en op een ongestoorde ontwikkeling (conform artikel 6 van VN-Kinderrechtenverdrag). Deze belangen die tot uitdrukking worden gebracht door de Kinderombudsman in haar rapport 'Vaste grond gezocht'⁷ zijn niet meegewogen in uw afweging, noch heeft u kinderen die in de regio woonachtig zijn, conform artikel 12 van het VN-Kinderrechtenverdrag laten participeren in uw besluitvorming. U dient derhalve in uw afweging heel goed te motiveren dat andere belangen zwaarder wegen dan het belang van de kinderen, die dagelijks te kampen hebben met het gevoel van onveiligheid. Hoe kunt u voorkomen dat u met uw besluit de ontwikkeling van kinderen (conform artikel 6 van het VN-Kinderrechtenverdrag) schaadt?

Gelet hierop hanteert u in uw ontwerpbesluit een te beperkt begrip van veiligheid. U geeft aan dat de impact op sociale (on)veiligheid, gezondheid en maatschappelijke onrust heeft bijgedragen aan uw besluit om de gaswinning af te bouwen. U geeft niet aan wat de gevolgen van dit besluit zijn voor de subjectieve veiligheid en hoe u dat afweegt tegenover andere belangen.

Wij vinden dat u:

13. de gevolgen van gaswinning op subjectieve veiligheid in beeld moet brengen en moet afwegen ten opzichte van andere belangen;
14. in uw afweging duidelijk moet maken in hoeverre u voorkomt dat u artikel 2 en 8 EVRM en artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM schendt;
15. in uw afweging kenbaar het belang van het kind, zoals verwoord in het rapport van de Kinderombudsman, en zoals vereist door artikel 3 van het VN-Kinderrechtenverdrag, moet wegen en duidelijk moet aangeven wanneer en waarom u andere belangen zwaarder vindt wegen.

2.3.2 Schade

De ABRvS heeft in haar uitspraak uitdrukkelijk gesteld dat er aan de motivering van de minister hoge eisen moeten worden gesteld omdat grondrechten op leven (veiligheid), privacy (aantasting van het leefklimaat) en het ongestoord genot van eigendom aan de orde zijn. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat regelingen voor schadevergoeding de nadelige gevolgen wel verzachten. Maar dat deze hier naar aard en schaal dermate groot zijn dat zij een zwaarwegend belang vormen dat in het nadeel van de gaswinning pleit.

U had het ontstaan van schade, het verder beperken van schade en de voortgang van de schadeafhandeling daarom uitdrukkelijk in uw besluitvorming moeten betrekken.

In de motivering van het ontwerpbesluit wordt niet ingegaan op de punten in ons advies die zijn genoemd met betrekking tot schade. U constateert slechts dat de schade de komende jaren zal afnemen, waarbij het aantal schadegevallen onder het verwachte schadeniveau van het winningsplan Groningen gasveld 2016 uitkomt en u onderschrijft de noodzaak van een vlotte afhandeling van de schades.

Schadeafhandeling

U gaat niet in op de huidige situatie waarbij er voorlopig geen zicht is op een vlotte afhandeling.

⁷ De Kinderombudsman, 'Vaste grond gezocht', oktober 2017, <https://www.dekinderombudsman.nl/ul/cms/fck-uploaded/2017.KOM010Vastegrondgezocht.pdf>.

Bovendien is naast voortgang in de afhandeling ook van belang dat de afhandeling op rechtvaardige, onafhankelijke wijze plaatsvindt met de menselijke maat als uitgangspunt. Ook schade aan monumenten wordt door u niet genoemd.

De Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen heeft te kampen met een zeer grote achterstand van zo'n 17.000 schademeldingen. Daarnaast is tot op heden niet inzichtelijk of de Commissie in haar besluitvorming daadwerkelijk ruimhartig is en uit gaat van de menselijke maat.

Het wetsvoorstel dat het tijdelijke besluit Mijnbouwschade zal gaan vervangen regelt vooral formele aspecten en niet de menselijke kant. De procedurele bepalingen lijken lange doorlooptijden en een formalistische benadering van gedupeerden mogelijk te maken. Ook gaat het wetsvoorstel alleen over schadevergoeding in geld, niet over schadevergoeding in natura. Dat laatste blijft privaatrechtelijk van aard.

Nu voorlopig geen zicht is op een vlotte schadeafhandeling en er ook geen zicht is op rechtvaardige en onafhankelijke schadeafhandeling met oog voor de menselijke maat, had u dit moeten mee wegen in uw afweging van het vergunde productievolume. De trage voortgang in de schadeafhandeling heeft ook tot gevolg dat er geen maatregelen worden getroffen om vervolgschade te voorkomen. Daardoor kunnen acuut onveilige situaties ontstaan.

Ontstaan schade

In de aanvulling van het winningsplan van 2 juli 2018 geeft NAM haar prognose over het optreden van schade. Hieruit blijkt duidelijk dat het komende gasjaar een toename van de kans op het optreden van schade wordt verwacht (DS1, DS2 en DS3 schade).

Uit het vorige winningsplan is naar voren gekomen dat het aantal berekende schades geen tred houdt met het aantal van de gemelde schades, dat vele malen hoger is. Daarnaast is dit rapport door geen van de adviseurs inhoudelijk beoordeeld. Wij gaan er derhalve vanuit dat de berekeningen een onderschatting geven, maar wel aantonen dat er een toename van schades in het komende gasjaar te verwachten is (in lijn met de toename van de seismiciteit).

Daar komt nog bij dat in het ontwerpbesluit vergunde niveau een hogere seismiciteit levert als wordt uitgegaan van een gemiddeld temperatuurverloop en ook hogere productieniveaus mogelijk maakt die een aanzienlijke stijging van de seismiciteit en daarmee kans op bevingen en schades met zich meebrengt.

Wij vinden dat u:

16. moet aangeven hoe u voorkomt dat schade optreedt en wat u aanvaardbaar vindt;
17. de opgetreden en verwachte schades (in aard en omvang) en de afhandeling daarvan als zwaarwegend belang moet afwegen bij uw besluit net als het ontstaan van onveilige situaties omdat geen (tijdige) schadebeperkende maatregelen worden getroffen;
18. de bescherming van de grondrechten, expliciet en transparant, zo dient te betrekken in uw afweging dat dit leidt tot een veilig en verantwoord niveau van gaswinning;
19. in uw definitieve besluit alsnog expliciet, inzichtelijk en navolgbaar dient te maken welke afweging u maakt ten aanzien van de effecten van de gaswinning.

3. Productie en seismiciteit

De veiligheidsrisico's voor onze inwoners als gevolg van de aardbevingen worden bepaald door de verwachte ontwikkeling van de seismiciteit voor het komende jaar. De seismiciteit is vervolgens weer afhankelijk van het uiteindelijke productieniveau en de productieverdeling.

3.1 Productieniveau

U geeft in uw ontwerpbesluit aan dat u de productiehoeveelheid vaststelt op 19,4 miljard m³ bij een jaar met een gemiddeld temperatuurprofiel, waarbij u de nodige flexibiliteit geeft om altijd aan de leveringszekerheid te voldoen. De uiteindelijke gasproductie voor het komende jaar is daarmee afhankelijk van de volgende variabelen:

- Het jaarlijks temperatuurverloop;
- De stikstofinzet;
- Onvoorziene omstandigheden.

Gelet op de temperatuurafhankelijkheid en de afhankelijkheid van de beschikbare inzet van stikstof-conversiecapaciteit is het onontbeerlijk nu inzicht te hebben in de te gebruiken graaddagenformule en de mogelijk stikstof-inzet-afhankelijkheid van deze formule, om zicht te krijgen op de bandbreedte van de hoeveelheid gas, die gewonnen moet worden.

In het ontwerpbesluit ontbreekt de graaddagenformule en ook het zicht op de stikstof-inzet-afhankelijkheid van deze formule. Hiermee is onduidelijk of de veiligheidsrisico's bij een onvoorzien lage inzet van stikstof-conversiecapaciteit en een gelijktijdig extreem koud jaar voor u acceptabel zijn. Dit zien wij als een grote tekortkoming.

Mocht nu de stikstof-inzet van Wieringermeer en Ommen, de base-load locaties, substantieel onder de 92,5 % geraken, dan voorziet artikel 2, derde lid, in een theoretische ongelimiteerde toename van de gasproductie uit het Groningenveld; er staat dat de in het eerste lid aangegeven gasproductie naar rato wordt verhoogd bij een lagere stikstof-inzet dan 92,5 %.

Dit is dus naar ons inzicht iets anders dan de zogenaamde "strikte begrenzing" van de gaswinning, die u in uw toelichting noemt.

Wij zijn van mening dat er gelet op de onzekerheid van de risico's in een dergelijke hierboven omschreven situatie in artikel 2 een limiet wat betreft de gaswinning moet worden aangebracht.

In de voorgaande instemmingsbesluiten van 30 september 2016 en 24 mei 2017 was er sprake van een gelimiteerde gasproductie.

In ons advies hebben wij aangegeven dat u als minister sturing op GTS en GasTerra moet hebben om te bewerkstelligen dat beide commerciële organisaties uitvoering geven aan het uitgangspunt "niet meer dan nodig winnen". In uw toelichting geeft u aan dat dit niet in het instemmingsbesluit thuis hoort en dat u een voorstel voor wijziging van de Mijnbouwwet en Gaswet in voorbereiding hebt. U geeft hierbij echter niet aan dat u de door ons aangegeven sturing hieraan zult toevoegen. Om de gaswinning zo spoedig mogelijk naar beneden te brengen is dit een voorwaarde. U kunt dus niet voor dit en toekomstige besluiten maximaal sturen op "niet meer dan nodig winnen". Ook de Mijnraad heeft u op dit punt geadviseerd om 'rond' het huidige instemmingsbesluit te preciseren welk instrumentarium onder de huidige Mijnbouwwet en Gaswet u heeft om GTS en GasTerra aanwijzingen te geven.

Wij betwijfelen ook of GTS (voldoende) bevoegdheden heeft om GasTerra aanwijzingen te geven zoals u voorschrijft in artikel 2, lid 5 van uw ontwerpbesluit. In ieder geval is onduidelijk wie (U, NAM, GTS, GasTerra?) uiteindelijk bevoegd is om te beslissen over het productievolume en/of de productieverdeling. Evenmin is duidelijk welke criteria daarvoor gelden en welke rechtsbescherming wij en burgers hebben indien besloten wordt de productie binnen de marges van dit instemmingsbesluit (fors) te verhogen.

Op basis van de oude graaddagenformule en informatie uit GTS rapporten komen we tot de volgende inschatting voor de bandbreedte aan gasproductie (in miljard Nm³ per jaar).

| Variabelen | gemiddeld | Warm | Koud |
|---|-----------|------|------|
| Basispad kabinet | 19,4 | 15,7 | 25,7 |
| Lagere stikstofinzet 85%* | +1,2 | +1,1 | +1,1 |
| Onvoorzien | +1,5 | +1,5 | +1,5 |
| Totaal productie | 22,1 | 18,3 | 28,3 |
| *in principe is een lagere stikstofinzet met dit besluit mogelijk en daarmee een hogere productie | | | |

Uit de aanvulling op het winningsplan van NAM blijkt dat bij een productie van 19,4 miljard m³ de verwachte seismiciteit in de regio enigszins toeneemt ten opzichte van vorig jaar (maximale grondversnelling van 0,16g naar 0,17g). Bij een productie van 25,7 miljard m³ (koud jaar) is een duidelijke toename van de seismiciteit te verwachten (figuur 4.2). Hierbij valt tevens op dat de toename van de dreiging niet overal gelijkmatig verloopt (figuur 4.8a). Voor een warm jaar (15,7 miljard m³) neemt de seismische dreiging af.

In de aanvulling op het winningsplan zijn geen hogere productieniveaus doorgerekend zodat onduidelijk is wat de dreiging is bij de maximaal door de minister toegestane niveaus. Dat is in strijd met de uitspraak van de ABRvS, op grond waarvan u gezien de enorme impact van de gaswinning bij dergelijke onzekerheden moet uitgaan van een worst-case situatie.

Wij vinden dat u:

20. duidelijkheid moet bieden over de bandbreedte van de toegestane productie;
21. de bovengrens van deze bandbreedte in een voorschrift bij het instemmingsbesluit moet limiteren;
22. risicobeoordelingen moet doorrekenen en baseren op de worst case situatie (bijvoorbeeld koud jaar en weinig stikstof);
23. dit besluit alleen kan nemen als voldoende geborgd is dat GTS en GasTerra kunnen worden gehouden aan minimaliseren van de gaswinning uit Groningenveld;
24. inzicht moet geven in de verwachte seismische dreiging voor het maximale toegestane productieniveau en dit moet betrekken in uw afweging over de subjectieve en objectieve veiligheid.

3.2 Productieverdeling

U geeft in uw toelichting aan dat u voorschriften heeft opgenomen aan de productieverdeling en productief fluctuaties om de nadelige gevolgen van de gaswinning zoveel mogelijk te beperken. Wij zien de voorschriften over productieverdeling echter niet terug in uw besluit. U geeft wel in de

toelichting uw voorkeur aan voor de in NAM genoemde productie-inzet 1 omdat dit tot een lagere seismiciteit zou leiden dan productie-inzet 2.

SodM heeft geen advies hierover gegeven omdat zij de berekeningswijze van NAM onvoldoende vindt om te bepalen welke productiestrategie tot de laagste seismiciteit leidt. Zij heeft daarom aan NAM verzocht om een nieuwe berekening te maken en geven aan dat zij later met een advies komen.

Een andere productieverdeling levert een andere dreigingskaart op en nog veel relevanter bij dit besluit daarmee ook een ander risicobeeld en verwachtingswaarde. Wij lezen in het rapport van NAM van december 2017⁸ over deze productieverdeling dat hierdoor verschillen in het risicobeeld kunnen optreden met een variatie van 15%. Bij de verlaging van de seismiciteit heeft NAM in dit rapport laten zien dat dat op verschillende manieren kan. Zo kan gestuurd worden op zo min mogelijk overlast (een zo laag mogelijk aantal bevingen), of een zo laag mogelijke maximale grondversnelling of op een zo laag mogelijk totaal risico.

In het winningsplan is uitgegaan van een bepaalde productieverdeling. Daarnaast heeft NAM in haar operationele strategie een tweetal varianten doorgerekend. Wij kunnen op dit moment niet goed beoordelen welke productieverdeling met uw besluit wordt vastgelegd, mede gelet op het nog te ontvangen advies van het SodM. Afhankelijk van de productieverdeling zal het zwaartepunt van de seismiciteit (i.e. de ruimtelijke verdeling) op een andere plek liggen. De uitkomsten zullen daarom afhankelijk zijn van de lokale seismiciteit in relatie tot de lokale bevolkingsdichtheid.

Wij vinden dat u:

25. in uw voorwaarden moet opnemen welke productiestrategie wordt ingezet en dit adequaat moet onderbouwen;
26. inzicht dient te verschaffen over de seismiciteit en de effecten van deze productieverdeling voor de bandbreedte van de toegestane productie daarbij uitgaande van de maximale bandbreedtes en worst-case scenario;
27. in uw keuze voor de productieverdeling voldoende moet toelichten wat dit voor de objectieve en subjectieve veiligheidsrisico's betekent waarbij ook de lokale verschillen aan de orde moeten komen.

⁸ Optimisation of the Production Distribution over the Groningen Field tot reduce Seismicity, dec 2017, NAM B.V.

4. Onzekerheden en overige omissies

Wij constateren dat er documenten en informatie ontbreken in uw ontwerpbesluit. Het ontwerpbesluit is daarmee onzorgvuldig tot stand gekomen. Bovendien kan er niet volledig gebruik worden gemaakt van rechtsmiddelen omdat we pas in een later stadium (bekendmaking definitief besluit) kennis kunnen nemen van de ontbrekende zaken.

4.1 Ontbrekende zaken

U geeft in uw ontwerpbesluit aan dat nog niet alle documenten en informatie beschikbaar zijn. Wij komen tot de volgende niet-limitatieve opsomming van ontbrekende zaken:

- graaddagen en stikstofafhankelijke formule;
- uitvoering van bouwkundig versterken (verduidelijking vaststelling precieze aantal gebouwen en de wijze van versterking);
- de optimalisatie van de productieverdeling met behulp van de NAM-modelversie V5, zoals SodM heeft opgedragen in haar brief van 20 februari 2018;
- de inmiddels geactualiseerde versie van het Meet- en Regelprotocol-2018, zoals SodM in haar brief van 30 juli 2017 aan u heeft geadviseerd en zoals door u in uw brief van 2 oktober 2017 aan NAM is opgedragen;
- separaat advies van Hooglerarenpanel over cumulatieve effecten bij impact van bevingen op infrastructuur.

Volledigheid van het winningsplan-2016-2018.

Wij betwijfelen sterk of de nu gepresenteerde stukken, waarop u uw ontwerpbesluit baseert, wel compleet zijn in het licht van de Mijnbouwwet. NAM heeft aanvullingen gedaan op het winningsplan 2016 waarbij bijvoorbeeld heel hoofdstuk 5 van het Winningsplan 2016 is komen te vervallen. Het is voor ons niet meer overzichtelijk wat nu nog geldt en wat niet.

4.2 Omgaan met onzekerheden

De ABRvS was in november 2017 van mening dat er onvoldoende kennis was over de risico's voor personen. Bovendien constateerde de ABRvS dat het risico vervolgens niets zegt over de aanvaardbaarheid ervan. Zeker als het gaat om aannames, onzekerheden en bandbreedtes. De ABRvS ziet aannames als alternatief voor het feitelijk weten en stelt dat in de aannames de risicobeoordeling dan moet worden gebaseerd op marges of worst-case situatie.

Wij constateren dat ook nu nog onvoldoende kennis is over alle veiligheidsrisico's. U geeft in uw ontwerpbesluit aan dat, naar uw mening, de veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen aanvaardbaar zijn.

De uitkomst van risicoberekeningen is afhankelijk van de volgende onzekerheden of marges:

- Onzekerheden binnen de gehanteerde modellen/beoordelingskaders;
- Onzekerheid over het definitief productieniveau;
- Onzekerheid over de productieverdeling.

U geeft aan dat u bij de risicoberekening uitgaat van de verwachtingswaarde. SodM pleit er juist voor om zolang de onzekerheden nog zo groot zijn uit te gaan van de in de berekeningen aangegeven onzekerheidsmarge (P90) bij de beoordeling van de risico's. De Mijnraad geeft aan dat de onzekerheden over het productieniveau en de verdeling niet op die manier mogen worden verdisconteerd. Dat laat onverlet dat binnen de berekeningen (bijvoorbeeld HRA, NPR, industrie, waterkeringen) nog diverse onzekerheden bestaan. Dat deze onzekerheden groot zijn laat de berekening van het veiligheidsrisico in en rondom gebouwen zien. Hierbij is de bandbreedte van de onzekerheden binnen de berekeningen in beeld gebracht: de verwachtingswaarde van het aantal gebouwen dat niet voldoet aan de veiligheidsnorm bedraagt 1500 gebouwen terwijl de onzekerheidsmarge zoals voorgesteld en onderbouwd door SodM op een aantal van 7.200 gebouwen uitkomt. Dat laat zien dat in de meest "zekere" berekening de onzekerheidsmarge nog enorm groot is.

U geeft tevens niet aan op basis van welk productieniveau verwachtingswaarden moet worden berekend. Op dit moment zijn deze verwachtingswaarden alleen bekend van de veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen. Daarbij heeft NAM per productieniveau (warm, koud en gemiddeld temperatuurverloop) een verwachtingswaarde berekend. Er is in dit verband verder geen risicoberekening uitgevoerd voor de in uw besluit toegestane maximale productie zodat hiervan de verwachtingswaarde noch de onzekerheidsmarge (P90) bekend is.

In uw ontwerpbesluit geeft u aan dat zowel SodM als Mijnraad in hun advies een onzekerheidsmarge toepassen. Maar u geeft ook aan dat zij dat doen vanuit verschillende gedachten. Vervolgens schrijft u dat u de keuze van de Mijnraad navolgbaar vindt en deze volgt. In het ontwerpbesluit staat echter niet waarom u deze keuze navolgbaar vindt en wat er niet-navolgbaar is aan de toepassing waarvoor SodM kiest. Vervolgens schrijft u dat de onzekerheidsmarge daarmee niet bedoeld is als een de-facto verhoging van de veiligheidsnorm, maar deel uit maakt van uw brede veiligheidsbeleid. Wij kunnen uit de tekst van het ontwerpbesluit niet opmaken wat u hiermee bedoelt. Het wel of niet toepassen van dergelijke marges kan echter voor veel woningeigenaren bepalend zijn. Het bepaalt of een pand wel of niet aan de veiligheidsnorm voldoet. Daarmee is het van belang dat hier een goede en navolgbare afweging wordt gemaakt.

Wij vinden dat u:

28. onvoldoende rekening houdt met onzekerheden, bandbreedtes en marges in uw besluit;
29. duidelijkheid moet bieden over productieverdeling, de bandbreedte van de toegestane winning en de onzekerheidsmarges binnen de modellen zelf, en de effecten daarvan op subjectieve en objectieve veiligheid.

4.3 Continuïteit in onderzoeken

SodM geeft in haar advies over de versterking van juni 2018 aan dat nog steeds niet alle bekende onzekerheden volledig en consistent worden meegenomen in de modellen die NAM hanteert. Daarnaast zijn de keuzes in de gebruikte modellenreeks niet volledig beschreven. Deze keuzes brengen daarmee onzekerheid met zich mee die nu niet is te definiëren. Deze bekende en onbekende onzekerheden kunnen zowel tot een onderschatting als een overschatting van de berekeningen leiden. SodM concludeert dat de modellenreeks nog niet voldoende robuust is. TNO is bezig de modellenreeks van NAM na te bouwen.

Echter wij zien geen enkelé garantie dat op korte termijn het noodzakelijke onderzoek en de verbeteringen door gaan. Zeker met de toezegging van u dat NAM op afstand komt zal de drijfveer om haar uitgebreide onderzoeksprogramma in de lucht te houden, afnemen. Het onderzoeksprogramma van NAM gaat hierbij verder dan alleen de verbetering van de modellentrein. Wij pleiten al jaren in onze zienswijze voor onafhankelijkheid in het onderzoek. Het is daarom van belang dat bij de ingezette transitie de kennis en kunde (zie SDAP van NAM) niet verloren gaat. Wij vinden daarom dat u zorg moet dragen dat een onafhankelijke partij het onderzoeksprogramma van NAM gaat overnemen. Dit mag echter niet ten koste gaan van de continuïteit in de nu nog noodzakelijke verbeteringen.

Wij vinden dat u:

30. in uw instemmingsbesluit duidelijkheid moet bieden over de continuïteit van de noodzakelijke onderzoeken;
31. hiertoe voorwaarden in uw besluit dient op te nemen;
32. voldoende concreet moet aangeven wát het toekomstige perspectief is in de verbetering van de lopende onderzoeken en de ondernomen stappen om alle onderzoeksprogramma's onafhankelijk te kunnen laten uitvoeren.

4.4 Meet en Regelprotocol en HRA

Het Meet- en Regelprotocol (MRP) is in 2016 separaat van het Winningsplan 2016 door NAM ingediend. Wij concluderen dat dit ten behoeve van de besluitvorming in 2018 in stand is gebleven. Volgens SodM geldt het MRP als invulling van de zorgplicht op schade en risico's. Het vormt een essentieel sturingselement voor de beheersing van de seismische risico's als gevolg van de gasproductie uit het Groningenveld. NAM gebruikt het MRP ook om de meetgegevens te toetsen aan de diverse modellen en daarmee de modellen te kunnen verbeteren. Het MRP is dan ook meer dan het, in de Mijnbouwwet vereiste, meetplan.

Dit onderschrijven wij in zijn algemeenheid en in het bijzonder wanneer het gaat om onverwachte seismische ontwikkelingen, die nopen tot ingrijpen. Door de openbare rapportages ontstaat hierover ook meer transparantie.

Het lijkt ons onontkoombaar dat gelet op alle ontwikkelingen ook de verschillende signaalparameters en hun respectievelijke drempelwaarden in een nieuw licht worden gezien en mogelijkerwijs worden aangepast. Het betreft hier dan ook signaalparameters voor schade. Over de aanpassing van signaalparameters is in het ontwerpbesluit geen informatie opgenomen.

Uitsluitend een verplichting tot het rapporteren (art. 5 van het ontwerpbesluit) lijkt ons een onvoldoende invulling van het volledig benutten van het MRP, zoals ook de Tcbb in haar advies van 10 juli 2018 u heeft geadviseerd.

Wij verzoeken u nadrukkelijk bij de aanpassing betrokken te worden.

In de nota naar aanleiding van het verslag van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat, d.d. 22 juni 2018 over het wetsvoorstel minimaliseren gaswinning Groningen, geeft u aan dat de grondslag voor een MRP in de Mijnbouwwet ligt verankerd en dat de nadere uitwerking van een dergelijk protocol in een ministeriële regeling (de Mijnbouwregeling) zal moeten plaatsvinden. Tot op heden heeft deze nadere uitwerking in de Mijnbouwregelgeving nog niet plaatsgevonden en

daarom zijn wij van mening dat ongeacht de planning van deze regelgevingswijziging ook in het instemmingsbesluit een goede borging van het gebruik van het meest actuele MRP moet worden opgenomen.

Daarnaast is er op dit moment geen voorwaarde opgenomen om de HRA halfjaarlijks uit te voeren. Door dit halfjaarlijks te doen, bijvoorbeeld in maart en september, ontstaat direct na de winterperiode inzicht van de effecten als gevolg van een eventuele koude winter en vlak voor het nemen van het nieuwe besluit inzicht over de verwachte effecten voor het komende gasjaar.

Wij vinden dat u:

33. in uw instemmingsbesluit het gebruik door NAM van het meest actuele Meet- en Regelprotocol helder en adequaat moet borgen;
34. in uw instemmingsbesluit de jaarlijkse actualisatie van het Meet- en Regelprotocol moet opleggen;
35. aan uw instemmingsbesluit voorwaarden moet verbinden om halfjaarlijks een analyse van de seismiciteit en de effecten (HRA) uit te voeren.

Verzonden: Donderdag 4 oktober 2018 11:37
Onderwerp: Zienswijzeformulier
Gaswinning Groningen - Instemmingsbesluit 2018

Aanspreekvorm:
Aanspreektitel:
Achternaam:
Voorvoegsel(s):
Voorletters:
Straat: Stedumermaar
Huisnummer: 1
Postcode: 9735 AC
Woonplaats: GRONINGEN
Telefoonnummer:
E-mailadres: info@noorderzijlvest.nl
Als: Organisatie
Organisatie: Waterschap Noorderzijlvest, Dagelijks Bestuur

Staan er naar uw mening onjuistheden in het ontwerpbesluit?

Ja

Zijn er zaken en/of belangen over het hoofd gezien?

Ja

Wordt u geraakt in uw belang? Zo ja, kunt u dat toelichten?

Ja, wij voeren het waterbeheer over het gebied waar het winningsplan op ziet.

Zijn er andere zaken die u naar voren wilt brengen?

Nee

Reactie



Bureau Energieprojecten
 Inspraakpunt Gaswinning Groningen
 Postbus 248
 2250 AE VOORSCHOTEN

| | |
|----------------|------------------|
| Groningen | 4 oktober 2018 |
| Ons kenmerk | Z/18/016625 |
| Contactpersoon | |
| Uw brief van | 23 augustus 2018 |
| Uw kenmerk | - |
| Bijlage(n) | 1 |

Onderwerp: Zienswijze - Ontwerpinstemmingsbesluit aanvullend winningsplan Groningenveld

Geachte heer Wiebes,

Op 23 augustus 2018 heeft u het ontwerpinstemmingsbesluit betreffende de aanvulling op het Winningsplan Groningenveld van de NAM gepubliceerd. Bij deze maken wij van de gelegenheid gebruik onze zienswijze op uw ontwerpbesluit aan u kenbaar te maken.

In de bijlage bij deze brief treft u onze inbreng aan. In het bijzonder vragen wij uw aandacht voor de gemaakte zienswijzen inzake het onderwerp Veiligheid (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve risico's (paragraaf 2.2.3, p. 6-7). Met name de onzekerheid over de cumulatieve risico's baart ons vanuit onze taakstelling grote zorgen.

Wij verzoeken u de volledige tekst van de zienswijze in samenhang met ons advies van 19 juli 2018 te betrekken in de afwegingen die moeten leiden tot de vaststelling van uw definitieve instemmingsbesluit.

Uw definitieve besluit zien wij te zijner tijd met belangstelling tegemoet.

Met vriendelijke groet,

Het Dagelijks Bestuur van het
 waterschap Noorderzijlvest

Bert Middei, dijkgraaf

Wim Brenkman, secretaris-directeur

Waterschap NOORDERZIJLVEST



ZIENSWIJZE OP ONTWERPINSTEMMINGSBESLUIT VAN 23 AUGUSTUS 2018

T.a.v. NAM's aanvulling voor Winningsplan Groningenveld 2018-2019

Waterschap Noorderzijlvest, 4 oktober 2018

Inhoud

| | | |
|--------|---|----|
| 1. | Inleiding | 2 |
| 2. | Veiligheid | 4 |
| 2.1 | Hanteren breed veiligheidsbegrip | 4 |
| 2.2 | Objectieve veiligheid | 4 |
| 2.2.1. | Toetsingskader objectieve veiligheidsrisico's..... | 4 |
| 2.2.2 | Veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen..... | 5 |
| 2.2.3 | Veiligheid (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve risico's..... | 6 |
| 2.3 | Subjectieve veiligheid | 8 |
| 2.3.1 | Sociale veiligheid, gezondheid, maatschappelijke onrust en grondrechten | 8 |
| 2.3.2 | Schade..... | 9 |
| 3. | Productie en seismiciteit | 12 |
| 3.1 | Productieniveau..... | 12 |
| 3.2 | Productieverdeling | 13 |
| 4. | Onzekerheden en overige omissies..... | 15 |
| 4.1 | Ontbrekende zaken | 15 |
| 4.2 | Omgaan met onzekerheden | 15 |
| 4.3 | Continuïteit in onderzoeken..... | 16 |
| 4.4 | Meet en Regelprotocol en HRA..... | 17 |

1. Inleiding

Op 23 augustus 2018 heeft u het ontwerpbesluit voor het Groningenveld voor het gasjaar 2018-2019 gepubliceerd. Aanleiding voor dit ontwerp is de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 15 november 2017¹ (verder: de ABRvS) waarbij uw vorige besluit en aangepaste besluit zijn vernietigd. Samengevat vindt de ABRvS dat uw besluiten onzorgvuldig tot stand zijn gekomen en niet goed zijn gemotiveerd.

Een belangrijke onderlegger onder het voorliggend ontwerpbesluit is het kabinetsbesluit van 29 maart 2018 om de gaswinning in Groningen zo snel mogelijk te beëindigen. Hiermee biedt het kabinet perspectief voor de toekomstige veiligheid van onze inwoners. In uw ontwerpbesluit zet u voor het komende gasjaar de eerste stap.

Toch zien wij aanleiding om een zienswijze in te dienen. Wij vinden nog steeds dat veiligheid van onze inwoners onvoldoende in beeld is en gewaarborgd. Zoals de ABRvS aangeeft gaat het bij veiligheid om meer dan objectieve veiligheid. Wij hanteren in deze zienswijze het door de Onderzoeksraad voor de Veiligheid (verder OvV) gebruikte brede veiligheidsbegrip. Wij verwachten - met de uitspraak van de ABRvS in gedachten - dat u zowel aan de objectieve als aan de subjectieve veiligheidsrisico's voor onze inwoners een zwaarwegend belang hecht.

Daarnaast vinden wij dat essentiële informatie ontbreekt. Wij hebben u in ons advies van 24 juli 2018 handreikingen gedaan om tot een (ontwerp)instemmingsbesluit te komen dat leidt tot transparantie en navolgbaarheid. Wij hebben hierbij onder meer aansluiting gezocht bij het nog vast te stellen artikel 52d lid 2 van het wetsvoorstel Wijziging van de Gaswet en de Mijnbouwwet betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld.

In de afweging in uw ontwerpbesluit bent u uitgebreid ingegaan op de belangen van leveringszekerheid. Die belangen zijn inzichtelijk gemaakt met behulp van het rapport van het Instituut voor veiligheid- en crisismanagement (COT). Daarentegen zijn de belangen, met betrekking tot de maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de winning van gas uit het Groningenveld, niet meegenomen in uw afweging. Ondanks ons advies bent u niet ingegaan op de impact op sociale (on)veiligheid, de gezondheid en de maatschappelijke onrust en daarmee niet op de maatschappelijke ontwrichting. Wij zijn van mening dat dit punt in uw definitieve besluit alsnog expliciet, inzichtelijk en navolgbaar moet worden gemaakt.

In Groningen is sprake van een fors gebrek aan vertrouwen en speelt het gevoel van onveiligheid een zwaarwegende rol. Wij hechten daarom zeer aan goede motiveringen onder het te nemen instemmingsbesluit omdat dit bijdraagt aan het herstel van vertrouwen bij ons als overheid maar vooral bij de inwoners van onze provincie. Uw instemmingsbesluit voor het niveau van gaswinning moet transparant en navolgbaar zijn voor iedereen. Uw besluit moet het vertrouwen geven dat de belangen van onze inwoners zwaar zijn meegewogen.

Daarnaast willen we met deze zienswijze erop aandringen dat ook toekomstige besluitvorming voldoende transparant wordt. Het gaat hierbij om de noodzaak dat onzekerheden verder verkleind

¹ ECLI:NL:RVS:2017:3156

worden en dat alle risico's in beeld worden gebracht en het 'niet meer winnen dan nodig' optimaal transparant is.

Omdat wij de door ons gegeven adviezen onvoldoende terug zien in uw ontwerpbesluit sluiten wij het door ons gegeven advies bij deze zienswijze, zodat u afwijkingen hiervan in uw definitieve instemmingsbesluit kunt overnemen of motiveren.

Tevens verzoeken wij u overeenkomstig artikel 3:50 Algemene wet Bestuursrecht (Awb) voor elk advies(onderdeel) van uw adviseurs aan te geven wat u wel of niet van hun advies overneemt en waarom u zaken naast zich neerlegt.

In deze zienswijze geven wij aan hoe u naar onze mening uw ontwerpinstemmingsbesluit dient aan te passen. Wij onderbouwen dit per thema. Onze zienswijze is gericht op het ontwerpbesluit, zoals deze is gepubliceerd waarbij paragraaf 1 t/m 7 integraal onderdeel uitmaken van het besluit dat in paragraaf 8 wordt verwoord.

Wij vertrouwen erop dat u onze zienswijze behandelt conform de relevante bepalingen van de Awb en de overwegingen uit onze zienswijze (aangevuld met ons advies) transparant meeweegt in uw instemmingsbesluit.

2. Veiligheid

2.1 Hanteren breed veiligheidsbegrip

Wij hanteren voor veiligheid het brede veiligheidsbegrip zoals ook de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) dit in zijn rapport van 2015 heeft gedefinieerd. In deze zienswijze splitsen wij het begrip veiligheid daarom net als de OvV² in objectieve veiligheid (uitblijven van lichamelijk letsel als gevolg van aardbevingen) en subjectieve veiligheid (de gemoedsrust van de inwoners bij een dreigende verstoring van het woongenot en de hieruit voortvloeiende gezondheidsrisico's). Ook de ABRvS hanteert een breder veiligheidsbegrip zoals grondrechten op leven, privacy en het ongestoord genot van het eigendom en verbindt hier een zware motiveringsplicht aan. De Mijnraad adviseert u tevens in het advies van 30 juli 2018, waarin wordt verwezen naar het advies van 10 juni 2016, nadrukkelijk aandacht te hebben voor dit brede veiligheidsbegrip. De onderzoeken dienen zich te verbreden van een puur kwantitatieve benadering van het risico op overlijden naar methodes om, al dan niet kwantitatief, het risico op schade en maatschappelijke onrust systematisch in de besluitvorming mee te nemen. In het ontwerpbesluit zien wij deze verbrede benadering en aandacht voor veiligheid in brede zin niet terug. Dat vinden wij onbegrijpelijk omdat zowel Mijnraad als ABRvS u expliciet hebben opgedragen c.q. geadviseerd om dat wel te doen. U toetsingskader is breder dan alleen de instemmingsgronden van art. 36 Mijnbouwwet.

Wij vinden dat u:

1. in uw toetsing en afweging dit brede veiligheidsbegrip dient te hanteren.

2.2 Objectieve veiligheid

2.2.1. Toetsingskader objectieve veiligheidsrisico's

Om te kunnen toetsen of het risico van de gaswinning in Groningen aanvaardbaar is zal eerst bekend moeten zijn wat het risico is en op welke termijn mitigerende maatregelen (w.o. versterking) mogelijk zijn. Om dit te kunnen doen hebben wij vanaf 2015 meerdere malen gewezen op het ontbreken van een integraal risicobeleid waarin niet alleen de norm is opgenomen maar ook het beoordelings- en toetsingskader om aan te tonen dat wel of niet aan de norm wordt voldaan en de termijn waarop maatregelen genomen moeten zijn.

Op basis van de toelichting bij uw ontwerpbesluit concluderen wij dat ook nu nog voor een groot deel dit integrale risicobeleid ontbreekt terwijl u in uw brief van 2 mei 2016 heeft aangegeven dat begin 2017 sprake moet zijn van een consistent risicobeleid. Zo kennen wij nog steeds niet het volledige risicobeleid (norm, beoordelingskader en/of termijn) voor infrastructuur, waterkeringen, industrie en de cumulatieve aspecten.

Als voorbeeld noemen we de industrie waar een norm en beoordelingskader beschikbaar zijn. Er is echter geen termijn gesteld waarbinnen maatregelen getroffen moeten worden. Daarmee is op dit onderdeel uw risicobeleid niet compleet.

² OvV, *Aardbevingsrisico's in Groningen. Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over de gaswinning (1959-2014)*, februari 2015. <https://www.onderzoeksraad.nl/uploads/phase-docs/843/33ef77ab629erapport-gaswinning-groningen-nl-interactief.pdf?s=E0756C2B6D546B97171777E75CF24E38F84398AB>.

Wij vinden dat u:

2. zolang het volledig risicobeleid (norm, beoordelingskader en termijn) ontbreekt, u niet alle relevante feiten en belangen (de effecten) heeft onderzocht en meegewogen;
3. zo spoedig mogelijk tot een integraal risicobeleid moet komen.

2.2.2 Veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen

De ABRvS heeft duidelijk gemaakt dat daar waar het gaat om veiligheidsrisico's rondom grondrechten het van belang is om goede inschattingen te hebben van de mogelijke risico's. Dat kan bijvoorbeeld door bij de onderzoeken uit te gaan van marges of van een worst-case situatie. Bovendien brengen aard en schaal van de gevolgen van de gaswinning voor de grondrechten met zich mee dat er hoge eisen worden gesteld aan de motivering van het instemmingsbesluit.

In 2017 constateerde de ABRvS ook dat er geen duidelijkheid was over de aantallen te versterken gebouwen, de voortgang van de versterking of de termijn waarbinnen de versterking daadwerkelijk is afgerond. Afronding is van belang voor de onderbouwing van de gaswinning omdat dan is voldaan aan de veiligheidsnorm.

In de toelichting op uw ontwerpbesluit constateert u dat op korte termijn maatregelen moeten worden genomen voor gebouwen met een groter risico dan 10^{-4} per jaar. Deze gebouwen zijn er volgens de berekeningen van de NAM niet meer. Vervolgens concludeert u dat de 'gaswinning op het huidige niveau voldoet aan het risicobeleid, mits alle gebouwen met een individueel risico tussen 10^{-4} en 10^{-5} per jaar tijdig worden versterkt tot het niveau van de veiligheidsnorm'.

In uw eindconclusie constateert u dat het individueel risico in het gasjaar 2018-2019 in overeenstemming is met de norm van de commissie Meijdam en het kabinet, en u dit voor het gasjaar 2018-2019 aanvaardbaar acht.

Wij delen deze eindconclusie niet omdat uw toetsing onvolledig en onjuist is.

Wij vinden dat u de risico's niet op een juiste wijze toetst. Het kabinet heeft de veiligheidsnorm vastgesteld op een individueel risico van 10^{-5} per jaar. Dit is de norm waar aan u de risico's aan moet toetsen. U toetst nu aan het tijdelijke veiligheidsniveau van 10^{-4} per jaar dat bedoeld is om de periode vast te stellen waarbinnen mitigerende maatregelen getroffen moeten worden. Het risiconiveau van 10^{-4} per jaar zegt alleen iets over de snelheid waarmee maatregelen genomen moeten worden en niet of wel of niet voldaan wordt aan de veiligheidsnorm.

Wij concluderen dat er nog steeds geen duidelijkheid is over het aantal gebouwen dat niet aan de veiligheidsnorm voldoet en dus versterkt moet worden. Ook hebben we geen zicht op hoe deze aantallen zich zullen ontwikkelen, afhankelijk van de ontwikkeling van de seismiciteit.

De gebouwen in onze provincie zijn nog steeds niet veilig en onze inwoners weten al vanaf 2012 (beving in Huizinge) dat ze minder veilig zijn dan in de rest van Nederland. Dat is door de commissie Meijdam in 2015 bevestigd. Het kabinet heeft vervolgens besloten dat de inwoners in Groningen net zo veilig moeten kunnen wonen als in de rest van Nederland en dat heeft geresulteerd in de veiligheidsnorm van 10^{-5} per jaar. Omdat de versterking niet per direct in zijn geheel gerealiseerd kon worden heeft het kabinet besloten dat inwoners maximaal 5 jaar een hoger risico mogen lopen dan

10^{-5} per jaar. Voor inwoners die een hoger risico lopen dan 10^{-4} per jaar moeten op veel kortere termijn maatregelen worden getroffen.

Wij vinden dat u er onterecht vanuit gaat dat aan de voorwaarde voor veiligheid - namelijk tijdige versterking - is voldaan. U geeft aan dat de versterking binnen bestuurlijk vastgestelde termijn moet plaatsvinden. Dit terwijl wij in het Meerjarenprogramma aardbevingsbestendig en kansrijk Groningen (MJP) hebben afgesproken dat het moment van inspectie de start van de versterking inluiddt en de versterking binnen vijf jaar vanaf het inspectiemoment gerealiseerd moet zijn. Het ontwerpbesluit is getoetst aan de resultaten van de Hazard Risk Assessment (HRA). Dat geeft geen duidelijkheid over wanneer de termijn van 5 jaar ingaat en eindigt omdat bij de HRA geen sprake is van inspecties. Op grond van de HRA kunnen ook geen individuele gebouwen worden geïdentificeerd waarmee voor bewoners ook niet bekend is of er tijdig wordt versterkt.

Bovendien staan we aan het begin van nog steeds een grootschalige versterkingsopgave. We verwachten niet dat de versterkingsopgave binnen de looptijd van dit besluit is gerealiseerd. Daarmee wordt dus komend gasjaar geen wezenlijke afname van het risico voor de veiligheid van omwonenden gerealiseerd.

Wij vinden ook dat uw toets onvolledig is omdat u de risico's van de volledige bandbreedte van de productie (zie 3.1.) niet in beeld heeft gebracht en dus ook niet afgewogen heeft. NAM doet namelijk wel berekeningen voor de scenario's van een warm, gemiddeld en koud jaar, maar niet voor een hoger productieniveau als gevolg van een geringere stikstofconversie en onvoorziene omstandigheden. Dat staat u in uw instemmingsbesluit wel toe.

Wij vinden dat u niet alleen de bandbreedte maar ook de onzekerheden binnen de berekeningen van de veiligheidsrisico's onvoldoende heeft meegewogen in uw besluit (zie 3.1 en 4.2). Daarmee heeft u geen gehoor gegeven aan het advies van de ABRvS om uit te gaan van een worst-case situatie.

Wij vinden dat u:

4. de risico's voor de veiligheid van inwoners in en rondom gebouwen volledig in beeld moet hebben;
5. deze veiligheidsrisico's moet toetsen aan de enige veiligheidsnorm, namelijk 10^{-5} ;
6. in uw besluit deze risico's als gevolg van onzekerheden en bandbreedte in voldoende mate moet meewegen;
7. in uw besluit moet aangeven vanaf welk moment de termijn ingaat en eindigt om te voldoen aan de veiligheidsnorm van 10^{-5} ;
8. in uw besluit de voortgang van de versterkingsoperatie moet meewegen.

2.2.3 Veiligheid (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve risico's

Wij constateren dat u in afwijking van de adviezen van de Tcbb en de Mijnraad, niet volledig bent in wat de veiligheidsrisico's zijn met betrekking tot (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve risico's (ketenrisico's). U heeft deze risico's slechts ten dele in beeld gebracht, niet getoetst of niet kunnen toetsen aan risicobeleid hierover en vervolgens niet in uw afweging meegenomen.

De OvV verstaat onder het voorzorgprincipe “de manier van omgaan met onzekerheid: het onderkennen van onzekerheden, daarover communiceren en in samenspraak met de risicodragers en deskundigen zoeken naar manieren van beheersing van het risico”. Dit voorzorgprincipe komt ons inziens onvoldoende tot uiting in het ontwerpbesluit. Hierbij gaat het om de onzekerheden die er zijn voor de volledige bandbreedte van de toegestane productie en binnen de berekeningswijze voor de waterveiligheid, de veiligheid van overige kritische infrastructuur en de veiligheid van de industrie. Weliswaar heeft u een HRA laten opstellen en bent u van plan dit jaarlijks te laten doen, maar de HRA gaat niet over de effecten van gaswinning op kritische (water)infrastructuur en de industrie.

Uit onderzoek blijkt dat de huidige en verwachte effecten van aardbevingen en bodemdaling (door gaswinning) op waterkeringen en kunstwerken op dit moment minimaal te noemen zijn. Niettemin is er nog sprake van grote onzekerheid over de cumulatieve effecten van aardbevingen- en bodemdaling en de risico's die dat mogelijk oplevert voor de waterveiligheid, de veiligheid van overige kritische infrastructuur en de veiligheid van de industrie in de regio Groningen en in de rest van Nederland. Dat u voornemens bent de gaswinning af te bouwen, doet daar niet aan af. U heeft aangekondigd dat u, voordat het instemmingsbesluit wordt genomen, terug komt op de cumulatieve effecten (mede op basis van een advies van het hooglerarenpanel). Wij verwachten dat u de uitkomsten van het onderzoek naar de cumulatieve effecten meeweegt en aangeeft binnen welke termijn u welke maatregelen neemt

Wij volgen overigens Mijnraad niet in haar advies dat niet NAM maar een overheidsorgaan dit onderzoek moet gaan uitvoeren. NAM is als vergunninghouder en uitvoerder van het winningsplan gehouden om risico's in kaart te brengen. Dit geldt ook voor de mogelijke cumulatieve effecten. Voor de Veiligheidsregio Groningen is het in beeld hebben van deze risico's en cumulatieve effecten belangrijke input bij het opstellen van het regionaal risicoprofiel.

Voorts bent u in uw ontwerpinstemmingsbesluit niet ingegaan op ons advies om aanvullend onderzoek uit te laten voeren naar de veiligheid van de waterkeringen indien de bevingscontouren en Probabilistic Seismic Hazard Analysis (PSHA) aanzienlijk wijzigen of verschuiving van de aardbevingsdichtheid op zal treden. U dient voordat u tot een definitief besluit komt uitsluitend te geven of wijziging van bevingscontouren en PSHA te verwachten zijn en indien die mogelijkheid zich voordoet in het instemmingsbesluit NAM te verplichten bij aanzienlijke wijziging van de bevingscontouren en PSHA aanvullend onderzoek te laten doen naar de waterveiligheidsrisico's om daarop mogelijke mitigerende maatregelen te nemen.

