

> Retouradres Postbus 20401 2500 Ek Den Haag

Nederlandse Aardolie Maatschappij
t.a.v. [REDACTED]
Postbus 28000
9400 HH ASSEN

**Directoraat-generaal Klimaat
en Energie**

Projectdirectie Groningen

Bezoekadres

Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres

Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr

00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)

F 070 378 6100 (algemeen)

www.rijksoverheid.nl/ezk

Datum

Betreft Ontwerpvaststellingsbesluit Groningenveld 2022-2023

Ons kenmerk

DGKE-PDG / 22170064

Publiekssamenvatting

In 1963 is gestart met het winnen van gas uit het Groningenveld. Sinds 2013 wordt de gaswinning uit het Groningenveld gestaag afgebouwd met als resultaat dat vanaf gasjaar 2022-2023 de gaswinning in de eindfase komt. Het uitgangspunt is om na deze laatste inzet het Groningenveld volgend jaar definitief te sluiten. Dat is volgens het kabinet de beste manier om de veiligheid in Groningen op korte termijn te verbeteren en op lange termijn te garanderen. Met het sluiten en opruimen van verschillende productielocaties is al begonnen.

Komend gasjaar, dat loopt van 1 oktober 2022 tot en met 30 september 2023, wordt een kantelpunt bereikt. Er zal nog maar beperkte gaswinning zijn, namelijk alleen nog de winning die nodig is om een aantal productielocaties operationeel te houden. In uitzonderlijke situaties, zoals verstoringen in het gassysteem, mag een beperkt aanvullend beroep op het Groningenveld worden gedaan. Dit leg ik vast in dit besluit. Bij het vaststellen van de hoogte en wijze van de gaswinning betrek ik naast de leveringszekerheid ook de veiligheidsrisico's als gevolg van de gaswinning, tempo van versterking, schadeafhandeling, gezondheidsrisico's en gevolgen van het afsluiten van eindafnemers van laagcalorisch gas.

Hoogte en wijze van de gaswinning

Het aantal locaties dat operationeel blijft in gasjaar 2022-2023 hangt af van de back-up capaciteit die het Groningenveld moet kunnen leveren. De netbeheerder van het landelijke gastransportnet Gasunie Transport Services (hierna: GTS), raamt de back-up capaciteit voor de winter op minstens 2,7 miljoen Nm³ per uur. Daarnaast is er op jaarbasis een volume van 1,7 miljard Nm³ nodig voor de leveringszekerheid. Dit staat volgens GTS gelijk aan de productiecapaciteit van zeven productielocaties. In de zomer zijn er vijf productielocaties nodig. Echter, vanwege de onzekerheden over de ingebruikname van de nieuwe stikstofinstallatie in Zuidbroek en vanwege de oorlog in Oekraïne en de daarmee gepaard gaande reële zorgen over de leveringszekerheid in Europa en Nederland, vind ik het belangrijk om wendbaar te blijven. Daarom kies ik ervoor om nu geen productiecapaciteit uit gebruik te nemen. Dit wordt ook geadviseerd door GTS, TNO en de Mijnraad. Concreet betekent dit dat komende winter geen productielocaties worden gesloten. Volgens de huidige inzichten kunnen vanaf april 2023 wel productielocaties gesloten worden. Gelet op de eerder genoemde

onzekerheden laat ik voor 1 april 2023 definitief weten of de sluiting van deze productielocaties doorgang kan vinden. Als ik ervoor kies om deze locaties niet te sluiten, dan heeft dit gevolgen voor dit besluit, omdat de winning hoger zal zijn als alle locaties ook in de zomer operationeel moeten blijven.

Productielocaties die operationeel moeten blijven worden op de waakvlam gezet, waarbij een beperkte hoeveelheid