U verwijst naar twee rapporten uit 2017 (NAM, *Overzicht Voornaamste Risico's Industriële Installaties, Infrastructuur en waterkeringen*; en het rapport van Antea, *Kwalitatieve risicoanalyse infrastructuur Groningen*). Deze rapporten zijn beschrijvend van aard en geven geen duidelijkheid over welke daadwerkelijke risico's voor onze regio nu aan de orde zijn. U heeft dus niet alle risico's in beeld.

Wij vinden dat u:

9. de risico's voor de veiligheid van inwoners met betrekking tot (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve effecten volledig in beeld moet hebben;
10. een volledig toetsingskader (norm, kader en termijn) voor deze risico's moet hebben om te kunnen toetsen;

11. dat u in uw besluit deze risico's als gevolg van onzekerheden en bandbreedte in voldoende mate moet meewegen;
12. in uw besluit de voortgang van de mitigerende maatregelen moet meewegen.

2.3 Subjectieve veiligheid

2.3.1 Sociale veiligheid, gezondheid, maatschappelijke onrust en grondrechten

Wij hebben in ons advies met nadruk aangegeven dat de veiligheidsrisico's zich niet beperken tot de seismische dreiging (en daaraan verbonden versterking) en tot de risico's met betrekking tot leveringszekerheid.

De impact door de gaswinning heeft geleid, en leidt nog steeds tot grote zorgen over sociale (on)veiligheid, gezondheidseffecten en maatschappelijke onrust. Recent werd bijvoorbeeld uiting gegeven aan maatschappelijke onrust: eind augustus vond in de regio een meerdaagse demonstratie plaats, waarbij 'burgerlijke ongehoorzaamheid' het thema was en werd toegewerkt naar een zitactie van enkele honderden demonstranten uit binnen- en buitenland bij een tankenpark van NAM in Farmsum.

Diverse onderzoeken hebben gevolgen van de gaswinning over het welzijn van onze inwoners laten zien. De OvV publiceerde hierover in 2015 een rapport, waarin o.a. herstel van vertrouwen en inspraak van bewoners van Groningen hierover werd aanbevolen. In 2017 concludeerde de OvV in een opvolging van zijn rapport dat zijn aanbevelingen uit 2015 niet of onvoldoende waren nagekomen. De Kinderombudsman vroeg in 2017 nadrukkelijke aandacht voor de 30.000 kinderen in het gebied en stelde dat er te weinig aandacht is voor de kinderen en jongeren in het aardbevingsgebied³. Uit het onderzoek 'Aardbeving en Gezondheid 2016'⁴ komt naar voren dat meer dan 110.000 inwoners in een huis met aardbevings schade wonen. Het onderzoek legt een directe relatie tussen de gevolgen van de gaswinning en nadelige gevolgen voor de gezondheid. In januari 2018 verscheen het rapport 'Gronings perspectief', waarin verontrustende cijfers werden gepresenteerd over stress-gerelateerde klachten bij 10.000 inwoners van Groningen als direct gevolg van meervoudige schade door bevingen en de afhandeling hiervan⁵. Op 6 juni 2018 is een aanvullend onderzoek van Gronings Perspectief gepubliceerd dat is opgesteld naar aanleiding van de aardbeving in Zeerijp en de maatschappelijke impact heeft onderzocht⁶.

De ABRvS heeft geoordeeld dat u in uw instemmingsbesluit moet beoordelen of, ter bescherming van het recht op leven, het recht op respect voor het privéleven en de woning en het recht op eigendom, (verdere) beperkingen aan de gaswinning moeten worden voorgeschreven. Uw afweging dient blij te geven van een redelijk evenwicht tussen enerzijds de door die grondrechten beschermde belangen van burgers en anderzijds de betrokken algemene belangen. In de afweging in uw ontwerpbesluit gaat u volledig voorbij aan de fundamentele rechten van de omwonenden, te weten artikel 2 en 8 EVRM en artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM (recht op leven, recht

³ Vaste grond gezocht (*kinderen en jongeren in het aardbevingsgebied*), Kinderombudsman, 2017.

⁴ Aardbevingen en Gezondheid 2016, gezondheidsmonitor GGD Groningen en Rijksuniversiteit Groningen, oktober 2017.

⁵ Gevolgen van bodembeweging voor Groningers (*ervaren veiligheid, gezondheid en toekomstperspectief 2016-2017*), Gronings Perspectief, 2018.

⁶ De maatschappelijke impact van de beving van Zeerijp (*ervaren veiligheid, gezondheid en toekomstperspectief*), Gronings Perspectief, 2018.

op privéleven en wonen en recht op eigendom). De enkele vaststelling van uw voornemen de gaswinning af te bouwen doet onvoldoende recht aan het bovenstaande oordeel van de ABRvS.

Tevens gaat u in de afweging in uw ontwerpbesluit volledig voorbij aan de rechten van kinderen. U dient in overeenstemming met het VN-Kinderrechtenverdrag in uw besluit het belang van het kind een eerste overweging te laten zijn. Kinderen hebben ook het recht op leven en op een ongestoorde ontwikkeling (conform artikel 6 van VN-Kinderrechtenverdrag). Deze belangen die tot uitdrukking worden gebracht door de Kinderombudsman in haar rapport 'Vaste grond gezocht'⁷ zijn niet meegewogen in uw afweging, noch heeft u kinderen die in de regio woonachtig zijn, conform artikel 12 van het VN-Kinderrechtenverdrag laten participeren in uw besluitvorming. U dient derhalve in uw afweging heel goed te motiveren dat andere belangen zwaarder wegen dan het belang van de kinderen, die dagelijks te kampen hebben met het gevoel van onveiligheid. Hoe kunt u voorkomen dat u met uw besluit de ontwikkeling van kinderen (conform artikel 6 van het VN-Kinderrechtenverdrag) schaadt?

Gelet hierop hanteert u in uw ontwerpbesluit een te beperkt begrip van veiligheid. U geeft aan dat de impact op sociale (on)veiligheid, gezondheid en maatschappelijke onrust heeft bijgedragen aan uw besluit om de gaswinning af te bouwen. U geeft niet aan wat de gevolgen van dit besluit zijn voor de subjectieve veiligheid en hoe u dat afweegt tegenover andere belangen.

Wij vinden dat u:

13. de gevolgen van gaswinning op subjectieve veiligheid in beeld moet brengen en moet afwegen ten opzichte van andere belangen;
14. in uw afweging duidelijk moet maken in hoeverre u voorkomt dat u artikel 2 en 8 EVRM en artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM schendt;
15. in uw afweging kenbaar het belang van het kind, zoals verwoord in het rapport van de Kinderombudsman, en zoals vereist door artikel 3 van het VN-Kinderrechtenverdrag, moet wegen en duidelijk moet aangeven wanneer en waarom u andere belangen zwaarder vindt wegen.

2.3.2 Schade

De ABRvS heeft in haar uitspraak uitdrukkelijk gesteld dat er aan de motivering van de minister hoge eisen moeten worden gesteld omdat grondrechten op leven (veiligheid), privacy (aantasting van het leefklimaat) en het ongestoord genot van eigendom aan de orde zijn. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat regelingen voor schadevergoeding de nadelige gevolgen wel verzachten. Maar dat deze hier naar aard en schaal dermate groot zijn dat zij een zwaarwegend belang vormen dat in het nadeel van de gaswinning pleit.

U had het ontstaan van schade, het verder beperken van schade en de voortgang van de schadeafhandeling daarom uitdrukkelijk in uw besluitvorming moeten betrekken.

In de motivering van het ontwerpbesluit wordt niet ingegaan op de punten in ons advies die zijn genoemd met betrekking tot schade. U constateert slechts dat de schade de komende jaren zal afnemen, waarbij het aantal schadegevallen onder het verwachte schadeniveau van het

⁷ De Kinderombudsman, 'Vaste grond gezocht', oktober 2017, <https://www.dekinderombudsman.nl/ul/cms/fck-uploaded/2017.KOM010Vastegrondgezocht.pdf>.

winningsplan Groningen gasveld 2016 uitkomt en u onderschrijft de noodzaak van een vlotte afhandeling van de schades.

Schadeafhandeling

U gaat niet in op de huidige situatie waarbij er voorlopig geen zicht is op een vlotte afhandeling. Bovendien is naast voortgang in de afhandeling ook van belang dat de afhandeling op rechtvaardige, onafhankelijke wijze plaatsvindt met de menselijke maat als uitgangspunt. Ook schade aan monumenten wordt door u niet genoemd.

De Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen heeft te kampen met een zeer grote achterstand van zo'n 17.000 schademeldingen. Daarnaast is tot op heden niet inzichtelijk of de Commissie in haar besluitvorming daadwerkelijk ruimhartig is en uit gaat van de menselijke maat.

Het wetsvoorstel dat het tijdelijke besluit Mijnbouwschade zal gaan vervangen regelt vooral formele aspecten en niet de menselijke kant. De procedurele bepalingen lijken lange doorlooptijden en een formalistische benadering van gedupeerden mogelijk te maken. Ook gaat het wetsvoorstel alleen over schadevergoeding in geld, niet over schadevergoeding in natura. Dat laatste blijft privaatrechtelijk van aard.

Nu voorlopig geen zicht is op een vlotte schadeafhandeling en er ook geen zicht is op rechtvaardige en onafhankelijke schadeafhandeling met oog voor de menselijke maat, had u dit moeten mee wegen in uw afweging van het vergunde productievolume. De trage voortgang in de schadeafhandeling heeft ook tot gevolg dat er geen maatregelen worden getroffen om vervolgschade te voorkomen. Daardoor kunnen acuut onveilige situaties ontstaan.

Ontstaan schade

In de aanvulling van het winningsplan van 2 juli 2018 geeft NAM haar prognose over het optreden van schade. Hieruit blijkt duidelijk dat het komende gasjaar een toename van de kans op het optreden van schade wordt verwacht (DS1, DS2 en DS3 schade).

Uit het vorige winningsplan is naar voren gekomen dat het aantal berekende schades geen tred houdt met het aantal van de gemelde schades, dat vele malen hoger is. Daarnaast is dit rapport door geen van de adviseurs inhoudelijk beoordeeld. Wij gaan er derhalve vanuit dat de berekeningen een onderschatting geven, maar wel aantonen dat er een toename van schades in het komende gasjaar te verwachten is (in lijn met de toename van de seismiciteit).

Daar komt nog bij dat in het ontwerpbesluit vergunde niveau een hogere seismiciteit levert als wordt uitgegaan van een gemiddeld temperatuurverloop en ook hogere productieniveaus mogelijk maakt die een aanzienlijke stijging van de seismiciteit en daarmee kans op bevingen en schades met zich meebrengt.

Wij vinden dat u:

16. moet aangeven hoe u voorkomt dat schade optreedt en wat u aanvaardbaar vindt;
17. de opgetreden en verwachte schades (in aard en omvang) en de afhandeling daarvan als zwaarwegend belang moet afwegen bij uw besluit net als het ontstaan van onveilige situaties omdat geen (tijdige) schadebeperkende maatregelen worden getroffen;
18. de bescherming van de grondrechten, expliciet en transparant, zo dient te betrekken in uw afweging dat dit leidt tot een veilig en verantwoord niveau van gaswinning;

19. in uw definitieve besluit alsnog expliciet, inzichtelijk en navolgbaar dient te maken welke afweging u maakt ten aanzien van de effecten van de gaswinning.

3. Productie en seismiciteit

De veiligheidsrisico's voor onze inwoners als gevolg van de aardbevingen worden bepaald door de verwachte ontwikkeling van de seismiciteit voor het komende jaar. De seismiciteit is vervolgens weer afhankelijk van het uiteindelijke productieniveau en de productieverdeling.

3.1 Productieniveau

U geeft in uw ontwerpbesluit aan dat u de productiehoeveelheid vaststelt op 19,4 miljard m³ bij een jaar met een gemiddeld temperatuurprofiel, waarbij u de nodige flexibiliteit geeft om altijd aan de leveringszekerheid te voldoen. De uiteindelijke gasproductie voor het komende jaar is daarmee afhankelijk van de volgende variabelen:

- Het jaarlijks temperatuurverloop;
- De stikstofinzet;
- Onvoorziene omstandigheden.

Gelet op de temperatuurafhankelijkheid en de afhankelijkheid van de beschikbare inzet van stikstof-conversiecapaciteit is het onontbeerlijk nu inzicht te hebben in de te gebruiken graaddagenformule en de mogelijk stikstof-inzet-afhankelijkheid van deze formule, om zicht te krijgen op de bandbreedte van de hoeveelheid gas, die gewonnen moet worden.

In het ontwerpbesluit ontbreekt de graaddagenformule en ook het zicht op de stikstof-inzet-afhankelijkheid van deze formule. Hiermee is onduidelijk of de veiligheidsrisico's bij een onvoorzien lage inzet van stikstof-conversiecapaciteit en een gelijktijdig extreem koud jaar voor u acceptabel zijn. Dit zien wij als een grote tekortkoming.

Mocht nu de stikstof-inzet van Wieringermeer en Ommen, de base-load locaties, substantieel onder de 92,5 % geraken, dan voorziet artikel 2, derde lid, in een theoretische ongelimiteerde toename van de gasproductie uit het Groningenveld; er staat dat de in het eerste lid aangegeven gasproductie naar rato wordt verhoogd bij een lagere stikstof-inzet dan 92,5 %.

Dit is dus naar ons inzicht iets anders dan de zogenaamde "strikte begrenzing" van de gaswinning, die u in uw toelichting noemt.

Wij zijn van mening dat er gelet op de onzekerheid van de risico's in een dergelijke hierboven omschreven situatie in artikel 2 een limiet wat betreft de gaswinning moet worden aangebracht. In de voorgaande instemmingsbesluiten van 30 september 2016 en 24 mei 2017 was er sprake van een gelimiteerde gasproductie.

In ons advies hebben wij aangegeven dat u als minister sturing op GTS en GasTerra moet hebben om te bewerkstelligen dat beide commerciële organisaties uitvoering geven aan het uitgangspunt "niet meer dan nodig winnen". In uw toelichting geeft u aan dat dit niet in het instemmingsbesluit thuis hoort en dat u een voorstel voor wijziging van de Mijnbouwwet en Gaswet in voorbereiding hebt. U geeft hierbij echter niet aan dat u de door ons aangegeven sturing hieraan zult toevoegen. Om de gaswinning zo spoedig mogelijk naar beneden te brengen is dit een voorwaarde. U kunt dus niet voor dit en toekomstige besluiten maximaal sturen op "niet meer dan nodig winnen". Ook de Mijnraad heeft u op dit punt geadviseerd om 'rond' het huidige instemmingsbesluit te preciseren welk instrumentarium onder de huidige Mijnbouwwet en Gaswet u heeft om GTS en GasTerra aanwijzingen te geven.

Wij betwijfelen ook of GTS (voldoende) bevoegdheden heeft om GasTerra aanwijzingen te geven zoals u voorschrijft in artikel 2, lid 5 van uw ontwerpbesluit. In ieder geval is onduidelijk wie (U, NAM, GTS, GasTerra?) uiteindelijk bevoegd is om te beslissen over het productievolume en/of de productieverdeling. Evenmin is duidelijk welke criteria daarvoor gelden en welke rechtsbescherming wij en burgers hebben indien besloten wordt de productie binnen de marges van dit instemmingsbesluit (fors) te verhogen.

Op basis van de oude graaddagenformule en informatie uit GTS rapporten komen we tot de volgende inschatting voor de bandbreedte aan gasproductie (in miljard Nm³ per jaar).

| Variabelen | gemiddeld | Warm | Koud |
|---------------------------|-----------|------|------|
| Basispad kabinet | 19,4 | 15,7 | 25,7 |
| Lagere stikstofinzet 85%* | +1,2 | +1,1 | +1,1 |
| Onvoorzien | +1,5 | +1,5 | +1,5 |
| Totaal productie | 22,1 | 18,3 | 28,3 |

*in principe is een lagere stikstofinzet met dit besluit mogelijk en daarmee een hogere productie

Uit de aanvulling op het winningsplan van NAM blijkt dat bij een productie van 19,4 miljard m³ de verwachte seismiciteit in de regio enigszins toeneemt ten opzichte van vorig jaar (maximale grondversnelling van 0,16g naar 0,17g). Bij een productie van 25,7 miljard m³ (koud jaar) is een duidelijke toename van de seismiciteit te verwachten (figuur 4.2). Hierbij valt tevens op dat de toename van de dreiging niet overal gelijkmatig verloopt (figuur 4.8a). Voor een warm jaar (15,7 miljard m³) neemt de seismische dreiging af.

In de aanvulling op het winningsplan zijn geen hogere productieniveaus doorgerekend zodat onduidelijk is wat de dreiging is bij de maximaal door de minister toegestane niveaus. Dat is in strijd met de uitspraak van de ABRvS, op grond waarvan u gezien de enorme impact van de gaswinning bij dergelijke onzekerheden moet uitgaan van een worst-case situatie.

Wij vinden dat u:

20. duidelijkheid moet bieden over de bandbreedte van de toegestane productie;
21. de bovengrens van deze bandbreedte in een voorschrift bij het instemmingsbesluit moet limiteren;
22. risicobeoordelingen moet doorrekenen en baseren op de worst case situatie (bijvoorbeeld koud jaar en weinig stikstof);
23. dit besluit alleen kan nemen als voldoende geborgd is dat GTS en GasTerra kunnen worden gehouden aan minimaliseren van de gaswinning uit Groningenveld;
24. inzicht moet geven in de verwachte seismische dreiging voor het maximale toegestane productieniveau en dit moet betrekken in uw afweging over de subjectieve en objectieve veiligheid.

3.2 Productieverdeling

U geeft in uw toelichting aan dat u voorschriften heeft opgenomen aan de productieverdeling en productieflectuaties om de nadelige gevolgen van de gaswinning zoveel mogelijk te beperken. Wij zien de voorschriften over productieverdeling echter niet terug in uw besluit. U geeft wel in de

toelichting uw voorkeur aan voor de in NAM genoemde productie-inzet 1 omdat dit tot een lagere seismiciteit zou leiden dan productie-inzet 2.

SodM heeft geen advies hierover gegeven omdat zij de berekeningswijze van NAM onvoldoende vindt om te bepalen welke productiestrategie tot de laagste seismiciteit leidt. Zij heeft daarom aan NAM verzocht om een nieuwe berekening te maken en geven aan dat zij later met een advies komen.

Een andere productieverdeling levert een andere dreigingskaart op en nog veel relevanter bij dit besluit daarmee ook een ander risicobeeld en verwachtingswaarde. Wij lezen in het rapport van NAM van december 2017⁸ over deze productieverdeling dat hierdoor verschillen in het risicobeeld kunnen optreden met een variatie van 15%. Bij de verlaging van de seismiciteit heeft NAM in dit rapport laten zien dat dat op verschillende manieren kan. Zo kan gestuurd worden op zo min mogelijk overlast (een zo laag mogelijk aantal bevingen), of een zo laag mogelijke maximale grondversnelling of op een zo laag mogelijk totaal risico.

In het winningsplan is uitgegaan van een bepaalde productieverdeling. Daarnaast heeft NAM in haar operationele strategie een tweetal varianten doorgerekend. Wij kunnen op dit moment niet goed beoordelen welke productieverdeling met uw besluit wordt vastgelegd, mede gelet op het nog te ontvangen advies van het SodM. Afhankelijk van de productieverdeling zal het zwaartepunt van de seismiciteit (i.e. de ruimtelijke verdeling) op een andere plek liggen. De uitkomsten zullen daarom afhankelijk zijn van de lokale seismiciteit in relatie tot de lokale bevolkingsdichtheid.

Wij vinden dat u:

25. in uw voorwaarden moet opnemen welke productiestrategie wordt ingezet en dit adequaat moet onderbouwen;
26. inzicht dient te verschaffen over de seismiciteit en de effecten van deze productieverdeling voor de bandbreedte van de toegestane productie daarbij uitgaande van de maximale bandbreedtes en worst-case scenario;
27. in uw keuze voor de productieverdeling voldoende moet toelichten wat dit voor de objectieve en subjectieve veiligheidsrisico's betekent waarbij ook de lokale verschillen aan de orde moeten komen.

⁸ Optimisation of the Production Distribution over the Groningen Field tot reduce Seismicity, dec 2017, NAM B.V.

4. Onzekerheden en overige omissies

Wij constateren dat er documenten en informatie ontbreken in uw ontwerpbesluit. Het ontwerpbesluit is daarmee onzorgvuldig tot stand gekomen. Bovendien kan er niet volledig gebruik worden gemaakt van rechtsmiddelen omdat we pas in een later stadium (bekendmaking definitief besluit) kennis kunnen nemen van de ontbrekende zaken.

4.1 Ontbrekende zaken

U geeft in uw ontwerpbesluit aan dat nog niet alle documenten en informatie beschikbaar zijn. Wij komen tot de volgende niet-limitatieve opsomming van ontbrekende zaken:

- graaddagen en stikstofafhankelijke formule;
- uitvoering van bouwkundig versterken (verduidelijking vaststelling precieze aantal gebouwen en de wijze van versterking);
- de optimalisatie van de productieverdeling met behulp van de NAM-modelversie V5, zoals SodM heeft opgedragen in haar brief van 20 februari 2018;
- de inmiddels geactualiseerde versie van het Meet- en Regelprotocol-2018, zoals SodM in haar brief van 30 juli 2017 aan u heeft geadviseerd en zoals door u in uw brief van 2 oktober 2017 aan NAM is opgedragen;
- separaat advies van Hooglerarenpanel over cumulatieve effecten bij impact van bevingen op infrastructuur.

Volledigheid van het winningsplan-2016-2018.

Wij betwijfelen sterk of de nu gepresenteerde stukken, waarop u uw ontwerpbesluit baseert, wel compleet zijn in het licht van de Mijnbouwwet. NAM heeft aanvullingen gedaan op het winningsplan 2016 waarbij bijvoorbeeld heel hoofdstuk 5 van het Winningsplan 2016 is komen te vervallen. Het is voor ons niet meer overzichtelijk wat nu nog geldt en wat niet.

4.2 Omgaan met onzekerheden

De ABRvS was in november 2017 van mening dat er onvoldoende kennis was over de risico's voor personen. Bovendien constateerde de ABRvS dat het risico vervolgens niets zegt over de aanvaardbaarheid ervan. Zeker als het gaat om aannames, onzekerheden en bandbreedtes. De ABRvS ziet aannames als alternatief voor het feitelijk weten en stelt dat in de aannames de risicobeoordeling dan moet worden gebaseerd op marges of worst-case situatie.

Wij constateren dat ook nu nog onvoldoende kennis is over alle veiligheidsrisico's. U geeft in uw ontwerpbesluit aan dat, naar uw mening, de veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen aanvaardbaar zijn.

De uitkomst van risicoberekeningen is afhankelijk van de volgende onzekerheden of marges:

- Onzekerheden binnen de gehanteerde modellen/beoordelingskaders;
- Onzekerheid over het definitief productieniveau;
- Onzekerheid over de productieverdeling.

U geeft aan dat u bij de risicoberekening uitgaat van de verwachtingswaarde. SodM pleit er juist voor om zolang de onzekerheden nog zo groot zijn uit te gaan van de in de berekeningen aangegeven onzekerheidsmarge (P90) bij de beoordeling van de risico's. De Mijnraad geeft aan dat de onzekerheden over het productieniveau en de verdeling niet op die manier mogen worden verdisconteerd. Dat laat onverlet dat binnen de berekeningen (bijvoorbeeld HRA, NPR, industrie, waterkeringen) nog diverse onzekerheden bestaan. Dat deze onzekerheden groot zijn laat de berekening van het veiligheidsrisico in en rondom gebouwen zien. Hierbij is de bandbreedte van de onzekerheden binnen de berekeningen in beeld gebracht: de verwachtingswaarde van het aantal gebouwen dat niet voldoet aan de veiligheidsnorm bedraagt 1500 gebouwen terwijl de onzekerheidsmarge zoals voorgesteld en onderbouwd door SodM op een aantal van 7.200 gebouwen uitkomt. Dat laat zien dat in de meest "zekere" berekening de onzekerheidsmarge nog enorm groot is.

U geeft tevens niet aan op basis van welk productieniveau verwachtingswaarden moet worden berekend. Op dit moment zijn deze verwachtingswaarden alleen bekend van de veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen. Daarbij heeft NAM per productieniveau (warm, koud en gemiddeld temperatuurverloop) een verwachtingswaarde berekend. Er is in dit verband verder geen risicoberekening uitgevoerd voor de in uw besluit toegestane maximale productie zodat hiervan de verwachtingswaarde noch de onzekerheidsmarge (P90) bekend is.

In uw ontwerpbesluit geeft u aan dat zowel SodM als Mijnraad in hun advies een onzekerheidsmarge toepassen. Maar u geeft ook aan dat zij dat doen vanuit verschillende gedachten. Vervolgens schrijft u dat u de keuze van de Mijnraad navolgbaar vindt en deze volgt. In het ontwerpbesluit staat echter niet waarom u deze keuze navolgbaar vindt en wat er niet-navolgbaar is aan de toepassing waarvoor SodM kiest. Vervolgens schrijft u dat de onzekerheidsmarge daarmee niet bedoeld is als een de-facto verhoging van de veiligheidsnorm, maar deel uit maakt van uw brede veiligheidsbeleid. Wij kunnen uit de tekst van het ontwerpbesluit niet opmaken wat u hiermee bedoelt. Het wel of niet toepassen van dergelijke marges kan echter voor veel woningeigenaren bepalend zijn. Het bepaalt of een pand wel of niet aan de veiligheidsnorm voldoet. Daarmee is het van belang dat hier een goede en navolgbare afweging wordt gemaakt.

Wij vinden dat u:

28. onvoldoende rekening houdt met onzekerheden, bandbreedtes en marges in uw besluit;
29. duidelijkheid moet bieden over productieverdeling, de bandbreedte van de toegestane winning en de onzekerheidsmarges binnen de modellen zelf, en de effecten daarvan op subjectieve en objectieve veiligheid.

4.3 Continuïteit in onderzoeken

SodM geeft in haar advies over de versterking van juni 2018 aan dat nog steeds niet alle bekende onzekerheden volledig en consistent worden meegenomen in de modellen die NAM hanteert. Daarnaast zijn de keuzes in de gebruikte modellentrein niet volledig beschreven. Deze keuzes brengen daarmee onzekerheid met zich mee die nu niet is te definiëren. Deze bekende en onbekende onzekerheden kunnen zowel tot een onderschatting als een overschatting van de berekeningen leiden. SodM concludeert dat de modellentrein nog niet voldoende robuust is. TNO is bezig de modellentrein van NAM na te bouwen.

Echter wij zien geen enkele garantie dat op korte termijn het noodzakelijke onderzoek en de verbeteringen door gaan. Zeker met de toezegging van u dat NAM op afstand komt zal de drijfveer om haar uitgebreide onderzoeksprogramma in de lucht te houden, afnemen. Het onderzoeksprogramma van NAM gaat hierbij verder dan alleen de verbetering van de modellentrein. Wij pleiten al jaren in onze zienswijze voor onafhankelijkheid in het onderzoek. Het is daarom van belang dat bij de ingezette transitie de kennis en kunde (zie SDAP van NAM) niet verloren gaat. Wij vinden daarom dat u zorg moet dragen dat een onafhankelijke partij het onderzoeksprogramma van NAM gaat overnemen. Dit mag echter niet ten koste gaan van de continuïteit in de nu nog noodzakelijke verbeteringen.

Wij vinden dat u:

30. in uw instemmingsbesluit duidelijkheid moet bieden over de continuïteit van de noodzakelijke onderzoeken;
31. hiertoe voorwaarden in uw besluit dient op te nemen;
32. voldoende concreet moet aangeven wat het toekomstige perspectief is in de verbetering van de lopende onderzoeken en de ondernomen stappen om alle onderzoeksprogramma's onafhankelijk te kunnen laten uitvoeren.

4.4 Meet en Regelprotocol en HRA

Het Meet- en Regelprotocol (MRP) is in 2016 separaat van het Winningsplan 2016 door NAM ingediend. Wij concluderen dat dit ten behoeve van de besluitvorming in 2018 in stand is gebleven. Volgens SodM geldt het MRP als invulling van de zorgplicht op schade en risico's. Het vormt een essentieel sturingselement voor de beheersing van de seismische risico's als gevolg van de gasproductie uit het Groningenveld. NAM gebruikt het MRP ook om de meetgegevens te toetsen aan de diverse modellen en daarmee de modellen te kunnen verbeteren. Het MRP is dan ook meer dan het, in de Mijnbouwwet vereiste, meetplan.

Dit onderschrijven wij in zijn algemeenheid en in het bijzonder wanneer het gaat om onverwachte seismische ontwikkelingen, die nopen tot ingrijpen. Door de openbare rapportages ontstaat hierover ook meer transparantie.

Het lijkt ons onontkoombaar dat gelet op alle ontwikkelingen ook de verschillende signaalparameters en hun respectievelijke drempelwaarden in een nieuw licht worden gezien en mogelijk worden aangepast. Het betreft hier dan ook signaalparameters voor schade. Over de aanpassing van signaalparameters is in het ontwerpbesluit geen informatie opgenomen.

Uitsluitend een verplichting tot het rapporteren (art. 5 van het ontwerpbesluit) lijkt ons een onvoldoende invulling van het volledig benutten van het MRP, zoals ook de Tcbb in haar advies van 10 juli 2018 u heeft geadviseerd.

Wij verzoeken u nadrukkelijk bij de aanpassing betrokken te worden.

In de nota naar aanleiding van het verslag van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat, d.d. 22 juni 2018 over het wetsvoorstel minimaliseren gaswinning Groningen, geeft u aan dat de grondslag voor een MRP in de Mijnbouwwet ligt verankerd en dat de nadere uitwerking van een dergelijk protocol in een ministeriële regeling (de Mijnbouwregeling) zal moeten plaatsvinden. Tot op heden heeft deze nadere uitwerking in de Mijnbouwregelgeving nog niet plaatsgevonden en

daarom zijn wij van mening dat ongeacht de planning van deze regelgevingswijziging ook in het instemmingsbesluit een goede borging van het gebruik van het meest actuele MRP moet worden opgenomen.

Daarnaast is er op dit moment geen voorwaarde opgenomen om de HRA halfjaarlijks uit te voeren. Door dit halfjaarlijks te doen, bijvoorbeeld in maart en september, ontstaat direct na de winterperiode inzicht van de effecten als gevolg van een eventuele koude winter en vlak voor het nemen van het nieuwe besluit inzicht over de verwachte effecten voor het komende gasjaar.

Wij vinden dat u:

33. in uw instemmingsbesluit het gebruik door NAM van het meest actuele Meet- en Regelprotocol helder en adequaat moet borgen;
34. in uw instemmingsbesluit de jaarlijkse actualisatie van het Meet- en Regelprotocol moet opleggen;
35. aan uw instemmingsbesluit voorwaarden moet verbinden om halfjaarlijks een analyse van de seismiciteit en de effecten (HRA) uit te voeren.

Verzonden: Donderdag 4 oktober 2018 11:43
Onderwerp: Zienswijzeformulier
Gaswinning Groningen - Instemmingsbesluit 2018

Aanspreekvorm:
Aanspreektitel:
Achternaam:
Voorvoegsel(s):
Voorletters:
Straat: Hoofdstraat West
Huisnummer: 1
Postcode: 9981 AA
Woonplaats: UITHUIZEN
Telefoonnummer:
E-mailadres:
Als: Organisatie
Organisatie: Gemeente Eemsmond, College van Burgemeester en Wethouders
Mede namens: de gemeente raden van de gemeenten Eemsmond, Bedum, De Marne en Winsum

Staan er naar uw mening onjuistheden in het ontwerpbesluit?

Zie bijgevoegde document

Zijn er zaken en/of belangen over het hoofd gezien?

Zie bijgevoegde document

Wordt u geraakt in uw belang? Zo ja, kunt u dat toelichten?

Zie bijgevoegde document

Zijn er andere zaken die u naar voren wilt brengen?

Zie bijgevoegde document

Reactie



Zienswijze

Op ontwerp-instemmingsbesluit Groningen gasveld 2018-2019

Van de gemeenten Bedum, De Marne, Winsum en Eemsumond.

Inhoud

| | | |
|--------|---|----|
| 1. | Inleiding | 2 |
| 2. | Veiligheid | 4 |
| 2.1 | Hanteren breed veiligheidsbegrip | 4 |
| 2.2 | Objectieve veiligheid | 4 |
| 2.2.1. | Toetsingskader objectieve veiligheidsrisico's | 4 |
| 2.2.2 | Veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen | 5 |
| 2.2.3 | Veiligheid (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve risico's | 7 |
| 2.3 | Subjectieve veiligheid | 8 |
| 2.3.1 | Sociale veiligheid, gezondheid, maatschappelijke onrust en grondrechten | 8 |
| 2.3.2 | Schade | 9 |
| 3. | Productie en seismiciteit | 12 |
| 3.1 | Productieniveau | 12 |
| 3.2 | Productieverdeling | 13 |
| 4. | Onzekerheden en overige omissies | 15 |
| 4.1 | Ontbrekende zaken | 15 |
| 4.2 | Omgaan met onzekerheden | 15 |
| 4.3 | Continuïteit in onderzoeken | 16 |
| 4.4 | Meet en Regelprotocol en HRA | 17 |

1. Inleiding

Op 24 augustus 2018 heeft u het ontwerpbesluit voor het Groningenveld voor het gasjaar 2018-2019 gepubliceerd. Aanleiding voor dit ontwerp is de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 15 november 2017¹ (verder: de ABRvS) waarbij uw vorige besluit en aangepaste besluit zijn vernietigd. Samengevat vindt de ABRvS dat uw besluiten onzorgvuldig tot stand zijn gekomen en niet goed zijn gemotiveerd.

Een belangrijke onderlegger onder het voorliggend ontwerpbesluit is het kabinetsbesluit van 29 maart 2018 om de gaswinning in Groningen zo snel mogelijk te beëindigen. Hiermee biedt het kabinet perspectief voor de toekomstige veiligheid van onze inwoners. In uw ontwerpbesluit zet u voor het komende gasjaar de eerste stap.

Toch zien wij aanleiding om een zienswijze in te dienen. Wij vinden nog steeds dat veiligheid van onze inwoners onvoldoende in beeld is en gewaarborgd. Zoals de ABRvS aangeeft gaat het bij veiligheid om meer dan objectieve veiligheid. Wij hanteren in deze zienswijze het door de Onderzoeksraad voor de Veiligheid (verder OvV) gebruikte brede veiligheidsbegrip. Wij verwachten - met de uitspraak van de ABRvS in gedachten - dat u zowel aan de objectieve als aan de subjectieve veiligheidsrisico's voor onze inwoners een zwaarwegend belang hecht. Daarnaast vinden wij dat essentiële informatie ontbreekt. Wij hebben u in ons advies van 24 juli 2018 handreikingen gedaan om tot een (ontwerp)instemmingsbesluit te komen dat leidt tot transparantie en navolgbaarheid. Wij hebben hierbij onder meer aansluiting gezocht bij het nog vast te stellen artikel 52d lid 2 van het wetsvoorstel Wijziging van de Gaswet en de Mijnbouwwet betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld.

In de afweging in uw ontwerpbesluit bent u uitgebreid ingegaan op de belangen van leveringszekerheid. Die belangen zijn inzichtelijk gemaakt met behulp van het rapport van het Instituut voor veiligheid- en crisismanagement (COT). Daarentegen zijn de belangen, met betrekking tot de maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de winning van gas uit het Groningenveld, niet meegenomen in uw afweging. Ondanks ons advies bent u niet ingegaan op de impact op sociale (on)veiligheid, de gezondheid en de maatschappelijke onrust en daarmee niet op de maatschappelijke ontwrichting. Wij zijn van mening dat dit punt in uw definitieve besluit alsnog expliciet, inzichtelijk en navolgbaar moet worden gemaakt.

In Groningen is sprake van een fors gebrek aan vertrouwen en speelt het gevoel van onveiligheid een zwaarwegende rol. Wij hechten daarom zeer aan goede motiveringen onder het te nemen instemmingsbesluit omdat dit bijdraagt aan het herstel van vertrouwen bij ons als overheid maar vooral bij de inwoners van onze provincie. Uw instemmingsbesluit voor het niveau van gaswinning moet transparant en navolgbaar zijn voor iedereen. Uw besluit moet het vertrouwen geven dat de belangen van onze inwoners zwaar zijn meegewogen.

Daarnaast willen we met deze zienswijze erop aandringen dat ook toekomstige besluitvorming voldoende transparant wordt. Het gaat hierbij om de noodzaak dat onzekerheden verder verkleind

¹ ECLI:NL:RVS:2017:3156

worden en dat alle risico's in beeld worden gebracht en het 'niet meer winnen dan nodig' optimaal transparant is.

Omdat wij de door ons gegeven adviezen onvoldoende terug zien in uw ontwerpbesluit sluiten wij het door ons gegeven advies bij deze zienswijze, zodat u afwijkingen hiervan in uw definitieve instemmingsbesluit kunt overnemen of motiveren.

Tevens verzoeken wij u overeenkomstig artikel 3:50 Algemene wet Bestuursrecht (Awb) voor elk advies(onderdeel) van uw adviseurs aan te geven wat u wel of niet van hun advies overneemt en waarom u zaken naast zich neerlegt.

In deze zienswijze geven wij aan hoe u naar onze mening uw ontwerp-instemmingsbesluit dient aan te passen. Wij onderbouwen dit per thema. Onze zienswijze is gericht op het ontwerpbesluit, zoals deze is gepubliceerd waarbij paragraaf 1 t/m 7 integraal onderdeel uitmaken van het besluit dat in paragraaf 8 wordt verwoord.

Deze zienswijze wordt zowel naar voren gebracht door burgemeester en wethouders, de gemeenteraad en de gemeente als rechtspersoon.

Wij hebben de raden in de gelegenheid gesteld te reageren op deze zienswijze. In de bijlage treft u aan de ontvangen reacties. In zijn algemeenheid vragen de raden om uw aandacht voor hun kader stellende rol die vanwege de complexiteit en deadlines te vaak onder druk staat. Tijdige en volledige betrokkenheid van de volksvertegenwoordigingen is een belangrijke randvoorwaarde voor herstel van vertrouwen van de bevolking.

Wij vertrouwen erop dat u onze zienswijze behandelt conform de relevante bepalingen van de Awb en de overwegingen uit onze zienswijze (aangevuld met ons advies) transparant meeweegt in uw instemmingsbesluit.

Hoogachtend,

Namens de colleges van B&W en de gemeenteraden van de gemeenten Bedum, De Marne, Winsum en Eemsum en de rechtspersonen gemeenten Bedum, De Marne, Winsum en Eemsum.

Erica van Lente

Koos Wiersma

Harmannus Blok

Marijke van Beek

Burgemeester

Burgemeester

Loco Burgemeester

Burgemeester

Bedum

De Marne

Winsum

Eemsum.

R. Wiltjer

J. Bottema

A. van Hoogrik

B. Meijer

Secretaris

Secretaris

Secretaris

Secretaris

2. Veiligheid

2.1 Hanteren breed veiligheidsbegrip

Wij hanteren voor veiligheid het brede veiligheidsbegrip zoals ook de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) dit in zijn rapport van 2015 heeft gedefinieerd. In deze zienswijze splitsen wij het begrip veiligheid daarom net als de OvV² in objectieve veiligheid (uitblijven van lichamelijk letsel als gevolg van aardbevingen) en subjectieve veiligheid (de gemoedsrust van de inwoners bij een dreigende verstoring van het woongenot en de hieruit voortvloeiende gezondheidsrisico's). Ook de ABRvS hanteert een breder veiligheidsbegrip zoals grondrechten op leven, privacy en het ongestoord genot van het eigendom en verbindt hier een zware motiveringsplicht aan. De Mijnraad adviseert u tevens in het advies van 30 juli 2018, waarin wordt verwezen naar het advies van 10 juni 2016, nadrukkelijk aandacht te hebben voor dit brede veiligheidsbegrip. De onderzoeken dienen zich te verbreden van een puur kwantitatieve benadering van het risico op overlijden naar methodes om, al dan niet kwantitatief, het risico op schade en maatschappelijke onrust systematisch in de besluitvorming mee te nemen. In het ontwerpbesluit zien wij deze verbrede benadering en aandacht voor veiligheid in brede zin niet terug. Dat vinden wij onbegrijpelijk omdat zowel Mijnraad als ABRvS u expliciet hebben opgedragen c.q. geadviseerd om dat wel te doen. U toetsingskader is breder dan alleen de instemmingsgronden van art. 36 Mijnbouwwet.

Wij vinden dat u:

1. in uw toetsing en afweging dit brede veiligheidsbegrip dient te hanteren.

2.2 Objectieve veiligheid

2.2.1. Toetsingskader objectieve veiligheidsrisico's

Om te kunnen toetsen of het risico van de gaswinning in Groningen aanvaardbaar is zal eerst bekend moeten zijn wat het risico is en op welke termijn mitigerende maatregelen (w.o. versterking) mogelijk zijn. Om dit te kunnen doen hebben wij vanaf 2015 meerdere malen gewezen op het ontbreken van een integraal risicobeleid waarin niet alleen de norm is opgenomen maar ook het beoordelings- en toetsingskader om aan te tonen dat wel of niet aan de norm wordt voldaan en de termijn waarop maatregelen genomen moeten zijn.

Op basis van de toelichting bij uw ontwerpbesluit concluderen wij dat ook nu nog voor een groot deel dit integrale risicobeleid ontbreekt terwijl u in uw brief van 2 mei 2016 heeft aangegeven dat begin 2017 sprake moet zijn van een consistent risicobeleid. Zo kennen wij nog steeds niet het volledige risicobeleid (norm, beoordelingskader en/of termijn) voor infrastructuur, waterkeringen, industrie en de cumulatieve aspecten.

² OvV, *Aardbevingsrisico's in Groningen. Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over de gaswinning (1959-2014)*, februari 2015. <https://www.onderzoeksraad.nl/uploads/phase-docs/843/83ef77ab629erapport-gaswinning-groningen-nl-interactief.pdf?s=E0756C2B6D546B97171777E75CF24E38F84398A8>.

Als voorbeeld noemen we de industrie waar een norm en beoordelingskader beschikbaar zijn. Er is echter geen termijn gesteld waarbinnen maatregelen getroffen moeten worden. Daarmee is op dit onderdeel uw risicobeleid niet compleet.

Wij vinden dat u:

2. zolang het volledig risicobeleid (norm, beoordelingskader en termijn) ontbreekt, u niet alle relevante feiten en belangen (de effecten) heeft onderzocht en meegewogen;
3. zo spoedig mogelijk tot een integraal risicobeleid moet komen.

2.2.2 Veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen

De ABRvS heeft duidelijk gemaakt dat daar waar het gaat om veiligheidsrisico's rondom grondrechten het van belang is om goede inschattingen te hebben van de mogelijke risico's. Dat kan bijvoorbeeld door bij de onderzoeken uit te gaan van marges of van een worst-case situatie. Bovendien brengen aard en schaal van de gevolgen van de gaswinning voor de grondrechten met zich mee dat er hoge eisen worden gesteld aan de motivering van het instemmingsbesluit.

In 2017 constateerde de ABRvS ook dat er geen duidelijkheid was over de aantallen te versterken gebouwen, de voortgang van de versterking of de termijn waarbinnen de versterking daadwerkelijk is afgerond. Afronding is van belang voor de onderbouwing van de gaswinning omdat dan is voldaan aan de veiligheidsnorm.

In de toelichting op uw ontwerpbesluit constateert u dat op korte termijn maatregelen moeten worden genomen voor gebouwen met een groter risico dan 10^{-4} per jaar. Deze gebouwen zijn er volgens de berekeningen van de NAM niet meer. Vervolgens concludeert u dat de 'gaswinning op het huidige niveau voldoet aan het risicobeleid, mits alle gebouwen met een individueel risico tussen 10^{-4} en 10^{-5} per jaar tijdig worden versterkt tot het niveau van de veiligheidsnorm'.

In uw eindconclusie constateert u dat het individueel risico in het gasjaar 2018-2019 in overeenstemming is met de norm van de commissie Meijdam en het kabinet, en u dit voor het gasjaar 2018-2019 aanvaardbaar acht.

Wij delen deze eindconclusie niet omdat uw toetsing onvolledig en onjuist is.

Wij vinden dat u de risico's niet op een juiste wijze toetst. Het kabinet heeft de veiligheidsnorm vastgesteld op een individueel risico van 10^{-5} per jaar. Dit is de norm waar aan u de risico's aan moet toetsen. U toetst nu aan het tijdelijke veiligheidsniveau van 10^{-4} per jaar dat bedoeld is om de periode vast te stellen waarbinnen mitigerende maatregelen getroffen moeten worden. Het risiconiveau van 10^{-4} per jaar zegt alleen iets over de snelheid waarmee maatregelen genomen moeten worden en niet of wel of niet voldaan wordt aan de veiligheidsnorm.

Wij concluderen dat er nog steeds geen duidelijkheid is over het aantal gebouwen dat niet aan de veiligheidsnorm voldoet en dus versterkt moet worden. Ook hebben we geen zicht op hoe deze aantallen zich zullen ontwikkelen, afhankelijk van de ontwikkeling van de seismiciteit.

De gebouwen in onze provincie zijn nog steeds niet veilig en onze inwoners weten al vanaf 2012 (beving in Huizinge) dat ze minder veilig zijn dan in de rest van Nederland. Dat is door de commissie

Meijdam in 2015 bevestigd. Het kabinet heeft vervolgens besloten dat de inwoners in Groningen net zo veilig moeten kunnen wonen als in de rest van Nederland en dat heeft geresulteerd in de veiligheidsnorm van 10^{-5} per jaar. Omdat de versterking niet per direct in zijn geheel gerealiseerd kon worden heeft het kabinet besloten dat inwoners maximaal 5 jaar een hoger risico mogen lopen dan 10^{-5} per jaar. Voor inwoners die een hoger risico lopen dan 10^{-4} per jaar moeten op veel kortere termijn maatregelen worden getroffen.

Wij vinden dat u er onterecht vanuit gaat dat aan de voorwaarde voor veiligheid - namelijk tijdige versterking - is voldaan. U geeft aan dat de versterking binnen bestuurlijk vastgestelde termijn moet plaatsvinden. Dit terwijl wij in het Meerjarenprogramma aardbevingsbestendig en kansrijk Groningen (MJP) hebben afgesproken dat het moment van inspectie de start van de versterking inluidt en de versterking binnen vijf jaar vanaf het inspectiemoment gerealiseerd moet zijn. Het ontwerpbesluit is getoetst aan de resultaten van de Hazard Risk Assessment (HRA). Dat geeft geen duidelijkheid over wanneer de termijn van 5 jaar ingaat en eindigt omdat bij de HRA geen sprake is van inspecties. Op grond van de HRA kunnen ook geen individuele gebouwen worden geïdentificeerd waarmee voor bewoners ook niet bekend is of er tijdig wordt versterkt.

Bovendien staan we aan het begin van nog steeds een grootschalige versterkingsopgave. We verwachten niet dat de versterkingsopgave binnen de looptijd van dit besluit is gerealiseerd. Daarmee wordt dus komend gasjaar geen wezenlijke afname van het risico voor de veiligheid van omwonenden gerealiseerd.

Wij vinden ook dat uw toets onvolledig is omdat u de risico's van de volledige bandbreedte van de productie (zie 3.1.) niet in beeld heeft gebracht en dus ook niet afgewogen heeft. NAM doet namelijk wel berekeningen voor de scenario's van een warm, gemiddeld en koud jaar, maar niet voor een hoger productieniveau als gevolg van een geringere stikstofconversie en onvoorziene omstandigheden. Dat staat u in uw instemmingsbesluit wel toe.

Wij vinden dat u niet alleen de bandbreedte maar ook de onzekerheden binnen de berekeningen van de veiligheidsrisico's onvoldoende heeft meegewogen in uw besluit (zie 3.1 en 4.2). Daarmee heeft u geen gehoor gegeven aan het advies van de ABRvS om uit te gaan van een worst-case situatie.

Wij vinden dat u:

4. de risico's voor de veiligheid van inwoners in en rondom gebouwen volledig in beeld moet hebben;
5. deze veiligheidsrisico's moet toetsen aan de enige veiligheidsnorm, namelijk 10^{-5} ;
6. in uw besluit deze risico's als gevolg van onzekerheden en bandbreedte in voldoende mate moet meewegen;
7. in uw besluit moet aangeven vanaf welk moment de termijn ingaat en eindigt om te voldoen aan de veiligheidsnorm van 10^{-5} ;
8. in uw besluit de voortgang van de versterkingsoperatie moet meewegen.

2.2.3 Veiligheid (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve risico's

Wij constateren dat u in afwijking van de adviezen van de Tcbb en de Mijnraad, niet volledig bent in wat de veiligheidsrisico's zijn met betrekking tot (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve risico's (ketenrisico's). U heeft deze risico's slechts ten dele in beeld gebracht, niet getoetst of niet kunnen toetsen aan risicobeleid hierover en vervolgens niet in uw afweging meegenomen.

De OvV verstaat onder het voorzorgprincipe "de manier van omgaan met onzekerheid: het onderkennen van onzekerheden, daarover communiceren en in samenspraak met de risicodragers en deskundigen zoeken naar manieren van beheersing van het risico". Dit voorzorgprincipe komt ons inziens onvoldoende tot uiting in het ontwerpbesluit. Hierbij gaat het om de onzekerheden die er zijn voor de volledige bandbreedte van de toegestane productie en binnen de berekeningswijze voor de waterveiligheid, de veiligheid van overige kritische infrastructuur en de veiligheid van de industrie. Weliswaar heeft u een HRA laten opstellen en bent u van plan dit jaarlijks te laten doen, maar de HRA gaat niet over de effecten van gaswinning op kritische (water)infrastructuur en de industrie.

Uit onderzoek blijkt dat de huidige en verwachte effecten van aardbevingen en bodemdaling (door gaswinning) op waterkeringen en kunstwerken op dit moment minimaal te noemen zijn. Niettemin is er nog sprake van grote onzekerheid over de cumulatieve effecten van aardbevingen- en bodemdaling en de risico's die dat mogelijk oplevert voor de waterveiligheid, de veiligheid van overige kritische infrastructuur en de veiligheid van de industrie in de regio Groningen en in de rest van Nederland. Dat u voornemens bent de gaswinning af te bouwen, doet daar niet aan af. U heeft aangekondigd dat u, voordat het instemmingsbesluit wordt genomen, terug komt op de cumulatieve effecten (mede op basis van een advies van het hooglerarenpanel). Wij verwachten dat u de uitkomsten van het onderzoek naar de cumulatieve effecten meeweegt en aangeeft binnen welke termijn u welke maatregelen neemt

Wij volgen overigens Mijnraad niet in haar advies dat niet NAM maar een overheidsorgaan dit onderzoek moet gaan uitvoeren. NAM is als vergunninghouder en uitvoerder van het winningsplan gehouden om risico's in kaart te brengen. Dit geldt ook voor de mogelijke cumulatieve effecten. Voor de Veiligheidsregio Groningen is het in beeld hebben van deze risico's en cumulatieve effecten belangrijke input bij het opstellen van het regionaal risicoprofiel.

Voorts bent u in uw ontwerp-instemmingsbesluit niet ingegaan op ons advies om aanvullend onderzoek uit te laten voeren naar de veiligheid van de waterkeringen indien de bevingscontouren en Probabilistic Seismic Hazard Analysis (PSHA) aanzienlijk wijzigen of verschuiving van de aardbevingsdichtheid op zal treden. U dient voordat u tot een definitief besluit komt uitsluitel te geven of wijziging van bevingscontouren en PSHA te verwachten zijn en indien die mogelijkheid zich voordoet in het instemmingsbesluit NAM te verplichten bij aanzienlijke wijziging van de bevingscontouren en PSHA aanvullend onderzoek te laten doen naar de waterveiligheidsrisico's om daarop mogelijke mitigerende maatregelen te nemen.

U verwijst naar twee rapporten uit 2017 (NAM, *Overzicht Voornaamste Risico's Industriële Installaties, Infrastructuur en waterkeringen*; en het rapport van Antea, *Kwalitatieve risicoanalyse infrastructuur Groningen*). Deze rapporten zijn beschrijvend van aard en geven geen duidelijkheid over welke daadwerkelijke risico's voor onze regio nu aan de orde zijn. U heeft dus niet alle risico's in beeld.

Wij vinden dat u:

9. de risico's voor de veiligheid van inwoners met betrekking tot (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve effecten volledig in beeld moet hebben;
10. een volledig toetsingskader (norm, kader en termijn) voor deze risico's moet hebben om te kunnen toetsen;
11. dat u in uw besluit deze risico's als gevolg van onzekerheden en bandbreedte in voldoende mate moet meewegen;
12. in uw besluit de voortgang van de mitigerende maatregelen moet meewegen.

2.3 Subjectieve veiligheid

2.3.1 Sociale veiligheid, gezondheid, maatschappelijke onrust en grondrechten

Wij hebben in ons advies met nadruk aangegeven dat de veiligheidsrisico's zich niet beperken tot de seismische dreiging (en daaraan verbonden versterking) en tot de risico's met betrekking tot leveringszekerheid.

De impact door de gaswinning heeft geleid, en leidt nog steeds tot grote zorgen over sociale (on)veiligheid, gezondheidseffecten en maatschappelijke onrust. Recent werd bijvoorbeeld uiting gegeven aan maatschappelijke onrust: eind augustus vond in de regio een meerdaagse demonstratie plaats, waarbij 'burgerlijke ongehoorzaamheid' het thema was en werd toegewerkt naar een zitactie van enkele honderden demonstranten uit binnen- en buitenland bij een tankenpark van NAM in Farmsum.

Diverse onderzoeken hebben gevolgen van de gaswinning over het welzijn van onze inwoners laten zien. De OvV publiceerde hierover in 2015 een rapport, waarin o.a. herstel van vertrouwen en inspraak van bewoners van Groningen hierover werd aanbevolen. In 2017 concludeerde de OvV in een opvolging van zijn rapport dat zijn aanbevelingen uit 2015 niet of onvoldoende waren nagekomen. De Kinderombudsman vroeg in 2017 nadrukkelijke aandacht voor de 30.000 kinderen in het gebied en stelde dat er te weinig aandacht is voor de kinderen en jongeren in het aardbevingsgebied³. Uit het onderzoek 'Aardbeving en Gezondheid 2016'⁴ komt naar voren dat meer dan 110.000 inwoners in een huis met aardbevings schade wonen. Het onderzoek legt een directe relatie tussen de gevolgen van de gaswinning en nadelige gevolgen voor de gezondheid. In januari 2018 verscheen het rapport 'Gronings perspectief', waarin verontrustende cijfers werden gepresenteerd over stress-gerelateerde klachten bij 10.000 inwoners van Groningen als direct gevolg van meervoudige schade door bevingen en de afhandeling hiervan⁵. Op 6 juni 2018 is een aanvullend onderzoek van Gronings Perspectief gepubliceerd dat is opgesteld naar aanleiding van de aardbeving in Zeerijp en de maatschappelijke impact heeft onderzocht⁶.

De ABRvS heeft geoordeeld dat u in uw instemmingsbesluit moet beoordelen of, ter bescherming van het recht op leven, het recht op respect voor het privéleven en de woning en het recht op eigendom, (verdere) beperkingen aan de gaswinning moeten worden voorgeschreven. Uw afweging dient blijk te geven van een redelijk evenwicht tussen enerzijds de door die grondrechten

³ Vaste grond gezocht (*kinderen en jongeren in het aardbevingsgebied*), Kinderombudsman, 2017.

⁴ Aardbevingen en Gezondheid 2016, gezondheidsmonitor GGD Groningen en Rijksuniversiteit Groningen, oktober 2017.

⁵ Gevolgen van bodembeweging voor Groningers (*ervaren veiligheid, gezondheid en toekomstperspectief 2016-2017*), Gronings Perspectief, 2018.

⁶ De maatschappelijke impact van de beving van Zeerijp (*ervaren veiligheid, gezondheid en toekomstperspectief*), Gronings Perspectief, 2018.

beschermde belangen van burgers en anderzijds de betrokken algemene belangen. In de afweging in uw ontwerpbesluit gaat u volledig voorbij aan de fundamentele rechten van de omwonenden, te weten artikel 2 en 8 EVRM en artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM (recht op leven, recht op privéleven en wonen en recht op eigendom). De enkele vaststelling van uw voornemen de gaswinning af te bouwen doet onvoldoende recht aan het bovenstaande oordeel van de ABRvS.

Tevens gaat u in de afweging in uw ontwerpbesluit volledig voorbij aan de rechten van kinderen. U dient in overeenstemming met het VN-Kinderrechtenverdrag in uw besluit het belang van het kind een eerste overweging te laten zijn. Kinderen hebben ook het recht op leven en op een ongestoorde ontwikkeling (conform artikel 6 van VN-Kinderrechtenverdrag). Deze belangen die tot uitdrukking worden gebracht door de Kinderombudsman in haar rapport 'Vaste grond gezocht'⁷ zijn niet meegewogen in uw afweging, noch heeft u kinderen die in de regio woonachtig zijn, conform artikel 12 van het VN-Kinderrechtenverdrag laten participeren in uw besluitvorming. U dient derhalve in uw afweging heel goed te motiveren dat andere belangen zwaarder wegen dan het belang van de kinderen, die dagelijks te kampen hebben met het gevoel van onveiligheid. Hoe kunt u voorkomen dat u met uw besluit de ontwikkeling van kinderen (conform artikel 6 van het VN-Kinderrechtenverdrag) schaadt?

Gelet hierop hanteert u in uw ontwerpbesluit een te beperkt begrip van veiligheid. U geeft aan dat de impact op sociale (on)veiligheid, gezondheid en maatschappelijke onrust heeft bijgedragen aan uw besluit om de gaswinning af te bouwen. U geeft niet aan wat de gevolgen van dit besluit zijn voor de subjectieve veiligheid en hoe u dat afweegt tegenover andere belangen.

Wij vinden dat u:

13. de gevolgen van gaswinning op subjectieve veiligheid in beeld moet brengen en moet afwegen ten opzichte van andere belangen;
14. in uw afweging duidelijk moet maken in hoeverre u voorkomt dat u artikel 2 en 8 EVRM en artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM schendt;
15. in uw afweging kenbaar het belang van het kind, zoals verwoord in het rapport van de Kinderombudsman, en zoals vereist door artikel 3 van het VN-Kinderrechtenverdrag, moet wegen en duidelijk moet aangeven wanneer en waarom u andere belangen zwaarder vindt wegen.

2.3.2 Schade

De ABRvS heeft in haar uitspraak uitdrukkelijk gesteld dat er aan de motivering van de minister hoge eisen moeten worden gesteld omdat grondrechten op leven (veiligheid), privacy (aantasting van het leefklimaat) en het ongestoord genot van eigendom aan de orde zijn. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat regelingen voor schadevergoeding de nadelige gevolgen wel verzachten. Maar dat deze hier naar aard en schaal dermate groot zijn dat zij een zwaarwegend belang vormen dat in het nadeel van de gaswinning pleit.

U had het ontstaan van schade, het verder beperken van schade en de voortgang van de schadeafhandeling daarom uitdrukkelijk in uw besluitvorming moeten betrekken.

In de motivering van het ontwerpbesluit wordt niet ingegaan op de punten in ons advies die zijn genoemd met betrekking tot schade. U constateert slechts dat de schade de komende jaren zal

⁷ De Kinderombudsman, 'Vaste grond gezocht', oktober 2017, <https://www.dekinderombudsman.nl/ul/cms/fck-uploaded/2017.KOM010Vastegrondgezocht.pdf>.

afnemen, waarbij het aantal schadegevallen onder het verwachte schadeniveau van het winningsplan Groningen gasveld 2016 uitkomt en u onderschrijft de noodzaak van een vlotte afhandeling van de schades.

Schadeafhandeling

U gaat niet in op de huidige situatie waarbij er voorlopig geen zicht is op een vlotte afhandeling. Bovendien is naast voortgang in de afhandeling ook van belang dat de afhandeling op rechtvaardige, onafhankelijke wijze plaatsvindt met de menselijke maat als uitgangspunt. Ook schade aan monumenten wordt door u niet genoemd.

De Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen heeft te kampen met een zeer grote achterstand van zo'n 17.000 schademeldingen. Daarnaast is tot op heden niet inzichtelijk of de Commissie in haar besluitvorming daadwerkelijk ruimhartig is en uit gaat van de menselijke maat.

Het wetsvoorstel dat het tijdelijke besluit Mijnbouwschade zal gaan vervangen regelt vooral formele aspecten en niet de menselijke kant. De procedurele bepalingen lijken lange doorlooptijden en een formalistische benadering van gedupeerden mogelijk te maken. Ook gaat het wetsvoorstel alleen over schadevergoeding in geld, niet over schadevergoeding in natura. Dat laatste blijft privaatrechtelijk van aard.

Nu voorlopig geen zicht is op een vlotte schadeafhandeling en er ook geen zicht is op rechtvaardige en onafhankelijke schadeafhandeling met oog voor de menselijke maat, had u dit moeten mee wegen in uw afweging van het vergunde productievolume. De trage voortgang in de schadeafhandeling heeft ook tot gevolg dat er geen maatregelen worden getroffen om vervolgschade te voorkomen. Daardoor kunnen acuut onveilige situaties ontstaan.

Ontstaan schade

In de aanvulling van het winningsplan van 2 juli 2018 geeft NAM haar prognose over het optreden van schade. Hieruit blijkt duidelijk dat het komende gasjaar een toename van de kans op het optreden van schade wordt verwacht (DS1, DS2 en DS3 schade).

Uit het vorige winningsplan is naar voren gekomen dat het aantal berekende schades geen tred houdt met het aantal van de gemelde schades, dat vele malen hoger is. Daarnaast is dit rapport door geen van de adviseurs inhoudelijk beoordeeld. Wij gaan er derhalve vanuit dat de berekeningen een onderschatting geven, maar wel aantonen dat er een toename van schades in het komende gasjaar te verwachten is (in lijn met de toename van de seismiciteit).

Daar komt nog bij dat in het ontwerpbesluit vergunde niveau een hogere seismiciteit levert als wordt uitgegaan van een gemiddeld temperatuurverloop en ook hogere productieniveaus mogelijk maakt die een aanzienlijke stijging van de seismiciteit en daarmee kans op bevingen en schades met zich meebrengt.

Wij vinden dat u:

16. moet aangeven hoe u voorkomt dat schade optreedt en wat u aanvaardbaar vindt;
17. de opgetreden en verwachte schades (in aard en omvang) en de afhandeling daarvan als zwaarwegend belang moet afwegen bij uw besluit net als het ontstaan van onveilige situaties omdat geen (tijdige) schadebeperkende maatregelen worden getroffen;

18. de bescherming van de grondrechten, expliciet en transparant, zo dient te betrekken in uw afweging dat dit leidt tot een veilig en verantwoord niveau van gaswinning;
19. in uw definitieve besluit alsnog expliciet, inzichtelijk en navolgbaar dient te maken welke afweging u maakt ten aanzien van de effecten van de gaswinning.

3. Productie en seismiciteit

De veiligheidsrisico's voor onze inwoners als gevolg van de aardbevingen worden bepaald door de verwachte ontwikkeling van de seismiciteit voor het komende jaar. De seismiciteit is vervolgens weer afhankelijk van het uiteindelijke productieniveau en de productieverdeling.

3.1 Productieniveau

U geeft in uw ontwerpbesluit aan dat u de productiehoeveelheid vaststelt op 19,4 miljard m³ bij een jaar met een gemiddeld temperatuurprofiel, waarbij u de nodige flexibiliteit geeft om altijd aan de leveringszekerheid te voldoen. De uiteindelijke gasproductie voor het komende jaar is daarmee afhankelijk van de volgende variabelen:

- Het jaarlijks temperatuurverloop;
- De stikstofinzet;
- Onvoorziene omstandigheden.

Gelet op de temperatuurafhankelijkheid en de afhankelijkheid van de beschikbare inzet van stikstof-conversiecapaciteit is het onontbeerlijk nu inzicht te hebben in de te gebruiken graaddagenformule en de mogelijk stikstof-inzet-afhankelijkheid van deze formule, om zicht te krijgen op de bandbreedte van de hoeveelheid gas, die gewonnen moet worden.

In het ontwerpbesluit ontbreekt de graaddagenformule en ook het zicht op de stikstof-inzet-afhankelijkheid van deze formule. Hiermee is onduidelijk of de veiligheidsrisico's bij een onvoorzien lage inzet van stikstof-conversiecapaciteit en een gelijktijdig extreem koud jaar voor u acceptabel zijn. Dit zien wij als een grote tekortkoming.

Mocht nu de stikstof-inzet van Wieringermeer en Ommen, de base-load locaties, substantieel onder de 92,5 % geraken, dan voorziet artikel 2, derde lid, in een theoretische ongelimiteerde toename van de gasproductie uit het Groningenveld; er staat dat de in het eerste lid aangegeven gasproductie naar rato wordt verhoogd bij een lagere stikstof-inzet dan 92,5 %.

Dit is dus naar ons inzicht iets anders dan de zogenaamde "strikte begrenzing" van de gaswinning, die u in uw toelichting noemt.

Wij zijn van mening dat er gelet op de onzekerheid van de risico's in een dergelijke hierboven omschreven situatie in artikel 2 een limiet wat betreft de gaswinning moet worden aangebracht.

In de voorgaande instemmingsbesluiten van 30 september 2016 en 24 mei 2017 was er sprake van een gelimiteerde gasproductie.

In ons advies hebben wij aangegeven dat u als minister sturing op GTS en GasTerra moet hebben om te bewerkstelligen dat beide commerciële organisaties uitvoering geven aan het uitgangspunt "niet meer dan nodig winnen". In uw toelichting geeft u aan dat dit niet in het instemmingsbesluit thuis hoort en dat u een voorstel voor wijziging van de Mijnbouwwet en Gaswet in voorbereiding hebt. U geeft hierbij echter niet aan dat u de door ons aangegeven sturing hieraan zult toevoegen. Om de gaswinning zo spoedig mogelijk naar beneden te brengen is dit een voorwaarde. U kunt dus niet voor dit en toekomstige besluiten maximaal sturen op "niet meer dan nodig winnen". Ook de Mijnraad heeft u op dit punt geadviseerd om 'rond' het huidige instemmingsbesluit te preciseren welk instrumentarium onder de huidige Mijnbouwwet en Gaswet u heeft om GTS en GasTerra aanwijzingen te geven.

Wij betwijfelen ook of GTS (voldoende) bevoegdheden heeft om GasTerra aanwijzingen te geven zoals u voorschrijft in artikel 2, lid 5 van uw ontwerpbesluit. In ieder geval is onduidelijk wie (U, NAM, GTS, GasTerra?) uiteindelijk bevoegd is om te beslissen over het productievolume en/of de productieverdeling. Evenmin is duidelijk welke criteria daarvoor gelden en welke rechtsbescherming wij en burgers hebben indien besloten wordt de productie binnen de marges van dit instemmingsbesluit (fors) te verhogen.

Op basis van de oude graaddagenformule en informatie uit GTS rapporten komen we tot de volgende inschatting voor de bandbreedte aan gasproductie (in miljard Nm³ per jaar).

| Variabelen | gemiddeld | Warm | Koud |
|--|-----------|------|------|
| Basispad kabinet | 19,4 | 15,7 | 25,7 |
| Lagere stikstofinzet 85%* | +1,2 | +1,1 | +1,1 |
| Onvoorzien | +1,5 | +1,5 | +1,5 |
| Totaal productie | 22,1 | 18,3 | 28,3 |
| * in principe is een lagere stikstofinzet met dit besluit mogelijk en daarmee een hogere productie | | | |

Uit de aanvulling op het winningsplan van NAM blijkt dat bij een productie van 19,4 miljard m³ de verwachte seismiciteit in de regio enigszins toeneemt ten opzichte van vorig jaar (maximale grondversnelling van 0,16g naar 0,17g). Bij een productie van 25,7 miljard m³ (koud jaar) is een duidelijke toename van de seismiciteit te verwachten (figuur 4.2). Hierbij valt tevens op dat de toename van de dreiging niet overal gelijkmatig verloopt (figuur 4.8a). Voor een warm jaar (15,7 miljard m³) neemt de seismische dreiging af.

In de aanvulling op het winningsplan zijn geen hogere productieniveaus doorgerekend zodat onduidelijk is wat de dreiging is bij de maximaal door de minister toegestane niveaus. Dat is in strijd met de uitspraak van de ABRvS, op grond waarvan u gezien de enorme impact van de gaswinning bij dergelijke onzekerheden moet uitgaan van een worst-case situatie.

Wij vinden dat u:

20. duidelijkheid moet bieden over de bandbreedte van de toegestane productie;
21. de bovengrens van deze bandbreedte in een voorschrift bij het instemmingsbesluit moet limiteren;
22. risicobeoordelingen moet doorrekenen en baseren op de worst case situatie (bijvoorbeeld koud jaar en weinig stikstof);
23. dit besluit alleen kan nemen als voldoende geborgd is dat GTS en GasTerra kunnen worden gehouden aan minimaliseren van de gaswinning uit Groningenveld;
24. inzicht moet geven in de verwachte seismische dreiging voor het maximale toegestane productieniveau en dit moet betrekken in uw afweging over de subjectieve en objectieve veiligheid.

3.2 Productieverdeling

U geeft in uw toelichting aan dat u voorschriften heeft opgenomen aan de productieverdeling en productiefunctuaties om de nadelige gevolgen van de gaswinning zoveel mogelijk te beperken. Wij zien de voorschriften over productieverdeling echter niet terug in uw besluit. U geeft wel in de

toelichting uw voorkeur aan voor de in NAM genoemde productie-inzet 1 omdat dit tot een lagere seismiciteit zou leiden dan productie-inzet 2.

SodM heeft geen advies hierover gegeven omdat zij de berekeningswijze van NAM onvoldoende vindt om te bepalen welke productiestrategie tot de laagste seismiciteit leidt. Zij heeft daarom aan NAM verzocht om een nieuwe berekening te maken en geven aan dat zij later met een advies komen.

Een andere productieverdeling levert een andere dreigingskaart op en nog veel relevanter bij dit besluit daarmee ook een ander risicobeeld en verwachtingswaarde. Wij lezen in het rapport van NAM van december 2017⁸ over deze productieverdeling dat hierdoor verschillen in het risicobeeld kunnen optreden met een variatie van 15%. Bij de verlaging van de seismiciteit heeft NAM in dit rapport laten zien dat dat op verschillende manieren kan. Zo kan gestuurd worden op zo min mogelijk overlast (een zo laag mogelijk aantal bevingen), of een zo laag mogelijke maximale grondversnelling of op een zo laag mogelijk totaal risico.

In het winningsplan is uitgegaan van een bepaalde productieverdeling. Daarnaast heeft NAM in haar operationele strategie een tweetal varianten doorgerekend. Wij kunnen op dit moment niet goed beoordelen welke productieverdeling met uw besluit wordt vastgelegd, mede gelet op het nog te ontvangen advies van het SodM. Afhankelijk van de productieverdeling zal het zwaartepunt van de seismiciteit (i.e. de ruimtelijke verdeling) op een andere plek liggen. De uitkomsten zullen daarom afhankelijk zijn van de lokale seismiciteit in relatie tot de lokale bevolkingsdichtheid.

Wij vinden dat u:

25. in uw voorwaarden moet opnemen welke productiestrategie wordt ingezet en dit adequaat moet onderbouwen;
26. inzicht dient te verschaffen over de seismiciteit en de effecten van deze productieverdeling voor de bandbreedte van de toegestane productie daarbij uitgaande van de maximale bandbreedtes en worst-case scenario;
27. in uw keuze voor de productieverdeling voldoende moet toelichten wat dit voor de objectieve en subjectieve veiligheidsrisico's betekent waarbij ook de lokale verschillen aan de orde moeten komen.

⁸ Optimisation of the Production Distribution over the Groningen Field tot reduce Seismicity, dec 2017, NAM B.V.

4. Onzekerheden en overige omissies

Wij constateren dat er documenten en informatie ontbreken in uw ontwerpbesluit. Het ontwerpbesluit is daarmee onzorgvuldig tot stand gekomen. Bovendien kan er niet volledig gebruik worden gemaakt van rechtsmiddelen omdat we pas in een later stadium (bekendmaking definitief besluit) kennis kunnen nemen van de ontbrekende zaken.

4.1 Ontbrekende zaken

U geeft in uw ontwerpbesluit aan dat nog niet alle documenten en informatie beschikbaar zijn. Wij komen tot de volgende niet-limitatieve opsomming van ontbrekende zaken:

- graaddagen en stikstofafhankelijke formule;
- uitvoering van bouwkundig versterken (verduidelijking vaststelling precieze aantal gebouwen en de wijze van versterking);
- de optimalisatie van de productieverdeling met behulp van de NAM-modelversie V5, zoals SodM heeft opgedragen in haar brief van 20 februari 2018;
- de inmiddels geactualiseerde versie van het Meet- en Regelprotocol-2018, zoals SodM in haar brief van 30 juli 2017 aan u heeft geadviseerd en zoals door u in uw brief van 2 oktober 2017 aan NAM is opgedragen;
- separaat advies van Hooglerarenpanel over cumulatieve effecten bij impact van bevingen op infrastructuur.

Volledigheid van het winningsplan-2016-2018.

Wij betwijfelen sterk of de nu gepresenteerde stukken, waarop u uw ontwerpbesluit baseert, wel compleet zijn in het licht van de Mijnbouwwet. NAM heeft aanvullingen gedaan op het winningsplan 2016 waarbij bijvoorbeeld heel hoofdstuk 5 van het Winningsplan 2016 is komen te vervallen. Het is voor ons niet meer overzichtelijk wat nu nog geldt en wat niet.

4.2 Omgaan met onzekerheden

De ABRvS was in november 2017 van mening dat er onvoldoende kennis was over de risico's voor personen. Bovendien constateerde de ABRvS dat het risico vervolgens niets zegt over de aanvaardbaarheid ervan. Zeker als het gaat om aannames, onzekerheden en bandbreedtes. De ABRvS ziet aannames als alternatief voor het feitelijk weten en stelt dat in de aannames de risicobeoordeling dan moet worden gebaseerd op marges of worst-case situatie.

Wij constateren dat ook nu nog onvoldoende kennis is over alle veiligheidsrisico's. U geeft in uw ontwerpbesluit aan dat, naar uw mening, de veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen aanvaardbaar zijn.

De uitkomst van risicoberekeningen is afhankelijk van de volgende onzekerheden of marges:

- Onzekerheden binnen de gehanteerde modellen/beoordelingskaders;
- Onzekerheid over het definitief productieniveau;
- Onzekerheid over de productieverdeling.

U geeft aan dat u bij de risicoberekening uitgaat van de verwachtingswaarde. SodM pleit er juist voor om zolang de onzekerheden nog zo groot zijn uit te gaan van de in de berekeningen aangegeven onzekerheidsmarge (P90) bij de beoordeling van de risico's. De Mijnraad geeft aan dat de onzekerheden over het productieniveau en de verdeling niet op die manier mogen worden verdisconteerd. Dat laat onverlet dat binnen de berekeningen (bijvoorbeeld HRA, NPR, industrie, waterkeringen) nog diverse onzekerheden bestaan. Dat deze onzekerheden groot zijn laat de berekening van het veiligheidsrisico in en rondom gebouwen zien. Hierbij is de bandbreedte van de onzekerheden binnen de berekeningen in beeld gebracht: de verwachtingswaarde van het aantal gebouwen dat niet voldoet aan de veiligheidsnorm bedraagt 1500 gebouwen terwijl de onzekerheidsmarge zoals voorgesteld en onderbouwd door SodM op een aantal van 7.200 gebouwen uitkomt. Dat laat zien dat in de meest "zekere" berekening de onzekerheidsmarge nog enorm groot is.

U geeft tevens niet aan op basis van welk productieniveau verwachtingswaarden moet worden berekend. Op dit moment zijn deze verwachtingswaarden alleen bekend van de veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen. Daarbij heeft NAM per productieniveau (warm, koud en gemiddeld temperatuurverloop) een verwachtingswaarde berekend. Er is in dit verband verder geen risicoberekening uitgevoerd voor de in uw besluit toegestane maximale productie zodat hiervan de verwachtingswaarde noch de onzekerheidsmarge (P90) bekend is.

In uw ontwerpbesluit geeft u aan dat zowel SodM als Mijnraad in hun advies een onzekerheidsmarge toepassen. Maar u geeft ook aan dat zij dat doen vanuit verschillende gedachten. Vervolgens schrijft u dat u de keuze van de Mijnraad navolgbaar vindt en deze volgt. In het ontwerpbesluit staat echter niet waarom u deze keuze navolgbaar vindt en wat er niet-navolgbaar is aan de toepassing waarvoor SodM kiest. Vervolgens schrijft u dat de onzekerheidsmarge daarmee niet bedoeld is als een de-facto verhoging van de veiligheidsnorm, maar deel uit maakt van uw brede veiligheidsbeleid. Wij kunnen uit de tekst van het ontwerpbesluit niet opmaken wat u hiermee bedoelt. Het wel of niet toepassen van dergelijke marges kan echter voor veel woningeigenaren bepalend zijn. Het bepaalt of een pand wel of niet aan de veiligheidsnorm voldoet. Daarmee is het van belang dat hier een goede en navolgbare afweging wordt gemaakt.

Wij vinden dat u:

28. onvoldoende rekening houdt met onzekerheden, bandbreedtes en marges in uw besluit;
29. duidelijkheid moet bieden over productieverdeling, de bandbreedte van de toegestane winning en de onzekerheidsmarges binnen de modellen zelf, en de effecten daarvan op subjectieve en objectieve veiligheid.

4.3 Continuïteit in onderzoeken

SodM geeft in haar advies over de versterking van juni 2018 aan dat nog steeds niet alle bekende onzekerheden volledig en consistent worden meegenomen in de modellen die NAM hanteert. Daarnaast zijn de keuzes in de gebruikte modellentrein niet volledig beschreven. Deze keuzes brengen daarmee onzekerheid met zich mee die nu niet is te definiëren. Deze bekende en onbekende onzekerheden kunnen zowel tot een onderschatting als een overschatting van de berekeningen leiden. SodM concludeert dat de modellentrein nog niet voldoende robuust is. TNO is bezig de modellentrein van NAM na te bouwen.

Echter wij zien geen enkele garantie dat op korte termijn het noodzakelijke onderzoek en de verbeteringen door gaan. Zeker met de toezegging van u dat NAM op afstand komt zal de drijfveer om haar uitgebreide onderzoeksprogramma in de lucht te houden, afnemen. Het onderzoeksprogramma van NAM gaat hierbij verder dan alleen de verbetering van de modellentrein. Wij pleiten al jaren in onze zienswijze voor onafhankelijkheid in het onderzoek. Het is daarom van belang dat bij de ingezette transitie de kennis en kunde (zie SDAP van NAM) niet verloren gaat. Wij vinden daarom dat u zorg moet dragen dat een onafhankelijke partij het onderzoeksprogramma van NAM gaat overnemen. Dit mag echter niet ten koste gaan van de continuïteit in de nu nog noodzakelijke verbeteringen.

Wij vinden dat u:

30. in uw instemmingsbesluit duidelijkheid moet bieden over de continuïteit van de noodzakelijke onderzoeken;
31. hiertoe voorwaarden in uw besluit dient op te nemen;
32. voldoende concreet moet aangeven wat het toekomstige perspectief is in de verbetering van de lopende onderzoeken en de ondernomen stappen om alle onderzoeksprogramma's onafhankelijk te kunnen laten uitvoeren.

4.4 Meet en Regelprotocol en HRA

Het Meet- en Regelprotocol (MRP) is in 2016 separaat van het Winningsplan 2016 door NAM ingediend. Wij concluderen dat dit ten behoeve van de besluitvorming in 2018 in stand is gebleven. Volgens SodM geldt het MRP als invulling van de zorgplicht op schade en risico's. Het vormt een essentieel sturingselement voor de beheersing van de seismische risico's als gevolg van de gasproductie uit het Groningenveld. NAM gebruikt het MRP ook om de meetgegevens te toetsen aan de diverse modellen en daarmee de modellen te kunnen verbeteren. Het MRP is dan ook meer dan het, in de Mijnbouwwet vereiste, meetplan.

Dit onderschrijven wij in zijn algemeenheid en in het bijzonder wanneer het gaat om onverwachte seismische ontwikkelingen, die nopen tot ingrijpen. Door de openbare rapportages ontstaat hierover ook meer transparantie.

Het lijkt ons onontkoombaar dat gelet op alle ontwikkelingen ook de verschillende signaalparameters en hun respectievelijke drempelwaarden in een nieuw licht worden gezien en mogelijk worden aangepast. Het betreft hier dan ook signaalparameters voor schade. Over de aanpassing van signaalparameters is in het ontwerpbesluit geen informatie opgenomen.

Uitsluitend een verplichting tot het rapporteren (art. 5 van het ontwerpbesluit) lijkt ons een onvoldoende invulling van het volledig benutten van het MRP, zoals ook de Tcbb in haar advies van 10 juli 2018 u heeft geadviseerd.

Wij verzoeken u nadrukkelijk bij de aanpassing betrokken te worden.

In de nota naar aanleiding van het verslag van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat, d.d. 22 juni 2018 over het wetsvoorstel minimaliseren gaswinning Groningen, geeft u aan dat de grondslag voor een MRP in de Mijnbouwwet ligt verankerd en dat de nadere uitwerking van een dergelijk protocol in een ministeriële regeling (de Mijnbouwregeling) zal moeten plaatsvinden. Tot op heden heeft deze nadere uitwerking in de Mijnbouwregelgeving nog niet plaatsgevonden en

daarom zijn wij van mening dat ongeacht de planning van deze regelgevingswijziging ook in het instemmingsbesluit een goede borging van het gebruik van het meest actuele MRP moet worden opgenomen.

Daarnaast is er op dit moment geen voorwaarde opgenomen om de HRA halfjaarlijks uit te voeren. Door dit halfjaarlijks te doen, bijvoorbeeld in maart en september, ontstaat direct na de winterperiode inzicht van de effecten als gevolg van een eventuele koude winter en vlak voor het nemen van het nieuwe besluit inzicht over de verwachte effecten voor het komende gasjaar.

Wij vinden dat u:

33. in uw instemmingsbesluit het gebruik door NAM van het meest actuele Meet- en Regelprotocol helder en adequaat moet borgen;
34. in uw instemmingsbesluit de jaarlijkse actualisatie van het Meet- en Regelprotocol moet opleggen;
35. aan uw instemmingsbesluit voorwaarden moet verbinden om halfjaarlijks een analyse van de seismiciteit en de effecten (HRA) uit te voeren.

Bijlage: reactie raden BMWÉ gemeenten.

Aanvulling op de zienswijze zoals hiervoor verwoord.

Toevoeging punt 5:

Het gasbesluit moet worden aangepast opdat vanaf nu Groningers even veilig kunnen leven als alle overige Nederlanders nu de vijf jaar verstreken zijn waarvoor het kabinet besloten had dat het risico hoger dan de norm 10^{-5} mocht zijn.

Toevoeging punt 8:

Er is extra zorgvuldigheid geboden bij de aanpak van de zorggebouwen, scholen en huurwoningen. De gebruikers en bewoners hiervan hebben namelijk een andere rechtspositie dan eigenaren.

Toevoeging punt 18:

Wij verzoeken u dringend transparantie te bepleiten bij schadeafhandeling, voorkom geheimhoudingsovereenkomsten. Dit zadel mensen op met een extra onnodige last.

Toevoeging punt 24-27:

Deze adviezen gelden ook voor de kleine gasvelden die buiten het Groningenveld vallen, ook die onder de Waddenzee.

Toevoeging 4.1

De voorwaarden scheppende zaken zoals die stikstoffabriek en gasvrij bouwen moeten voortvarender worden aangepakt.

Het is onvoldoende duidelijk in hoeverre de NAM voor en achter de schermen invloed heeft uitgeoefend op dit besluit en hoe dit, zoals toegezegd, in de toekomst niet meer plaats gaat vinden.

04 OKT 2018

Postadres
Postbus 93
9460 AB Gieten

Bezoekadres
Spiekersteeg 1, Gieten
Tel.: 14 0592
www.aaenhunze.nl
gemeente@aaenhunze.nl

Volg ons op
 twitter.com/aaenhunze
 facebook.com/aaenhunze

AANTEKENEN

de minister van Economische Zaken en Klimaat
t.a.v. de heer E.D. Wiebes
p/a Bureau Energieprojecten
Inspraakpunt Gaswinning Groningen
Postbus 248
2250 AE VOORSCHOTEN

VERZONDEN 3 OKT 2018

Onderwerp : Zienswijze ontwerp-instemmingsbesluit voor het winningsplan voor het Groningenveld 2018-2019. Gieten, 2 oktober 2018

No. : 205709
Bijlagen : 1

Behandeld door :
Doorkiesnummer :

Uw brief van : -
Uw kenmerk : DGETM-EO/
18219286

Geachte heer/mevrouw,

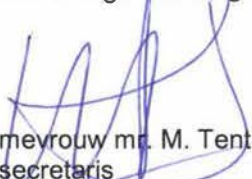
Met deze brief dienen wij een zienswijze in op het ontwerp-instemmingsbesluit voor het winningsplan voor het Groningenveld 2018-2019, zoals dat door u is bekend bij bovengenoemd kenmerk.

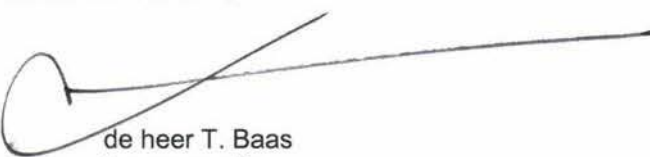
Voor de inhoud van onze zienswijze verwijzen wij u naar de bijlage. Wij merken daarbij graag op dat onze zienswijze is opgesteld in overleg en afstemming met de gemeenten Noordenveld en Tynaarlo en de Provincie. Het door Gedeputeerde Staten van Drenthe bij brief van 19 juli 2018 (kenmerk: 29/15.21/2018001836) mede namens ons college ingediende advies dient hierbij als herhaald en ingelast te worden beschouwd.

In onze zienswijze hebben wij de belangen van de gemeente Aa en Hunze en onze inwoners nader onderbouwd. Wij vertrouwen er op dat u onze inbreng zal meewegen in de besluitvorming en wij worden daarover vanzelfsprekend graag tijdig en adequaat geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

Het college van de gemeente Aa en Hunze,


mevrouw mr. M. Tent
secretaris


de heer T. Baas
burgemeester

Bijlage 1: zienswijze

Betreffende: 5.2.4 Productieverdeling

Onze zienswijze op dit onderdeel sluit aan bij de onderdelen 1, 3 en 7 van ons eerdere advies.

Ons advies

Wij adviseerden u dat een eventuele keuze voor inzetstrategie 1 mogelijk neerkomt op een afwentelen van risico's van de ene op de andere burger en dat wij dit niet acceptabel achten. Tevens adviseerden wij u duidelijk en transparant aan te geven wat de eventuele gevolgen voor Noord-Drenthe van die keuze zouden kunnen zijn. Uit de bij het winningsplan geleverde informatie viel immers niet duidelijk op te maken:

- of en in hoeverre er werkelijk sprake is van een afwenteling van risico's; en
- in hoeverre de aard van de te verwachten gevolgen dusdanig anders zou kunnen zijn dat er sprake is van onvergelykbare grootheden.

Tenslotte hebben wij in ons advies voorgesteld dat u, in geval van significante gevolgen voor Noord-Drenthe bij de keuze voor inzetstrategie 1, een aantal voorwaarden aan uw instemmingsbesluit met tenminste de volgende strekking:

- nulmetingen of 'bouwkundige vooropnames' van gebouwen en bouwwerken in de desbetreffende regio's;
- aanpassing/uitbreiding van het seismisch monitoringssysteem in Noord-Drenthe door een onafhankelijke instelling;
- afhandeling en vergoeding van eventuele schade in Noord-Drenthe als gevolg van bevingen in het Groningensgasveld conform het Groningen Schadeprotocol.

Met het oog op mogelijke significante gevolgen voor de betrokken regio hebben wij in het kader van de lusten- en lastenverdeling aandacht gevraagd voor compenserende voorzieningen die met een dergelijke wijziging van de productieverdeling gepaard zouden moeten gaan.

Met het oog op bovenstaande hebben wij u gevraagd om een bestuurlijke gedachtewisseling alvorens u een besluit neemt omtrent de in te zetten productiestrategie.

Uw ontwerp-instemmingsbesluit

In uw ontwerp-instemmingsbesluit constateert u dat:

- het Staatstoezicht op de mijnen (SodM) geen keuze maakt voor een inzetstrategie¹;
- inzetstrategie 1 volgens de modellen van de NAM tot minder seismisch risico leidt.

U geeft aan dat het daarom uw voorkeur heeft dat NAM kiest voor inzetstrategie 1.

Op basis van de regio-adviezen, waaronder het onze, constateert u (terecht) dat een dergelijke keuze in de betreffende regio's met terughoudendheid zal worden bekeken. Derhalve treedt u voor het nemen van uw definitieve besluit in overleg met bestuurders uit de betrokken regio's.

Onze zienswijze

U geeft aan onze zorgen ten aanzien van de mogelijke inzet van productiestrategie 1 te onderkennen.

Wij constateren echter dat in uw ontwerpbesluit:

- u reeds een voorkeur uitspreekt voor productiestrategie 1, omdat deze strategie volgens de modellen van de NAM tot minder seismisch risico leidt. Echter dat SodM hierover aangeeft nog geen keuze te kunnen maken, wegens het ontbreken van voldoende informatie;
- u op geen enkele wijze nader ingaat op onze adviezen die wij met betrekking tot de inzet van de productiestrategie hebben gegeven, zoals bijvoorbeeld het afwentelen van risico's;
- geen inzicht wordt gegeven in de mogelijke gevolgen voor Noord-Drenthe van een wijziging van de productiestrategie van het Groningens gasveld;

¹ Op basis van gebrek aan informatie

- u de keuze voor een inzetstrategie naar uw definitieve besluit verplaatst, terwijl u in de considerans wel al een duidelijke voorkeur uitspreekt, waarmee feitelijk een gemankeerd ontwerp aan ons is voorgelegd.

Wij achten het van groot belang voor onze inwoners dat u in uw besluit duidelijk inzicht geeft in de mogelijke veiligheids- dan wel schadegevolgen voor Noord-Drenthe van een wijziging van de productiestrategie van het Groningenveld. Tevens welke voorwaarden u aan deze inzet verbindt.

Betreffende: 5.4 Schade door bodembeweging - bodemdaling

Onze zienswijze op dit onderdeel sluit aan bij onderdeel 4 van ons advies.

Ons advies

Wij adviseerden u:

- het beoordelen van eventuele waterhuishoudkundige maatregelen in Noord-Drenthe en de kosten daarvan onder te brengen bij de Commissie Bodemdaling Groningen.
- ervoor te zorgen dat een duidelijk onderscheid gemaakt wordt tussen de verschillende componenten van bodemdaling, zoals gaswinning, veenoxidatie en zoutwinning.

Uw ontwerp-instemmingsbesluit

In uw ontwerp-instemmingsbesluit geeft u aan bereid te zijn hier met de betrokken partijen over in gesprek te willen gaan inzake de wijze van afhandeling van het kostenaspect van de bodemdaling.

Voor wat betreft de verschillende oorzaken van bodemdaling stelt u dat:

- uw besluit uitsluitend betrekking heeft op de bodemdaling als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld;
- bij de veldmonitoring rekening gehouden dient te worden met het optreden van niet aan de gaswinning gerelateerde vormen van bodemdaling.

Onze zienswijze

Wij maken graag gebruik van deze mogelijkheid en ondernemen graag met uw ambtenaren de nodige stappen om een dergelijk overleg in gang te zetten.

Wij zijn van mening dat in geval van gestapelde mijnbouw, zoals gas- én zoutwinning:

- duidelijk inzicht gegeven dient te worden in de afzonderlijke effecten van de verschillende activiteiten
- de toegestane bodemdaling in b.v. de instemmingsbesluiten voor winningsplannen in relatie tot de totale bodemdaling als gevolg van andere activiteiten en natuurlijke effecten dient te worden gezien.

Betreffende: 5.2.6 UGS Norg

Onze zienswijze op dit onderdeel sluit aan bij onderdeel 6 van ons advies

Ons advies

Wij adviseerden u:

- een besluit betreffende het werkvolume van de gasopslag Norg in een separate procedure te nemen;
- hierbij het maximaal volume te stellen op 5 miljard Nm³;
- alleen tot eventuele verhoging tot 6 miljard Nm³ te besluiten als uit onafhankelijk (van de NAM) onderzoek blijkt dat dit geen extra risico's geeft en aantoonbaar nodig is voor de afname van de seismiciteit in Groningen;

- in het opslagplan of uw instemmingsbesluit te waarborgen dat het gas dat aan het eind van een (warme) winterperiode in de opslag in Norg achterblijft in de gasopslag aanwezig blijft voor opvolgende jaren.

Uw ontwerp-instemmingsbesluit

U geeft aan dat voor de UGS Norg een apart besluitvormingstraject loopt en dat u dat besluit in samenhang zult zien met 1) uw huidige besluit voor Groningen en 2) de adviezen en suggesties in het kader van dit besluit.

Onze zienswijze

U geeft aan dat u voor de UGS Norg een apart besluitvormingstraject doorloopt en dat u dat besluit in samenhang zult zien met het besluit voor het Groningenveld. Wij delen uw mening dat deze besluiten in samenhang moeten worden beschouwd. Echter zijn wij daarom voorts van mening dat u binnen dit besluit inzichtelijk dient te maken en te onderbouwen in hoeverre dit voorliggende ontwerp van invloed is op de keuzemogelijkheden ten aanzien van de opslagvolumes in UGS Norg.

Betreffende: artikel 4.3 van het ontwerp-instemmingsbesluit

Uw ontwerp-instemmingsbesluit

Artikel 4.3: 'Indien er een keuze gemaakt moet worden tussen het reduceren van volumebeperking en het loslaten van de productiefunctiebeperking dan prevaleert volumebeperking'.

Onze zienswijze

Wij interpreteren artikel 4.3 dat, ingeval een keuze gemaakt moet worden tussen minder produceren of het overschrijden van de toegestane regionale productiefuncties, er gekozen dient te worden voor een verminderde productie.

Dit blijkt naar onze mening echter niet duidelijk uit het artikel 4.3 zelf. Wij verzoeken u dit artikel duidelijker te formuleren, met name voor wat betreft de zinsnede 'reduceren van de volumebeperking'.

Uw brief van

Uw kenmerk

Ons kenmerk

Bijlage(n)

R063

-

DGETM-EO / 18221109

Zaaknummer: 520606

1

Behandeld door

Doorkiesnummer

Vries

4 oktober 2018

04 OKT 2018



AANTEKENEN

De minister van Economische Zaken en Klimaat
t.a.v. ir. E.D. Wiebes
p/a Bureau Energieprojecten
Inspraakpunt Gaswinning Groningen

gemeente Tynaarlo

Postbus 248
2250 AE VOORSCHOTEN

Onderwerp: Zienswijze ontwerp-instemmingsbesluit voor het winningsplan voor het Groningenveld 2018-2019

Geachte heer Wiebes,

Met deze brief dienen wij een zienswijze in op het ontwerp-instemmingsbesluit voor het winningsplan voor het Groningenveld 2018-2019, zoals dat door u aan ons is bekendgemaakt bij bovengenoemd kenmerk.

Voor de inhoud van onze zienswijze verwijzen wij u naar de bijlage. Wij merken daarbij graag op dat onze zienswijze is opgesteld in overleg en afstemming met de gemeenten Aa en Hunze en Noordenveid en de provincie Drenthe. Het door Gedeputeerde Staten van Drenthe bij brief van 19 juli 2018 (kenmerk: 29/15.21/2018001836) mede namens ons college ingediende advies dient hierbij als herhaald en ingelast te worden beschouwd.

In onze zienswijze hebben wij de belangen van de gemeente Tynaarlo en haar inwoners aan u voorgelegd. Wij vertrouwen er op dat u onze zienswijze zal laten meewegen in de definitieve besluitvorming. Vanzelfsprekend willen wij daarover graag tijdig en adequaat door u worden geïnformeerd.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders

mr. J. Th. van Nieukerken
gemeentesecretaris

drs. M.J.F.J. Thijsen
burgemeester

Postadres

Postbus 5, 9480 AA Vries

Bezoekadres

Kortvoelplein 1, Vries

Website

www.tynaarlo.nl

Bankrelaties

IBAN: NL02BNGH0285079050

IBAN: NL05BNGH0285079093 (belastingen en leges)

BIC: BNGHNL2G

425 van 513

Telefoonnummer

(0592) 26 66 62

Faxnummer

(055) 20 84 923

E-mail

info@tynaarlo.nl

Bijlage 1: zienswijze ontwerp-instemmingsbesluit winningsplan Groningenveld 2018-2019

Betreffende: 5.2.4 Productieverdeling

Onze zienswijze op dit onderdeel sluit aan bij de onderdelen 1, 3 en 7 van ons eerdere advies.

Ons advies

Wij adviseerden u dat een eventuele keuze voor inzetstrategie 1 mogelijk neerkomt op een afwentelen van risico's van de ene op de andere burger en dat wij dit niet acceptabel achten. Tevens adviseerden wij u duidelijk en transparant aan te geven wat de eventuele gevolgen voor Noord-Drenthe van die keuze zouden kunnen zijn. Uit de bij het winningsplan geleverde informatie viel immers niet duidelijk op te maken:

- of en in hoeverre er werkelijk sprake is van een afwenteling van risico's; en
- in hoeverre de aard van de te verwachten gevolgen dusdanig anders zou kunnen zijn dat er sprake is van onvergelykbare grootheden.

Tenslotte hebben wij in ons advies voorgesteld dat u, in geval van significante gevolgen voor Noord-Drenthe bij de keuze voor inzetstrategie 1, een aantal voorwaarden aan uw instemmingsbesluit met tenminste de volgende strekking:

- nulmetingen of 'bouwkundige vooropnames' van gebouwen en bouwwerken in de desbetreffende regio's;
- aanpassing/uitbreiding van het seismisch monitoringssysteem in Noord-Drenthe door een onafhankelijke instelling;
- afhandeling en vergoeding van eventuele schade in Noord-Drenthe als gevolg van bevingen in het Groningengasveld conform het Groningen Schadeprotocol.

Met het oog op mogelijke significante gevolgen voor de betrokken regio hebben wij in het kader van de lasten- en lastenverdeling aandacht gevraagd voor compenserende voorzieningen die met een dergelijke wijziging van de productieverdeling gepaard zouden moeten gaan.

Met het oog op bovenstaande hebben wij u gevraagd om een bestuurlijke gedachtewisseling alvorens u een besluit neemt omtrent de in te zetten productiestrategie.

Uw ontwerp-instemmingsbesluit

In uw ontwerp-instemmingsbesluit constateert u dat:

- het Staattoezicht op de mijnen (SodM) geen keuze maakt voor één inzetstrategie¹;
- inzetstrategie 1 volgens de modellen van de NAM tot minder seismisch risico leidt.

U geeft aan dat het daarom uw voorkeur heeft dat NAM kiest voor inzetstrategie 1.

Op basis van de regio-adviezen, waaronder het onze, constateert u (terecht) dat een dergelijke keuze in de betreffende regio's met terughoudendheid zal worden bekeken. Derhalve treedt u voor het nemen van uw definitieve besluit in overleg met bestuurders uit de betrokken regio's.

Onze zienswijze

U geeft aan onze zorgen ten aanzien van de mogelijke inzet van productiestrategie 1 te onderkennen.

Wij constateren echter dat in uw ontwerpbesluit:

- u reeds een voorkeur uitspreekt voor productiestrategie 1, omdat deze strategie volgens de modellen van de NAM tot minder seismisch risico leidt. Echter dat SodM hierover aangeeft nog geen keuze te kunnen maken, wegens het ontbreken van voldoende informatie;
- u op geen enkele wijze nader ingaat op onze adviezen die wij met betrekking tot de inzet van de productiestrategie hebben gegeven, zoals bijvoorbeeld het afwentelen van risico's;
- geen inzicht wordt gegeven in de mogelijke gevolgen voor Noord-Drenthe van een wijziging van de productiestrategie van het Groningen gasveld;

¹ Op basis van gebrek aan informatie

- u de keuze voor een inzetstrategie naar uw definitieve besluit verplaatst, terwijl u in de considerans wel al een duidelijke voorkeur uitspreekt, waarmee feitelijk een gemankeerd ontwerp aan ons is voorgelegd.

Wij achten het van groot belang voor onze inwoners dat u in uw besluit duidelijk inzicht geeft in de mogelijke veiligheids- dan wel schadegevolgen voor Noord-Drenthe van een wijziging van de productiestrategie van het Groningenveld. Tevens welke voorwaarden u aan deze inzet verbindt.

Betreffende: 5.4 Schade door bodembeweging - bodemdaling

Onze zienswijze op dit onderdeel sluit aan bij onderdeel 4 van ons advies.

Ons advies

Wij adviseerden u:

- het beoordelen van eventuele waterhuishoudkundige maatregelen in Noord-Drenthe en de kosten daarvan onder te brengen bij de Commissie Bodemdaling Groningen;
- ervoor te zorgen dat een duidelijk onderscheid gemaakt wordt tussen de verschillende componenten van bodemdaling, zoals gaswinning, veenoxidatie en zoutwinning.

Uw ontwerp-instemmingsbesluit

In uw ontwerp-instemmingsbesluit geeft u aan bereid te zijn hier met de betrokken partijen over in gesprek te willen gaan inzake de wijze van afhandeling van het kostenaspect van de bodemdaling.

Voor wat betreft de verschillende oorzaken van bodemdaling stelt u dat:

- uw besluit uitsluitend betrekking heeft op de bodemdaling als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld;
- bij de veldmonitoring rekening gehouden dient te worden met het optreden van niet aan de gaswinning gerelateerde vormen van bodemdaling.

Onze zienswijze

Wij maken graag gebruik van deze mogelijkheid en ondernemen graag met uw ambtenaren de nodige stappen om een dergelijk overleg in gang te zetten.

Wij zijn van mening dat in geval van gestapelde mijnbouw, zoals gas- én zoutwinning:

- duidelijk inzicht gegeven dient te worden in de afzonderlijke effecten van de verschillende activiteiten;
- de toegestane bodemdaling in b.v. de instemmingsbesluiten voor winningsplannen in relatie tot de totale bodemdaling als gevolg van andere activiteiten en natuurlijke effecten dient te worden gezien.

Betreffende: 5.2.6 UGS Norg

Onze zienswijze op dit onderdeel sluit aan bij onderdeel 6 van ons advies

Ons advies

Wij adviseerden u:

- een besluit betreffende het werkvolume van de gasopslag Norg in een separate procedure te nemen;
- hierbij het maximaal volume te stellen op 5 miljard Nm³;
- alleen tot eventuele verhoging tot 6 miljard Nm³ te besluiten als uit onafhankelijk (van de NAM) onderzoek blijkt dat dit geen extra risico's geeft en aantoonbaar nodig is voor de afname van de seismiciteit in Groningen;

- in het opslagplan of uw instemmingsbesluit te waarborgen dat het gas dat aan het eind van een (warme) winterperiode in de opslag in Norg achterblijft in de gasopslag aanwezig blijft voor opvolgende jaren.

Uw ontwerp-instemmingsbesluit

U geeft aan dat voor de UGS Norg een apart besluitvormingstraject loopt en dat u dat besluit in samenhang zult zien met 1) uw huidige besluit voor Groningen en 2) de adviezen en suggesties in het kader van dit besluit.

Onze zienswijze

U geeft aan dat u voor de UGS Norg een apart besluitvormingstraject doorloopt en dat u dat besluit in samenhang zult zien met het besluit voor het Groningenveld. Wij delen uw mening dat deze besluiten in samenhang moeten worden beschouwd. Echter zijn wij daarom voorts van mening dat u binnen dit besluit inzichtelijk dient te maken en te onderbouwen in hoeverre dit voorliggende ontwerp van invloed is op de keuzemogelijkheden ten aanzien van de opslagvolumes in UGS Norg.

Betreffende: artikel 4.3 van het ontwerp-instemmingsbesluit

Uw ontwerp-instemmingsbesluit

Artikel 4.3: 'Indien er een keuze gemaakt moet worden tussen het reduceren van volumebeperking en het loslaten van de productief fluctuatiebeperking dan prevaleert volumebeperking'.

Onze zienswijze

Wij interpreteren artikel 4.3 dat, ingeval een keuze gemaakt moet worden tussen minder produceren of het overschrijden van de toegestane regionale productief fluctuaties, er gekozen dient te worden voor een verminderde productie.

Dit blijkt naar onze mening echter niet duidelijk uit het artikel 4.3 zelf. Wij verzoeken u dit artikel duidelijker te formuleren, met name voor wat betreft de zinsnede 'reduceren van de volumebeperking'.

Verzonden: Donderdag 4 oktober 2018 14:55
Onderwerp: Zienswijzeformulier
Gaswinning Groningen - Instemmingsbesluit 2018

Aanspreekvorm:
Aanspreektitel:
Achternaam:
Voorvoegsel(s):
Voorletters:
Straat: Johan Modastraat
Huisnummer: 6
Postcode: 9671 CD
Woonplaats: WINSCHOTEN
Telefoonnummer:
E-mailadres:
Als: Organisatie
Organisatie: Gemeente Oldambt, College van Burgmeester en Wethouders

Staan er naar uw mening onjuistheden in het ontwerpbesluit?
zie bijlagen

Zijn er zaken en/of belangen over het hoofd gezien?
zie bijlagen

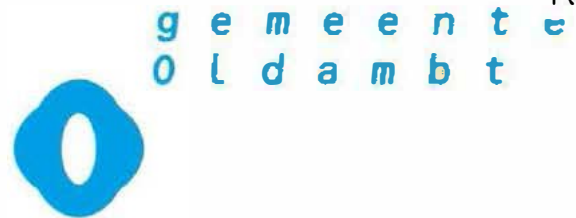
Wordt u geraakt in uw belang? Zo ja, kunt u dat toelichten?
zie bijlagen

Zijn er andere zaken die u naar voren wilt brengen?
zie bijlagen

Reactie



Johan Modestraat 6
postbus 175 . 9670 AD Winschoten
T(0597)48 20 00 . info@gemeente-oldambt.nl
www.gemeente-oldambt.nl



Aan de minister van Economische Zaken en Klimaat,
de heer E.D. Wiebes
p/a bureau energieprojecten
inspraakpunt Gaswinning Groningen
Postbus 248
2250 AE VOORSCHOTEN

| | | | |
|---------------------------------|---|----------------------|--|
| Onderwerp | zienswijze gemeente Oldambt op ontwerp-instemmingsbesluit Groningen gasveld 2018-2019 | Datum | 4 oktober 2018 |
| Ons kenmerk Inlichtingen bij | 18.0030720 | Uw brief Bijlagen | DGETM-EO/18219286 - zienswijze gemeente Oldambt op ontwerp-instemmingsbesluit Groningen gasveld 2018-2019 - advies gemeente Oldambt voor het instemmingsbesluit 2018 Groningenveld |

Geachte minister Wiebes,

Wij hebben kennis genomen van het ontwerp-instemmingsbesluit Groningen gasveld 2018-2019 dat op 24 augustus 2018 door u is gepubliceerd.

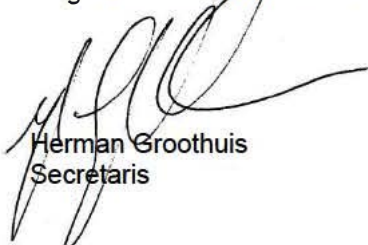
Op 13 juni 2018 heeft u ons college gevraagd advies uit te brengen voor het door u te nemen (ontwerp)instemmingsbesluit voor het gasjaar 2018-2019. Dit advies is door ons aangereikt op 24 juli 2018. Helaas moeten wij constateren dat u in uw ontwerp-instemmingsbesluit afwijkt van ons advies en de onderscheidende deeladviezen zonder dit voldoende te motiveren. Wij zijn van mening dat in het ontwerp-instemmingsbesluit dat nu voorligt nog onvoldoende sprake is van een veilige en verantwoorde winning. De zorgen die wij hebben over de directe en indirecte gevolgen van de gaswinning op het leven van de inwoners in ons gebied zijn met dit ontwerp-instemmingsbesluit niet weggenomen. Dit heeft ons doen besluiten een zienswijze op uw ontwerp-instemmingsbesluit in te dienen.

Bijgevoegd zenden wij u onze zienswijze op het ontwerp-instemmingsbesluit Groningen gasveld 2018-2019. Tevens voegen wij ons advies voor het instemmingsbesluit 2018 Groningenveld voor de volledigheid bij.

Wij verwachten dat u onze zienswijze transparant meeweegt in uw besluit.

Heeft u naar aanleiding van deze brief nog vragen? Neemt u dan contact op met via

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van de gemeente Oldambt


Herman Groothuis
Secretaris


Rika Pot
Burgemeester



Johan Modestreet 6
postbus 175 . 9670 AD Winschoten
T(0597)48 20 00 . info@gemeente-oldambt.nl
www.gemeente-oldambt.nl



Zienswijze

Op ontwerp-instemmingsbesluit

Groningen gasveld 2018-2019

Gemeente Oldambt, 2 oktober 2018

Inhoud

| | | |
|--------|--|----|
| 1. | Inleiding..... | 2 |
| 2. | Veiligheid..... | 4 |
| 2.1 | Hanteren breed veiligheidsbegrip..... | 4 |
| 2.2 | Objectieve veiligheid..... | 4 |
| 2.2.1. | Toetsingskader objectieve veiligheidsrisico's..... | 4 |
| 2.2.2 | Veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen..... | 5 |
| 2.2.3 | Veiligheid (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve risico's..... | 6 |
| 2.3 | Subjectieve veiligheid..... | 8 |
| 2.3.1 | Sociale veiligheid, gezondheid, maatschappelijke onrust en grondrechten..... | 8 |
| 2.3.2 | Schade..... | 9 |
| 3. | Productie en seismiciteit..... | 11 |
| 3.1 | Productieniveau..... | 11 |
| 3.2 | Productieverdeling..... | 12 |
| 4. | Onzekerheden en overige omissies..... | 14 |
| 4.1 | Ontbrekende zaken..... | 14 |
| 4.2 | Omgaan met onzekerheden..... | 14 |
| 4.3 | Continuïteit in onderzoeken..... | 15 |
| 4.4 | Meet en Regelprotocol en HRA..... | 16 |

1. Inleiding

Op 24 augustus 2018 heeft u het ontwerpbesluit voor het Groningenveld voor het gasjaar 2018-2019 gepubliceerd. Aanleiding voor dit ontwerp is de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 15 november 2017¹ (verder: de ABRvS) waarbij uw vorige besluit en aangepaste besluit zijn vernietigd. Samengevat vindt de ABRvS dat uw besluiten onzorgvuldig tot stand zijn gekomen en niet goed zijn gemotiveerd.

Een belangrijke onderlegger onder het voorliggend ontwerpbesluit is het kabinetsbesluit van 29 maart 2018 om de gaswinning in Groningen zo snel mogelijk te beëindigen. Hiermee biedt het kabinet perspectief voor de toekomstige veiligheid van onze inwoners. In uw ontwerpbesluit zet u voor het komende gasjaar de eerste stap.

Toch zien wij aanleiding om een zienswijze in te dienen. Wij vinden nog steeds dat veiligheid van onze inwoners onvoldoende in beeld is en gewaarborgd. Zoals de ABRvS aangeeft gaat het bij veiligheid om meer dan objectieve veiligheid. Wij hanteren in deze zienswijze het door de Onderzoeksraad voor de Veiligheid (verder OvV) gebruikte brede veiligheidsbegrip. Wij verwachten - met de uitspraak van de ABRvS in gedachten - dat u zowel aan de objectieve als aan de subjectieve veiligheidsrisico's voor onze inwoners een zwaarwegend belang hecht.

Daarnaast vinden wij dat essentiële informatie ontbreekt. Wij hebben u in ons advies van 24 juli 2018 handreikingen gedaan om tot een (ontwerp)instemmingsbesluit te komen dat leidt tot transparantie en navolgbaarheid. Wij hebben hierbij onder meer aansluiting gezocht bij het nog vast te stellen artikel 52d lid 2 van het wetsvoorstel Wijziging van de Gaswet en de Mijnbouwwet betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld.

In de afweging in uw ontwerpbesluit bent u uitgebreid ingegaan op de belangen van leveringszekerheid. Die belangen zijn inzichtelijk gemaakt met behulp van het rapport van het Instituut voor veiligheid- en crisismanagement (COT). Daarentegen zijn de belangen, met betrekking tot de maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de winning van gas uit het Groningenveld, niet meegenomen in uw afweging. Ondanks ons advies bent u niet ingegaan op de impact op sociale (on)veiligheid, de gezondheid en de maatschappelijke onrust en daarmee niet op de maatschappelijke ontwrichting. Wij zijn van mening dat dit punt in uw definitieve besluit alsnog expliciet, inzichtelijk en navolgbaar moet worden gemaakt.

In Groningen is sprake van een fors gebrek aan vertrouwen en speelt het gevoel van onveiligheid een zwaarwegende rol. Wij hechten daarom zeer aan goede motiveringen onder het te nemen instemmingsbesluit omdat dit bijdraagt aan het herstel van vertrouwen bij ons als overheid maar vooral bij de inwoners van onze provincie. Uw instemmingsbesluit voor het niveau van gaswinning moet transparant en navolgbaar zijn voor iedereen. Uw besluit moet het vertrouwen geven dat de belangen van onze inwoners zwaar zijn meegewogen.

Daarnaast willen we met deze zienswijze erop aandringen dat ook toekomstige besluitvorming voldoende transparant wordt. Het gaat hierbij om de noodzaak dat onzekerheden verder verkleind

¹ ECLI:NL:RVS:2017:3156

worden en dat alle risico's in beeld worden gebracht en het 'niet meer winnen dan nodig' optimaal transparant is.

Omdat wij de door ons gegeven adviezen onvoldoende terug zien in uw ontwerpbesluit sluiten wij het door ons gegeven advies bij deze zienswijze, zodat u afwijkingen hiervan in uw definitieve instemmingsbesluit kunt overnemen of motiveren.

Tevens verzoeken wij u overeenkomstig artikel 3:50 Algemene wet Bestuursrecht (Awb) voor elk advies(onderdeel) van uw adviseurs aan te geven wat u wel of niet van hun advies overneemt en waarom u zaken naast zich neerlegt.

In deze zienswijze geven wij aan hoe u naar onze mening uw ontwerp-instemmingsbesluit dient aan te passen. Wij onderbouwen dit per thema. Onze zienswijze is gericht op het ontwerpbesluit, zoals deze is gepubliceerd waarbij paragraaf 1 t/m 7 integraal onderdeel uitmaken van het besluit dat in paragraaf 8 wordt verwoord.

Deze zienswijze wordt zowel naar voren gebracht door het College van burgemeester en wethouders, de gemeenteraad en de gemeente als rechtspersoon.

Wij vertrouwen erop dat u onze zienswijze behandelt conform de relevante bepalingen van de Awb en de overwegingen uit onze zienswijze (aangevuld met ons advies) transparant meeweegt in uw instemmingsbesluit.

2. Veiligheid

2.1 Hanteren breed veiligheidsbegrip

Wij hanteren voor veiligheid het brede veiligheidsbegrip zoals ook de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) dit in zijn rapport van 2015 heeft gedefinieerd. In deze zienswijze splitsen wij het begrip veiligheid daarom net als de OvV² in objectieve veiligheid (uitblijven van lichamelijk letsel als gevolg van aardbevingen) en subjectieve veiligheid (de gemoedsrust van de inwoners bij een dreigende verstoring van het woongenot en de hieruit voortvloeiende gezondheidsrisico's). Ook de ABRvS hanteert een breder veiligheidsbegrip zoals grondrechten op leven, privacy en het ongestoord genot van het eigendom en verbindt hier een zware motiveringsplicht aan. De Mijnraad adviseert u tevens in het advies van 30 juli 2018, waarin wordt verwezen naar het advies van 10 juni 2016, nadrukkelijk aandacht te hebben voor dit brede veiligheidsbegrip. De onderzoeken dienen zich te verbreden van een puur kwantitatieve benadering van het risico op overlijden naar methodes om, al dan niet kwantitatief, het risico op schade en maatschappelijke onrust systematisch in de besluitvorming mee te nemen. In het ontwerpbesluit zien wij deze verbrede benadering en aandacht voor veiligheid in brede zin niet terug. Dat vinden wij onbegrijpelijk omdat zowel Mijnraad als ABRvS u expliciet hebben opgedragen c.q. geadviseerd om dat wel te doen. U toetsingskader is breder dan alleen de instemmingsgronden van art. 36 Mijnbouwwet.

Wij vinden dat u:

1. in uw toetsing en afweging dit brede veiligheidsbegrip dient te hanteren.

2.2 Objectieve veiligheid

2.2.1. Toetsingskader objectieve veiligheidsrisico's

Om te kunnen toetsen of het risico van de gaswinning in Groningen aanvaardbaar is zal eerst bekend moeten zijn wat het risico is en op welke termijn mitigerende maatregelen (w.o. versterking) mogelijk zijn. Om dit te kunnen doen hebben wij vanaf 2015 meerdere malen gewezen op het ontbreken van een integraal risicobeleid waarin niet alleen de norm is opgenomen maar ook het beoordelings- en toetsingskader om aan te tonen dat wel of niet aan de norm wordt voldaan en de termijn waarop maatregelen genomen moeten zijn.

Op basis van de toelichting bij uw ontwerpbesluit concluderen wij dat ook nu nog voor een groot deel dit integrale risicobeleid ontbreekt terwijl u in uw brief van 2 mei 2016 heeft aangegeven dat begin 2017 sprake moet zijn van een consistent risicobeleid. Zo kennen wij nog steeds niet het volledige risicobeleid (norm, beoordelingskader en/of termijn) voor infrastructuur, waterkeringen, industrie en de cumulatieve aspecten.

Als voorbeeld noemen we de industrie waar een norm en beoordelingskader beschikbaar zijn. Er is echter geen termijn gesteld waarbinnen maatregelen getroffen moeten worden. Daarmee is op dit onderdeel uw risicobeleid niet compleet.

² OvV, *Aardbevingsrisico's in Groningen. Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over de gaswinning (1959-2014)*, februari 2015. <https://www.onderzoeksraad.nl/uploads/phase-docs/843/33ef77ab629erapport-gaswinning-groningen-nl-interactief.pdf?s=E0756C2B6D546B97171777E75CF24E38F84398AB>.

Wij vinden dat u:

2. zolang het volledig risicobeleid (norm, beoordelingskader en termijn) ontbreekt, u niet alle relevante feiten en belangen (de effecten) heeft onderzocht en meegewogen;
3. zo spoedig mogelijk tot een integraal risicobeleid moet komen.

2.2.2 Veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen

De ABRvS heeft duidelijk gemaakt dat daar waar het gaat om veiligheidsrisico's rondom grondrechten het van belang is om goede inschattingen te hebben van de mogelijke risico's. Dat kan bijvoorbeeld door bij de onderzoeken uit te gaan van marges of van een worst-case situatie. Bovendien brengen aard en schaal van de gevolgen van de gaswinning voor de grondrechten met zich mee dat er hoge eisen worden gesteld aan de motivering van het instemmingsbesluit.

In 2017 constateerde de ABRvS ook dat er geen duidelijkheid was over de aantallen te versterken gebouwen, de voortgang van de versterking of de termijn waarbinnen de versterking daadwerkelijk is afgerond. Afronding is van belang voor de onderbouwing van de gaswinning omdat dan is voldaan aan de veiligheidsnorm.

In de toelichting op uw ontwerpbesluit constateert u dat op korte termijn maatregelen moeten worden genomen voor gebouwen met een groter risico dan 10^{-4} per jaar. Deze gebouwen zijn er volgens de berekeningen van de NAM niet meer. Vervolgens concludeert u dat de 'gaswinning op het huidige niveau voldoet aan het risicobeleid, mits alle gebouwen met een individueel risico tussen 10^{-4} en 10^{-5} per jaar tijdig worden versterkt tot het niveau van de veiligheidsnorm'.

In uw eindconclusie constateert u dat het individueel risico in het gasjaar 2018-2019 in overeenstemming is met de norm van de commissie Meijdam en het kabinet, en u dit voor het gasjaar 2018-2019 aanvaardbaar acht.

Wij delen deze eindconclusie niet omdat uw toetsing onvolledig en onjuist is.

Wij vinden dat u de risico's niet op een juiste wijze toetst. Het kabinet heeft de veiligheidsnorm vastgesteld op een individueel risico van 10^{-5} per jaar. Dit is de norm waar aan u de risico's aan moet toetsen. U toetst nu aan het tijdelijke veiligheidsniveau van 10^{-4} per jaar dat bedoeld is om de periode vast te stellen waarbinnen mitigerende maatregelen getroffen moeten worden. Het risiconiveau van 10^{-4} per jaar zegt alleen iets over de snelheid waarmee maatregelen genomen moeten worden en niet of wel of niet voldaan wordt aan de veiligheidsnorm.

Wij concluderen dat er nog steeds geen duidelijkheid is over het aantal gebouwen dat niet aan de veiligheidsnorm voldoet en dus versterkt moet worden. Ook hebben we geen zicht op hoe deze aantallen zich zullen ontwikkelen, afhankelijk van de ontwikkeling van de seismiciteit.

De gebouwen in onze provincie zijn nog steeds niet veilig en onze inwoners weten al vanaf 2012 (beving in Huizinge) dat ze minder veilig zijn dan in de rest van Nederland. Dat is door de commissie Meijdam in 2015 bevestigd. Het kabinet heeft vervolgens besloten dat de inwoners in Groningen net zo veilig moeten kunnen wonen als in de rest van Nederland en dat heeft geresulteerd in de veiligheidsnorm van 10^{-5} per jaar. Omdat de versterking niet per direct in zijn geheel gerealiseerd kon worden heeft het kabinet besloten dat inwoners maximaal 5 jaar een hoger risico mogen lopen dan

10^{-5} per jaar. Voor inwoners die een hoger risico lopen dan 10^{-4} per jaar moeten op veel kortere termijn maatregelen worden getroffen.

Wij vinden dat u er onterecht vanuit gaat dat aan de voorwaarde voor veiligheid - namelijk tijdige versterking - is voldaan. U geeft aan dat de versterking binnen bestuurlijk vastgestelde termijn moet plaatsvinden. Dit terwijl wij in het Meerjarenprogramma aardbevingsbestendig en kansrijk Groningen (MJP) hebben afgesproken dat het moment van inspectie de start van de versterking inluiddt en de versterking binnen vijf jaar vanaf het inspectiemoment gerealiseerd moet zijn. Het ontwerpbesluit is getoetst aan de resultaten van de Hazard Risk Assessment (HRA). Dat geeft geen duidelijkheid over wanneer de termijn van 5 jaar ingaat en eindigt omdat bij de HRA geen sprake is van inspecties. Op grond van de HRA kunnen ook geen individuele gebouwen worden geïdentificeerd waarmee voor bewoners ook niet bekend is of er tijdig wordt versterkt.

Bovendien staan we aan het begin van nog steeds een grootschalige versterkingsopgave. We verwachten niet dat de versterkingsopgave binnen de looptijd van dit besluit is gerealiseerd. Daarmee wordt dus komend gasjaar geen wezenlijke afname van het risico voor de veiligheid van omwonenden gerealiseerd.

Wij vinden ook dat uw toets onvolledig is omdat u de risico's van de volledige bandbreedte van de productie (zie 3.1.) niet in beeld heeft gebracht en dus ook niet afgewogen heeft. NAM doet namelijk wel berekeningen voor de scenario's van een warm, gemiddeld en koud jaar, maar niet voor een hoger productieniveau als gevolg van een geringere stikstofconversie en onvoorziene omstandigheden. Dat staat u in uw instemmingsbesluit wel toe.

Wij vinden dat u niet alleen de bandbreedte maar ook de onzekerheden binnen de berekeningen van de veiligheidsrisico's onvoldoende heeft meegewogen in uw besluit (zie 3.1 en 4.2). Daarmee heeft u geen gehoor gegeven aan het advies van de ABRvS om uit te gaan van een worst-case situatie.

Wij vinden dat u:

4. de risico's voor de veiligheid van inwoners in en rondom gebouwen volledig in beeld moet hebben;
5. deze veiligheidsrisico's moet toetsen aan de enige veiligheidsnorm, namelijk 10^{-5} ;
6. in uw besluit deze risico's als gevolg van onzekerheden en bandbreedte in voldoende mate moet meewegen;
7. in uw besluit moet aangeven vanaf welk moment de termijn ingaat en eindigt om te voldoen aan de veiligheidsnorm van 10^{-5} ;
8. in uw besluit de voortgang van de versterkingsoperatie moet meewegen.

2.2.3 Veiligheid (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve risico's

Wij constateren dat u in afwijking van de adviezen van de Tcbb en de Mijnraad, niet volledig bent in wat de veiligheidsrisico's zijn met betrekking tot (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve risico's (ketenrisico's). U heeft deze risico's slechts ten dele in beeld gebracht, niet getoetst of niet kunnen toetsen aan risicobeleid hierover en vervolgens niet in uw afweging meegenomen.

De OvV verstaat onder het voorzorgprincipe “de manier van omgaan met onzekerheid: het onderkennen van onzekerheden, daarover communiceren en in samenspraak met de risicodragers en deskundigen zoeken naar manieren van beheersing van het risico”. Dit voorzorgprincipe komt ons inziens onvoldoende tot uiting in het ontwerpbesluit. Hierbij gaat het om de onzekerheden die er zijn voor de volledige bandbreedte van de toegestane productie en binnen de berekeningswijze voor de waterveiligheid, de veiligheid van overige kritische infrastructuur en de veiligheid van de industrie. Weliswaar heeft u een HRA laten opstellen en bent u van plan dit jaarlijks te laten doen, maar de HRA gaat niet over de effecten van gaswinning op kritische (water)infrastructuur en de industrie.

Uit onderzoek blijkt dat de huidige en verwachte effecten van aardbevingen en bodemdaling (door gaswinning) op waterkeringen en kunstwerken op dit moment minimaal te noemen zijn. Niettemin is er nog sprake van grote onzekerheid over de cumulatieve effecten van aardbevingen- en bodemdaling en de risico's die dat mogelijk oplevert voor de waterveiligheid, de veiligheid van overige kritische infrastructuur en de veiligheid van de industrie in de regio Groningen en in de rest van Nederland. Dat u voornemens bent de gaswinning af te bouwen, doet daar niet aan af. U heeft aangekondigd dat u, voordat het instemmingsbesluit wordt genomen, terug komt op de cumulatieve effecten (mede op basis van een advies van het hooglerarenpanel). Wij verwachten dat u de uitkomsten van het onderzoek naar de cumulatieve effecten meeweegt en aangeeft binnen welke termijn u welke maatregelen neemt

Wij volgen overigens Mijnraad niet in haar advies dat niet NAM maar een overheidsorgaan dit onderzoek moet gaan uitvoeren. NAM is als vergunninghouder en uitvoerder van het winningsplan gehouden om risico's in kaart te brengen. Dit geldt ook voor de mogelijke cumulatieve effecten. Voor de Veiligheidsregio Groningen is het in beeld hebben van deze risico's en cumulatieve effecten belangrijke input bij het opstellen van het regionaal risicoprofiel.

Voorts bent u in uw ontwerp-instemmingsbesluit niet ingegaan op ons advies om aanvullend onderzoek uit te laten voeren naar de veiligheid van de waterkeringen indien de bevingcontouren en Probabilistic Seismic Hazard Analysis (PSHA) aanzienlijk wijzigen of verschuiving van de aardbevingsdichtheid op zal treden. U dient voordat u tot een definitief besluit komt uitsluitel te geven of wijziging van bevingcontouren en PSHA te verwachten zijn en indien die mogelijkheid zich voordoet in het instemmingsbesluit NAM te verplichten bij aanzienlijke wijziging van de bevingcontouren en PSHA aanvullend onderzoek te laten doen naar de waterveiligheidsrisico's om daarop mogelijke mitigerende maatregelen te nemen.

U verwijst naar twee rapporten uit 2017 (NAM, *Overzicht Voornaamste Risico's Industriële Installaties, Infrastructuur en waterkeringen*; en het rapport van Antea, *Kwalitatieve risicoanalyse infrastructuur Groningen*). Deze rapporten zijn beschrijvend van aard en geven geen duidelijkheid over welke daadwerkelijke risico's voor onze regio nu aan de orde zijn. U heeft dus niet alle risico's in beeld.

Wij vinden dat u:

9. de risico's voor de veiligheid van inwoners met betrekking tot (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve effecten volledig in beeld moet hebben;
10. een volledig toetsingskader (norm, kader en termijn) voor deze risico's moet hebben om te kunnen toetsen;

11. dat u in uw besluit deze risico's als gevolg van onzekerheden en bandbreedte in voldoende mate moet meewegen;
12. in uw besluit de voortgang van de mitigerende maatregelen moet meewegen.

2.3 Subjectieve veiligheid

2.3.1 Sociale veiligheid, gezondheid, maatschappelijke onrust en grondrechten

Wij hebben in ons advies met nadruk aangegeven dat de veiligheidsrisico's zich niet beperken tot de seismische dreiging (en daaraan verbonden versterking) en tot de risico's met betrekking tot leveringszekerheid.

De impact door de gaswinning heeft geleid, en leidt nog steeds tot grote zorgen over sociale (on)veiligheid, gezondheidseffecten en maatschappelijke onrust. Recent werd bijvoorbeeld uiting gegeven aan maatschappelijke onrust: eind augustus vond in de regio een meerdaagse demonstratie plaats, waarbij 'burgerlijke ongehoorzaamheid' het thema was en werd toegewerkt naar een zitactie van enkele honderden demonstranten uit binnen- en buitenland bij een tankenpark van NAM in Farmsum.

Diverse onderzoeken hebben gevolgen van de gaswinning over het welzijn van onze inwoners laten zien. De OvV publiceerde hierover in 2015 een rapport, waarin o.a. herstel van vertrouwen en inspraak van bewoners van Groningen hierover werd aanbevolen. In 2017 concludeerde de OvV in een opvolging van zijn rapport dat zijn aanbevelingen uit 2015 niet of onvoldoende waren nagekomen. De Kinderombudsman vroeg in 2017 nadrukkelijke aandacht voor de 30.000 kinderen in het gebied en stelde dat er te weinig aandacht is voor de kinderen en jongeren in het aardbevingsgebied³. Uit het onderzoek 'Aardbeving en Gezondheid 2016'⁴ komt naar voren dat meer dan 110.000 inwoners in een huis met aardbevings schade wonen. Het onderzoek legt een directe relatie tussen de gevolgen van de gaswinning en nadelige gevolgen voor de gezondheid. In januari 2018 verscheen het rapport 'Gronings perspectief', waarin verontrustende cijfers werden gepresenteerd over stress-gerelateerde klachten bij 10.000 inwoners van Groningen als direct gevolg van meervoudige schade door bevingen en de afhandeling hiervan⁵. Op 6 juni 2018 is een aanvullend onderzoek van Gronings Perspectief gepubliceerd dat is opgesteld naar aanleiding van de aardbeving in Zeerijp en de maatschappelijke impact heeft onderzocht⁶.

De ABRvS heeft geoordeeld dat u in uw instemmingsbesluit moet beoordelen of, ter bescherming van het recht op leven, het recht op respect voor het privéleven en de woning en het recht op eigendom, (verdere) beperkingen aan de gaswinning moeten worden voorgeschreven. Uw afweging dient blijk te geven van een redelijk evenwicht tussen enerzijds de door die grondrechten beschermde belangen van burgers en anderzijds de betrokken algemene belangen. In de afweging in uw ontwerpbesluit gaat u volledig voorbij aan de fundamentele rechten van de omwonenden, te weten artikel 2 en 8 EVRM en artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM (recht op leven, recht op privéleven en wonen en recht op eigendom). De enkele vaststelling van uw voornemen de gaswinning af te bouwen doet onvoldoende recht aan het bovenstaande oordeel van de ABRvS.

³ Vaste grond gezocht (*kinderen en jongeren in het aardbevingsgebied*), Kinderombudsman, 2017.

⁴ Aardbevingen en Gezondheid 2016, gezondheidsmonitor GGD Groningen en Rijksuniversiteit Groningen, oktober 2017.

⁵ Gevolgen van bodembeweging voor Groningers (*ervaren veiligheid, gezondheid en toekomstperspectief 2016-2017*), Gronings Perspectief, 2018.

⁶ De maatschappelijke impact van de beving van Zeerijp (*ervaren veiligheid, gezondheid en toekomstperspectief*), Gronings Perspectief, 2018.

Tevens gaat u in de afweging in uw ontwerpbesluit volledig voorbij aan de rechten van kinderen. U dient in overeenstemming met het VN-Kinderrechtenverdrag in uw besluit het belang van het kind een eerste overweging te laten zijn. Kinderen hebben ook het recht op leven en op een ongestoorde ontwikkeling (conform artikel 6 van VN-Kinderrechtenverdrag). Deze belangen die tot uitdrukking worden gebracht door de Kinderombudsman in haar rapport 'Vaste grond gezocht'⁷ zijn niet meegewogen in uw afweging, noch heeft u kinderen die in de regio woonachtig zijn, conform artikel 12 van het VN-Kinderrechtenverdrag laten participeren in uw besluitvorming. U dient derhalve in uw afweging heel goed te motiveren dat andere belangen zwaarder wegen dan het belang van de kinderen, die dagelijks te kampen hebben met het gevoel van onveiligheid. Hoe kunt u voorkomen dat u met uw besluit de ontwikkeling van kinderen (conform artikel 6 van het VN-Kinderrechtenverdrag) schaadt?

Gelet hierop hanteert u in uw ontwerpbesluit een te beperkt begrip van veiligheid. U geeft aan dat de impact op sociale (on)veiligheid, gezondheid en maatschappelijke onrust heeft bijgedragen aan uw besluit om de gaswinning af te bouwen. U geeft niet aan wat de gevolgen van dit besluit zijn voor de subjectieve veiligheid en hoe u dat afweegt tegenover andere belangen.

Wij vinden dat u:

13. de gevolgen van gaswinning op subjectieve veiligheid in beeld moet brengen en moet afwegen ten opzichte van andere belangen;
14. in uw afweging duidelijk moet maken in hoeverre u voorkomt dat u artikel 2 en 8 EVRM en artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM schendt;
15. in uw afweging kenbaar het belang van het kind, zoals verwoord in het rapport van de Kinderombudsman, en zoals vereist door artikel 3 van het VN-Kinderrechtenverdrag, moet wegen en duidelijk moet aangeven wanneer en waarom u andere belangen zwaarder vindt wegen.

2.3.2 Schade

De ABRvS heeft in haar uitspraak uitdrukkelijk gesteld dat er aan de motivering van de minister hoge eisen moeten worden gesteld omdat grondrechten op leven (veiligheid), privacy (aantasting van het leefklimaat) en het ongestoord genot van eigendom aan de orde zijn. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat regelingen voor schadevergoeding de nadelige gevolgen wel verzachten. Maar dat deze hier naar aard en schaal dermate groot zijn dat zij een zwaarwegend belang vormen dat in het nadeel van de gaswinning pleit.

U had het ontstaan van schade, het verder beperken van schade en de voortgang van de schadeafhandeling daarom uitdrukkelijk in uw besluitvorming moeten betrekken.

In de motivering van het ontwerpbesluit wordt niet ingegaan op de punten in ons advies die zijn genoemd met betrekking tot schade. U constateert slechts dat de schade de komende jaren zal afnemen, waarbij het aantal schadegevallen onder het verwachte schadeniveau van het winningsplan Groningen gasveld 2016 uitkomt en u onderschrijft de noodzaak van een vlotte afhandeling van de schades.

Schadeafhandeling

U gaat niet in op de huidige situatie waarbij er voorlopig geen zicht is op een vlotte afhandeling.

⁷ De Kinderombudsman, 'Vaste grond gezocht', oktober 2017, <https://www.dekinderombudsman.nl/ul/cms/fck-uploaded/2017.KOM010Vastegrondgezocht.pdf>.

Bovendien is naast voortgang in de afhandeling ook van belang dat de afhandeling op rechtvaardige, onafhankelijke wijze plaatsvindt met de menselijke maat als uitgangspunt. Ook schade aan monumenten wordt door u niet genoemd.

De Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen heeft te kampen met een zeer grote achterstand van zo'n 17.000 schademeldingen. Daarnaast is tot op heden niet inzichtelijk of de Commissie in haar besluitvorming daadwerkelijk ruimhartig is en uit gaat van de menselijke maat.

Het wetsvoorstel dat het tijdelijke besluit Mijnbouwschade zal gaan vervangen regelt vooral formele aspecten en niet de menselijke kant. De procedurele bepalingen lijken lange doorlooptijden en een formalistische benadering van gedupeerden mogelijk te maken. Ook gaat het wetsvoorstel alleen over schadevergoeding in geld, niet over schadevergoeding in natura. Dat laatste blijft privaatrechtelijk van aard.

Nu voorlopig geen zicht is op een vlotte schadeafhandeling en er ook geen zicht is op rechtvaardige en onafhankelijke schadeafhandeling met oog voor de menselijke maat, had u dit moeten mee wegen in uw afweging van het vergunde productievolume. De trage voortgang in de schadeafhandeling heeft ook tot gevolg dat er geen maatregelen worden getroffen om vervolgschade te voorkomen. Daardoor kunnen acuut onveilige situaties ontstaan.

Ontstaan schade

In de aanvulling van het winningsplan van 2 juli 2018 geeft NAM haar prognose over het optreden van schade. Hieruit blijkt duidelijk dat het komende gasjaar een toename van de kans op het optreden van schade wordt verwacht (DS1, DS2 en DS3 schade).

Uit het vorige winningsplan is naar voren gekomen dat het aantal berekende schades geen tred houdt met het aantal van de gemelde schades, dat vele malen hoger is. Daarnaast is dit rapport door geen van de adviseurs inhoudelijk beoordeeld. Wij gaan er derhalve vanuit dat de berekeningen een onderschatting geven, maar wel aantonen dat er een toename van schades in het komende gasjaar te verwachten is (in lijn met de toename van de seismiciteit).

Daar komt nog bij dat in het ontwerpbesluit vergunde niveau een hogere seismiciteit levert als wordt uitgegaan van een gemiddeld temperatuurverloop en ook hogere productieniveaus mogelijk maakt die een aanzienlijke stijging van de seismiciteit en daarmee kans op bevingen en schades met zich meebrengt.

Wij vinden dat u:

16. moet aangeven hoe u voorkomt dat schade optreedt en wat u aanvaardbaar vindt;
17. de opgetreden en verwachte schades (in aard en omvang) en de afhandeling daarvan als zwaarwegend belang moet afwegen bij uw besluit net als het ontstaan van onveilige situaties omdat geen (tijdige) schadebeperkende maatregelen worden getroffen;
18. de bescherming van de grondrechten, expliciet en transparant, zo dient te betrekken in uw afweging dat dit leidt tot een veilig en verantwoord niveau van gaswinning;
19. in uw definitieve besluit alsnog expliciet, inzichtelijk en navolgbaar dient te maken welke afweging u maakt ten aanzien van de effecten van de gaswinning.

3. Productie en seismiciteit

De veiligheidsrisico's voor onze inwoners als gevolg van de aardbevingen worden bepaald door de verwachte ontwikkeling van de seismiciteit voor het komende jaar. De seismiciteit is vervolgens weer afhankelijk van het uiteindelijke productieniveau en de productieverdeling.

3.1 Productieniveau

U geeft in uw ontwerpbesluit aan dat u de productiehoeveelheid vaststelt op 19,4 miljard m³ bij een jaar met een gemiddeld temperatuurprofiel, waarbij u de nodige flexibiliteit geeft om altijd aan de leveringszekerheid te voldoen. De uiteindelijke gasproductie voor het komende jaar is daarmee afhankelijk van de volgende variabelen:

- Het jaarlijks temperatuurverloop;
- De stikstofinzet;
- Onvoorziene omstandigheden.

Gelet op de temperatuurafhankelijkheid en de afhankelijkheid van de beschikbare inzet van stikstof-conversiecapaciteit is het onontbeerlijk nu inzicht te hebben in de te gebruiken graaddagenformule en de mogelijk stikstof-inzet-afhankelijkheid van deze formule, om zicht te krijgen op de bandbreedte van de hoeveelheid gas, die gewonnen moet worden.

In het ontwerpbesluit ontbreekt de graaddagenformule en ook het zicht op de stikstof-inzet-afhankelijkheid van deze formule. Hiermee is onduidelijk of de veiligheidsrisico's bij een onvoorzien lage inzet van stikstof-conversiecapaciteit en een gelijktijdig extreem koud jaar voor u acceptabel zijn. Dit zien wij als een grote tekortkoming.

Mocht nu de stikstof-inzet van Wieringermeer en Ommen, de base-load locaties, substantieel onder de 92,5 % geraken, dan voorziet artikel 2, derde lid, in een theoretische ongelimiteerde toename van de gasproductie uit het Groningenveld; er staat dat de in het eerste lid aangegeven gasproductie naar rato wordt verhoogd bij een lagere stikstof-inzet dan 92,5 %.

Dit is dus naar ons inzicht iets anders dan de zogenaamde "strikte begrenzing" van de gaswinning, die u in uw toelichting noemt.

Wij zijn van mening dat er gelet op de onzekerheid van de risico's in een dergelijke hierboven omschreven situatie in artikel 2 een limiet wat betreft de gaswinning moet worden aangebracht.

In de voorgaande instemmingsbesluiten van 30 september 2016 en 24 mei 2017 was er sprake van een gelimiteerde gasproductie.

In ons advies hebben wij aangegeven dat u als minister sturing op GTS en GasTerra moet hebben om te bewerkstelligen dat beide commerciële organisaties uitvoering geven aan het uitgangspunt "niet meer dan nodig winnen". In uw toelichting geeft u aan dat dit niet in het instemmingsbesluit thuis hoort en dat u een voorstel voor wijziging van de Mijnbouwwet en Gaswet in voorbereiding hebt. U geeft hierbij echter niet aan dat u de door ons aangegeven sturing hieraan zult toevoegen. Om de gaswinning zo spoedig mogelijk naar beneden te brengen is dit een voorwaarde. U kunt dus niet voor dit en toekomstige besluiten maximaal sturen op "niet meer dan nodig winnen". Ook de Mijnsraad heeft u op dit punt geadviseerd om 'rond' het huidige instemmingsbesluit te preciseren welk instrumentarium onder de huidige Mijnbouwwet en Gaswet u heeft om GTS en GasTerra aanwijzingen te geven.

Wij betwijfelen ook of GTS (voldoende) bevoegdheden heeft om GasTerra aanwijzingen te geven zoals u voorschrijft in artikel 2, lid 5 van uw ontwerpbesluit. In ieder geval is onduidelijk wie (U, NAM, GTS, GasTerra?) uiteindelijk bevoegd is om te beslissen over het productievolume en/of de productieverdeling. Evenmin is duidelijk welke criteria daarvoor gelden en welke rechtsbescherming wij en burgers hebben indien besloten wordt de productie binnen de marges van dit instemmingsbesluit (fors) te verhogen.

Op basis van de oude graaddagenformule en informatie uit GTS rapporten komen we tot de volgende inschatting voor de bandbreedte aan gasproductie (in miljard Nm³ per jaar).

| Variabelen | gemiddeld | Warm | Koud |
|---|-----------|------|------|
| Basispad kabinet | 19,4 | 15,7 | 25,7 |
| Lagere stikstofinzet 85%* | +1,2 | +1,1 | +1,1 |
| Onvoorzien | +1,5 | +1,5 | +1,5 |
| Totaal productie | 22,1 | 18,3 | 28,3 |
| *in principe is een lagere stikstofinzet met dit besluit mogelijk en daarmee een hogere productie | | | |

Uit de aanvulling op het winningsplan van NAM blijkt dat bij een productie van 19,4 miljard m³ de verwachte seismiciteit in de regio enigszins toeneemt ten opzichte van vorig jaar (maximale grondversnelling van 0,16g naar 0,17g). Bij een productie van 25,7 miljard m³ (koud jaar) is een duidelijke toename van de seismiciteit te verwachten (figuur 4.2). Hierbij valt tevens op dat de toename van de dreiging niet overal gelijkmatig verloopt (figuur 4.8a). Voor een warm jaar (15,7 miljard m³) neemt de seismische dreiging af.

In de aanvulling op het winningsplan zijn geen hogere productieniveaus doorgerekend zodat onduidelijk is wat de dreiging is bij de maximaal door de minister toegestane niveaus. Dat is in strijd met de uitspraak van de ABRvS, op grond waarvan u gezien de enorme impact van de gaswinning bij dergelijke onzekerheden moet uitgaan van een worst-case situatie.

Wij vinden dat u:

20. duidelijkheid moet bieden over de bandbreedte van de toegestane productie;
21. de bovengrens van deze bandbreedte in een voorschrift bij het instemmingsbesluit moet limiteren;
22. risicobeoordelingen moet doorrekenen en baseren op de worst case situatie (bijvoorbeeld koud jaar en weinig stikstof);
23. dit besluit alleen kan nemen als voldoende geborgd is dat GTS en GasTerra kunnen worden gehouden aan minimaliseren van de gaswinning uit Groningenveld;
24. inzicht moet geven in de verwachte seismische dreiging voor het maximale toegestane productieniveau en dit moet betrekken in uw afweging over de subjectieve en objectieve veiligheid.

3.2 Productieverdeling

U geeft in uw toelichting aan dat u voorschriften heeft opgenomen aan de productieverdeling en productief fluctuaties om de nadelige gevolgen van de gaswinning zoveel mogelijk te beperken. Wij zien de voorschriften over productieverdeling echter niet terug in uw besluit. U geeft wel in de

toelichting uw voorkeur aan voor de in NAM genoemde productie-inzet 1 omdat dit tot een lagere seismiciteit zou leiden dan productie-inzet 2.

SodM heeft geen advies hierover gegeven omdat zij de berekeningswijze van NAM onvoldoende vindt om te bepalen welke productiestrategie tot de laagste seismiciteit leidt. Zij heeft daarom aan NAM verzocht om een nieuwe berekening te maken en geven aan dat zij later met een advies komen.

Een andere productieverdeling levert een andere dreigingskaart op en nog veel relevanter bij dit besluit daarmee ook een ander risicobeeld en verwachtingswaarde. Wij lezen in het rapport van NAM van december 2017⁸ over deze productieverdeling dat hierdoor verschillen in het risicobeeld kunnen optreden met een variatie van 15%. Bij de verlaging van de seismiciteit heeft NAM in dit rapport laten zien dat dat op verschillende manieren kan. Zo kan gestuurd worden op zo min mogelijk overlast (een zo laag mogelijk aantal bevingen), of een zo laag mogelijke maximale grondversnelling of op een zo laag mogelijk totaal risico.

In het winningsplan is uitgegaan van een bepaalde productieverdeling. Daarnaast heeft NAM in haar operationele strategie een tweetal varianten doorgerekend. Wij kunnen op dit moment niet goed beoordelen welke productieverdeling met uw besluit wordt vastgelegd, mede gelet op het nog te ontvangen advies van het SodM. Afhankelijk van de productieverdeling zal het zwaartepunt van de seismiciteit (i.e. de ruimtelijke verdeling) op een andere plek liggen. De uitkomsten zullen daarom afhankelijk zijn van de lokale seismiciteit in relatie tot de lokale bevolkingsdichtheid.

Wij vinden dat u:

25. in uw voorwaarden moet opnemen welke productiestrategie wordt ingezet en dit adequaat moet onderbouwen;
26. inzicht dient te verschaffen over de seismiciteit en de effecten van deze productieverdeling voor de bandbreedte van de toegestane productie daarbij uitgaande van de maximale bandbreedtes en worst-case scenario;
27. in uw keuze voor de productieverdeling voldoende moet toelichten wat dit voor de objectieve en subjectieve veiligheidsrisico's betekent waarbij ook de lokale verschillen aan de orde moeten komen.

⁸ Optimisation of the Production Distribution over the Groningen Field tot reduce Seismicity, dec 2017, NAM B.V.

4. Onzekerheden en overige omissies

Wij constateren dat er documenten en informatie ontbreken in uw ontwerpbesluit. Het ontwerpbesluit is daarmee onzorgvuldig tot stand gekomen. Bovendien kan er niet volledig gebruik worden gemaakt van rechtsmiddelen omdat we pas in een later stadium (bekendmaking definitief besluit) kennis kunnen nemen van de ontbrekende zaken.

4.1 Ontbrekende zaken

U geeft in uw ontwerpbesluit aan dat nog niet alle documenten en informatie beschikbaar zijn. Wij komen tot de volgende niet-limitatieve opsomming van ontbrekende zaken:

- graaddagen en stikstofafhankelijke formule;
- uitvoering van bouwkundig versterken (verduidelijking vaststelling precieze aantal gebouwen en de wijze van versterking);
- de optimalisatie van de productieverdeling met behulp van de NAM-modelversie V5, zoals SodM heeft opgedragen in haar brief van 20 februari 2018;
- de inmiddels geactualiseerde versie van het Meet- en Regelprotocol-2018, zoals SodM in haar brief van 30 juli 2017 aan u heeft geadviseerd en zoals door u in uw brief van 2 oktober 2017 aan NAM is opgedragen;
- separaat advies van Hooglerarenpanel over cumulatieve effecten bij impact van bevingen op infrastructuur.

Volledigheid van het winningsplan-2016-2018.

Wij betwijfelen sterk of de nu gepresenteerde stukken, waarop u uw ontwerpbesluit baseert, wel compleet zijn in het licht van de Mijnbouwwet. NAM heeft aanvullingen gedaan op het winningsplan 2016 waarbij bijvoorbeeld heel hoofdstuk 5 van het Winningsplan 2016 is komen te vervallen. Het is voor ons niet meer overzichtelijk wat nu nog geldt en wat niet.

4.2 Omgaan met onzekerheden

De ABRvS was in november 2017 van mening dat er onvoldoende kennis was over de risico's voor personen. Bovendien constateerde de ABRvS dat het risico vervolgens niets zegt over de aanvaardbaarheid ervan. Zeker als het gaat om aannames, onzekerheden en bandbreedtes. De ABRvS ziet aannames als alternatief voor het feitelijk weten en stelt dat in de aannames de risicobeoordeling dan moet worden gebaseerd op marges of worst-case situatie.

Wij constateren dat ook nu nog onvoldoende kennis is over alle veiligheidsrisico's. U geeft in uw ontwerpbesluit aan dat, naar uw mening, de veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen aanvaardbaar zijn.

De uitkomst van risicoberekeningen is afhankelijk van de volgende onzekerheden of marges:

- Onzekerheden binnen de gehanteerde modellen/beoordelingskaders;
- Onzekerheid over het definitief productieniveau;
- Onzekerheid over de productieverdeling.

U geeft aan dat u bij de risicoberekening uitgaat van de verwachtingswaarde. SodM pleit er juist voor om zolang de onzekerheden nog zo groot zijn uit te gaan van de in de berekeningen aangegeven onzekerheidsmarge (P90) bij de beoordeling van de risico's. De Mijnraad geeft aan dat de onzekerheden over het productieniveau en de verdeling niet op die manier mogen worden verdisconteerd. Dat laat onverlet dat binnen de berekeningen (bijvoorbeeld HRA, NPR, industrie, waterkeringen) nog diverse onzekerheden bestaan. Dat deze onzekerheden groot zijn laat de berekening van het veiligheidsrisico in en rondom gebouwen zien. Hierbij is de bandbreedte van de onzekerheden binnen de berekeningen in beeld gebracht: de verwachtingswaarde van het aantal gebouwen dat niet voldoet aan de veiligheidsnorm bedraagt 1500 gebouwen terwijl de onzekerheidsmarge zoals voorgesteld en onderbouwd door SodM op een aantal van 7.200 gebouwen uitkomt. Dat laat zien dat in de meest "zekere" berekening de onzekerheidsmarge nog enorm groot is.

U geeft tevens niet aan op basis van welk productieniveau verwachtingswaarden moet worden berekend. Op dit moment zijn deze verwachtingswaarden alleen bekend van de veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen. Daarbij heeft NAM per productieniveau (warm, koud en gemiddeld temperatuurverloop) een verwachtingswaarde berekend. Er is in dit verband verder geen risicoberekening uitgevoerd voor de in uw besluit toegestane maximale productie zodat hiervan de verwachtingswaarde noch de onzekerheidsmarge (P90) bekend is.

In uw ontwerpbesluit geeft u aan dat zowel SodM als Mijnraad in hun advies een onzekerheidsmarge toepassen. Maar u geeft ook aan dat zij dat doen vanuit verschillende gedachten. Vervolgens schrijft u dat u de keuze van de Mijnraad navolgbaar vindt en deze volgt. In het ontwerpbesluit staat echter niet waarom u deze keuze navolgbaar vindt en wat er niet-navolgbaar is aan de toepassing waarvoor SodM kiest. Vervolgens schrijft u dat de onzekerheidsmarge daarmee niet bedoeld is als een de-facto verhoging van de veiligheidsnorm, maar deel uit maakt van uw brede veiligheidsbeleid. Wij kunnen uit de tekst van het ontwerpbesluit niet opmaken wat u hiermee bedoelt. Het wel of niet toepassen van dergelijke marges kan echter voor veel woningeigenaren bepalend zijn. Het bepaalt of een pand wel of niet aan de veiligheidsnorm voldoet. Daarmee is het van belang dat hier een goede en navolgbare afweging wordt gemaakt.

Wij vinden dat u:

28. onvoldoende rekening houdt met onzekerheden, bandbreedtes en marges in uw besluit;
29. duidelijkheid moet bieden over productieverdeling, de bandbreedte van de toegestane winning en de onzekerheidsmarges binnen de modellen zelf, en de effecten daarvan op subjectieve en objectieve veiligheid.

4.3 Continuïteit in onderzoeken

SodM geeft in haar advies over de versterking van juni 2018 aan dat nog steeds niet alle bekende onzekerheden volledig en consistent worden meegenomen in de modellen die NAM hanteert. Daarnaast zijn de keuzes in de gebruikte modellentrein niet volledig beschreven. Deze keuzes brengen daarmee onzekerheid met zich mee die nu niet is te definiëren. Deze bekende en onbekende onzekerheden kunnen zowel tot een onderschatting als een overschatting van de berekeningen leiden. SodM concludeert dat de modellentrein nog niet voldoende robuust is. TNO is bezig de modellentrein van NAM na te bouwen.

Echter wij zien geen enkele garantie dat op korte termijn het noodzakelijke onderzoek en de verbeteringen door gaan. Zeker met de toezegging van u dat NAM op afstand komt zal de drijfveer om haar uitgebreide onderzoeksprogramma in de lucht te houden, afnemen. Het onderzoeksprogramma van NAM gaat hierbij verder dan alleen de verbetering van de modellentrein. Wij pleiten al jaren in onze zienswijze voor onafhankelijkheid in het onderzoek. Het is daarom van belang dat bij de ingezette transitie de kennis en kunde (zie SDAP van NAM) niet verloren gaat. Wij vinden daarom dat u zorg moet dragen dat een onafhankelijke partij het onderzoeksprogramma van NAM gaat overnemen. Dit mag echter niet ten koste gaan van de continuïteit in de nu nog noodzakelijke verbeteringen.

Wij vinden dat u:

30. in uw instemmingsbesluit duidelijkheid moet bieden over de continuïteit van de noodzakelijke onderzoeken;
31. hiertoe voorwaarden in uw besluit dient op te nemen;
32. voldoende concreet moet aangeven wat het toekomstige perspectief is in de verbetering van de lopende onderzoeken en de ondernomen stappen om alle onderzoeksprogramma's onafhankelijk te kunnen laten uitvoeren.

4.4 Meet en Regelprotocol en HRA

Het Meet- en Regelprotocol (MRP) is in 2016 separaat van het Winningsplan 2016 door NAM ingediend. Wij concluderen dat dit ten behoeve van de besluitvorming in 2018 in stand is gebleven. Volgens SodM geldt het MRP als invulling van de zorgplicht op schade en risico's. Het vormt een essentieel sturingselement voor de beheersing van de seismische risico's als gevolg van de gasproductie uit het Groningenveld. NAM gebruikt het MRP ook om de meetgegevens te toetsen aan de diverse modellen en daarmee de modellen te kunnen verbeteren. Het MRP is dan ook meer dan het, in de Mijnbouwwet vereiste, meetplan.

Dit onderschrijven wij in zijn algemeenheid en in het bijzonder wanneer het gaat om onverwachte seismische ontwikkelingen, die nopen tot ingrijpen. Door de openbare rapportages ontstaat hierover ook meer transparantie.

Het lijkt ons onontkoombaar dat gelet op alle ontwikkelingen ook de verschillende signaalparameters en hun respectievelijke drempelwaarden in een nieuw licht worden gezien en mogelijk worden aangepast. Het betreft hier dan ook signaalparameters voor schade. Over de aanpassing van signaalparameters is in het ontwerpbesluit geen informatie opgenomen.

Uitsluitend een verplichting tot het rapporteren (art. 5 van het ontwerpbesluit) lijkt ons een onvoldoende invulling van het volledig benutten van het MRP, zoals ook de Tcbb in haar advies van 10 juli 2018 u heeft geadviseerd.

Wij verzoeken u nadrukkelijk bij de aanpassing betrokken te worden.

In de nota naar aanleiding van het verslag van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat, d.d. 22 juni 2018 over het wetsvoorstel minimaliseren gaswinning Groningen, geeft u aan dat de grondslag voor een MRP in de Mijnbouwwet ligt verankerd en dat de nadere uitwerking van een dergelijk protocol in een ministeriële regeling (de Mijnbouwregeling) zal moeten plaatsvinden. Tot op heden heeft deze nadere uitwerking in de Mijnbouwregelgeving nog niet plaatsgevonden en

daarom zijn wij van mening dat ongeacht de planning van deze regelgevingswijziging ook in het instemmingsbesluit een goede borging van het gebruik van het meest actuele MRP moet worden opgenomen.

Daarnaast is er op dit moment geen voorwaarde opgenomen om de HRA halfjaarlijks uit te voeren. Door dit halfjaarlijks te doen, bijvoorbeeld in maart en september, ontstaat direct na de winterperiode inzicht van de effecten als gevolg van een eventuele koude winter en vlak voor het nemen van het nieuwe besluit inzicht over de verwachte effecten voor het komende gasjaar.

Wij vinden dat u:

33. in uw instemmingsbesluit het gebruik door NAM van het meest actuele Meet- en Regelprotocol helder en adequaat moet borgen;
34. in uw instemmingsbesluit de jaarlijkse actualisatie van het Meet- en Regelprotocol moet opleggen;
35. aan uw instemmingsbesluit voorwaarden moet verbinden om halfjaarlijks een analyse van de seismiciteit en de effecten (HRA) uit te voeren.



Johan Modestreet 6
postbus 175 . 9670 AD Winschoten
T(0597)48 20 00 . info@gemeente-oldambt.nl
www.gemeente-oldambt.nl



ADVIES AAN MINISTER ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

VOOR HET INSTEMMINGSBESLUIT 2018

GRONINGENVELD

Gemeente Oldambt, 24 juli 2018

INHOUDSOPGAVE

| | | |
|-----|---|----|
| 1. | INLEIDING | 3 |
| 2. | ONZEKERHEDEN | 4 |
| 3. | SEISMICITEIT | 5 |
| 4. | PRODUCTIEVOLUME..... | 6 |
| | <i>Voortgang reductie</i> | 6 |
| | <i>Operationele strategie NAM</i> | 6 |
| | <i>Plan B</i> | 6 |
| | <i>Rol Gasterra</i> | 7 |
| | <i>Gasoplag Norg</i> | 7 |
| | <i>Onderzoeken</i> | 8 |
| 5. | LEVERINGSZEKERHEID | 10 |
| | <i>Navolgbaar en transparant</i> | 10 |
| | <i>Belangenafweging</i> | 10 |
| 6. | VERSTERKING | 12 |
| 7. | SCHADE..... | 16 |
| 8. | IMPACT OP SOCIALE VEILIGHEID, GEZONDHEID EN MAATSCHAPPELIJKE ONRUST | 18 |
| 9. | REGIONALE ECONOMISCHE IMPACT..... | 20 |
| 10. | FYSIEKE EFFECTEN OP INDUSTRIE EN KRITISCHE INFRASTRUCTUUR..... | 21 |
| | <i>Effecten op industrie</i> | 21 |
| | <i>Effecten op (water)infrastructuur</i> | 21 |
| | <i>Effecten overige kritische infrastructuur en onderlinge afhankelijkheden</i> | 22 |
| 11. | MEET- EN REGELPROTOCOL (MRP) | 23 |

1. INLEIDING

U heeft ons op 13 juni 2018 gevraagd advies uit te brengen voor het door u te nemen (ontwerp)instemmingsbesluit voor het gasjaar 2018/2019. Wij hebben samen met de overheden in de regio hiertoe de door u verstrekte documenten beoordeeld en zijn tot voorliggend advies gekomen. Wij verwachten met dit advies een goede bijdrage te leveren aan het door u te nemen instemmingsbesluit en daarmee aan de door u ingezette lijn om de gaswinning zo snel mogelijk terug te brengen naar nul.

Wij hebben ons advies gebaseerd op onderstaande documenten:

- Het addendum op het Hazard and Risk Assessment van NAM (HRA) van 2017. Dit addendum is verwoord in het rapport 'Seismic Risk Assessment for Production Scenario Basispad Kabinet for the Groningenfield';
- De 'operationele strategie' van NAM verwoord in 'Bouwstenen voor Operationele Strategie Groningenveld 2018/2019';
- Het advies van de Mijnraad van 2 juli 2018;
- De hieronder liggende rapporten van SodM, KNMI, TNO, NEN en een panel van onafhankelijke hoogleraren;
- Het advies van de Technische commissie bodembeweging (Tcbb) van 10 juli 2018.

In tegenstelling tot hetgeen in de brief van 13 juni 2018 is aangekondigd hebben wij het advies van SodM op de HRA van NAM en de operationele strategie niet tijdig ontvangen waardoor wij dit advies niet hebben kunnen betrekken bij ons advies voor het instemmingsbesluit. Indien het advies van SodM nadien nog aanleiding mocht geven zullen wij de inhoud hiervan betrekken wij onze eventueel uit te brengen zienswijze op het ontwerp-instemmingsbesluit.

Het is belangrijk te benadrukken dat ons advies niet gebaseerd is op een geheel nieuw winningsplan van NAM. Op deze manier hebben wij niet kunnen beoordelen of NAM aan alle onderdelen die de Mijnbouwwet oplegt aandacht heeft besteed.

Voorliggend advies borduurt voort op ons advies van 2016, maar heeft gelet op het besluit van het kabinet om de winning zo spoedig mogelijk terug te brengen naar nul een ander karakter gekregen, waarmee het een opzichzelfstaand document is.

2. ONZEKERHEDEN

Een van de aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) uit 2015¹ is transparant te zijn in de communicatie met burgers over de onzekerheden. Dit betekent te expliciteren en te motiveren welke plaats onzekerheid krijgt in de besluitvorming over de exploratie en exploitatie van delfstoffen. De OvV geeft in zijn rapport van 2017, waarin het opvolgen van de aanbevelingen uit 2015 zijn getoetst aan, dat partijen in de afgelopen jaren meer openheid hebben geboden over de relatie tussen gaswinning en seismiciteit, maar dat zowel het ministerie van EZK als NAM worstelt met het centraal stellen van de onzekerheid in de dialoog met burgers.

Wij constateren voor de winning in het gasjaar 2018/2019 een aantal essentiële onzekerheden:

- De onzekerheid over de snelheid van de afbouw van de gaswinning.
Met name de realisatie van de stikstoffabriek en de omschakeling van de grootverbruikers van laag- naar hoogcalorisch gas zijn nog niet zeker. Het moment van het daadwerkelijk produceren van stikstof vormt voor de afbouw van de winning een cruciaal onderdeel.
- De onzekerheden over het jaarlijks temperatuurverloop.
Voorafgaand aan het desbetreffende gasjaar is alleen de bandbreedte bekend van de mogelijke productie. Uit de operationele strategie blijkt dat voor een deel van de temperatuurprofielen de gaswinning met grote fluctuaties gepaard kan gaan. Deze fluctuaties zouden een lokale verhoging van de seismiciteit kunnen veroorzaken.
- De onzekerheid over de maximale magnitude en grondversnellingen.
De onzekerheden in de maximale magnitude zijn nog erg groot. Ook de berekening naar de grondversnelling kent nog relatief grote onzekerheden. De bandbreedte in deze onzekerheden zijn maar beperkt gerapporteerd.
- De onzekerheid over het aantal te versterken gebouwen.
NAM rapporteert in haar aanvulling op het winningsplan 2016 de grafieken van overschrijding van het aantal gebouwen met een IR^2 van 10^{-5} . Ook deze bandbreedte is nog vrij groot (bijvoorbeeld in 2019 tussen 0 en 7200 panden beneden $IR 10^{-5}$ (P90)). Uit de adviezen over versterking en veiligheid van de Mijnraad van 2 juli 2018 e.a.³ blijkt dat de experts verschillend met deze onzekerheden in de eindberekening van de te versterken gebouwen omgaan. Daarnaast zien we dat niet alle onzekerheden zijn doorgerekend (bijvoorbeeld bij een ander traject gasafbouw) dan wel voldoende door te rekenen zijn (bijvoorbeeld bij optreden van fluctuaties).

Wij adviseren u:

1. In uw instemmingsbesluit voldoende invulling en toelichting te geven over en op de bovengenoemde onzekerheden zoals geadviseerd door de OvV.

¹ rapport 'Aardbevingsrisico's in Groningen', februari 2015 en maart 2017

² Individual Risk

³ Rapport SodM 27 juni 2018, rapport TNO 27 juni 2018, rapport NEN 28 juni 2018, rapport KNMI 15 juni 2018, rapport panel van hoogleraren 27 juni 2018.

3. SEISMICITEIT

U heeft aan NAM gevraagd om een aanvulling op het winningsplan in te dienen voor de SRA⁴ op basis van de voorgenomen gas-afbouw door het kabinet. NAM doet dit aan de hand van de diverse modellen die zij in het afgelopen jaar verder heeft ontwikkeld.

Deze aanvulling geeft zicht op de ontwikkeling van de seismiciteit in de vorm van de pga-kaarten, de kans op overschrijding van een bepaalde magnitude en het aantal bevingen.

Wij zien dat de seismiciteit het komende jaar weer iets zal stijgen en pas na 2022 significant daalt. Daarnaast blijkt uit tabel 4.1 van de aanvulling op het winningsplan op pag. 43 dat de kans op een zeer zware beving tot 2022 in ieder geval gelijk blijft. In deze tabel noch in de tekst blijken de onzekerheidsmarges rondom deze kansberekening. Wel kunnen we uit figuur 4-1 van hetzelfde rapport van NAM (pag. 42, Seismic Activity Rate) aflezen dat als we de door NAM gegeven onzekerheidsmarge hanteren het ook mogelijk is dat de seismiciteit, en daarmee de kans op een zware beving tot 2028 hetzelfde kan blijven.

De onzekerheidsmarges zijn ook niet zichtbaar gemaakt in de door de NAM berekende grondversnellingskaarten (pga-kaarten).

Wij vinden van het belang dat deze onzekerheden ook goed zichtbaar gemaakt worden en niet alleen in het eindresultaat van de te versterken gebouwen en/of het optreden van schade. De seismiciteit beïnvloedt niet alleen de veiligheid maar ook de veiligheidsbeleving en de sociale en economische impact. We verzoeken u dan ook dringend om dit te laten verduidelijken ten behoeve van uw besluit.

Wij adviseren u:

2. De onzekerheden rondom de jaarlijkse kans op zwaardere bevingen en de grondversnellingskaarten inzichtelijk te maken.
3. Deze onzekerheden over de seismiciteit in voldoende mate te laten meewegen en te expliciteren en motiveren in uw te nemen besluit.
4. Alle mogelijke maatregelen te nemen om ook het komende jaar de seismiciteit zo laag mogelijk te houden.

⁴ Seismic Risk Assessment

4. PRODUCTIEVOLUME

Wij ondersteunen uw besluit van 29 maart 2018 om de gaswinning zo spoedig mogelijk terug te brengen naar nul. Wij zijn van mening dat u, in het zeer ambitieuze tijdpad dat u doorloopt om naar nul te komen, aandacht moet besteden aan een aantal punten en deze in voorwaardelijke sfeer in uw instemmingsbesluit moet vastleggen.

Voortgang reductie

Om daadwerkelijk tot nul te komen moeten op veel fronten maatregelen worden genomen die vragen om participatie door vele partijen die ieder afhankelijk zijn van het Groningengas en dus een risico vormen voor het welslagen van de operatie. Vanwege de onzekerheden die hiermee gepaard gaan is een stringente monitoring en een zeer frequente rapportage over de voortgang van de verschillende trajecten naar ons inzicht noodzakelijk. Wij roepen u hiertoe dringend op.

Operationele strategie NAM

Uw instemmingsbesluit en (straks) de vaststelling van de operationele strategie richten zich tot NAM. Uit het wettelijk systeem (zoals beschreven in hoofdstuk 3 van de operationele strategie) zijn het echter met name Gasunie Transport Services (GTS) en GasTerra die de productie en inzet van het Groningenveld (gaan) bepalen. Het is ons niet helder op basis van welke bevoegdheden en welke criteria GTS en GasTerra beslissingen nemen over de inzet van andere middelen en/of de inzet van de gasopslagen in Norg en Alkmaar die moeten leiden tot minder/geen winning uit het Groningenveld.

De operationele strategie van NAM moet beschouwd worden als het productievoorstel van NAM op basis van het door GTS aangeleverde geprognoseerde vraagvolume voor dat gasjaar. Deze strategie behelst naar ons inzicht terecht het zogenaamde "Groningen-systeem", inhoudende het Groningenveld, de Ondergrondse Gasopslag (UGS) Norg en de Peak Gas Installation (PGI) Alkmaar. In de operationele strategie wordt door NAM de PGI Alkmaar verder niet kwantitatief in beschouwing genomen. Wij kunnen nu niet inschatten wat dit voor effecten heeft gehad in de berekeningen. Wij vragen u dit inzichtelijk te laten maken door NAM. Dit wordt ondersteund door de Tcbb in haar advies van 10 juli 2018⁵. Zij stelt dat naar hun mening de opslagfaciliteiten Norg en Alkmaar integraal meegenomen moeten worden in de productiescenario's en het winningsplan voor het Groningenveld.

In de operationele strategie wordt voorgesteld om de Loppersum-clusters te sluiten. Wij kunnen ons echter voorstellen dat in het kader van energietransitie de putten ook op een andere wijze ingezet kunnen worden. Wij adviseren u om NAM inzicht te laten geven in de kosten die gemoeid gaan met het verlaten en verwijderen van deze clusters en de hierop volgende clusters. Op grond van de Mijnbouwwet zou hierover een opgaaf van kosten in het winningsplan opgenomen moeten worden.

Plan B

Wij onderkennen dat mede door de voorgestane wijzigingen van de Mijnbouwwet en de Gaswet er na het gasjaar 2018-2019 een jaarlijkse herijking van de vraag naar Groningengas en het aanbod van

⁵ Tcbb-advies inzake adviesverzoek verzoek tot aanpassing op winningsplan Groningenveld d.d. 10 juli 2018, TCBB/18174443.

andersoortig laagcalorisch gas zal moeten plaatsvinden. Hierbij wordt dan tevens de impact op het verwachte risico voor bewoners berekend. Een proces waarbij ook wij betrokken moeten worden en de gelegenheid moeten krijgen onze invloed aan te wenden.

Wij missen in uw afbouwplan een plan B wat ons inzicht geeft in wat de effecten op het winnen van Groningengas zijn wanneer de geplande reductie niet volgens plan verloopt. Daarom is het nodig dat door NAM scenario's in beeld worden gebracht over de impact van een tegenvallend tempo van reductie van de hierboven genoemde vraag en aanbod en ook van een tegenvallend volume van deze twee grootheden. Deze twee mogelijke tegenvallers, afzonderlijk dan wel in samenhang, hebben naar ons inzicht een (zeer) grote impact op, in het bijzonder, het aantal gebouwen dat niet veilig is en daarmee dus een grote invloed op de nog te realiseren versterkingen.

Rol Gasterra

In de strategie wordt door NAM aangegeven dat het vraagvolume aan Groningengas in zeer belangrijke mate bepaald wordt door Gasterra en dat dus Gasterra door zijn inkoop en verkoop van (laagcalorisch) gas een sleutelpositie inneemt in het mogelijk kunnen realiseren van deze noodzakelijke steeds verminderende jaervolumes per afzonderlijk gasjaar. Wij onderschrijven deze stellingname. GasTerra is een commerciële marktpartij en wij vragen u ons aan te geven welke invloed de minister (of GTS) kan aanwenden om GasTerra te bewegen gasopslagen en in- en verkoop zodanig in te zetten, dat zij leiden tot een minimale en vlakke productie uit het Groningenveld. Het lijkt ons dan ook onontkoombaar en noodzakelijk dat u Gasterra dwingende sturing geeft wat betreft de vermindering van de vraag naar Groningengas in zowel binnen- als buitenland. Daarnaast moet u naar onze mening sturing geven op het verwerven van hoogcalorische gasstromen op de markt, waarbij de conversie door GTS naar laagcalorisch gas zo efficiënt mogelijk wordt ingevuld, met andere woorden met zo min mogelijk kuubs stikstof zoveel mogelijk kuubs laagcalorisch gas van Groningen-kwaliteit (laten) maken. Dit zou het inkoop-doel van Gasterra moeten zijn. Vervolgens moet dit ook transparant en inzichtelijk zijn voor overheden en inwoners.

Gasopslag Norg

Uit de operationele strategie van NAM blijkt naar ons inzicht ook dat de ondergrondse gasopslag (UGS) Norg een belangrijke rol speelt in het kunnen verminderen van de fluctuaties per regionaal cluster van het Groningenveld. Deze regionale gasproductie vanuit het Groningenveld is door u begrensd in uw "Verwachtingenbrief" van 2 mei 2018 per cluster en wordt door NAM beschreven in haar operationele strategie (par. 2.1, uitgangspunten).

Het verminderen van de regionale fluctuaties heeft naar ons inzicht een positief effect op de verwachte seismiciteit. Zo blijkt ook uit het rapport van NAM van december 2017⁶, het advies van het SodM van 1 februari 2018 over de Zeerijpbeving en de operationele strategie van NAM van juni 2018.

In lijn met het advies van de Mijnraad van 5 december 2017⁷ zijn ook wij van mening dat de lopende procedures over de opslag Norg nu zo spoedig mogelijk moeten worden afgerond in samenhang met én parallel aan het nu door u te nemen instemmingsbesluit op het winningsplan 2016 (inclusief aanvullingen voor 2018).

⁶ Optimalisation of the Production Distribution over the Groningen field to reduce Seismicity (hfdst. 7, dec. 2017)

⁷ Advies Mijnraad 5 december 2017, kenmerk MIJR/17196369, in het kader van de Mijnbouwwet-procedures ten aanzien de UGS Norg

De Mijnraad heeft deze gewenste samenhang ook eerder verwoord in haar advies van 10 juni 2016 in de Groningenveld-procedure. Bij deze samenhang speelt voor ons de beoordeling van de risico's in beide procedures een belangrijke rol, zodat er geen sprake kan zijn van afwenteling van het risico van de ene regio naar de andere. De Mijnraad vindt in haar advies van 5 december 2017 dat een publieke, integrale systeemanalyse duidelijkheid kan verschaffen nu veiligheid en voorzieningszekerheid leidende criteria zijn geworden. Dit onderschrijven wij.

Zo zijn wij het ook eens met de door de Tcbb wederom herhaalde stellingname in haar advies van 10 juli 2018 om, ten aanzien van de activiteiten gaswinning Groningenveld en ondergrondse gasopslag, bijvoorbeeld in Norg, risico's in een gecombineerde analyse onder te brengen.

Zo wordt voor een ieder duidelijk van welk werkvolume aan gas (Groningengas dan wel andersoortig laagcalorisch gas) vanuit de ondergrondse opslag Norg gebruik gemaakt kan worden en vooral ook op welke wijze deze inzet naar uw mening bij voorkeur moet worden ingevuld in de komende gasjaren.

Afhankelijk van welk gas er opgeslagen kan en gaat worden, Groningengas dan wel andersoortig laagcalorisch gas, is naar ons inzicht het effect op het verminderen van de seismiciteit dan wel de productie vanuit het Groningenveld substantieel. Enerzijds als er andersoortig laagcalorisch gas kan worden opgeslagen, is er sprake van het wegvallen van een zeer grote "zomer-consument" van Groningengas, waardoor het jaarvolume flink kan dalen. Anderzijds als er Groningengas wordt opgeslagen kan de regionale fluctuatie in het Groningenveld sterk verminderd worden. Beide hebben een gunstig effect op de verwachte seismiciteit.

Onderzoeken

Zoals in het recente verleden door verschillende adviseurs is opgemerkt, bevatten ook nu nog de modellen, deel uitmakend van de zogenaamde modellentrein van NAM ten behoeve van het uiteindelijk bepalen van het individueel risico, veel onzekerheden. Ook al onderkennen alle wettelijke adviseurs in hun adviezen dat er ook aanmerkelijke verbeteringen zijn doorgevoerd in deze modellen. We onderschrijven deze stellingname. Naar ons inzicht is het aannemelijk dat (verdere) modelverbeteringen kunnen leiden tot accuratere berekeningen van de risico's voor bewoners. Echter het verbetertraject dat door NAM is ingezet na het indienen van het winningsplan 2016 is ook naar het oordeel van de wettelijke adviseurs nog niet teneinde.

Hieruit vloeit naar onze mening voort dat naast een verdergaande substantiële productievermindering vanuit het Groningenveld er nog steeds een verbetering van de modellen nodig is en dat daarin ruim geïnvesteerd moet worden door NAM. In het instemmingsbesluit moet naar ons inzicht helder worden gemaakt welke onderzoeksopdracht u specifiek bij NAM legt en welke onderzoeksopdracht er ligt, dan wel komt te liggen, bij of namens de overheid via het door SodM beheerde onderzoekprogramma, Kennisprogramma Effecten Mijnbouw (het KEM) dan wel anderszins.

In het verlengde van bovenstaande zijn wij ook van mening dat de ingezette lijn om de modellentrein van NAM onafhankelijk door TNO te laten herbouwen van groot belang is en tot spoedige afronding moet komen om het vertrouwen van inwoners en overheden in de modellen terug te winnen.

Wij adviseren u:

5. Een stringente monitoring en een zeer frequente rapportage over de voortgang van de afbouw van de gaswinning toe te zeggen;

6. In het instemmingsbesluit of in een addendum hierop kenbaar te maken met welke bevoegdheden en welke criteria GTS en GasTerra beslissingen nemen over de inzet van andere middelen en/of de inzet van de gasopslagen in Norg en Alkmaar die moeten leiden tot minder/geen winning uit het Groningenveld;
7. Bij het vaststellen van de operationele strategie NAM te verplichten inzicht te geven in de inzet van de PGI Alkmaar opdat wij de effecten voor het gebruik van het Groningenveld beter kunnen inschatten;
8. NAM inzicht te laten geven in de kosten die gemoeid zijn met het verlaten en verwijderen van bestaande clusters;
9. Bij de vaststelling van de operationele strategie NAM te verplichten scenario's in beeld te brengen over de impact van een tegenvallend tempo van de reductie van de vraag en aanbod en ook van een tegenvallend volume hiervan;
10. In uw instemmingsbesluit of een addendum hierop aan te geven hoe u aan Gasterra dwingend kunt opleggen dat door gerichte inkoop de vermindering van de vraag naar Groningengas in zowel binnen- als buitenland moet worden nagestreefd waarbij met zo min mogelijk kuubs stikstof zoveel mogelijk kuubs laagcalorisch gas van Groningen-kwaliteit gemaakt moet worden;
11. Deze verplichtingen aan Gasterra transparant en inzichtelijk voor overheden en inwoners te maken;
12. De besluitvorming over de opslagcapaciteit van Norg nu zo spoedig mogelijk af te ronden parallel aan en in samenhang met het proces voor het Groningenveld;
13. In uw instemmingsbesluit duidelijk aan te geven welke onderzoeksopdrachten u specifiek bij NAM legt en welke onderzoeksopdrachten er liggen dan wel komen te liggen bij of namens de overheid via het door SodM beheerde onderzoekprogramma, Kennisprogramma Effecten Mijnbouw (het KEM) dan wel bij andere instanties;
14. Helder te maken wanneer de onafhankelijk opgestelde modellentrein van TNO gereed moet zijn.

5. LEVERINGSZEKERHEID

Navolgbaar en transparant

Op 27 maart 2018 heeft GTS⁸ u in een prognose geadviseerd over de vraag naar laagcalorisch gas uit het Groningenveld voor het eerstvolgende gasjaar en de daaropvolgende gasjaren. Naar onze verwachting zal, op basis van deze GTS-informatie, het productieplafond voor het gasjaar 2018-2019, waartoe uw instemmingsbesluit zich zal beperken, voor een gasjaar met een gemiddeld temperatuurverloop, 19,4 miljard m³ bedragen.

In de afgelopen jaren (2013 - 2017) kon volgens GTS in haar adviezen telkens volstaan worden met steeds lagere productieplafonds per gasjaar om aan de vraag naar laagcalorisch gas uit het Groningenveld te voldoen, zowel wat betreft de binnenlandse als de buitenlandse vraag.

In uw besluit van 29 maart 2018 geeft u aan dat het gas uit het Groningenveld het sluitstuk moet zijn van de inzet van laagcalorisch gas. Hieruit concluderen wij dat het productievolume uit het Groningenveld een steeds kleinere bijdrage gaat leveren aan de leveringszekerheid.

Wij kunnen deze ontwikkeling ondersteunen, echter laat de transparantie van het vaststellen van de benodigde volumes per gasjaar vanuit het Groningenveld (m.a.w. wat is nodig voor de leveringszekerheid) voor ons nog steeds te wensen over.

We vragen u nadrukkelijk om de jaarlijkse prognose door GTS zo navolgbaar en transparant mogelijk te laten maken voor de decentrale overheden en de inwoners. Ook vragen wij u deze prognoses digitaal navolgbaar te maken als bijvoorbeeld ook het geval is bij het Meet- en Regelprotocol.

In de nieuwe Gaswet krijgt GTS de taak toebedeeld om voor de leveringszekerheid alle beschikbare middelen en methoden in te zetten om de vraag naar Groningengas te minimaliseren. Hiernaast heeft GTS ook de wettelijke taak om het gasnet te balanceren. GTS is nu niet verplicht deze taken zo uit te voeren dat de keuzes optimaal bijdragen aan het zo spoedig mogelijk afbouwen van de productie uit het Groningenveld. Ook hieraan dient u aandacht te besteden in uw instemmingsbesluit.

Belangenafweging

Wij realiseren ons dat bij het nemen van het instemmingsbesluit verschillende –tegenstrijdige – belangen een rol spelen. U moet deze belangen afwegen en bepalen of ze leiden tot (gedeeltelijke) weigering van het winningsplan of dat u er beperkingen en voorschriften aan stelt (artikel 36 Mijnbouwwet).

Wij zijn van mening dat u in uw besluit navolgbaar, concreet en inzichtelijk moet aangeven welke belangen u heeft afgewogen en op welke wijze u uw afwegingen heeft gemaakt. Dat is niet alleen een wettelijke zorgvuldigheidsplicht, maar ook en vooral noodzakelijk gelet op de maatschappelijke impact van uw besluit en vanwege de vele onzekerheden die er nog zijn. Leveringszekerheid is één van de af te wegen belangen. De onzekerheden in bijvoorbeeld zowel de versnelde afbouw van gaswinning als de versnelde versterking van gebouwen die niet voldoen aan de veiligheidsnorm 10⁻⁵

⁸ Advies GTS leveringszekerheid middels scenario analyse, d.d. 27 maart 2018, L 18.0020

moeten ook meegewogen worden. Wat betekent een vertraging in één of in beide trajecten voor de belangenafweging die u maakt?

In uw brief aan de Eerste Kamer van 6 juli 2018⁹ verzoekt u het wetsvoorstel uiterlijk 15 oktober 2018 te behandelen zodat u de belangrijke elementen uit het wetsvoorstel kunt toepassen voor het instemmingsbesluit met het (aangevulde) winningsplan voor het gasjaar 2018/2019. Wij zijn van mening dat u wat betreft de belangenafweging, ook wanneer het wetsvoorstel niet tijdig in werking kan treden, het voorgestelde artikel 52d lid 2 moet volgen zodat de belangenafweging navolgbaar, concreet en inzichtelijk is.

Daarnaast sluiten wij ons aan bij het advies dat SodM u op 27 juni in haar rapport 'Gevolgen voor de veiligheidsrisico's en versterkingsopgave' heeft gegeven. Dit advies luidt: *'SodM beveelt daarbij aan de veiligheid, zowel die van de gaswinning als die van de leveringszekerheid voorrang te geven boven andere belangen, zoals economische belangen van leveringszekerheid. Ook beveelt SodM aan de veiligheid van de gaswinning en de veiligheid van de leveringszekerheid te definiëren als twee aparte belangen. Door allereerst de afzonderlijke belangen zichtbaar en concreet te beschrijven, kan de minister vervolgens zijn afweging tussen beide belangen beschrijven. Op deze wijze wordt de belangenafweging inzichtelijk en navolgbaar.'*

Wij verzoeken u uitvoering te geven aan het advies van SodM en in het instemmingsbesluit duidelijk te maken welke twee definities u gebruikt voor leveringszekerheid.

Wij adviseren u:

15. In uw instemmingsbesluit duidelijk te maken welke twee definities u gebruikt voor veiligheid voor leveringszekerheid en veiligheid voor gaswinning en deze voorrang te geven boven de belangen voor de economische leveringszekerheid;
16. De belangenafweging te motiveren aan de hand van het voorgestelde artikel 52d lid 2 van de Mijnbouwwet;
17. De verplichtingen voor GTS in de wijziging van de Mijnbouwwet en de Gaswet uit te breiden of door middel van een addendum op het instemmingsbesluit aan GTS op te leggen;
18. In het instemmingsbesluit de verplichting aan GTS op te nemen om de leveringszekerheid transparant en navolgbaar te registeren voor decentrale overheden en inwoners;
19. In het instemmingsbesluit op te nemen dat de ontwikkelingen over leveringszekerheid digitaal navolgbaar moeten zijn.

⁹ Brief aan Eerste Kamer van 6 juli 2018 met nummer DGETM-EO / 18164276

6. VERSTERKING

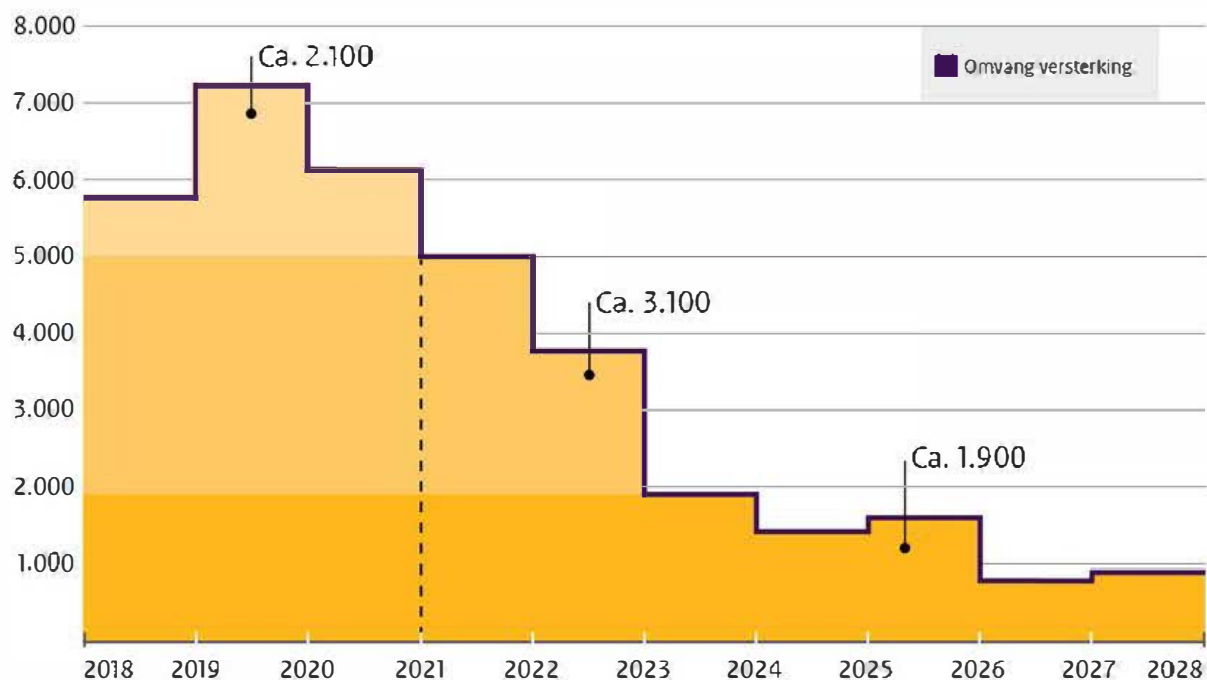
In hoofdstuk 5 van het rapport 'Seismic Risk Assessment for Production Scenario 'Basispad Kabinet' for the Groningen field' (SRA) van juni 2018 geeft NAM aan dat zij op basis van hun probabilistische methode verwachten dat het aantal te versterken gebouwen de komende periode afneemt (van 1.478 in 2019 tot 15 in 2027, uitgaande van een scenario van jaren met een gemiddelde temperatuur). U heeft om te toetsen wat het effect is van uw afbouwplan op de veiligheid en de versterking aan de Mijnraad, KNMI, TNO, SodM, NEN en een panel van onafhankelijke hoogleraren advies gevraagd. In deze adviezen worden door SodM en Mijnraad weer andere aantallen te versterken woningen genoemd dan NAM hanteert. Ook verschillen de aantallen tussen SodM en Mijnraad.

In haar rapport¹⁰ identificeert SodM drie groepen gebouwen die niet voldoen aan de veiligheidsnorm. Circa 1.900 gebouwen die gedurende de volledige looptijd van het afbouwplan (basispad Kabinet) boven de veiligheidsnorm zitten. Verder zijn er 3.100 gebouwen die langer dan vijf jaar boven de norm zitten en 2.100 gebouwen die binnen vijf jaar onder de norm komen vanwege afnemende seismiciteit. SodM gebruikt hetzelfde model als NAM, maar hanteert andere veiligheidsmarges.

Figuur: aantal gebouwen in Groningen boven de veiligheidsnorm. Bron: rapport SodM 27 juni 2018

Aantal gebouwen in Groningen boven de veiligheidsnorm

Van 2018 tot en met 2027



¹⁰ "Gevolgen voor de veiligheidsrisico's en versterkingsopgave" van 27 juni 2018

De Mijraad gaat in zijn rapport van 2 juli 2018 uit van circa 1.500 gebouwen die niet voldoen aan de norm van 10^{-5} en circa 5.700 gebouwen die in de zogenaamde onzekerheidsmarge P90 vallen. De Mijraad baseert zich hierbij op het rapport van SodM die op hun beurt het probabilistische model van NAM gebruiken.

Figuur: Overzicht veiligheidsrisico, batches en nieuwe versterkingsaanpak. Bron: Rapport Mijraad 2 juli 2018

| | | Lopende versterkingsoperatie | |
|--|---|--|--|
| | | Gebouw in batch 1467, 1588 of 1581 | Gebouw niet in batch |
| Veiligheidsrisico Klein <-----> groot | Verwachtingswaarde risico > 10^{-5} | 483 gebouwen <i>zie hieronder ad 1)</i> | ca. 1.000 gebouwen <i>zie hieronder ad 2)</i> |
| | Verwachtingswaarde risico < 10^{-5}; in P90-groep | 522 gebouwen <i>zie hieronder ad 3)</i> | 5.200 gebouwen <i>zie onder ad 4)</i> |
| | Verwachtingswaarde risico < 10^{-5}; niet in P90-groep | 2.214 gebouwen <i>zie hieronder ad 3)</i> | <i>zie onder ad 5)</i> |

Tabel 1 Overzicht veiligheidsrisico, batches en nieuwe versterkingsaanpak

In haar SRA schrijft NAM dat het gehanteerde model (nog) niet geschikt is om een goede vertaling naar daadwerkelijke panden te maken is. NAM constateert dat de scope van het daadwerkelijke versterkingsprogramma groter zal zijn dan de uitkomst van de probabilistische analyse¹¹.

U heeft het advies van de Mijraad grotendeels gevolgd. Ondertussen heeft u opdracht gegeven om de getallen die genoemd worden in de verschillende rapporten te toetsen en te komen tot een eenduidig beeld.

Op basis van het advies van de Mijraad heeft u met de regio gesproken over hoe om te gaan met het lopende versterkingsprogramma. Dit komt neer op:

- Volgens het advies van de Mijraad moeten 1.500 gebouwen per direct en met voorrang worden versterkt. De Mijraad geeft aan dat een derde van deze gebouwen onderdeel is van de bestaande batches met 1.467, 1.588 en 1.581 adressen¹². Twee derde van de gebouwen valt buiten deze groep¹³. De Nationaal Coördinator Groningen (NCG) maakt een complete

¹¹ Hoofdstuk 5.3 op p. 80 van 'Seismic Risk Assessment for Production Scenario "Basispad Kabinet" for the Groningen field, d.d. juni 2018

¹² De 3 groepen (batches) waarover in mei en juni de bestuurlijke gesprekken tussen regio en minister zijn gevoerd hebben betrekking op adressen. NAM, SodM en Mijraad spreken in hun rapporten over gebouwen. Eén gebouw kan meerdere adressen bevatten. Hierdoor zijn de getallen niet direct vergelijkbaar.

¹³ De desbetreffende adressen van deze gebouwen zijn bij de gemeenten en provincie niet bekend. Hierdoor is het voor de regionale overheden op dit moment niet mogelijk om de uitspraak van de Mijraad te bevestigen of te ontcrachten.

inventarisatie en legt een actieplan voor zodat in september 2018 de gesprekken tussen Rijk en regio over de gebouwen van de versterkingsoperatie gestart kunnen worden.

- De versterking van de batch met 1.467 adressen gaat onverkort door.
- De groep van 1.588 adressen wordt in principe onverkort versterkt conform het versterkingsadvies als de eigenaar dat wil. Voor een deel van deze groep gebeurt dit op grond van veiligheid (als onderdeel van de 1.500 gebouwen) en voor een deel omdat sprake is van gewekte verwachtingen.
- Van de groep 1.581 adressen maakt een klein deel onderdeel uit van de 1.500 gebouwen die op basis van veiligheid worden versterkt. De overige eigenaren van deze groep krijgen de mogelijkheid om een risicoanalyse te laten uitvoeren op grond van de NPR 9998 2018. Als versterking op grond van deze analyse nodig is zal dit worden uitgevoerd.
- Tenslotte is er nog een groep van 5.700 gebouwen die volgens de Mijnraad wel voldoen aan de veiligheidsnorm maar niet wanneer in de berekeningen een extra veiligheidsmarge en onzekerheden worden ingebouwd (P90 groep). Voor deze groep wordt overleg met de desbetreffende eigenaren gestart om te spreken over (lichte) versterkingsmaatregelen.
- Er wordt gewerkt aan een compleet overzicht van gebouwen op adresniveau zodat er geen onduidelijkheid bestaat in welke categorie c.q. fase van inspectie, engineering, versterking dan wel risicoanalyse, de gebouwen zich bevinden. Hierbij horen ook de gebouwen met een status aparte, zoals "Heft in eigen hand" en zorggebouwen. Dit wordt met de hoogste mate van zorgvuldigheid gedaan.
- De lopende afspraken over de inspecties, waarover bewoners/eigenaren al zijn geïnformeerd, worden uitgevoerd. Daarnaast kunnen bewoners/eigenaren op verzoek inspecties laten uitvoeren om hun veiligheidsbeleving te vergroten. Dit alles wordt vastgelegd in het inspectieprogramma dat Rijk en regio in september 2018 zullen vaststellen.

Bovenstaande punten zullen in lijn met een zorgvuldige en voortvarende aanpak nader tussen Rijk en regio moeten worden uitgewerkt.

Op grond van de nog vast te stellen aanpassing van de Mijnbouwwet wordt in artikel 52d geregeld dat u de operationele strategie voor het Groningenveld vaststelt en dat u hierbij telkens het veiligheidsbelang en het maatschappelijk belang betreft waarbij u dan onder meer kijkt naar het:

- Tempo van de afname van de vraag;
- Het tempo van de versterking en
- In hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm 10^{-5} .

Deze operationele strategie wordt jaarlijks vastgesteld en hierbij wordt ook het advies van de lokale overheden jaarlijks betrokken. Op deze manier is een jaarlijkse inbreng van de regio mogelijk op de punten genoemd in artikel 52d.

Op dit moment ligt de aanpassing van de Mijnbouwwet voor in de Eerste Kamer en is daarmee nog niet wettelijk verankerd. Op basis van de huidige wet moet de minister van EZK aan NAM de opdracht geven om jaarlijks een update van de HRA uit te voeren en deze door TNO te laten

valideren. Op basis daarvan kan het versterkingsprogramma worden bijgestuurd. Het is van belang dat deze voorwaarde ook in het instemmingsbesluit van 2018 wordt opgenomen.

Het behalen van tempo in de versterking is onder meer afhankelijk van de wijze waarop NAM een rol en positie heeft in het versterkingsprogramma. Het is van wezenlijk belang dat NAM snel uit de versterking gaat. Ook dienen er voldoende financiële middelen beschikbaar te zijn om de versterking ruimhartig en met de bewoner centraal te kunnen laten plaatsvinden. Pas dan kan er snelheid in de processen worden aangebracht en kan er een onafhankelijke beoordeling van de verschillende belangen plaatsvinden, zoals de Mijnraad in zijn advies van 2 juli 2018 ook aangeeft.

Wij gaan ervanuit dat wij als regio in september 2018 tot gedragen afspraken komen over het inspectieprogramma, voor zowel de bewoners die in een gebouw beneden de veiligheidsnorm wonen, als voor bewoners die volgens de laatste berekeningen veilig wonen, maar omwille van de veiligheidsbeleving graag een toets op eventuele risico's willen laten uitvoeren.

Net als veel van onze inwoners hebben wij behoefte om de uitkomsten van de nieuwe modelmatige benadering te toetsen aan de werkelijkheid. Daarmee voorkomen we dat gebouwen worden 'vergeten'. De praktijk heeft ons geleerd dat gebouwen in 'het veld' anders kunnen zijn dan waar het model van uitgaat. Bovendien keert vertrouwen pas echt terug als er ook vertrouwen is in de juistheid van de gekozen aanpak en de uitkomsten daarvan. Dat betekent dat wij u adviseren om een inspectieprogramma in stand te houden waarmee de uitkomsten van het model geverifieerd worden. In het inspectieprogramma moet ruimte zijn om gebouwen steekproefsgewijs te toetsen op hun daadwerkelijke veiligheid. Ook dit draagt bij aan de veiligheidsbeleving van bewoners en aan hun en ons vertrouwen dat de probabilistische benadering van de versterkingsaanpak kloppend is. Mochten wij in september 2018 hierover niet tot overeenstemming komen dan behouden wij ons het recht voor om hier op een later moment op terug te komen.

Wij adviseren u:

20. Conform de afspraken gemaakt in het bestuurlijk overleg van 2 juli 2018 en vastgelegd in uw brief van 3 juli 2018 aan de Tweede Kamer in september 2018 samen met de regio tot afspraken over het inspectieprogramma te komen;
21. Duidelijkheid te geven welke gebouwen volgens de Mijnraad niet voldoen aan de veiligheidsnorm;
22. Te analyseren waar de verschillen in de adviezen van het SodM en de Mijnraad vandaan komen en hoe dit in het versterkingsprogramma een plek moet krijgen, zodat de gebruikte getallen transparant en navolgbaar zijn;
23. Een inspectieprogramma in stand te houden, op basis waarvan de juistheid en de uitkomsten van de modellen van NAM, SodM en Mijnraad kunnen worden getoetst.
24. Er zorg voor te dragen dat NAM zo snel mogelijk uit de versterking gaat;
25. Voldoende financiële middelen beschikbaar te hebben om de versterking ruimhartig en met de bewoner centraal te kunnen aanpakken;
26. In uw voorwaarden aan NAM op te nemen dat de HRA jaarlijks een update krijgt en door TNO gevalideerd wordt.

7. SCHADE

Sinds het laatste instemmingsbesluit (mei 2017) zijn er wat betreft het onderwerp schade veel ontwikkelingen geweest. Deze ontwikkelingen zijn allen gericht op het herstellen van het vertrouwen van de bewoners door een snelle en ruimhartige afhandeling van hun schade. Omdat de schade nog lange tijd een rol blijft spelen is het van belang dat de afhandeling goed geregeld wordt. Hierin spelen de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG)¹⁴ en NAM¹⁵ beide een rol.

De TCMG is vanaf 19 maart 2018 operationeel maar heeft op dit moment nog geen goede gelegenheid gehad om de, voor onze bewoners belangrijke, eigen vertrouwenwekkende "jurisprudentie" op te bouwen. Het aantal schademeldingen dat op dit moment nog open staat bij de TCMG bedraagt 16.343. De TCMG heeft tot nu toe 51 besluiten genomen¹⁶. Hiermee heeft de TCMG op dit moment nog geen stappen in het herstel van vertrouwen kunnen zetten.

De meest recente rapportage van NAM over de 'oude' schades laat zien dat alle 6.199 bewoners met oude schade een aanbod van NAM hebben gehad. In totaal hebben 74% van de bewoners een aanbod geaccepteerd. Omdat ook een deel van de bewoners het aanbod heeft geweigerd zal binnen deze groep nader onderzoek worden gedaan naar beweegredenen. Hoewel een groot deel van de bewoners heeft geaccepteerd is nog niet voor alle bewoners sprake van een ruimhartig aanbod dat geaccepteerd is.

Op weg naar het herstel van vertrouwen en een ruimhartige vergoeding spelen naar onze mening ook nog een aantal andere zaken die aandacht behoeven:

- De TCMG heeft slechts een beperkt mandaat, is slechts beperkt toegankelijk en mag zich niet uitspreken over immateriële schade.
- De wettelijke basis voor een schadefonds moet nog gevormd worden. Wij zijn van mening dat deze zich op een juiste wijze moeten verhouden tot andere processen en regelingen die in de regio spelen. Voor de inwoners van het gebied moet een integrale oplossing centraal staan en kan niet volstaan worden met enkelvoudige schadeafhandeling.
- Vanuit het nog te vormen schadefonds moet ook ruimte zijn om de schadeafhandeling te combineren met bijvoorbeeld versterking of te besluiten tot sloop/nieuwbouw.
- Voor de afhandeling van schade aan gebouwd erfgoed (rijks-, gemeentelijke en karakteristieke panden) moet speciale aandacht zijn.
- Het voorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet en de Gaswet dat op 5 juli 2018 door de Tweede Kamer is aangenomen en op dit moment voorligt in de Eerste Kamer geeft geen sluitend geheel voor de aansprakelijkheid voor de schade.
- Het wetsvoorstel over de Mijnbouwwet geeft ook geen zicht op de wijze waarop de publieke schadeafhandeling vormgegeven wordt. Wanneer de wijzigingen van de Mijnbouwwet in werking treden voordat de wetgeving over de publieke schadeafhandeling in werking treedt,

¹⁴ Voor schades vanaf 31 maart 2018

¹⁵ Voor schades van voor 31 maart 2018

¹⁶ Bron: <https://schadedoormijnbouw.nl/>, stand van zaken 5 juli 2018.

kan, mede gelet op de in het wetsvoorstel geïntroduceerde zorgplicht voor de minister, onduidelijkheid ontstaan over het antwoord op de vraag of NAM of de Staat zorgdraagt voor vergoeding van door gaswinning veroorzaakte aardbevingsschade.

- Ook het wetsvoorstel Schadefonds¹⁷ zoals dat op dit moment ter consultatie voor ligt geeft nog geen goed beeld of de aansprakelijkheid met deze wet wel afdoende geregeld is.

Wij concluderen hieruit dat er op dit moment nog veel onzekerheid is over de schadeafhandeling en dat de aansprakelijkheid op dit moment nog niet sluitend geregeld lijkt. Daarbij heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in haar uitspraak van 15 november 2017¹⁸ geconcludeerd dat, ook wanneer is voorzien in een regeling ter vergoeding van de schade en een aantal andere regelingen ter verzachting van de gevolgen, dit onverlet laat dat de nadelige gevolgen van de gaswinning naar aard en schaal dermate groot zijn, dat zij een zwaarwegend belang vormen dat de minister terdege bij zijn besluitvorming over de hoogte van de gaswinning moet betrekken.

Wij adviseren u:

27. Gelet op bovenstaande bij de vaststelling van het instemmingsbesluit mee te wegen dat de schadeafhandeling nog niet optimaal verloopt en de aansprakelijkheid nog niet goed geregeld is. Daarom moet de mogelijkheid dat schade veroorzaakt wordt zo veel mogelijk moet worden voorkomen;
28. Nadrukkelijk aandacht te hebben voor het nemen van passende maatregelen om schade aan monumenten en erfgoed te voorkomen.

¹⁷ Wetsvoorstel Instituut Mijnbouwschade Groningen hierin wordt onder onafhankelijke publieke regie een schadefonds gevormd voor de afhandeling van schade ten behoeve van gaswinning uit het Groningenveld of gasopslag bij Norg geregeld.

¹⁸ Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, uitspraak van 15 november 2017 met nummer 201608211 /1 /A1

8. IMPACT OP SOCIALE VEILIGHEID, GEZONDHEID EN MAATSCHAPPELIJKE ONRUST

Het is onze taak in ons advies de lokale effecten van de gaswinning in brede zin te beschouwen die u vervolgens in uw besluit over het instemmingsbesluit moet meewegen.

De door u aangereikte rapporten voor ons advies richten zich voornamelijk op de seismiciteit en de fysieke effecten hiervan. Hiermee wordt, ondanks het feit dat dit een zeer belangrijk aspect is, wat ons betreft onvoldoende rekening gehouden met andere gevolgen van de gaswinning die ook in versterkte en versnelde mate op ons afkomen.

Het betreft hier onder meer de sociale (on)veiligheid, de gezondheidseffecten die sterk zijn toegenomen en de maatschappelijke onrust in het gebied, waarbij de oorzaak meer is gelegen in vertrouwen, afhandeling van schade, transparantie, en het leveren van een toekomstperspectief voor de regio dan in seismiciteit. Deze gevolgen maken ook onderdeel uit van de krimp (demografische transitie) waar de regio mee geconfronteerd wordt.

In de voorliggende rapporten wordt het begrip veiligheid omschreven als de veiligheidsrisico's van seismiciteit en de leveringszekerheid als gevolg van het terugdraaien van de gaskraan. Aan de hierboven genoemde veiligheids- en demografische aspecten in de regio wordt onzes inziens voorbijgegaan. Dit terwijl ook hierdoor de veiligheid en leefbaarheid van onze inwoners in gevaar wordt gebracht en u op grond van de aangepaste Mijnbouwwet tot taak heeft om te voorkomen dat als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld de veiligheid wordt geschaad. Een deel van de inwoners is zelf naast slachtoffer ook hulpverlener bij een operationele hulpdienst of de gezondheids- of maatschappelijke zorg. In de regio ontstaan steeds meer signalen dat zij hiervan problemen ondervinden.

Diverse onderzoeken hebben in de afgelopen jaren aandacht gevraagd voor het welzijn van de onze inwoners. De OvV publiceerde hierover in 2015 een rapport, waarin o.a. herstel van vertrouwen en inspraak van bewoners van Groningen hierover werd aanbevolen. In 2017 concludeerde de OvV in een opvolging van zijn rapport dat zijn aanbevelingen uit 2015 niet of onvoldoende waren nagekomen. De Kinderombudsman vroeg in 2017 nadrukkelijke aandacht voor de 30.000 kinderen in het gebied en stelde dat er te weinig aandacht is voor de kinderen en jongeren in het aardbevingsgebied¹⁹. Uit het onderzoek 'Aardbeving en Gezondheid 2016'²⁰ komt naar voren dat meer dan 110.000 inwoners in een huis met aardbevingschade wonen. Het onderzoek legt een directe relatie tussen de gevolgen van de gaswinning en nadelige gevolgen voor de gezondheid. In januari 2018 verscheen het rapport 'Gronings perspectief' waarin verontrustende cijfers werden gepresenteerd over de stressgerelateerde klachten bij 10.000 inwoners van Groningen als direct gevolg van meervoudige schade door bevingen en de afhandeling hiervan²¹. Op 6 juni 2018 is een

¹⁹ Vaste grond gezocht (*kinderen en jongeren in het aardbevingsgebied*), Kinderombudsman, 2017.

²⁰ Aardbevingen en Gezondheid 2016, gezondheidsmonitor GGD Groningen en Rijksuniversiteit Groningen, oktober 2017.

²¹ Gevolgen van bodembeweging voor Groningers (*ervaren veiligheid, gezondheid en toekomstperspectief 2016-2017*), Gronings Perspectief, 2018.

aanvullend onderzoek van Gronings Perspectief gepubliceerd dat is opgesteld naar aanleiding van de aardbeving in Zeerijp en de maatschappelijke impact heeft onderzocht²².

De Veiligheidsregio Groningen, verantwoordelijk voor het opstellen en bijhouden van het regionaal risicoprofiel, heeft aan de onderzoeksinstanties en aan de ministers van EZK en JenV op 12 juni 2018 per brief laten weten de veiligheidsrisico's als gevolg van de gaswinning in het regionaal risicoprofiel te verbreden en deze versneld te actualiseren.

In het bestuurlijk overleg van 2 juli 2018 is afgesproken dat Rijk en regio gaan werken aan een toekomstperspectief en dat hierin ook aandacht wordt besteed aan de sociale agenda van de regio. Wij zijn van mening dat ook de zorg voor onze inwoners en de (psychische) gezondheidsgevolgen die zij ondervinden van de ontwikkelingen in het aardbevingsgebied nadrukkelijk onderdeel van deze sociale agenda moeten gaan uitmaken.

Wij adviseren u:

29. De impact op sociale (on)veiligheid, de gezondheid en de maatschappelijke onrust mee te laten meewegen in uw instemmingsbesluit;
30. Net als bij de afhandeling van fysieke schade en versterking, maatregelen te treffen ten aanzien van de immateriële schade, zoals bijvoorbeeld hogere (psychische) zorgkosten;
31. Aan de regio voldoende middelen ter beschikking te stellen, zodat maatregelen getroffen kunnen worden voor een integrale aanpak van de demografische ontwikkeling, sociale veiligheid en de gezondheidssituatie in Groningen.

²² De maatschappelijke impact van de beving van Zeerijp (*ervaren veiligheid, gezondheid en toekomstperspectief*), Gronings Perspectief, 2018.

9. REGIONALE ECONOMISCHE IMPACT

Bovenop de hiervoor genoemde maatschappelijke en veiligheidseffecten heeft de (afbouw van de) gaswinning ook regionaal economische effecten. De ontwikkelingen in de gaswinning raken in versterkte en versnelde mate onze regionale economie (economische transitie) en versnelt de regionale uitdagingen voor de energietransitie. De economische impact komt niet aan de orde in voorliggende rapporten, maar heeft wel effecten op de lokale omgeving. Imagoschade, negatieve invloed op het vestigingsklimaat voor bedrijven en inwoners en negatieve invloed op bedrijfsinvesteringen zijn belangrijke directe effecten van de seismiciteit. Bedrijven kunnen te maken krijgen een negatief effect op hun bedrijfsvoering als zij geconfronteerd worden met schade of versterking aan hun bedrijfsgebouwen en/of installaties, reden waarom de afhandeling hiervan aanvullende aandacht behoeft. Deze negatieve effecten hebben opgeteld een negatief effect op de werkgelegenheid.

De reductie van het productieniveau leidt komende jaren tot aanvullende economische uitdagingen. Bovenop de negatieve effecten door aardbevingen komt de directe en indirecte werkgelegenheid van de gaswinning de komende jaren verder onder te staan druk. Dit geldt eveneens voor de werkgelegenheid bij de (chemische-) industrie die in de regio sterk afhankelijk is van aardgas. Deze ontwikkelingen raken aan de economische transitie en de energietransitie waar wij ons als regio in de komende jaren voor geplaatst zien.

Wij zijn van mening dat bovengenoemde ontwikkelingen een plaats moeten krijgen in het toekomstperspectief waarover Rijk en regio op 2 juli 2018 afspraken hebben gemaakt.

Wij adviseren u:

32. De regionale economische impact van de gaswinning te laten meewegen in uw instemmingsbesluit door via de nog te maken afspraken over het toekomstperspectief hiervoor voldoende middelen ter beschikking te stellen.

10. FYSIEKE EFFECTEN OP INDUSTRIE EN KRITISCHE INFRASTRUCTUUR

Naast de fysieke effecten op de woningen achten wij het van belang dat inzichtelijk is wat de fysieke effecten van seismiciteit zijn op de industrie en de kritische infrastructuur.

Wij onderschrijven het advies van de Tcbb²³, waarin zij aangeven dat voor het beoordelen van het totale risico ook de risico's gerelateerd aan industrie, infrastructuur en waterkeringen in kaart moeten worden gebracht.

In de afgelopen jaren zijn in opdracht van NCG of van het ministerie van EZK diverse onderzoeken hiertoe uitgevoerd. Daarnaast zijn werkgroepen onder regie van de NCG ingericht, waarin de effecten op o.a. industrie worden behandeld.

Echter is er naar ons oordeel nog steeds geen sprake van een landelijk integraal risicobeleid waartoe de noodzaak in ons vorige advies (2016) is omschreven.

Effecten op industrie

De werkgroep industrie van de NCG houdt zich bezig met de effecten van seismiciteit op BRZO-bedrijven en installaties ervan. Hierbij zijn modellen bekeken om te komen tot een goede risico-inschatting en gedeelde normering. De besprekingen hierover lopen momenteel. Het is van groot belang in verband met de veiligheid dat in het licht van de gasafbouw op korte termijn over de normering een toetsingskader wordt vastgelegd. Dit kader kan dan door de industrie gebruikt worden en door u bij de vaststelling van het winningsniveau.

Effecten op (water)infrastructuur

In de afgelopen periode is een aantal kritische dijkvakken nader onderzocht door de waterschappen. Waterschap Noorderzijlvest heeft voor zowel de primaire waterkering Eemshaven-Delfzijl als voor het Eemskanaal de gevolgen van een belasting door aardbevingen laten onderzoeken. Op basis van de huidige Probabilistic Seismic Hazard Analysis (PSHA) is wel schade te verwachten maar is geen sprake van een vergroot overstromingsrisico en zijn er dus geen aanvullende maatregelen nodig. Met de huidige PSHA's is geconcludeerd dat keringen in de stad Groningen en de Electraboezem geen hoger risico lopen. Voor de primaire keringen geldt dat uit onderzoek blijkt dat er geen extra versterking nodig is. Er zijn kleidepots ingericht als mitigatiemaatregel.

Bij kunstwerken speelt niet alleen het risico van ongelijke zetting een rol, maar kan door verweking de grond onder het kunstwerk ook inklinken. Dit resulteert in een holle ruimte onder of naast het kunstwerk. Tijdens extreem hoogwatersituaties kan zich hierdoor versneld een situatie van "piping" voordoen. Bij dat proces spoelt zand onder het kunstwerk vandaan wat uiteindelijk kan resulteren in een open verbinding met het buitenwater en desastreuze gevolgen kan hebben voor de stabiliteit van het kunstwerk en het aangrenzende dijkvak.

Ook is tot op heden de impact van zettingen en aanvullende belasting van het beton van persleidingen onduidelijk. Rioolpersleidingen zijn van vitaal belang voor de leefbaarheid in de regio.

²³ Tcbb-advies inzake adviesverzoek verzoek tot aanpassing op winningsplan Groningenveld d.d. 10 juli 2018, TCBB/18174443.

Uit de probabilistische hazard assessment blijkt de aardbevingsdichtheid zich op termijn te verschuiven²⁴ (zie paragraaf 4.3 en 4.4). De verschuiving levert onduidelijkheid en mogelijk risico's op voor andere dijkvakken langs het Eemskanaal en het Winschoterdiep.

Wij concluderen dat (toekomstige) aardbevingen aan de waterbeheerinfrastructuur weliswaar schade kunnen aanrichten, maar vanwege inmiddels getroffen voorzieningen de essentiële beschermende werking van die infrastructuur (waterveiligheid) in geval van aardbevingen gehandhaafd blijft. Verschuiving van de aardbevingsdichtheid levert mogelijk aanvullende risico's op voor keringen (incl. kunstwerken) langs het Eemskanaal, Stad en Electraboezem en het Winschoterdiep.

Effecten overige kritische infrastructuur en onderlinge afhankelijkheden

Naast de effecten op de (water)infrastructuur, behoren ook de telecom-, data-, elektriciteit- en gasnetwerken tot kritische infrastructuur. Tevens is de bereikbaarheid in het gebied via wegen of spoor van groot belang.

Diverse verantwoordelijke instanties hebben onderzoek gedaan of laten doen naar de aardbevingsbestendigheid van het eigen netwerk. Bij de voorbereiding van de aardbevingsoefening van de Veiligheidsregio Groningen in november 2018 zijn inmiddels tientallen van deze instanties betrokken. Een werksessie voor het scenario op 25 juni jl. leverde op dat er bij een zware aardbeving nog veel onzekerheden bestaan bij de instanties zelf over de daadwerkelijke effecten, maar ook dat de onderlinge afhankelijkheid hiervan groot is. De Veiligheidsregio verzamelt momenteel alle bekende informatie en brengt onderlinge afhankelijkheden in kaart.

Wij adviseren u:

33. Zo spoedig mogelijk het toetsingskader voor de normering van de industrie vast te stellen en deze mee te wegen in uw instemmingsbesluit;
34. Vanwege de onzekerheden van de aardbevingsbestendigheid op de kritische (water) infrastructuur, het voorzorgprincipe, zoals gedefinieerd door de OvV, expliciet en transparant te betrekken bij uw instemmingsbesluit;
35. Aanvullend onderzoek te laten uitvoeren naar de waterkeringen indien de bevingscontouren en PSHA's aanzienlijk wijzigen of verschuiving van de aardbevingsdichtheid op kan treden;
36. Risico's die optreden vanwege cumulatieve effecten van verstoring van kritische infrastructuur en de onderlinge afhankelijkheden hiervan in beeld te laten brengen door NAM en deze mee te wegen in uw instemmingsbesluit.

²⁴ Technical Addendum, Part III, Hazard, figuren 7.3 t/m 7.6

11. MEET- EN REGELPROTOCOL (MRP)

In uw nota naar aanleiding van het verslag over het wetsvoorstel minimaliseren gaswinning Groningen van 22 juni 2018 geeft u aan dat de grondslag voor het MRP opgenomen is in de Mijnbouwwet en dat elementen uit het MRP verder uitgewerkt gaan worden in de Mijnbouwregeling. Wij zien uw voorstel hiervoor met belangstelling tegemoet en gaan ervan uit dat de regionale overheden betrokken worden bij het vaststellen van passende signaalparameters voor de toekomst (conform het advies van de Mijncraad 2016 en het advies van SodM van 30 juli 2017).

Echter op dit moment is deze wetgeving nog niet van kracht. Voor het komende gasjaar vinden wij het van belang dat het MRP voldoende duidelijkheid blijft bieden aan wie wanneer actie moet ondernemen. Het is daarom van belang dat u voorwaarden aan het besluit verbindt die enerzijds voldoende borging bieden voor deze duidelijkheid maar die ook voldoende flexibel zijn om in te spelen op de door u aangekondigde veranderingen.

Wij verwachten dat u hieraan ook verbindt dat er een halfjaarlijkse analyse van de ontwikkeling van de seismiteit wordt geleverd en dat de parameters voor schade uit het protocol nader worden uitgewerkt (advies SodM 2017).

Ten slotte onderschrijven wij het advies van de Tcbb van 10 juli 2018 waarin zij u adviseert om het MRP volledig te benutten onder andere door beter gebruik te maken van de beschikbare metingen om na te gaan in hoeverre de werkelijkheid overeenkomt met de uitgangspunten in de diverse modellen.

Wij adviseren u:

37. Voorwaarden te verbinden aan uw besluit om een goede werking van het MRP komend gasjaar te garanderen;
38. De regionale overheden te betrekken bij het jaarlijks vaststellen van de signaalparameters (conform het advies van de Mijncraad 2016 en het advies van het SodM van 30 juli 2017).



Johan Modestraat 6
postbus 175 . 9670 AD Winschoten
T(0597)48 20 00 . info@gemeente-oldambt.nl
www.gemeente-oldambt.nl



Aan de minister van Economische Zaken en Klimaat,
de heer E.D. Wiebes
p/a Bureau Energieprojecten
Inspraakpunt Gaswinning Groningen
Postbus 248
2250 AE VOORSCHOTEN

| | | | |
|------------------|---|------------|-----------------|
| Onderwerp | aanvulling op zienswijze gemeente Oldambt op ontwerp-instemmingsbesluit Groningen gasveld 2018-2019 | Datum | 17 oktober 2018 |
| Ons kenmerk | 18.0032744 | Uw brief | -- |
| Inlichtingen bij | | Bijlage(n) | -- |

Geachte minister Wiebes,

Op 4 oktober 2018 hebben wij een zienswijze ingediend op uw ontwerp instemmingsbesluit Groningen gasveld 2018-2019. Ontwikkelingen met betrekking tot de zoutwinning en de veranderende maatschappelijke context in onze gemeente noodzaakt ons om onze zienswijze (met registratienummer g9-OIB-0066-R066) nader te motiveren.

In de gemeente Oldambt vinden meerdere vormen van mijnbouwactiviteiten plaats. Deze activiteiten betreffen onder meer het winnen van aardgas en zout en het opslaan van stikstof in een zoutcaverne. Zowel de zoutwinning als aardgaswinning veroorzaken bodemdaling en daarnaast is onder andere sprake van bevingen waardoor inwoners schade kunnen ondervinden van mijnbouwactiviteiten.

Wij lezen in uw ontwerp instemmingsbesluit niets over de invloed van de verschillende mijnbouwactiviteiten op elkaar en ook niets over de opslag in de ondergrond.

Stapelning van mijnbouwactiviteiten

De recente inzichten met betrekking tot de risico's en ook de mogelijk optredende bodembeweging ten gevolge van zoutwinning baat ons zorgen. Hoe veilig en verantwoord is de gestapelde mijnbouw en daarbij de ondergrondse opslag van stikstof in het grondgebied van de gemeente Oldambt? Dienen niet eerst de effecten van gestapelde mijnbouw en de ondergrondse opslag in beeld te worden gebracht alvorens er uitbreiding van de activiteiten in de ondergrond plaatsvindt? Hoe beïnvloeden de zoutwinning, opslag van stikstof in zoutcaverne en de gaswinning elkaar?

Schadeioket

Als inwoners geconfronteerd worden met schade is het moeilijk aan te tonen waar deze schade, bij gestapelde mijnbouw en gelijktijdig ondergrondse opslag, van afkomstig is. Wij vragen hiervoor één onafhankelijk schadeloket.

Stikstofopslag

Ook de relatie met de uit te breiden stikstoffabriek, de "Aanvullende stikstofproductiefaciliteit Zuidbroek", en de ondergrondse opslag van stikstof en daarbij het aspect veiligheid vinden wij niet terug in uw besluit en verantwoording.

Wij vinden dat u in uw instemmingsbesluit gaswinning Groningenveld 2018- 2019 aandacht moet besteden aan voornoemde vragen en opmerkingen.

Wij vragen u in uw instemmingsbesluit de samenhang van de winning uit het Groningenveld met andere (mijnbouw)activiteiten te benoemen en vanwege deze samenhang voorstellen te doen om de nadelige gevolgen hiervan te verminderen.

Heeft u naar aanleiding van deze brief nog vragen? Neemt u dan contact op met _____ via _____

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van de gemeente Oldambt



Herman Groothuis
Secretaris



Rika Pot
Burgemeester

18254701
R086



MARUM

DSETH

Gemeente Marum
www.marum.nl

Bezoekadres : Molenstraat 45 - 9363 BA Marum
Postadres : Postbus 2 - 9363 ZG Marum
Telefoon : 0594 - 64 13 33
Telefax : 0594 - 64 17 33
E-mail : gemeente@marum.nl
IBAN : NL92 BNGH 0285 0053 59

Aan:

het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
t.a.v. de heer E. Wiebes
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Datum : 3 oktober 2018
Uw kenmerk : DGETM-EO/18218234
Uw brief van : 24 augustus 2018
Ons kenmerk : 0025-AZK-2839
Behandeld door :

Datum verzending: - 3 OKT 2018

Onderwerp : zienswijze ontwerp-instemmingsbesluit Groningen gasveld 2018- 2019

Bijlage(n) : 1.

Zijne Excellentie heer Wiebes,

Op 24 augustus 2018 heeft u het ontwerpbesluit voor het Groningenveld voor het gasjaar 2018-2019 gepubliceerd. Aanleiding voor dit ontwerp is de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 15 november 2017 waarbij uw vorige besluit en aangepaste besluit zijn vernietigd.

Een belangrijke onderlegger onder het voorliggend ontwerpbesluit is het kabinetsbesluit van 29 maart 2018 om de gaswinning in Groningen zo snel mogelijk te beëindigen. Hiermee biedt het Kabinet perspectief voor de toekomstige veiligheid van onze inwoners. In uw ontwerpbesluit zet u voor het komende gasjaar de eerste stap. Toch zien wij aanleiding om een zienswijze in te dienen. Wij vinden nog steeds dat veiligheid van onze inwoners onvoldoende in beeld is en gewaarborgd.

Wij hebben besloten om ons, voor de zienswijze aan u, te conformeren aan de zienswijze van de regio Groningen. Deze zienswijze treft u dan ook in de bijlage aan. Wij hebben tevens besloten om op een aantal punten aanvullende zienswijzen in te dienen. Het gaat om de volgende punten:

1. herverdeling van de productie Groningenveld;
2. besluit gasopslag Norg;
3. gevolgen voor gaswinning uit kleine velden en gasopslag.

Ad 1: Herverdeling van de productie Groningengasveld

Wij staan volledig achter de snelle afbouw van de gaswinning uit Groningengasveld en de daarmee gepaard gaande afname van de risico's voor de inwoners van de regio Groningen. Dat laat echter onverlet dat wij staan voor de belangen van onze inwoners in het Westerkwartier. Voor hen dient overlast (schade) als gevolg van de risico's van gaswinning uit het Groningenveld, bodemdaling en seismiteit, zo veel mogelijk vermeden te worden.

In het ontwerp-instemmingsbesluit lezen wij dat u voornemens bent de gasproductie zo te verdelen dat er meer gas kan worden gewonnen uit de productieclusters gelegen in het zuidoosten en zuidwesten van het Groningenveld. Dit zijn clusters die dichterbij ons Westerkwartier zijn gelegen. De bij de toename van gasproductie behorende eventuele risico's, met als nadelige gevolgen bodemdalingen en seismiciteit, schuiven hiertoe richting het Westerkwartier. In ons advies hebben wij aangegeven dat wij het niet acceptabel vinden dat de toename van nadelige gevolgen neerkomt op het afwentelen van de risico's van de ene op de andere burger.

Wij vinden dat u:

- inzicht moet geven in de effecten voor het Westerkwartier die het gevolg kunnen zijn van de afbouw van de gasproductie in Groningen;
- vóór het nemen van uw definitieve besluit met ons, evenals met alle andere betrokken Groningse en Drentse bestuurders, van gedachten moet wisselen over de afwenteling van risico's die lijkt te volgen uit de operationele strategie.

Ad 2: Besluit gasopslag Norg

In uw ontwerp-instemmingsbesluit gaat u niet in op de relatie tussen de afbouw gaswinning Groningengasveld en het werkvolume van de gasopslag Norg. Bij de voorgestelde aanpassing van het winningsplan Groningenveld 2016 verzocht de NAM u te overwegen een (apart) instemmingsbesluit te nemen over het opslagplan voor de gasopslag Norg, dat de NAM op 16 juli 2015 heeft ingediend. Een vergroting van het werkvolume en de daarmee gepaard gaande grotere fluctuaties in de druk in de compartimenten van de gasopslag, zullen leiden tot een grotere kans op trillingen en schade in de omgeving van de gasopslag. Een dergelijke afwenteling van risico's is niet acceptabel (zie ook punt 1 over afwenteling).

In de Verwachtingenbrief van de minister aan de NAM (2 mei 2018) wordt voor Norg uitgegaan van maximaal 4,8 – 5.0 Nm³. Dit komt overeen met de uitspraak van de Raad van State van 7 september 2017 en het advies van de Mijnraad van 5 december 2017. Wij bepleiten op basis hiervan een maximaal volume van 5 miljard Nm³ in Norg. Uit uw ontwerp-instemmingsbesluit is ons niet gebleken dat een verdere verhoging van het werkvolume voor Norg niet zal leiden tot een grotere kans op trillingen en schade in de omgeving van de gasopslag.

Evenals wij in ons advies hebben aangegeven, willen wij ook nu weer bij u aangeven dat het gas dat aan het eind van een (warme) winterperiode in de opslag in Norg achterblijft ons inziens niet mag worden verhandeld, maar in de opslag aanwezig dient te blijven voor opvolgende jaren. Hierdoor hoeft de gasopslag niet geheel opnieuw gevuld te worden en dat leidt tot een lager productieniveau uit het Groningenveld.

Wij vinden dat u:

- een besluit betreffende het werkvolume van de gasopslag Norg in een separate procedure dient te nemen;
- hierbij moet opnemen dat het volume maximaal 5 miljard Nm³ mag zijn;
- in het opslagplan of uw instemmingsbesluit moet waarborgen dat het gas dat aan het eind van een (warme) winterperiode in de opslag in Norg achterblijft in de gasopslag aanwezig blijft voor opvolgende jaren.

Ad 3: Gevolgen voor gaswinning uit kleine velden en gasopslag

Wij zijn blij met het besluit van het Kabinet om de gaswinning uit het Groningenveld terug te dringen. Desondanks blijven wij van mening dat veiligheid voor inwoners en het voorkomen van schade centraal gesteld moeten worden. Wij vragen specifiek aandacht voor de indirecte lokale gevolgen van het winningsplan Groningenveld voor de gemeenten in het Westerkwartier.

Indirecte risico's voor de gemeenten in het Westerkwartier hebben betrekking op gaswinning uit de kleine gasvelden en het gebruik van de ondergrondse gasopslagen bij Grijskerk en Norg. Nu het Kabinet heeft besloten de gaswinning uit het Groningenveld terug te dringen, bestaat de kans dat er vaker een beroep gedaan moet worden op het gas uit de kleine velden en de gasopslagen. De gemeenten in het Westerkwartier maken zich zorgen over de toename van mijnbouwactiviteiten in de kleine velden en gasopslagen.

Wij vinden dat u inzicht moet geven in de effecten van de afbouw van gaswinning uit het Groningenveld op de gaswinning uit de kleine velden en het gebruik van de gasopslagen in het Westerkwartier.

Deze zienswijze wordt zowel naar voren gebracht door ons college als door de gemeenteraad en de gemeente als rechtspersoon.

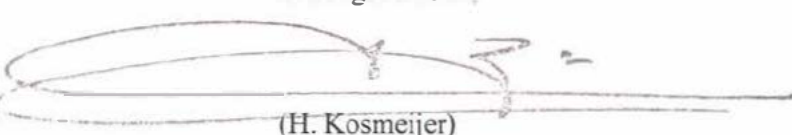
Wij vertrouwen erop dat u onze zienswijze behandelt conform de relevante bepalingen van de Awb en de overwegingen uit onze zienswijze transparant meeweegt in uw instemmingsbesluit.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van de gemeente Marum,
de secretaris, de burgemeester,



(J.A. Jellema)



(H. Kosmeijer)



MARUM

Zienswijze

op ontwerp-instemmingsbesluit Groningen gasveld 2018-2019

3 oktober 2018

Inhoud

| | | |
|--------|---|----|
| 1. | Inleiding | 3 |
| 2. | Veiligheid | 5 |
| 2.1 | Hanteren breed veiligheidsbegrip | 5 |
| 2.2 | Objectieve veiligheid | 5 |
| 2.2.1. | Toetsingskader objectieve veiligheidsrisico's | 5 |
| 2.2.2 | Veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen | 6 |
| 2.2.3 | Veiligheid (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve risico's | 7 |
| 2.3 | Subjectieve veiligheid | 9 |
| 2.3.1 | Sociale veiligheid, gezondheid, maatschappelijke onrust en grondrechten | 9 |
| 2.3.2 | Schade | 10 |
| 3. | Productie en seismiciteit | 12 |
| 3.1 | Productieniveau | 12 |
| 3.2 | Productieverdeling | 13 |
| 4. | Onzekerheden en overige omissies | 15 |
| 4.1 | Ontbrekende zaken | 15 |
| 4.2 | Omgaan met onzekerheden | 15 |
| 4.3 | Continuïteit in onderzoeken | 16 |
| 4.4 | Meet en Regelprotocol en HRA | 17 |

1. Inleiding

Op 24 augustus 2018 heeft u het ontwerpbesluit voor het Groningenveld voor het gasjaar 2018-2019 gepubliceerd. Aanleiding voor dit ontwerp is de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 15 november 2017¹ (verder: de ABRvS) waarbij uw vorige besluit en aangepaste besluit zijn vernietigd. Samengevat vindt de ABRvS dat uw besluiten onzorgvuldig tot stand zijn gekomen en niet goed zijn gemotiveerd.

Een belangrijke onderlegger onder het voorliggend ontwerpbesluit is het kabinetsbesluit van 29 maart 2018 om de gaswinning in Groningen zo snel mogelijk te beëindigen. Hiermee biedt het kabinet perspectief voor de toekomstige veiligheid van onze inwoners. In uw ontwerpbesluit zet u voor het komende gasjaar de eerste stap.

Toch zien wij aanleiding om een zienswijze in te dienen. Wij vinden nog steeds dat veiligheid van onze inwoners onvoldoende in beeld is en gewaarborgd. Zoals de ABRvS aangeeft gaat het bij veiligheid om meer dan objectieve veiligheid. Wij hanteren in deze zienswijze het door de Onderzoeksraad voor de Veiligheid (verder OvV) gebruikte brede veiligheidsbegrip. Wij verwachten - met de uitspraak van de ABRvS in gedachten - dat u zowel aan de objectieve als aan de subjectieve veiligheidsrisico's voor onze inwoners een zwaarwegend belang hecht.

Daarnaast vinden wij dat essentiële informatie ontbreekt. Wij hebben u in ons advies van 24 juli 2018 handreikingen gedaan om tot een (ontwerp)instemmingsbesluit te komen dat leidt tot transparantie en navolgbaarheid. Wij hebben hierbij onder meer aansluiting gezocht bij het nog vast te stellen artikel 52d lid 2 van het wetsvoorstel Wijziging van de Gaswet en de Mijnbouwwet betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld.

In de afweging in uw ontwerpbesluit bent u uitgebreid ingegaan op de belangen van leveringszekerheid. Die belangen zijn inzichtelijk gemaakt met behulp van het rapport van het Instituut voor veiligheid- en crisismanagement (COT). Daarentegen zijn de belangen, met betrekking tot de maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de winning van gas uit het Groningenveld, niet meegenomen in uw afweging. Ondanks ons advies bent u niet ingegaan op de impact op sociale (on)veiligheid, de gezondheid en de maatschappelijke onrust en daarmee niet op de maatschappelijke ontwrichting. Wij zijn van mening dat dit punt in uw definitieve besluit alsnog expliciet, inzichtelijk en navolgbaar moet worden gemaakt.

In Groningen is sprake van een fors gebrek aan vertrouwen en speelt het gevoel van onveiligheid een zwaarwegende rol. Wij hechten daarom zeer aan goede motiveringen onder het te nemen instemmingsbesluit omdat dit bijdraagt aan het herstel van vertrouwen bij ons als overheid maar vooral bij de inwoners van onze provincie. Uw instemmingsbesluit voor het niveau van gaswinning moet transparant en navolgbaar zijn voor iedereen. Uw besluit moet het vertrouwen geven dat de belangen van onze inwoners zwaar zijn meegewogen.

Daarnaast willen we met deze zienswijze erop aandringen dat ook toekomstige besluitvorming voldoende transparant wordt. Het gaat hierbij om de noodzaak dat onzekerheden verder verkleind

¹ ECLI:NL:RVS:2017:3156

worden en dat alle risico's in beeld worden gebracht en het 'niet meer winnen dan nodig' optimaal transparant is.

Omdat wij de door ons gegeven adviezen onvoldoende terug zien in uw ontwerpbesluit sluiten wij het door ons gegeven advies bij deze zienswijze, zodat u afwijkingen hiervan in uw definitieve instemmingsbesluit kunt overnemen of motiveren.

Tevens verzoeken wij u overeenkomstig artikel 3:50 Algemene wet Bestuursrecht (Awb) voor elk advies(onderdeel) van uw adviseurs aan te geven wat u wel of niet van hun advies overneemt en waarom u zaken naast zich neerlegt.

In deze zienswijze geven wij aan hoe u naar onze mening uw ontwerp-instemmingsbesluit dient aan te passen. Wij onderbouwen dit per thema. Onze zienswijze is gericht op het ontwerpbesluit, zoals deze is gepubliceerd waarbij paragraaf 1 t/m 7 integraal onderdeel uitmaken van het besluit dat in paragraaf 8 wordt verwoord.

Deze zienswijze wordt zowel naar voren gebracht door het college van burgemeester en wethouders, als door de gemeenteraad en de gemeente als rechtspersoon.

Wij vertrouwen erop dat u onze zienswijze behandelt conform de relevante bepalingen van de Awb en de overwegingen uit onze zienswijze (aangevuld met ons advies) transparant meeweegt in uw instemmingsbesluit.

2. Veiligheid

2.1 Hanteren breed veiligheidsbegrip

Wij hanteren voor veiligheid het brede veiligheidsbegrip zoals ook de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) dit in zijn rapport van 2015 heeft gedefinieerd. In deze zienswijze splitsen wij het begrip veiligheid daarom net als de OvV² in objectieve veiligheid (uitblijven van lichamelijk letsel als gevolg van aardbevingen) en subjectieve veiligheid (de gemoedsrust van de inwoners bij een dreigende verstoring van het woongenot en de hieruit voortvloeiende gezondheidsrisico's). Ook de ABRvS hanteert een breder veiligheidsbegrip zoals grondrechten op leven, privacy en het ongestoord genot van het eigendom en verbindt hier een zware motiveringsplicht aan. De Mijraad adviseert u tevens in het advies van 30 juli 2018, waarin wordt verwezen naar het advies van 10 juni 2016, nadrukkelijk aandacht te hebben voor dit brede veiligheidsbegrip. De onderzoeken dienen zich te verbreden van een puur kwantitatieve benadering van het risico op overlijden naar methodes om, al dan niet kwantitatief, het risico op schade en maatschappelijke onrust systematisch in de besluitvorming mee te nemen. In het ontwerpbesluit zien wij deze verbrede benadering en aandacht voor veiligheid in brede zin niet terug. Dat vinden wij onbegrijpelijk omdat zowel Mijraad als ABRvS u expliciet hebben opgedragen c.q. geadviseerd om dat wel te doen. U toetsingskader is breder dan alleen de instemmingsgronden van art. 36 Mijnbouwwet.

Wij vinden dat u:

1. in uw toetsing en afweging dit brede veiligheidsbegrip dient te hanteren.

2.2 Objectieve veiligheid

2.2.1. Toetsingskader objectieve veiligheidsrisico's

Om te kunnen toetsen of het risico van de gaswinning in Groningen aanvaardbaar is zal eerst bekend moeten zijn wat het risico is en op welke termijn mitigerende maatregelen (w.o. versterking) mogelijk zijn. Om dit te kunnen doen hebben wij vanaf 2015 meerdere malen gewezen op het ontbreken van een integraal risicobeleid waarin niet alleen de norm is opgenomen maar ook het beoordelings- en toetsingskader om aan te tonen dat wel of niet aan de norm wordt voldaan en de termijn waarop maatregelen genomen moeten zijn.

Op basis van de toelichting bij uw ontwerpbesluit concluderen wij dat ook nu nog voor een groot deel dit integrale risicobeleid ontbreekt terwijl u in uw brief van 2 mei 2016 heeft aangegeven dat begin 2017 sprake moet zijn van een consistent risicobeleid. Zo kennen wij nog steeds niet het volledige risicobeleid (norm, beoordelingskader en/of termijn) voor infrastructuur, waterkeringen, industrie en de cumulatieve aspecten.

Als voorbeeld noemen we de industrie waar een norm en beoordelingskader beschikbaar zijn. Er is echter geen termijn gesteld waarbinnen maatregelen getroffen moeten worden. Daarmee is op dit onderdeel uw risicobeleid niet compleet.

² OvV. *Aardbevingsrisico's in Groningen. Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over de gaswinning (1959-2014)*, februari 2015. <https://www.onderzoeksraad.nl/uploads/phase-docs/843/33ef77ab629erapport-gaswinning-groningen-nt-interactief.pdf?s=E0756C2B6D546B97171777E75CF24E38F84398A8>.

Wij vinden dat u:

2. zolang het volledig risicobeleid (norm, beoordelingskader en termijn) ontbreekt, u niet alle relevante feiten en belangen (de effecten) heeft onderzocht en meegewogen;
3. zo spoedig mogelijk tot een integraal risicobeleid moet komen.

2.2.2 Veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen

De ABRvS heeft duidelijk gemaakt dat daar waar het gaat om veiligheidsrisico's rondom grondrechten het van belang is om goede inschattingen te hebben van de mogelijke risico's. Dat kan bijvoorbeeld door bij de onderzoeken uit te gaan van marges of van een worst-case situatie.

Bovendien brengen aard en schaal van de gevolgen van de gaswinning voor de grondrechten met zich mee dat er hoge eisen worden gesteld aan de motivering van het instemmingsbesluit.

In 2017 constateerde de ABRvS ook dat er geen duidelijkheid was over de aantallen te versterken gebouwen, de voortgang van de versterking of de termijn waarbinnen de versterking daadwerkelijk is afgerond. Afronding is van belang voor de onderbouwing van de gaswinning omdat dan is voldaan aan de veiligheidsnorm.

In de toelichting op uw ontwerpbesluit constateert u dat op korte termijn maatregelen moeten worden genomen voor gebouwen met een groter risico dan 10^{-4} per jaar. Deze gebouwen zijn er volgens de berekeningen van de NAM niet meer. Vervolgens concludeert u dat de 'gaswinning op het huidige niveau voldoet aan het risicobeleid, mits alle gebouwen met een individueel risico tussen 10^{-4} en 10^{-5} per jaar tijdig worden versterkt tot het niveau van de veiligheidsnorm'.

In uw eindconclusie constateert u dat het individueel risico in het gasjaar 2018-2019 in overeenstemming is met de norm van de commissie Meijdam en het Kabinet, en u dit voor het gasjaar 2018-2019 aanvaardbaar acht.

Wij delen deze eindconclusie niet omdat uw toetsing onvolledig en onjuist is.

Wij vinden dat u de risico's niet op een juiste wijze toetst. Het kabinet heeft de veiligheidsnorm vastgesteld op een individueel risico van 10^{-5} per jaar. Dit is de norm waar aan u de risico's aan moet toetsen. U toetst nu aan het tijdelijke veiligheidsniveau van 10^{-4} per jaar dat bedoeld is om de periode vast te stellen waarbinnen mitigerende maatregelen getroffen moeten worden. Het risiconiveau van 10^{-4} per jaar zegt alleen iets over de snelheid waarmee maatregelen genomen moeten worden en niet of wel of niet voldaan wordt aan de veiligheidsnorm.

Wij concluderen dat er nog steeds geen duidelijkheid is over het aantal gebouwen dat niet aan de veiligheidsnorm voldoet en dus versterkt moet worden. Ook hebben we geen zicht op hoe deze aantallen zich zullen ontwikkelen, afhankelijk van de ontwikkeling van de seismiciteit.

De gebouwen in onze provincie zijn nog steeds niet veilig en onze inwoners weten al vanaf 2012 (beving in Huizinge) dat ze minder veilig zijn dan in de rest van Nederland. Dat is door de commissie Meijdam in 2015 bevestigd. Het kabinet heeft vervolgens besloten dat de inwoners in Groningen net zo veilig moeten kunnen wonen als in de rest van Nederland en dat heeft geresulteerd in de veiligheidsnorm van 10^{-5} per jaar. Omdat de versterking niet per direct in zijn geheel gerealiseerd kon worden heeft het kabinet besloten dat inwoners maximaal 5 jaar een hoger risico mogen lopen dan

10⁻⁵ per jaar. Voor inwoners die een hoger risico lopen dan 10⁻⁴ per jaar moeten op veel kortere termijn maatregelen worden getroffen.

Wij vinden dat u er onterecht vanuit gaat dat aan de voorwaarde voor veiligheid - namelijk tijdige versterking - is voldaan. U geeft aan dat de versterking binnen bestuurlijk vastgestelde termijn moet plaatsvinden. Dit terwijl wij in het Meerjarenprogramma aardbevingsbestendig en kansrijk Groningen (MJP) hebben afgesproken dat het moment van inspectie de start van de versterking inluuidt en de versterking binnen vijf jaar vanaf het inspectiemoment gerealiseerd moet zijn. Het ontwerpbesluit is getoetst aan de resultaten van de Hazard Risk Assessment (HRA). Dat geeft geen duidelijkheid over wanneer de termijn van vijf jaar ingaat en eindigt omdat bij de HRA geen sprake is van inspecties. Op grond van de HRA kunnen ook geen individuele gebouwen worden geïdentificeerd waarmee voor bewoners ook niet bekend is of er tijdig wordt versterkt.

Bovendien staan we aan het begin van nog steeds een grootschalige versterkingsopgave. We verwachten niet dat de versterkingsopgave binnen de looptijd van dit besluit is gerealiseerd. Daarmee wordt dus komend gasjaar geen wezenlijke afname van het risico voor de veiligheid van omwonenden gerealiseerd.

Wij vinden ook dat uw toets onvolledig is omdat u de risico's van de volledige bandbreedte van de productie (zie 3.1.) niet in beeld heeft gebracht en dus ook niet afgewogen heeft. NAM doet namelijk wel berekeningen voor de scenario's van een warm, gemiddeld en koud jaar, maar niet voor een hoger productieniveau als gevolg van een geringere stikstofconversie en onvoorziene omstandigheden. Dat staat u in uw instemmingsbesluit wel toe.

Wij vinden dat u niet alleen de bandbreedte maar ook de onzekerheden binnen de berekeningen van de veiligheidsrisico's onvoldoende heeft meegewogen in uw besluit (zie 3.1 en 4.2). Daarmee heeft u geen gehoor gegeven aan het advies van de ABRVS om uit te gaan van een worst-case situatie.

Wij vinden dat u:

4. de risico's voor de veiligheid van inwoners in en rondom gebouwen volledig in beeld moet hebben;
5. deze veiligheidsrisico's moet toetsen aan de enige veiligheidsnorm, namelijk 10⁻⁵;
6. in uw besluit deze risico's als gevolg van onzekerheden en bandbreedte in voldoende mate moet meewegen;
7. in uw besluit moet aangeven vanaf welk moment de termijn ingaat en eindigt om te voldoen aan de veiligheidsnorm van 10⁻⁵;
8. in uw besluit de voortgang van de versterkingsoperatie moet meewegen.

2.2.3 Veiligheid (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve risico's

Wij constateren dat u in afwijking van de adviezen van de Tcbb en de Mijnraad, niet volledig bent in wat de veiligheidsrisico's zijn met betrekking tot (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve risico's (ketenrisico's). U heeft deze risico's slechts ten dele in beeld gebracht, niet getoetst of niet kunnen toetsen aan risicobeleid hierover en vervolgens niet in uw afweging meegenomen.

De OvV verstaat onder het voorzorgprincipe "de manier van omgaan met onzekerheid: het onderkennen van onzekerheden, daarover communiceren en in samenspraak met de risicodragers

en deskundigen zoeken naar manieren van beheersing van het risico". Dit voorzorgprincipe komt ons inziens onvoldoende tot uiting in het ontwerpbesluit. Hierbij gaat het om de onzekerheden die er zijn voor de volledige bandbreedte van de toegestane productie en binnen de berekeningswijze voor de waterveiligheid, de veiligheid van overige kritische infrastructuur en de veiligheid van de industrie. Weliswaar heeft u een HRA laten opstellen en bent u van plan dit jaarlijks te laten doen, maar de HRA gaat niet over de effecten van gaswinning op kritische (water)infrastructuur en de industrie.

Uit onderzoek blijkt dat de huidige en verwachte effecten van aardbevingen en bodemdaling (door gaswinning) op waterkeringen en kunstwerken op dit moment minimaal te noemen zijn. Niettemin is er nog sprake van grote onzekerheid over de cumulatieve effecten van aardbevingen- en bodemdaling en de risico's die dat mogelijk oplevert voor de waterveiligheid, de veiligheid van overige kritische infrastructuur en de veiligheid van de industrie in de regio Groningen en in de rest van Nederland. Dat u voornemens bent de gaswinning af te bouwen, doet daar niet aan af. U heeft aangekondigd dat u, voordat het instemmingsbesluit wordt genomen, terug komt op de cumulatieve effecten (mede op basis van een advies van het hooglerarenpanel). Wij verwachten dat u de uitkomsten van het onderzoek naar de cumulatieve effecten meeweegt en aangeeft binnen welke termijn u welke maatregelen neemt

Wij volgen overigens Mijnraad niet in haar advies dat niet NAM maar een overheidsorgaan dit onderzoek moet gaan uitvoeren. NAM is als vergunninghouder en uitvoerder van het winningsplan gehouden om risico's in kaart te brengen. Dit geldt ook voor de mogelijke cumulatieve effecten. Voor de Veiligheidsregio Groningen is het in beeld hebben van deze risico's en cumulatieve effecten belangrijke input bij het opstellen van het regionaal risicoprofiel.

Voorts bent u in uw ontwerp-instemmingsbesluit niet ingegaan op ons advies om aanvullend onderzoek uit te laten voeren naar de veiligheid van de waterkeringen indien de bevingcontouren en Probabilistic Seismic Hazard Analysis (PSHA) aanzienlijk wijzigen of verschuiving van de aardbevingsdichtheid op zal treden. U dient voordat u tot een definitief besluit komt uitsluitend te geven of wijziging van bevingcontouren en PSHA te verwachten zijn en indien die mogelijkheid zich voordoet in het instemmingsbesluit NAM te verplichten bij aanzienlijke wijziging van de bevingcontouren en PSHA aanvullend onderzoek te laten doen naar de waterveiligheidsrisico's om daarop mogelijke mitigerende maatregelen te nemen.

U verwijst naar twee rapporten uit 2017 (NAM, *Overzicht Voornaamste Risico's Industriële Installaties, Infrastructuur en waterkeringen*; en het rapport van Antea, *Kwalitatieve risicoanalyse infrastructuur Groningen*). Deze rapporten zijn beschrijvend van aard en geven geen duidelijkheid over welke daadwerkelijke risico's voor onze regio nu aan de orde zijn. U heeft dus niet alle risico's in beeld.

Wij vinden dat u:

9. de risico's voor de veiligheid van inwoners met betrekking tot (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve effecten volledig in beeld moet hebben;
10. een volledig toetsingskader (norm, kader en termijn) voor deze risico's moet hebben om te kunnen toetsen;
11. dat u in uw besluit deze risico's als gevolg van onzekerheden en bandbreedte in voldoende mate moet meewegen;
12. in uw besluit de voortgang van de mitigerende maatregelen moet meewegen.

2.3 Subjectieve veiligheid

2.3.1 Sociale veiligheid, gezondheid, maatschappelijke onrust en grondrechten

Wij hebben in ons advies met nadruk aangegeven dat de veiligheidsrisico's zich niet beperken tot de seismische dreiging (en daaraan verbonden versterking) en tot de risico's met betrekking tot leveringszekerheid.

De impact door de gaswinning heeft geleid, en leidt nog steeds tot grote zorgen over sociale (on)veiligheid, gezondheidseffecten en maatschappelijke onrust. Recent werd bijvoorbeeld uiting gegeven aan maatschappelijke onrust: eind augustus vond in de regio een meerdaagse demonstratie plaats, waarbij 'burgerlijke ongehoorzaamheid' het thema was en werd toegewerkt naar een zitactie van enkele honderden demonstranten uit binnen- en buitenland bij een tankenpark van NAM in Farmsum.

Diverse onderzoeken hebben gevolgen van de gaswinning over het welzijn van onze inwoners laten zien. De OvV publiceerde hierover in 2015 een rapport, waarin o.a. herstel van vertrouwen en inspraak van bewoners van Groningen hierover werd aanbevolen. In 2017 concludeerde de OvV in een opvolging van zijn rapport dat zijn aanbevelingen uit 2015 niet of onvoldoende waren nagekomen. De Kinderombudsman vroeg in 2017 nadrukkelijke aandacht voor de 30.000 kinderen in het gebied en stelde dat er te weinig aandacht is voor de kinderen en jongeren in het aardbevingsgebied³. Uit het onderzoek 'Aardbeving en Gezondheid 2016'⁴ komt naar voren dat meer dan 110.000 inwoners in een huis met aardbevings schade wonen. Het onderzoek legt een directe relatie tussen de gevolgen van de gaswinning en nadelige gevolgen voor de gezondheid. In januari 2018 verscheen het rapport 'Gronings perspectief', waarin verontrustende cijfers werden gepresenteerd over stress-gerelateerde klachten bij 10.000 inwoners van Groningen als direct gevolg van meervoudige schade door bevingen en de afhandeling hiervan⁵. Op 6 juni 2018 is een aanvullend onderzoek van Gronings Perspectief gepubliceerd dat is opgesteld naar aanleiding van de aardbeving in Zeerijp en de maatschappelijke impact heeft onderzocht⁶.

De ABRvS heeft geoordeeld dat u in uw instemmingsbesluit moet beoordelen of, ter bescherming van het recht op leven, het recht op respect voor het privéleven en de woning en het recht op eigendom, (verdere) beperkingen aan de gaswinning moeten worden voorgeschreven. Uw afweging dient blijk te geven van een redelijk evenwicht tussen enerzijds de door die grondrechten beschermde belangen van burgers en anderzijds de betrokken algemene belangen. In de afweging in uw ontwerpbesluit gaat u volledig voorbij aan de fundamentele rechten van de omwonenden, te weten artikel 2 en 8 EVRM en artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM (recht op leven, recht op privéleven en wonen en recht op eigendom). De enkele vaststelling van uw voornemen de gaswinning af te bouwen doet onvoldoende recht aan het bovenstaande oordeel van de ABRvS.

Tevens gaat u in de afweging in uw ontwerpbesluit volledig voorbij aan de rechten van kinderen. U dient in overeenstemming met het VN-Kinderrechtenverdrag in uw besluit het belang van het kind een eerste overweging te laten zijn. Kinderen hebben ook het recht op leven en op een ongestoorde

³ Vaste grond gezocht (*kinderen en jongeren in het aardbevingsgebied*), Kinderombudsman, 2017.

⁴ Aardbevingen en Gezondheid 2016, gezondheidsmonitor GGD Groningen en Rijksuniversiteit Groningen, oktober 2017.

⁵ Gevolgen van bodembeweging voor Groningers (*ervaren veiligheid, gezondheid en toekomstperspectief 2016-2017*), Gronings Perspectief, 2018.

⁶ De maatschappelijke impact van de beving van Zeerijp (*ervaren veiligheid, gezondheid en toekomstperspectief*), Gronings Perspectief, 2018.

ontwikkeling (conform artikel 6 van VN-Kinderrechtenverdrag). Deze belangen die tot uitdrukking worden gebracht door de Kinderombudsman in haar rapport 'Vaste grond gezocht'⁷ zijn niet meegewogen in uw afweging, noch heeft u kinderen die in de regio woonachtig zijn, conform artikel 12 van het VN-Kinderrechtenverdrag laten participeren in uw besluitvorming. U dient derhalve in uw afweging heel goed te motiveren dat andere belangen zwaarder wegen dan het belang van de kinderen, die dagelijks te kampen hebben met het gevoel van onveiligheid. Hoe kunt u voorkomen dat u met uw besluit de ontwikkeling van kinderen (conform artikel 6 van het VN-Kinderrechtenverdrag) schaadt?

Gelet hierop hanteert u in uw ontwerpbesluit een te beperkt begrip van veiligheid. U geeft aan dat de impact op sociale (on)veiligheid, gezondheid en maatschappelijke onrust heeft bijgedragen aan uw besluit om de gaswinning af te bouwen. U geeft niet aan wat de gevolgen van dit besluit zijn voor de subjectieve veiligheid en hoe u dat afweegt tegenover andere belangen.

Wij vinden dat u:

13. de gevolgen van gaswinning op subjectieve veiligheid in beeld moet brengen en moet afwegen ten opzichte van andere belangen;
14. in uw afweging duidelijk moet maken in hoeverre u voorkomt dat u artikel 2 en 8 EVRM en artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM schendt;
15. in uw afweging kenbaar het belang van het kind, zoals verwoord in het rapport van de Kinderombudsman, en zoals vereist door artikel 3 van het VN-Kinderrechtenverdrag, moet wegen en duidelijk moet aangeven wanneer en waarom u andere belangen zwaarder vindt wegen.

2.3.2 Schade

De ABRvS heeft in haar uitspraak uitdrukkelijk gesteld dat er aan de motivering van de minister hoge eisen moeten worden gesteld omdat grondrechten op leven (veiligheid), privacy (aantasting van het leefklimaat) en het ongestoord genot van eigendom aan de orde zijn. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat regelingen voor schadevergoeding de nadelige gevolgen wel verzachten. Maar dat deze hier naar aard en schaal dermate groot zijn dat zij een zwaarwegend belang vormen dat in het nadeel van de gaswinning pleit.

U had het ontstaan van schade, het verder beperken van schade en de voortgang van de schadeafhandeling daarom uitdrukkelijk in uw besluitvorming moeten betrekken.

In de motivering van het ontwerpbesluit wordt niet ingegaan op de punten in ons advies die zijn genoemd met betrekking tot schade. U constateert slechts dat de schade de komende jaren zal afnemen, waarbij het aantal schadegevallen onder het verwachte schadeniveau van het winningsplan Groningen gasveld 2016 uitkomt en u onderschrijft de noodzaak van een vlotte afhandeling van de schades.

Schadeafhandeling

U gaat niet in op de huidige situatie waarbij er voorlopig geen zicht is op een vlotte afhandeling. Bovendien is naast voortgang in de afhandeling ook van belang dat de afhandeling op rechtvaardige,

⁷ De Kinderombudsman, 'Vaste grond gezocht', oktober 2017. <https://www.dekinderombudsman.nl/ul/cms/fck-uploaded/2017.KOM010Vastegrondgezocht.pdf>.

onafhankelijke wijze plaatsvindt met de menselijke maat als uitgangspunt. Ook schade aan monumenten wordt door u niet genoemd.

De Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen heeft te kampen met een zeer grote achterstand van zo'n 17.000 schademeldingen. Daarnaast is tot op heden niet inzichtelijk of de Commissie in haar besluitvorming daadwerkelijk ruimhartig is en uit gaat van de menselijke maat.

Het wetsvoorstel dat het tijdelijke besluit Mijnbouwschade zal gaan vervangen regelt vooral formele aspecten en niet de menselijke kant. De procedurele bepalingen lijken lange doorlooptijden en een formalistische benadering van gedupeerden mogelijk te maken. Ook gaat het wetsvoorstel alleen over schadevergoeding in geld, niet over schadevergoeding in natura. Dat laatste blijft privaatrechtelijk van aard.

Nu voorlopig geen zicht is op een vlotte schadeafhandeling en er ook geen zicht is op rechtvaardige en onafhankelijke schadeafhandeling met oog voor de menselijke maat, had u dit moeten mee wegen in uw afweging van het vergunde productievolume. De trage voortgang in de schadeafhandeling heeft ook tot gevolg dat er geen maatregelen worden getroffen om vervolgschade te voorkomen. Daardoor kunnen acuut onveilige situaties ontstaan.

Ontstaan schade

In de aanvulling van het winningsplan van 2 juli 2018 geeft NAM haar prognose over het optreden van schade. Hieruit blijkt duidelijk dat het komende gasjaar een toename van de kans op het optreden van schade wordt verwacht (DS1, DS2 en DS3 schade).

Uit het vorige winningsplan is naar voren gekomen dat het aantal berekende schades geen tred houdt met het aantal van de gemelde schades, dat vele malen hoger is. Daarnaast is dit rapport door geen van de adviseurs inhoudelijk beoordeeld. Wij gaan er derhalve vanuit dat de berekeningen een onderschatting geven, maar wel aantonen dat er een toename van schades in het komende gasjaar te verwachten is (in lijn met de toename van de seismiciteit).

Daar komt nog bij dat in het ontwerpbesluit vergunde niveau een hogere seismiciteit levert als wordt uitgegaan van een gemiddeld temperatuurverloop en ook hogere productieniveaus mogelijk maakt die een aanzienlijke stijging van de seismiciteit en daarmee kans op bevingen en schades met zich meebrengt.

Wij vinden dat u:

16. moet aangeven hoe u voorkomt dat schade optreedt en wat u aanvaardbaar vindt;
17. de opgetreden en verwachte schades (in aard en omvang) en de afhandeling daarvan als zwaarwegend belang moet afwegen bij uw besluit net als het ontstaan van onveilige situaties omdat geen (tijdige) schadebeperkende maatregelen worden getroffen;
18. de bescherming van de grondrechten, expliciet en transparant, zo dient te betrekken in uw afweging dat dit leidt tot een veilig en verantwoord niveau van gaswinning;
19. in uw definitieve besluit alsnog expliciet, inzichtelijk en navolgbaar dient te maken welke afweging u maakt ten aanzien van de effecten van de gaswinning.

3. Productie en seismiciteit

De veiligheidsrisico's voor onze inwoners als gevolg van de aardbevingen worden bepaald door de verwachte ontwikkeling van de seismiciteit voor het komende jaar. De seismiciteit is vervolgens weer afhankelijk van het uiteindelijke productieniveau en de productieverdeling.

3.1 Productieniveau

U geeft in uw ontwerpbesluit aan dat u de productiehoeveelheid vaststelt op 19,4 miljard m³ bij een jaar met een gemiddeld temperatuurprofiel, waarbij u de nodige flexibiliteit geeft om altijd aan de leveringszekerheid te voldoen. De uiteindelijke gasproductie voor het komende jaar is daarmee afhankelijk van de volgende variabelen:

- Het jaarlijks temperatuurverloop;
- De stikstofinzet;
- Onvoorziene omstandigheden.

Gelet op de temperatuurafhankelijkheid en de afhankelijkheid van de beschikbare inzet van stikstof-conversiecapaciteit is het onontbeerlijk nu inzicht te hebben in de te gebruiken graaddagenformule en de mogelijk stikstof-inzet-afhankelijkheid van deze formule, om zicht te krijgen op de bandbreedte van de hoeveelheid gas, die gewonnen moet worden.

In het ontwerpbesluit ontbreekt de graaddagenformule en ook het zicht op de stikstof-inzet-afhankelijkheid van deze formule. Hiermee is onduidelijk of de veiligheidsrisico's bij een onvoorzien lage inzet van stikstof-conversiecapaciteit en een gelijktijdig extreem koud jaar voor u acceptabel zijn. Dit zien wij als een grote tekortkoming.

Mocht nu de stikstof-inzet van Wieringermeer en Ommen, de base-load locaties, substantieel onder de 92,5 % geraken, dan voorziet artikel 2, derde lid, in een theoretische ongelimiteerde toename van de gasproductie uit het Groningenveld; er staat dat de in het eerste lid aangegeven gasproductie naar rato wordt verhoogd bij een lagere stikstof-inzet dan 92,5 %.

Dit is dus naar ons inzicht iets anders dan de zogenaamde "strikte begrenzing" van de gaswinning, die u in uw toelichting noemt.

Wij zijn van mening dat er gelet op de onzekerheid van de risico's in een dergelijke hierboven omschreven situatie in artikel 2 een limiet wat betreft de gaswinning moet worden aangebracht.

In de voorgaande instemmingsbesluiten van 30 september 2016 en 24 mei 2017 was er sprake van een gelimiteerde gasproductie.

In ons advies hebben wij aangegeven dat u als minister sturing op GTS en GasTerra moet hebben om te bewerkstelligen dat beide commerciële organisaties uitvoering geven aan het uitgangspunt "niet meer dan nodig winnen". In uw toelichting geeft u aan dat dit niet in het instemmingsbesluit thuis hoort en dat u een voorstel voor wijziging van de Mijnbouwwet en Gaswet in voorbereiding hebt. U geeft hierbij echter niet aan dat u de door ons aangegeven sturing hieraan zult toevoegen. Om de gaswinning zo spoedig mogelijk naar beneden te brengen is dit een voorwaarde. U kunt dus niet voor dit en toekomstige besluiten maximaal sturen op "niet meer dan nodig winnen". Ook de Mijnraad heeft u op dit punt geadviseerd om 'rond' het huidige instemmingsbesluit te preciseren welk instrumentarium onder de huidige Mijnbouwwet en Gaswet u heeft om GTS en GasTerra aanwijzingen te geven.

Wij betwijfelen ook of GTS (voldoende) bevoegdheden heeft om GasTerra aanwijzingen te geven zoals u voorschrijft in artikel 2, lid 5 van uw ontwerpbesluit. In ieder geval is onduidelijk wie (U, NAM, GTS, GasTerra?) uiteindelijk bevoegd is om te beslissen over het productievolume en/of de productieverdeling. Evenmin is duidelijk welke criteria daarvoor gelden en welke rechtsbescherming wij en burgers hebben indien besloten wordt de productie binnen de marges van dit instemmingsbesluit (fors) te verhogen.

Op basis van de oude graaddagenformule en informatie uit GTS rapporten komen we tot de volgende inschatting voor de bandbreedte aan gasproductie (in miljard Nm³ per jaar).

| Variabelen | gemiddeld | Warm | Koud |
|------------------------------|-----------|------|------|
| Basispad kabinet | 19,4 | 15,7 | 25,7 |
| Lagere stikstofinzet 85%* | +1,2 | +1,1 | +1,1 |
| Onvoorzien | +1,5 | +1,5 | +1,5 |
| Totaal productie | 22,1 | 18,3 | 28,3 |

*in principe is een lagere stikstofinzet met dit besluit mogelijk en daarmee een hogere productie

Uit de aanvulling op het winningsplan van NAM blijkt dat bij een productie van 19,4 miljard m³ de verwachte seismiciteit in de regio enigszins toeneemt ten opzichte van vorig jaar (maximale grondversnelling van 0,16g naar 0,17g). Bij een productie van 25,7 miljard m³ (koud jaar) is een duidelijke toename van de seismiciteit te verwachten (figuur 4.2). Hierbij valt tevens op dat de toename van de dreiging niet overal gelijkmatig verloopt (figuur 4.8a). Voor een warm jaar (15,7 miljard m³) neemt de seismische dreiging af.

In de aanvulling op het winningsplan zijn geen hogere productieniveaus doorgerekend zodat onduidelijk is wat de dreiging is bij de maximaal door de minister toegestane niveaus. Dat is in strijd met de uitspraak van de ABRvS, op grond waarvan u gezien de enorme impact van de gaswinning bij dergelijke onzekerheden moet uitgaan van een worst-case situatie.

Wij vinden dat u:

20. duidelijkheid moet bieden over de bandbreedte van de toegestane productie;
21. de bovengrens van deze bandbreedte in een voorschrift bij het instemmingsbesluit moet limiteren;
22. risicobeoordelingen moet doorrekenen en baseren op de worst case situatie (bijvoorbeeld koud jaar en weinig stikstof);
23. dit besluit alleen kan nemen als voldoende geborgd is dat GTS en GasTerra kunnen worden gehouden aan minimaliseren van de gaswinning uit Groningenveld;
24. inzicht moet geven in de verwachte seismische dreiging voor het maximale toegestane productieniveau en dit moet betrekken in uw afweging over de subjectieve en objectieve veiligheid.

3.2 Productieverdeling

U geeft in uw toelichting aan dat u voorschriften heeft opgenomen aan de productieverdeling en productieflectuaties om de nadelige gevolgen van de gaswinning zoveel mogelijk te beperken. Wij zien de voorschriften over productieverdeling echter niet terug in uw besluit. U geeft wel in de

toelichting uw voorkeur aan voor de in NAM genoemde productie-inzet 1 omdat dit tot een lagere seismiciteit zou leiden dan productie-inzet 2.

SodM heeft geen advies hierover gegeven omdat zij de berekeningswijze van NAM onvoldoende vindt om te bepalen welke productiestrategie tot de laagste seismiciteit leidt. Zij heeft daarom aan NAM verzocht om een nieuwe berekening te maken en geven aan dat zij later met een advies komen.

Een andere productieverdeling levert een andere dreigingskaart op en nog veel relevanter bij dit besluit daarmee ook een ander risicobeeld en verwachtingswaarde. Wij lezen in het rapport van NAM van december 2017⁸ over deze productieverdeling dat hierdoor verschillen in het risicobeeld kunnen optreden met een variatie van 15%. Bij de verlaging van de seismiciteit heeft NAM in dit rapport laten zien dat dat op verschillende manieren kan. Zo kan gestuurd worden op zo min mogelijk overlast (een zo laag mogelijk aantal bevingen), of een zo laag mogelijke maximale grondversnelling of op een zo laag mogelijk totaal risico.

In het winningsplan is uitgegaan van een bepaalde productieverdeling. Daarnaast heeft NAM in haar operationele strategie een tweetal varianten doorgerekend. Wij kunnen op dit moment niet goed beoordelen welke productieverdeling met uw besluit wordt vastgelegd, mede gelet op het nog te ontvangen advies van het SodM. Afhankelijk van de productieverdeling zal het zwaartepunt van de seismiciteit (i.e. de ruimtelijke verdeling) op een andere plek liggen. De uitkomsten zullen daarom afhankelijk zijn van de lokale seismiciteit in relatie tot de lokale bevolkingsdichtheid.

Wij vinden dat u:

25. in uw voorwaarden moet opnemen welke productiestrategie wordt ingezet en dit adequaat moet onderbouwen;
26. inzicht dient te verschaffen over de seismiciteit en de effecten van deze productieverdeling voor de bandbreedte van de toegestane productie daarbij uitgaande van de maximale bandbreedtes en worst-case scenario;
27. in uw keuze voor de productieverdeling voldoende moet toelichten wat dit voor de objectieve en subjectieve veiligheidsrisico's betekent waarbij ook de lokale verschillen aan de orde moeten komen.

⁸ Optimisation of the Production Distribution over the Groningen Field tot reduce Seismicity, dec 2017, NAM B.V.

4. Onzekerheden en overige omissies

Wij constateren dat er documenten en informatie ontbreken in uw ontwerpbesluit. Het ontwerpbesluit is daarmee onzorgvuldig tot stand gekomen. Bovendien kan er niet volledig gebruik worden gemaakt van rechtsmiddelen omdat we pas in een later stadium (bekendmaking definitief besluit) kennis kunnen nemen van de ontbrekende zaken.

4.1 Ontbrekende zaken

U geeft in uw ontwerpbesluit aan dat nog niet alle documenten en informatie beschikbaar zijn. Wij komen tot de volgende niet-limitatieve opsomming van ontbrekende zaken:

- graaddagen en stikstofafhankelijke formule;
- uitvoering van bouwkundig versterken (verduidelijking vaststelling precieze aantal gebouwen en de wijze van versterking);
- de optimalisatie van de productieverdeling met behulp van de NAM-modelversie V5, zoals SodM heeft opgedragen in haar brief van 20 februari 2018;
- de inmiddels geactualiseerde versie van het Meet- en Regelprotocol-2018, zoals SodM in haar brief van 30 juli 2017 aan u heeft geadviseerd en zoals door u in uw brief van 2 oktober 2017 aan NAM is opgedragen;
- separaat advies van Hooglerarenpanel over cumulatieve effecten bij impact van bevingen op infrastructuur.

Volledigheid van het winningsplan-2016-2018.

Wij betwijfelen sterk of de nu gepresenteerde stukken, waarop u uw ontwerpbesluit baseert, wel compleet zijn in het licht van de Mijnbouwwet. NAM heeft aanvullingen gedaan op het winningsplan 2016 waarbij bijvoorbeeld heel hoofdstuk 5 van het Winningsplan 2016 is komen te vervallen. Het is voor ons niet meer overzichtelijk wat nu nog geldt en wat niet.

4.2 Omgaan met onzekerheden

De ABRvS was in november 2017 van mening dat er onvoldoende kennis was over de risico's voor personen. Bovendien constateerde de ABRvS dat het risico vervolgens niets zegt over de aanvaardbaarheid ervan. Zeker als het gaat om aannames, onzekerheden en bandbreedtes. De ABRvS ziet aannames als alternatief voor het feitelijk weten en stelt dat in de aannames de risicobeoordeling dan moet worden gebaseerd op marges of worst-case situatie.

Wij constateren dat ook nu nog onvoldoende kennis is over alle veiligheidsrisico's. U geeft in uw ontwerpbesluit aan dat, naar uw mening, de veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen aanvaardbaar zijn.

De uitkomst van risicoberekeningen is afhankelijk van de volgende onzekerheden of marges:

- Onzekerheden binnen de gehanteerde modellen/beoordelingskaders;
- Onzekerheid over het definitief productieniveau;
- Onzekerheid over de productieverdeling.

U geeft aan dat u bij de risicoberekening uitgaat van de verwachtingswaarde. SodM pleit er juist voor om zolang de onzekerheden nog zo groot zijn uit te gaan van de in de berekeningen aangegeven

onzekerheidsmarge (P90) bij de beoordeling van de risico's. De Mijnraad geeft aan dat de onzekerheden over het productieniveau en de verdeling niet op die manier mogen worden verdisconteerd. Dat laat onverlet dat binnen de berekeningen (bijvoorbeeld HRA, NPR, industrie, waterkeringen) nog diverse onzekerheden bestaan. Dat deze onzekerheden groot zijn laat de berekening van het veiligheidsrisico in en rondom gebouwen zien. Hierbij is de bandbreedte van de onzekerheden binnen de berekeningen in beeld gebracht: de verwachtingswaarde van het aantal gebouwen dat niet voldoet aan de veiligheidsnorm bedraagt 1500 gebouwen terwijl de onzekerheidsmarge zoals voorgesteld en onderbouwd door SodM op een aantal van 7.200 gebouwen uitkomt. Dat laat zien dat in de meest "zekere" berekening de onzekerheidsmarge nog enorm groot is.

U geeft tevens niet aan op basis van welk productieniveau verwachtingswaarden moet worden berekend. Op dit moment zijn deze verwachtingswaarden alleen bekend van de veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen. Daarbij heeft NAM per productieniveau (warm, koud en gemiddeld temperatuurverloop) een verwachtingswaarde berekend. Er is in dit verband verder geen risicoberekening uitgevoerd voor de in uw besluit toegestane maximale productie zodat hiervan de verwachtingswaarde noch de onzekerheidsmarge (P90) bekend is.

In uw ontwerpbesluit geeft u aan dat zowel SodM als Mijnraad in hun advies een onzekerheidsmarge toepassen. Maar u geeft ook aan dat zij dat doen vanuit verschillende gedachten. Vervolgens schrijft u dat u de keuze van de Mijnraad navolgbaar vindt en deze volgt. In het ontwerpbesluit staat echter niet waarom u deze keuze navolgbaar vindt en wat er niet-navolgbaar is aan de toepassing waarvoor SodM kiest. Vervolgens schrijft u dat de onzekerheidsmarge daarmee niet bedoeld is als een de-facto verhoging van de veiligheidsnorm, maar deel uit maakt van uw brede veiligheidsbeleid. Wij kunnen uit de tekst van het ontwerpbesluit niet opmaken wat u hiermee bedoelt. Het wel of niet toepassen van dergelijke marges kan echter voor veel woningeigenaren bepalend zijn. Het bepaalt of een pand wel of niet aan de veiligheidsnorm voldoet. Daarmee is het van belang dat hier een goede en navolgbare afweging wordt gemaakt.

Wij vinden dat u:

28. onvoldoende rekening houdt met onzekerheden, bandbreedtes en marges in uw besluit;
29. duidelijkheid moet bieden over productieverdeling, de bandbreedte van de toegestane winning en de onzekerheidsmarges binnen de modellen zelf, en de effecten daarvan op subjectieve en objectieve veiligheid.

4.3 Continuïteit in onderzoeken

SodM geeft in haar advies over de versterking van juni 2018 aan dat nog steeds niet alle bekende onzekerheden volledig en consistent worden meegenomen in de modellen die NAM hanteert. Daarnaast zijn de keuzes in de gebruikte modellentrein niet volledig beschreven. Deze keuzes brengen daarmee onzekerheid met zich mee die nu niet is te definiëren. Deze bekende en onbekende onzekerheden kunnen zowel tot een onderschatting als een overschatting van de berekeningen leiden. SodM concludeert dat de modellentrein nog niet voldoende robuust is. TNO is bezig de modellentrein van NAM na te bouwen.

Echter wij zien geen enkele garantie dat op korte termijn het noodzakelijke onderzoek en de verbeteringen doorgaan. Zeker met de toezegging van u dat NAM op afstand komt zal de drijfveer om haar uitgebreide onderzoeksprogramma in de lucht te houden, afnemen. Het onderzoeksprogramma van NAM gaat hierbij verder dan alleen de verbetering van de modeltrein. Wij pleiten al jaren in onze zienswijze voor onafhankelijkheid in het onderzoek. Het is daarom van belang dat bij de ingezette transitie de kennis en kunde (zie SDAP van NAM) niet verloren gaat. Wij vinden daarom dat u zorg moet dragen dat een onafhankelijke partij het onderzoeksprogramma van NAM gaat overnemen. Dit mag echter niet ten koste gaan van de continuïteit in de nu nog noodzakelijke verbeteringen.

Wij vinden dat u:

30. in uw instemmingsbesluit duidelijkheid moet bieden over de continuïteit van de noodzakelijke onderzoeken;
31. hiertoe voorwaarden in uw besluit dient op te nemen;
32. voldoende concreet moet aangeven wat het toekomstige perspectief is in de verbetering van de lopende onderzoeken en de ondernomen stappen om alle onderzoeksprogramma's onafhankelijk te kunnen laten uitvoeren.

4.4 Meet en Regelprotocol en HRA

Het Meet- en Regelprotocol (MRP) is in 2016 separaat van het Winningsplan 2016 door NAM ingediend. Wij concluderen dat dit ten behoeve van de besluitvorming in 2018 in stand is gebleven. Volgens SodM geldt het MRP als invulling van de zorgplicht op schade en risico's. Het vormt een essentieel sturingselement voor de beheersing van de seismische risico's als gevolg van de gasproductie uit het Groningenveld. NAM gebruikt het MRP ook om de meetgegevens te toetsen aan de diverse modellen en daarmee de modellen te kunnen verbeteren. Het MRP is dan ook meer dan het, in de Mijnbouwwet vereiste, meetplan.

Dit onderschrijven wij in zijn algemeenheid en in het bijzonder wanneer het gaat om onverwachte seismische ontwikkelingen, die nopen tot ingrijpen. Door de openbare rapportages ontstaat hierover ook meer transparantie.

Het lijkt ons onontkoombaar dat gelet op alle ontwikkelingen ook de verschillende signaalparameters en hun respectievelijke drempelwaarden in een nieuw licht worden gezien en mogelijk worden aangepast. Het betreft hier dan ook signaalparameters voor schade. Over de aanpassing van signaalparameters is in het ontwerpbesluit geen informatie opgenomen.

Uitsluitend een verplichting tot het rapporteren (art. 5 van het ontwerpbesluit) lijkt ons een onvoldoende invulling van het volledig benutten van het MRP, zoals ook de Tcbb in haar advies van 10 juli 2018 u heeft geadviseerd.

Wij verzoeken u nadrukkelijk bij de aanpassing betrokken te worden.

In de nota naar aanleiding van het verslag van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat, d.d. 22 juni 2018 over het wetsvoorstel minimaliseren gaswinning Groningen, geeft u aan dat de grondslag voor een MRP in de Mijnbouwwet ligt verankerd en dat de nadere uitwerking van een dergelijk protocol in een ministeriële regeling (de Mijnbouwregeling) zal moeten plaatsvinden. Tot op heden heeft deze nadere uitwerking in de Mijnbouwregelgeving nog niet plaatsgevonden en

daarom zijn wij van mening dat ongeacht de planning van deze regelgevingswijziging ook in het instemmingsbesluit een goede borging van het gebruik van het meest actuele MRP moet worden opgenomen.

Daarnaast is er op dit moment geen voorwaarde opgenomen om de HRA halfjaarlijks uit te voeren. Door dit halfjaarlijks te doen, bijvoorbeeld in maart en september, ontstaat direct na de winterperiode inzicht van de effecten als gevolg van een eventuele koude winter en vlak voor het nemen van het nieuwe besluit inzicht over de verwachte effecten voor het komende gasjaar.

Wij vinden dat u:

33. in uw instemmingsbesluit het gebruik door NAM van het meest actuele Meet- en Regelprotocol helder en adequaat moet borgen;
34. in uw instemmingsbesluit de jaarlijkse actualisatie van het Meet- en Regelprotocol moet opleggen;
35. aan uw instemmingsbesluit voorwaarden moet verbinden om halfjaarlijks een analyse van de seismiciteit en de effecten (HRA) uit te voeren.



Minister van Economische Zaken & Klimaat
Directie Energie en Omgeving
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

datum: 2 oktober 2018
ons kenmerk: Z/18/078119/D-220169
doorkiesnummer:
uw brief/email van:
uw kenmerk:
bijlagen: Zienswijze
onderwerp: Zienswijze op ontwerp-instemmingsbesluit
Groningen gasveld 2018-2019 van de gemeente Westerwolde

Geachte minister,

Op 24 augustus 2018 heeft u het ontwerpbesluit voor het Groningenveld voor het gasjaar 2018-2019 gepubliceerd. Aanleiding voor dit ontwerp is de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 15 november 2017 waarbij uw vorige besluit en aangepaste besluit zijn vernietigd.

Een belangrijke onderlegger onder het voorliggend ontwerpbesluit is het kabinetsbesluit van 29 maart 2018 om de gaswinning in Groningen zo snel mogelijk te beëindigen. Hiermee biedt het kabinet perspectief voor de toekomstige veiligheid van onze inwoners. In uw ontwerpbesluit zet u voor het komende gasjaar de eerste stap.

Wij hebben samen met de overheden in de regio uw ontwerpbesluit en daarbij horende documenten beoordeeld en zien toch aanleiding om een zienswijze in te dienen. Wij vinden nog steeds dat veiligheid van onze inwoners onvoldoende in beeld is en gewaarborgd en essentiële informatie ontbreekt. Daarnaast willen we met onze zienswijze erop aandringen dat ook toekomstige besluitvorming voldoende transparant wordt.

In de bijlage treft u onze zienswijze aan. In de zienswijze geven wij aan hoe u naar onze mening uw ontwerp-instemmingsbesluit dient aan te passen.

Met vriendelijke groet,

Het college van burgemeester en wethouders van Westerwolde
Namens deze,
Beleidsadviseur ruimtelijke ontwikkeling



De heer R. Kampyon

Bezoekadres

Gemeentehuis Sellingen, Dorpsstraat 1, 9551 AB Sellingen
Gemeentehuis Wedde, Hoofdweg 2, 9698 AE Wedde

Telefoon

(0599) 32 02 20

Postadres

Gemeente Westerwolde
Postbus 14, 9550 AA Sellingen

E-mail & website

gemeente@westerwolde.nl
www.westerwolde.nl

Zienswijze

Op ontwerp-instemmingsbesluit Groningen gasveld 2018-2019

van de gemeente Westerwolde

Inhoud

| | | |
|--------|---|----|
| 1. | Inleiding | 2 |
| 2. | Veiligheid | 4 |
| 2.1 | Hanteren breed veiligheidsbegrip | 4 |
| 2.2 | Objectieve veiligheid | 4 |
| 2.2.1. | Toetsingskader objectieve veiligheidsrisico's | 4 |
| 2.2.2 | Veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen | 5 |
| 2.2.3 | Veiligheid (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve risico's | 6 |
| 2.3 | Subjectieve veiligheid | 8 |
| 2.3.1 | Sociale veiligheid, gezondheid, maatschappelijke onrust en grondrechten | 8 |
| 2.3.2 | Schade..... | 9 |
| 3. | Productie en seismiciteit | 11 |
| 3.1 | Productieniveau..... | 11 |
| 3.2 | Productieverdeling..... | 12 |
| 4. | Onzekerheden en overige omissies..... | 14 |
| 4.1 | Ontbrekende zaken..... | 14 |
| 4.2 | Omgaan met onzekerheden | 14 |
| 4.3 | Continuïteit in onderzoeken | 15 |
| 4.4 | Meet en Regelprotocol en HRA | 16 |

1. Inleiding

Op 24 augustus 2018 heeft u het ontwerpbesluit voor het Groningenveld voor het gasjaar 2018-2019 gepubliceerd. Aanleiding voor dit ontwerp is de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 15 november 2017¹ (verder: de ABRvS) waarbij uw vorige besluit en aangepaste besluit zijn vernietigd. Samengevat vindt de ABRvS dat uw besluiten onzorgvuldig tot stand zijn gekomen en niet goed zijn gemotiveerd.

Een belangrijke onderlegger onder het voorliggend ontwerpbesluit is het kabinetsbesluit van 29 maart 2018 om de gaswinning in Groningen zo snel mogelijk te beëindigen. Hiermee biedt het kabinet perspectief voor de toekomstige veiligheid van onze inwoners. In uw ontwerpbesluit zet u voor het komende gasjaar de eerste stap.

Toch zien wij aanleiding om een zienswijze in te dienen. Wij vinden nog steeds dat veiligheid van onze inwoners onvoldoende in beeld is en gewaarborgd. Zoals de ABRvS aangeeft gaat het bij veiligheid om meer dan objectieve veiligheid. Wij hanteren in deze zienswijze het door de Onderzoeksraad voor de Veiligheid (verder OvV) gebruikte brede veiligheidsbegrip. Wij verwachten - met de uitspraak van de ABRvS in gedachten - dat u zowel aan de objectieve als aan de subjectieve veiligheidsrisico's voor onze inwoners een zwaarwegend belang hecht.

Daarnaast vinden wij dat essentiële informatie ontbreekt. Wij hebben u in ons advies van 24 juli 2018 handreikingen gedaan om tot een (ontwerp)instemmingsbesluit te komen dat leidt tot transparantie en navolgbaarheid. Wij hebben hierbij onder meer aansluiting gezocht bij het nog vast te stellen artikel 52d lid 2 van het wetsvoorstel Wijziging van de Gaswet en de Mijnbouwwet betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld.

In de afweging in uw ontwerpbesluit bent u uitgebreid ingegaan op de belangen van leveringszekerheid. Die belangen zijn inzichtelijk gemaakt met behulp van het rapport van het Instituut voor veiligheid- en crisismangement (COT). Daarentegen zijn de belangen, met betrekking tot de maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de winning van gas uit het Groningenveld, niet meegenomen in uw afweging. Ondanks ons advies bent u niet ingegaan op de impact op sociale (on)veiligheid, de gezondheid en de maatschappelijke onrust en daarmee niet op de maatschappelijke ontwrichting. Wij zijn van mening dat dit punt in uw definitieve besluit alsnog expliciet, inzichtelijk en navolgbaar moet worden gemaakt.

In Groningen is sprake van een fors gebrek aan vertrouwen en speelt het gevoel van onveiligheid een zwaarwegende rol. Wij hechten daarom zeer aan goede motiveringen onder het te nemen instemmingsbesluit omdat dit bijdraagt aan het herstel van vertrouwen bij ons als overheid maar vooral bij de inwoners van onze provincie. Uw instemmingsbesluit voor het niveau van gaswinning moet transparant en navolgbaar zijn voor iedereen. Uw besluit moet het vertrouwen geven dat de belangen van onze inwoners zwaar zijn meegewogen.

Daarnaast willen we met deze zienswijze erop aandringen dat ook toekomstige besluitvorming voldoende transparant wordt. Het gaat hierbij om de noodzaak dat onzekerheden verder verkleind

¹ ECLI:NL:RVS:2017:3156

worden en dat alle risico's in beeld worden gebracht en het 'niet meer winnen dan nodig' optimaal transparant is.

Omdat wij de door ons gegeven adviezen onvoldoende terug zien in uw ontwerpbesluit sluiten wij het door ons gegeven advies bij deze zienswijze, zodat u afwijkingen hiervan in uw definitieve instemmingsbesluit kunt overnemen of motiveren.

Tevens verzoeken wij u overeenkomstig artikel 3:50 Algemene wet Bestuursrecht (Awb) voor elk advies(onderdeel) van uw adviseurs aan te geven wat u wel of niet van hun advies overneemt en waarom u zaken naast zich neerlegt.

In deze zienswijze geven wij aan hoe u naar onze mening uw ontwerp-instemmingsbesluit dient aan te passen. Wij onderbouwen dit per thema. Onze zienswijze is gericht op het ontwerpbesluit, zoals deze is gepubliceerd waarbij paragraaf 1 t/m 7 integraal onderdeel uitmaken van het besluit dat in paragraaf 8 wordt verwoord.

Wij vertrouwen erop dat u onze zienswijze behandelt conform de relevante bepalingen van de Awb en de overwegingen uit onze zienswijze (aangevuld met ons advies) transparant meeweegt in uw instemmingsbesluit.

2. Veiligheid

2.1 Hanteren breed veiligheidsbegrip

Wij hanteren voor veiligheid het brede veiligheidsbegrip zoals ook de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) dit in zijn rapport van 2015 heeft gedefinieerd. In deze zienswijze splitsen wij het begrip veiligheid daarom net als de OvV² in objectieve veiligheid (uitblijven van lichamelijk letsel als gevolg van aardbevingen) en subjectieve veiligheid (de gemoedsrust van de inwoners bij een dreigende verstoring van het woongenot en de hieruit voortvloeiende gezondheidsrisico's). Ook de ABRvS hanteert een breder veiligheidsbegrip zoals grondrechten op leven, privacy en het ongestoord genot van het eigendom en verbindt hier een zware motiveringsplicht aan. De Mijraad adviseert u tevens in het advies van 30 juli 2018, waarin wordt verwezen naar het advies van 10 juni 2016, nadrukkelijk aandacht te hebben voor dit brede veiligheidsbegrip. De onderzoeken dienen zich te verbreden van een puur kwantitatieve benadering van het risico op overlijden naar methodes om, al dan niet kwantitatief, het risico op schade en maatschappelijke onrust systematisch in de besluitvorming mee te nemen. In het ontwerpbesluit zien wij deze verbrede benadering en aandacht voor veiligheid in brede zin niet terug. Dat vinden wij onbegrijpelijk omdat zowel Mijraad als ABRvS u expliciet hebben opgedragen c.q. geadviseerd om dat wel te doen. U toetsingskader is breder dan alleen de instemmingsgronden van art. 36 Mijnbouwwet.

Wij vinden dat u:

1. in uw toetsing en afweging dit brede veiligheidsbegrip dient te hanteren.

2.2 Objectieve veiligheid

2.2.1. Toetsingskader objectieve veiligheidsrisico's

Om te kunnen toetsen of het risico van de gaswinning in Groningen aanvaardbaar is zal eerst bekend moeten zijn wat het risico is en op welke termijn mitigerende maatregelen (w.o. versterking) mogelijk zijn. Om dit te kunnen doen hebben wij vanaf 2015 meerdere malen gewezen op het ontbreken van een integraal risicobeleid waarin niet alleen de norm is opgenomen maar ook het beoordelings- en toetsingskader om aan te tonen dat wel of niet aan de norm wordt voldaan en de termijn waarop maatregelen genomen moeten zijn.

Op basis van de toelichting bij uw ontwerpbesluit concluderen wij dat ook nu nog voor een groot deel dit integrale risicobeleid ontbreekt terwijl u in uw brief van 2 mei 2016 heeft aangegeven dat begin 2017 sprake moet zijn van een consistent risicobeleid. Zo kennen wij nog steeds niet het volledige risicobeleid (norm, beoordelingskader en/of termijn) voor infrastructuur, waterkeringen, industrie en de cumulatieve aspecten.

Als voorbeeld noemen we de industrie waar een norm en beoordelingskader beschikbaar zijn. Er is echter geen termijn gesteld waarbinnen maatregelen getroffen moeten worden. Daarmee is op dit onderdeel uw risicobeleid niet compleet.

² OvV, *Aardbevingrisico's in Groningen. Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over de gaswinning (1959-2014)*, februari 2015. <https://www.onderzoeksraad.nl/uploads/phase-docs/843/33ef77ab629erapport-gaswinning-groningen-nl-interactief.pdf?s=E0756C2B6D546B97171777E75CF24E38F84398AB>.

Wij vinden dat u:

2. zolang het volledig risicobeleid (norm, beoordelingskader en termijn) ontbreekt, u niet alle relevante feiten en belangen (de effecten) heeft onderzocht en meegewogen;
3. zo spoedig mogelijk tot een integraal risicobeleid moet komen.

2.2.2 Veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen

De ABRvS heeft duidelijk gemaakt dat daar waar het gaat om veiligheidsrisico's rondom grondrechten het van belang is om goede inschattingen te hebben van de mogelijke risico's. Dat kan bijvoorbeeld door bij de onderzoeken uit te gaan van marges of van een worst-case situatie.

Bovendien brengen aard en schaal van de gevolgen van de gaswinning voor de grondrechten met zich mee dat er hoge eisen worden gesteld aan de motivering van het instemmingsbesluit.

In 2017 constateerde de ABRvS ook dat er geen duidelijkheid was over de aantallen te versterken gebouwen, de voortgang van de versterking of de termijn waarbinnen de versterking daadwerkelijk is afgerond. Afronding is van belang voor de onderbouwing van de gaswinning omdat dan is voldaan aan de veiligheidsnorm.

In de toelichting op uw ontwerpbesluit constateert u dat op korte termijn maatregelen moeten worden genomen voor gebouwen met een groter risico dan 10^{-4} per jaar. Deze gebouwen zijn er volgens de berekeningen van de NAM niet meer. Vervolgens concludeert u dat de 'gaswinning op het huidige niveau voldoet aan het risicobeleid, mits alle gebouwen met een individueel risico tussen 10^{-4} en 10^{-5} per jaar tijdig worden versterkt tot het niveau van de veiligheidsnorm'.

In uw eindconclusie constateert u dat het individueel risico in het gasjaar 2018-2019 in overeenstemming is met de norm van de commissie Meijdam en het kabinet, en u dit voor het gasjaar 2018-2019 aanvaardbaar acht.

Wij delen deze eindconclusie niet omdat uw toetsing onvolledig en onjuist is.

Wij vinden dat u de risico's niet op een juiste wijze toetst. Het kabinet heeft de veiligheidsnorm vastgesteld op een individueel risico van 10^{-5} per jaar. Dit is de norm waar aan u de risico's aan moet toetsen. U toetst nu aan het tijdelijke veiligheidsniveau van 10^{-4} per jaar dat bedoeld is om de periode vast te stellen waarbinnen mitigerende maatregelen getroffen moeten worden. Het risiconiveau van 10^{-4} per jaar zegt alleen iets over de snelheid waarmee maatregelen genomen moeten worden en niet of wel of niet voldaan wordt aan de veiligheidsnorm.

Wij concluderen dat er nog steeds geen duidelijkheid is over het aantal gebouwen dat niet aan de veiligheidsnorm voldoet en dus versterkt moet worden. Ook hebben we geen zicht op hoe deze aantallen zich zullen ontwikkelen, afhankelijk van de ontwikkeling van de seismiciteit.

De gebouwen in onze provincie zijn nog steeds niet veilig en onze inwoners weten al vanaf 2012 (beving in Huizinge) dat ze minder veilig zijn dan in de rest van Nederland. Dat is door de commissie Meijdam in 2015 bevestigd. Het kabinet heeft vervolgens besloten dat de inwoners in Groningen net zo veilig moeten kunnen wonen als in de rest van Nederland en dat heeft geresulteerd in de veiligheidsnorm van 10^{-5} per jaar. Omdat de versterking niet per direct in zijn geheel gerealiseerd kon worden heeft het kabinet besloten dat inwoners maximaal 5 jaar een hoger risico mogen lopen dan

10^{-5} per jaar. Voor inwoners die een hoger risico lopen dan 10^{-4} per jaar moeten op veel kortere termijn maatregelen worden getroffen.

Wij vinden dat u er onterecht vanuit gaat dat aan de voorwaarde voor veiligheid - namelijk tijdige versterking - is voldaan. U geeft aan dat de versterking binnen bestuurlijk vastgestelde termijn moet plaatsvinden. Dit terwijl wij in het Meerjarenprogramma aardbevingsbestendig en kansrijk Groningen (MJP) hebben afgesproken dat het moment van inspectie de start van de versterking inluïdt en de versterking binnen vijf jaar vanaf het inspectiemoment gerealiseerd moet zijn. Het ontwerpbesluit is getoetst aan de resultaten van de Hazard Risk Assessment (HRA). Dat geeft geen duidelijkheid over wanneer de termijn van 5 jaar ingaat en eindigt omdat bij de HRA geen sprake is van inspecties. Op grond van de HRA kunnen ook geen individuele gebouwen worden geïdentificeerd waarmee voor bewoners ook niet bekend is of er tijdig wordt versterkt.

Bovendien staan we aan het begin van nog steeds een grootschalige versterkingsopgave. We verwachten niet dat de versterkingsopgave binnen de looptijd van dit besluit is gerealiseerd. Daarmee wordt dus komend gasjaar geen wezenlijke afname van het risico voor de veiligheid van omwonenden gerealiseerd.

Wij vinden ook dat uw toets onvolledig is omdat u de risico's van de volledige bandbreedte van de productie (zie 3.1.) niet in beeld heeft gebracht en dus ook niet afgewogen heeft. NAM doet namelijk wel berekeningen voor de scenario's van een warm, gemiddeld en koud jaar, maar niet voor een hoger productieniveau als gevolg van een geringere stikstofconversie en onvoorziene omstandigheden. Dat staat u in uw instemmingsbesluit wel toe.

Wij vinden dat u niet alleen de bandbreedte maar ook de onzekerheden binnen de berekeningen van de veiligheidsrisico's onvoldoende heeft meegewogen in uw besluit (zie 3.1 en 4.2). Daarmee heeft u geen gehoor gegeven aan het advies van de ABRvS om uit te gaan van een worst-case situatie.

Wij vinden dat u:

4. de risico's voor de veiligheid van inwoners in en rondom gebouwen volledig in beeld moet hebben;
5. deze veiligheidsrisico's moet toetsen aan de enige veiligheidsnorm, namelijk 10^{-5} ;
6. in uw besluit deze risico's als gevolg van onzekerheden en bandbreedte in voldoende mate moet meewegen;
7. in uw besluit moet aangeven vanaf welk moment de termijn ingaat en eindigt om te voldoen aan de veiligheidsnorm van 10^{-5} ;
8. in uw besluit de voortgang van de versterkingsoperatie moet meewegen.

2.2.3 Veiligheid (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve risico's

Wij constateren dat u in afwijking van de adviezen van de Tcbb en de Mijnraad, niet volledig bent in wat de veiligheidsrisico's zijn met betrekking tot (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve risico's (ketenrisico's). U heeft deze risico's slechts ten dele in beeld gebracht, niet getoetst of niet kunnen toetsen aan risicobeleid hierover en vervolgens niet in uw afweging meegenomen.

De OvV verstaat onder het voorzorgprincipe “de manier van omgaan met onzekerheid: het onderkennen van onzekerheden, daarover communiceren en in samenspraak met de risicodragers en deskundigen zoeken naar manieren van beheersing van het risico”. Dit voorzorgprincipe komt ons inziens onvoldoende tot uiting in het ontwerpbesluit. Hierbij gaat het om de onzekerheden die er zijn voor de volledige bandbreedte van de toegestane productie en binnen de berekeningswijze voor de waterveiligheid, de veiligheid van overige kritische infrastructuur en de veiligheid van de industrie. Weliswaar heeft u een HRA laten opstellen en bent u van plan dit jaarlijks te laten doen, maar de HRA gaat niet over de effecten van gaswinning op kritische (water)infrastructuur en de industrie.

Uit onderzoek blijkt dat de huidige en verwachte effecten van aardbevingen en bodemdaling (door gaswinning) op waterkeringen en kunstwerken op dit moment minimaal te noemen zijn. Niettemin is er nog sprake van grote onzekerheid over de cumulatieve effecten van aardbevingen- en bodemdaling en de risico's die dat mogelijk oplevert voor de waterveiligheid, de veiligheid van overige kritische infrastructuur en de veiligheid van de industrie in de regio Groningen en in de rest van Nederland. Dat u voornemens bent de gaswinning af te bouwen, doet daar niet aan af. U heeft aangekondigd dat u, voordat het instemmingsbesluit wordt genomen, terug komt op de cumulatieve effecten (mede op basis van een advies van het hooglerarenpanel). Wij verwachten dat u de uitkomsten van het onderzoek naar de cumulatieve effecten meeweegt en aangeeft binnen welke termijn u welke maatregelen neemt

Wij volgen overigens Mijnraad niet in haar advies dat niet NAM maar een overheidsorgaan dit onderzoek moet gaan uitvoeren. NAM is als vergunninghouder en uitvoerder van het winningsplan gehouden om risico's in kaart te brengen. Dit geldt ook voor de mogelijke cumulatieve effecten. Voor de Veiligheidsregio Groningen is het in beeld hebben van deze risico's en cumulatieve effecten belangrijke input bij het opstellen van het regionaal risicoprofiel.

Voorts bent u in uw ontwerp-instemmingsbesluit niet ingegaan op ons advies om aanvullend onderzoek uit te laten voeren naar de veiligheid van de waterkeringen indien de bevingcontouren en Probabilistic Seismic Hazard Analysis (PSHA) aanzienlijk wijzigen of verschuiving van de aardbevingdichtheid op zal treden. U dient voordat u tot een definitief besluit komt uitsluitel te geven of wijziging van bevingcontouren en PSHA te verwachten zijn en indien die mogelijkheid zich voordoet in het instemmingsbesluit NAM te verplichten bij aanzienlijke wijziging van de bevingcontouren en PSHA aanvullend onderzoek te laten doen naar de waterveiligheidsrisico's om daarop mogelijke mitigerende maatregelen te nemen.

U verwijst naar twee rapporten uit 2017 (NAM, *Overzicht Voornaamste Risico's Industriële Installaties, Infrastructuur en waterkeringen*; en het rapport van Antea, *Kwalitatieve risicoanalyse infrastructuur Groningen*). Deze rapporten zijn beschrijvend van aard en geven geen duidelijkheid over welke daadwerkelijke risico's voor onze regio nu aan de orde zijn. U heeft dus niet alle risico's in beeld.

Wij vinden dat u:

9. de risico's voor de veiligheid van inwoners met betrekking tot (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve effecten volledig in beeld moet hebben;
10. een volledig toetsingskader (norm, kader en termijn) voor deze risico's moet hebben om te kunnen toetsen;

11. dat u in uw besluit deze risico's als gevolg van onzekerheden en bandbreedte in voldoende mate moet meewegen;
12. in uw besluit de voortgang van de mitigerende maatregelen moet meewegen.

2.3 Subjectieve veiligheid

2.3.1 Sociale veiligheid, gezondheid, maatschappelijke onrust en grondrechten

Wij hebben in ons advies met nadruk aangegeven dat de veiligheidsrisico's zich niet beperken tot de seismische dreiging (en daaraan verbonden versterking) en tot de risico's met betrekking tot leveringszekerheid.

De impact door de gaswinning heeft geleid, en leidt nog steeds tot grote zorgen over sociale (on)veiligheid, gezondheidseffecten en maatschappelijke onrust. Recent werd bijvoorbeeld uiting gegeven aan maatschappelijke onrust: eind augustus vond in de regio een meerdaagse demonstratie plaats, waarbij 'burgerlijke ongehoorzaamheid' het thema was en werd toegewerkt naar een zitactie van enkele honderden demonstranten uit binnen- en buitenland bij een tankenpark van NAM in Farmsum.

Diverse onderzoeken hebben gevolgen van de gaswinning over het welzijn van onze inwoners laten zien. De OvV publiceerde hierover in 2015 een rapport, waarin o.a. herstel van vertrouwen en inspraak van bewoners van Groningen hierover werd aanbevolen. In 2017 concludeerde de OvV in een opvolging van zijn rapport dat zijn aanbevelingen uit 2015 niet of onvoldoende waren nagekomen. De Kinderombudsman vroeg in 2017 nadrukkelijke aandacht voor de 30.000 kinderen in het gebied en stelde dat er te weinig aandacht is voor de kinderen en jongeren in het aardbevingsgebied³. Uit het onderzoek 'Aardbeving en Gezondheid 2016'⁴ komt naar voren dat meer dan 110.000 inwoners in een huis met aardbevingssschade wonen. Het onderzoek legt een directe relatie tussen de gevolgen van de gaswinning en nadelige gevolgen voor de gezondheid. In januari 2018 verscheen het rapport 'Gronings perspectief', waarin verontrustende cijfers werden gepresenteerd over stress-gerelateerde klachten bij 10.000 inwoners van Groningen als direct gevolg van meervoudige schade door bevingen en de afhandeling hiervan⁵. Op 6 juni 2018 is een aanvullend onderzoek van Gronings Perspectief gepubliceerd dat is opgesteld naar aanleiding van de aardbeving in Zeerijp en de maatschappelijke impact heeft onderzocht⁶.

De ABRvS heeft geoordeeld dat u in uw instemmingsbesluit moet beoordelen of, ter bescherming van het recht op leven, het recht op respect voor het privéleven en de woning en het recht op eigendom, (verdere) beperkingen aan de gaswinning moeten worden voorgeschreven. Uw afweging dient blijk te geven van een redelijk evenwicht tussen enerzijds de door die grondrechten beschermde belangen van burgers en anderzijds de betrokken algemene belangen. In de afweging in uw ontwerpbesluit gaat u volledig voorbij aan de fundamentele rechten van de omwonenden, te weten artikel 2 en 8 EVRM en artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM (recht op leven, recht op privéleven en wonen en recht op eigendom). De enkele vaststelling van uw voornemen de gaswinning af te bouwen doet onvoldoende recht aan het bovenstaande oordeel van de ABRvS.

³ Vaste grond gezocht (*kinderen en jongeren in het aardbevingsgebied*), Kinderombudsman, 2017.

⁴ Aardbevingen en Gezondheid 2016, gezondheidsmonitor GGD Groningen en Rijksuniversiteit Groningen, oktober 2017.

⁵ Gevolgen van bodembeweging voor Groningers (*ervaren veiligheid, gezondheid en toekomstperspectief 2016-2017*), Gronings Perspectief, 2018.

⁶ De maatschappelijke impact van de beving van Zeerijp (*ervaren veiligheid, gezondheid en toekomstperspectief*), Gronings Perspectief, 2018.

Tevens gaat u in de afweging in uw ontwerpbesluit volledig voorbij aan de rechten van kinderen. U dient in overeenstemming met het VN-Kinderrechtenverdrag in uw besluit het belang van het kind een eerste overweging te laten zijn. Kinderen hebben ook het recht op leven en op een ongestoorde ontwikkeling (conform artikel 6 van VN-Kinderrechtenverdrag). Deze belangen die tot uitdrukking worden gebracht door de Kinderombudsman in haar rapport 'Vaste grond gezocht'⁷ zijn niet meegewogen in uw afweging, noch heeft u kinderen die in de regio woonachtig zijn, conform artikel 12 van het VN-Kinderrechtenverdrag laten participeren in uw besluitvorming. U dient derhalve in uw afweging heel goed te motiveren dat andere belangen zwaarder wegen dan het belang van de kinderen, die dagelijks te kampen hebben met het gevoel van onveiligheid. Hoe kunt u voorkomen dat u met uw besluit de ontwikkeling van kinderen (conform artikel 6 van het VN-Kinderrechtenverdrag) schaadt?

Gelet hierop hanteert u in uw ontwerpbesluit een te beperkt begrip van veiligheid. U geeft aan dat de impact op sociale (on)veiligheid, gezondheid en maatschappelijke onrust heeft bijgedragen aan uw besluit om de gaswinning af te bouwen. U geeft niet aan wat de gevolgen van dit besluit zijn voor de subjectieve veiligheid en hoe u dat afweegt tegenover andere belangen.

Wij vinden dat u:

13. de gevolgen van gaswinning op subjectieve veiligheid in beeld moet brengen en moet afwegen ten opzichte van andere belangen;
14. in uw afweging duidelijk moet maken in hoeverre u voorkomt dat u artikel 2 en 8 EVRM en artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM schendt;
15. in uw afweging kenbaar het belang van het kind, zoals verwoord in het rapport van de Kinderombudsman, en zoals vereist door artikel 3 van het VN-Kinderrechtenverdrag, moet wegen en duidelijk moet aangeven wanneer en waarom u andere belangen zwaarder vindt wegen.

2.3.2 Schade

De ABRvS heeft in haar uitspraak uitdrukkelijk gesteld dat er aan de motivering van de minister hoge eisen moeten worden gesteld omdat grondrechten op leven (veiligheid), privacy (aantasting van het leefklimaat) en het ongestoord genot van eigendom aan de orde zijn. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat regelingen voor schadevergoeding de nadelige gevolgen wel verzachten. Maar dat deze hier naar aard en schaal dermate groot zijn dat zij een zwaarwegend belang vormen dat in het nadeel van de gaswinning pleit.

U had het ontstaan van schade, het verder beperken van schade en de voortgang van de schadeafhandeling daarom uitdrukkelijk in uw besluitvorming moeten betrekken.

In de motivering van het ontwerpbesluit wordt niet ingegaan op de punten in ons advies die zijn genoemd met betrekking tot schade. U constateert slechts dat de schade de komende jaren zal afnemen, waarbij het aantal schadegevallen onder het verwachte schadeniveau van het winningsplan Groningen gasveld 2016 uitkomt en u onderschrijft de noodzaak van een vlotte afhandeling van de schades.

Schadeafhandeling

U gaat niet in op de huidige situatie waarbij er voorlopig geen zicht is op een vlotte afhandeling.

⁷ De Kinderombudsman, 'Vaste grond gezocht', oktober 2017, <https://www.dekinderombudsman.nl/uu/cms/fck-uploaded/2017.KOM010Vastegrondgezocht.pdf>.

Bovendien is naast voortgang in de afhandeling ook van belang dat de afhandeling op rechtvaardige, onafhankelijke wijze plaatsvindt met de menselijke maat als uitgangspunt. Ook schade aan monumenten wordt door u niet genoemd.

De Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen heeft te kampen met een zeer grote achterstand van zo'n 17.000 schademeldingen. Daarnaast is tot op heden niet inzichtelijk of de Commissie in haar besluitvorming daadwerkelijk ruimhartig is en uit gaat van de menselijke maat.

Het wetsvoorstel dat het tijdelijke besluit Mijnbouwschade zal gaan vervangen regelt vooral formele aspecten en niet de menselijke kant. De procedurele bepalingen lijken lange doorlooptijden en een formalistische benadering van gedupeerden mogelijk te maken. Ook gaat het wetsvoorstel alleen over schadevergoeding in geld, niet over schadevergoeding in natura. Dat laatste blijft privaatrechtelijk van aard.

Nu voorlopig geen zicht is op een vlotte schadeafhandeling en er ook geen zicht is op rechtvaardige en onafhankelijke schadeafhandeling met oog voor de menselijke maat, had u dit moeten mee wegen in uw afweging van het vergunde productievolume. De trage voortgang in de schadeafhandeling heeft ook tot gevolg dat er geen maatregelen worden getroffen om vervolgschade te voorkomen. Daardoor kunnen acuut onveilige situaties ontstaan.

Ontstaan schade

In de aanvulling van het winningsplan van 2 juli 2018 geeft NAM haar prognose over het optreden van schade. Hieruit blijkt duidelijk dat het komende gasjaar een toename van de kans op het optreden van schade wordt verwacht (DS1, DS2 en DS3 schade).

Uit het vorige winningsplan is naar voren gekomen dat het aantal berekende schades geen tred houdt met het aantal van de gemelde schades, dat vele malen hoger is. Daarnaast is dit rapport door geen van de adviseurs inhoudelijk beoordeeld. Wij gaan er derhalve vanuit dat de berekeningen een onderschatting geven, maar wel aantonen dat er een toename van schades in het komende gasjaar te verwachten is (in lijn met de toename van de seismiciteit).

Daar komt nog bij dat in het ontwerpbesluit vergunde niveau een hogere seismiciteit levert als wordt uitgegaan van een gemiddeld temperatuurverloop en ook hogere productieniveaus mogelijk maakt die een aanzienlijke stijging van de seismiciteit en daarmee kans op bevingen en schades met zich meebrengt.

Wij vinden dat u:

16. moet aangeven hoe u voorkomt dat schade optreedt en wat u aanvaardbaar vindt;
17. de opgetreden en verwachte schades (in aard en omvang) en de afhandeling daarvan als zwaarwegend belang moet afwegen bij uw besluit net als het ontstaan van onveilige situaties omdat geen (tijdige) schadebeperkende maatregelen worden getroffen;
18. de bescherming van de grondrechten, expliciet en transparant, zo dient te betrekken in uw afweging dat dit leidt tot een veilig en verantwoord niveau van gaswinning;
19. in uw definitieve besluit alsnog expliciet, inzichtelijk en navolgbaar dient te maken welke afweging u maakt ten aanzien van de effecten van de gaswinning.

3. Productie en seismiciteit

De veiligheidsrisico's voor onze inwoners als gevolg van de aardbevingen worden bepaald door de verwachte ontwikkeling van de seismiciteit voor het komende jaar. De seismiciteit is vervolgens weer afhankelijk van het uiteindelijke productieniveau en de productieverdeling.

3.1 Productieniveau

U geeft in uw ontwerpbesluit aan dat u de productiehoeveelheid vaststelt op 19,4 miljard m³ bij een jaar met een gemiddeld temperatuurprofiel, waarbij u de nodige flexibiliteit geeft om altijd aan de leveringszekerheid te voldoen. De uiteindelijke gasproductie voor het komende jaar is daarmee afhankelijk van de volgende variabelen:

- Het jaarlijks temperatuurverloop;
- De stikstofinzet;
- Onvoorziene omstandigheden.

Gelet op de temperatuurafhankelijkheid en de afhankelijkheid van de beschikbare inzet van stikstof-conversiecapaciteit is het onontbeerlijk nu inzicht te hebben in de te gebruiken graaddagenformule en de mogelijk stikstof-inzet-afhankelijkheid van deze formule, om zicht te krijgen op de bandbreedte van de hoeveelheid gas, die gewonnen moet worden.

In het ontwerpbesluit ontbreekt de graaddagenformule en ook het zicht op de stikstof-inzet-afhankelijkheid van deze formule. Hiermee is onduidelijk of de veiligheidsrisico's bij een onvoorzien lage inzet van stikstof-conversiecapaciteit en een gelijktijdig extreem koud jaar voor u acceptabel zijn. Dit zien wij als een grote tekortkoming.

Mocht nu de stikstof-inzet van Wieringermeer en Ommen, de base-load locaties, substantieel onder de 92,5 % geraken, dan voorziet artikel 2, derde lid, in een theoretische ongelimiteerde toename van de gasproductie uit het Groningenveld; er staat dat de in het eerste lid aangegeven gasproductie naar rato wordt verhoogd bij een lagere stikstof-inzet dan 92,5 %.

Dit is dus naar ons inzicht iets anders dan de zogenaamde "strikte begrenzing" van de gaswinning, die u in uw toelichting noemt.

Wij zijn van mening dat er gelet op de onzekerheid van de risico's in een dergelijke hierboven omschreven situatie in artikel 2 een limiet wat betreft de gaswinning moet worden aangebracht.

In de voorgaande instemmingsbesluiten van 30 september 2016 en 24 mei 2017 was er sprake van een gelimiteerde gasproductie.

In ons advies hebben wij aangegeven dat u als minister sturing op GTS en GasTerra moet hebben om te bewerkstelligen dat beide commerciële organisaties uitvoering geven aan het uitgangspunt "niet meer dan nodig winnen". In uw toelichting geeft u aan dat dit niet in het instemmingsbesluit thuis hoort en dat u een voorstel voor wijziging van de Mijnbouwwet en Gaswet in voorbereiding hebt. U geeft hierbij echter niet aan dat u de door ons aangegeven sturing hieraan zult toevoegen. Om de gaswinning zo spoedig mogelijk naar beneden te brengen is dit een voorwaarde. U kunt dus niet voor dit en toekomstige besluiten maximaal sturen op "niet meer dan nodig winnen". Ook de Mijnraad heeft u op dit punt geadviseerd om 'rond' het huidige instemmingsbesluit te preciseren welk instrumentarium onder de huidige Mijnbouwwet en Gaswet u heeft om GTS en GasTerra aanwijzingen te geven.

Wij betwijfelen ook of GTS (voldoende) bevoegdheden heeft om GasTerra aanwijzingen te geven zoals u voorschrijft in artikel 2, lid 5 van uw ontwerpbesluit. In ieder geval is onduidelijk wie (U, NAM, GTS, GasTerra?) uiteindelijk bevoegd is om te beslissen over het productievolume en/of de productieverdeling. Evenmin is duidelijk welke criteria daarvoor gelden en welke rechtsbescherming wij en burgers hebben indien besloten wordt de productie binnen de marges van dit instemmingsbesluit (fors) te verhogen.

Op basis van de oude graaddagenformule en informatie uit GTS rapporten komen we tot de volgende inschatting voor de bandbreedte aan gasproductie (in miljard Nm³ per jaar).

| Variabelen | gemiddeld | Warm | Koud |
|---------------------------|-----------|------|------|
| Basispad kabinet | 19,4 | 15,7 | 25,7 |
| Lagere stikstofinzet 85%* | +1,2 | +1,1 | +1,1 |
| Onvoorzien | +1,5 | +1,5 | +1,5 |
| Totaal productie | 22,1 | 18,3 | 28,3 |

*in principe is een lagere stikstofinzet met dit besluit mogelijk en daarmee een hogere productie

Uit de aanvulling op het winningsplan van NAM blijkt dat bij een productie van 19,4 miljard m³ de verwachte seismiciteit in de regio enigszins toeneemt ten opzichte van vorig jaar (maximale grondversnelling van 0,16g naar 0,17g). Bij een productie van 25,7 miljard m³ (koud jaar) is een duidelijke toename van de seismiciteit te verwachten (figuur 4.2). Hierbij valt tevens op dat de toename van de dreiging niet overal gelijkmatig verloopt (figuur 4.8a). Voor een warm jaar (15,7 miljard m³) neemt de seismische dreiging af.

In de aanvulling op het winningsplan zijn geen hogere productieniveaus doorgerekend zodat onduidelijk is wat de dreiging is bij de maximaal door de minister toegestane niveaus. Dat is in strijd met de uitspraak van de ABRvS, op grond waarvan u gezien de enorme impact van de gaswinning bij dergelijke onzekerheden moet uitgaan van een worst-case situatie.

Wij vinden dat u:

20. duidelijkheid moet bieden over de bandbreedte van de toegestane productie;
21. de bovengrens van deze bandbreedte in een voorschrift bij het instemmingsbesluit moet limiteren;
22. risicobeoordelingen moet doorrekenen en baseren op de worst case situatie (bijvoorbeeld koud jaar en weinig stikstof);
23. dit besluit alleen kan nemen als voldoende geborgd is dat GTS en GasTerra kunnen worden gehouden aan minimaliseren van de gaswinning uit Groningenveld;
24. inzicht moet geven in de verwachte seismische dreiging voor het maximale toegestane productieniveau en dit moet betrekken in uw afweging over de subjectieve en objectieve veiligheid.

3.2 Productieverdeling

U geeft in uw toelichting aan dat u voorschriften heeft opgenomen aan de productieverdeling en productiefunctuaties om de nadelige gevolgen van de gaswinning zoveel mogelijk te beperken. Wij zien de voorschriften over productieverdeling echter niet terug in uw besluit. U geeft wel in de

toelichting uw voorkeur aan voor de in NAM genoemde productie-inzet 1 omdat dit tot een lagere seismiciteit zou leiden dan productie-inzet 2.

SodM heeft geen advies hierover gegeven omdat zij de berekeningswijze van NAM onvoldoende vindt om te bepalen welke productiestrategie tot de laagste seismiciteit leidt. Zij heeft daarom aan NAM verzocht om een nieuwe berekening te maken en geven aan dat zij later met een advies komen.

Een andere productieverdeling levert een andere dreigingskaart op en nog veel relevanter bij dit besluit daarmee ook een ander risicobeeld en verwachtingswaarde. Wij lezen in het rapport van NAM van december 2017⁸ over deze productieverdeling dat hierdoor verschillen in het risicobeeld kunnen optreden met een variatie van 15%. Bij de verlaging van de seismiciteit heeft NAM in dit rapport laten zien dat dat op verschillende manieren kan. Zo kan gestuurd worden op zo min mogelijk overlast (een zo laag mogelijk aantal bevingen), of een zo laag mogelijke maximale grondversnelling of op een zo laag mogelijk totaal risico.

In het winningsplan is uitgegaan van een bepaalde productieverdeling. Daarnaast heeft NAM in haar operationele strategie een tweetal varianten doorgerekend. Wij kunnen op dit moment niet goed beoordelen welke productieverdeling met uw besluit wordt vastgelegd, mede gelet op het nog te ontvangen advies van het SodM. Afhankelijk van de productieverdeling zal het zwaartepunt van de seismiciteit (i.e. de ruimtelijke verdeling) op een andere plek liggen. De uitkomsten zullen daarom afhankelijk zijn van de lokale seismiciteit in relatie tot de lokale bevolkingsdichtheid.

Wij vinden dat u:

25. in uw voorwaarden moet opnemen welke productiestrategie wordt ingezet en dit adequaat moet onderbouwen;
26. inzicht dient te verschaffen over de seismiciteit en de effecten van deze productieverdeling voor de bandbreedte van de toegestane productie daarbij uitgaande van de maximale bandbreedtes en worst-case scenario;
27. in uw keuze voor de productieverdeling voldoende moet toelichten wat dit voor de objectieve en subjectieve veiligheidsrisico's betekent waarbij ook de lokale verschillen aan de orde moeten komen.

⁸ Optimisation of the Production Distribution over the Groningen Field tot reduce Seismicity, dec 2017, NAM B.V.

4. Onzekerheden en overige omissies

Wij constateren dat er documenten en informatie ontbreken in uw ontwerpbesluit. Het ontwerpbesluit is daarmee onzorgvuldig tot stand gekomen. Bovendien kan er niet volledig gebruik worden gemaakt van rechtsmiddelen omdat we pas in een later stadium (bekendmaking definitief besluit) kennis kunnen nemen van de ontbrekende zaken.

4.1 Ontbrekende zaken

U geeft in uw ontwerpbesluit aan dat nog niet alle documenten en informatie beschikbaar zijn. Wij komen tot de volgende niet-limitatieve opsomming van ontbrekende zaken:

- graaddagen en stikstofafhankelijke formule;
- uitvoering van bouwkundig versterken (verduidelijking vaststelling precieze aantal gebouwen en de wijze van versterking);
- de optimalisatie van de productieverdeling met behulp van de NAM-modelversie V5, zoals SodM heeft opgedragen in haar brief van 20 februari 2018;
- de inmiddels geactualiseerde versie van het Meet- en Regelprotocol-2018, zoals SodM in haar brief van 30 juli 2017 aan u heeft geadviseerd en zoals door u in uw brief van 2 oktober 2017 aan NAM is opgedragen;
- separaat advies van Hooglerarenpanel over cumulatieve effecten bij impact van bevingen op infrastructuur.

Volledigheid van het winningsplan-2016-2018.

Wij betwijfelen sterk of de nu gepresenteerde stukken, waarop u uw ontwerpbesluit baseert, wel compleet zijn in het licht van de Mijnbouwwet. NAM heeft aanvullingen gedaan op het winningsplan 2016 waarbij bijvoorbeeld heel hoofdstuk 5 van het Winningsplan 2016 is komen te vervallen. Het is voor ons niet meer overzichtelijk wat nu nog geldt en wat niet.

4.2 Omgaan met onzekerheden

De ABRvS was in november 2017 van mening dat er onvoldoende kennis was over de risico's voor personen. Bovendien constateerde de ABRvS dat het risico vervolgens niets zegt over de aanvaardbaarheid ervan. Zeker als het gaat om aannames, onzekerheden en bandbreedtes. De ABRvS ziet aannames als alternatief voor het feitelijk weten en stelt dat in de aannames de risicobeoordeling dan moet worden gebaseerd op marges of worst-case situatie.

Wij constateren dat ook nu nog onvoldoende kennis is over alle veiligheidsrisico's. U geeft in uw ontwerpbesluit aan dat, naar uw mening, de veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen aanvaardbaar zijn.

De uitkomst van risicoberekeningen is afhankelijk van de volgende onzekerheden of marges:

- Onzekerheden binnen de gehanteerde modellen/beoordelingskaders;
- Onzekerheid over het definitief productieniveau;
- Onzekerheid over de productieverdeling.

U geeft aan dat u bij de risicoberekening uitgaat van de verwachtingswaarde. SodM pleit er juist voor om zolang de onzekerheden nog zo groot zijn uit te gaan van de in de berekeningen aangegeven onzekerheidsmarge (P90) bij de beoordeling van de risico's. De Mijnraad geeft aan dat de onzekerheden over het productieniveau en de verdeling niet op die manier mogen worden verdisconteerd. Dat laat onverlet dat binnen de berekeningen (bijvoorbeeld HRA, NPR, industrie, waterkeringen) nog diverse onzekerheden bestaan. Dat deze onzekerheden groot zijn laat de berekening van het veiligheidsrisico in en rondom gebouwen zien. Hierbij is de bandbreedte van de onzekerheden binnen de berekeningen in beeld gebracht: de verwachtingswaarde van het aantal gebouwen dat niet voldoet aan de veiligheidsnorm bedraagt 1500 gebouwen terwijl de onzekerheidsmarge zoals voorgesteld en onderbouwd door SodM op een aantal van 7.200 gebouwen uitkomt. Dat laat zien dat in de meest "zekere" berekening de onzekerheidsmarge nog enorm groot is.

U geeft tevens niet aan op basis van welk productieniveau verwachtingswaarden moet worden berekend. Op dit moment zijn deze verwachtingswaarden alleen bekend van de veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen. Daarbij heeft NAM per productieniveau (warm, koud en gemiddeld temperatuurverloop) een verwachtingswaarde berekend. Er is in dit verband verder geen risicoberekening uitgevoerd voor de in uw besluit toegestane maximale productie zodat hiervan de verwachtingswaarde noch de onzekerheidsmarge (P90) bekend is.

In uw ontwerpbesluit geeft u aan dat zowel SodM als Mijnraad in hun advies een onzekerheidsmarge toepassen. Maar u geeft ook aan dat zij dat doen vanuit verschillende gedachten. Vervolgens schrijft u dat u de keuze van de Mijnraad navolgbaar vindt en deze volgt. In het ontwerpbesluit staat echter niet waarom u deze keuze navolgbaar vindt en wat er niet-navolgbaar is aan de toepassing waarvoor SodM kiest. Vervolgens schrijft u dat de onzekerheidsmarge daarmee niet bedoeld is als een de-facto verhoging van de veiligheidsnorm, maar deel uit maakt van uw brede veiligheidsbeleid. Wij kunnen uit de tekst van het ontwerpbesluit niet opmaken wat u hiermee bedoelt. Het wel of niet toepassen van dergelijke marges kan echter voor veel woningeigenaren bepalend zijn. Het bepaalt of een pand wel of niet aan de veiligheidsnorm voldoet. Daarmee is het van belang dat hier een goede en navolgbare afweging wordt gemaakt.

Wij vinden dat u:

28. onvoldoende rekening houdt met onzekerheden, bandbreedtes en marges in uw besluit;
29. duidelijkheid moet bieden over productieverdeling, de bandbreedte van de toegestane winning en de onzekerheidsmarges binnen de modellen zelf, en de effecten daarvan op subjectieve en objectieve veiligheid.

4.3 Continuïteit in onderzoeken

SodM geeft in haar advies over de versterking van juni 2018 aan dat nog steeds niet alle bekende onzekerheden volledig en consistent worden meegenomen in de modellen die NAM hanteert. Daarnaast zijn de keuzes in de gebruikte modellentrein niet volledig beschreven. Deze keuzes brengen daarmee onzekerheid met zich mee die nu niet is te definiëren. Deze bekende en onbekende onzekerheden kunnen zowel tot een onderschatting als een overschatting van de berekeningen leiden. SodM concludeert dat de modellentrein nog niet voldoende robuust is. TNO is bezig de modellentrein van NAM na te bouwen.

Echter wij zien geen enkele garantie dat op korte termijn het noodzakelijke onderzoek en de verbeteringen door gaan. Zeker met de toezegging van u dat NAM op afstand komt zal de drijfveer om haar uitgebreide onderzoeksprogramma in de lucht te houden, afnemen. Het onderzoeksprogramma van NAM gaat hierbij verder dan alleen de verbetering van de modellentrein. Wij pleiten al jaren in onze zienswijze voor onafhankelijkheid in het onderzoek. Het is daarom van belang dat bij de ingezette transitie de kennis en kunde (zie SDAP van NAM) niet verloren gaat. Wij vinden daarom dat u zorg moet dragen dat een onafhankelijke partij het onderzoeksprogramma van NAM gaat overnemen. Dit mag echter niet ten koste gaan van de continuïteit in de nu nog noodzakelijke verbeteringen.

Wij vinden dat u:

30. in uw instemmingsbesluit duidelijkheid moet bieden over de continuïteit van de noodzakelijke onderzoeken;
31. hiertoe voorwaarden in uw besluit dient op te nemen;
32. voldoende concreet moet aangeven wat het toekomstige perspectief is in de verbetering van de lopende onderzoeken en de ondernomen stappen om alle onderzoeksprogramma's onafhankelijk te kunnen laten uitvoeren.

4.4 Meet en Regelprotocol en HRA

Het Meet- en Regelprotocol (MRP) is in 2016 separaat van het Winningsplan 2016 door NAM ingediend. Wij concluderen dat dit ten behoeve van de besluitvorming in 2018 in stand is gebleven. Volgens SodM geldt het MRP als invulling van de zorgplicht op schade en risico's. Het vormt een essentieel sturingselement voor de beheersing van de seismische risico's als gevolg van de gasproductie uit het Groningenveld. NAM gebruikt het MRP ook om de meetgegevens te toetsen aan de diverse modellen en daarmee de modellen te kunnen verbeteren. Het MRP is dan ook meer dan het, in de Mijnbouwwet vereiste, meetplan.

Dit onderschrijven wij in zijn algemeenheid en in het bijzonder wanneer het gaat om onverwachte seismische ontwikkelingen, die nopen tot ingrijpen. Door de openbare rapportages ontstaat hierover ook meer transparantie.

Het lijkt ons onontkoombaar dat gelet op alle ontwikkelingen ook de verschillende signaalparameters en hun respectievelijke drempelwaarden in een nieuw licht worden gezien en mogelijk worden aangepast. Het betreft hier dan ook signaalparameters voor schade. Over de aanpassing van signaalparameters is in het ontwerpbesluit geen informatie opgenomen.

Uitsluitend een verplichting tot het rapporteren (art. 5 van het ontwerpbesluit) lijkt ons een onvoldoende invulling van het volledig benutten van het MRP, zoals ook de Tcbb in haar advies van 10 juli 2018 u heeft geadviseerd.

Wij verzoeken u nadrukkelijk bij de aanpassing betrokken te worden.

In de nota naar aanleiding van het verslag van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat, d.d. 22 juni 2018 over het wetsvoorstel minimaliseren gaswinning Groningen, geeft u aan dat de grondslag voor een MRP in de Mijnbouwwet ligt verankerd en dat de nadere uitwerking van een dergelijk protocol in een ministeriële regeling (de Mijnbouwregeling) zal moeten plaatsvinden. Tot op heden heeft deze nadere uitwerking in de Mijnbouwregelgeving nog niet plaatsgevonden en

daarom zijn wij van mening dat ongeacht de planning van deze regelgevingswijziging ook in het instemmingsbesluit een goede borging van het gebruik van het meest actuele MRP moet worden opgenomen.

Daarnaast is er op dit moment geen voorwaarde opgenomen om de HRA halfjaarlijks uit te voeren. Door dit halfjaarlijks te doen, bijvoorbeeld in maart en september, ontstaat direct na de winterperiode inzicht van de effecten als gevolg van een eventuele koude winter en vlak voor het nemen van het nieuwe besluit inzicht over de verwachte effecten voor het komende gasjaar.

Wij vinden dat u:

33. in uw instemmingsbesluit het gebruik door NAM van het meest actuele Meet- en Regelprotocol helder en adequaat moet borgen;
34. in uw instemmingsbesluit de jaarlijkse actualisatie van het Meet- en Regelprotocol moet opleggen;
35. aan uw instemmingsbesluit voorwaarden moet verbinden om halfjaarlijks een analyse van de seismiciteit en de effecten (HRA) uit te voeren.
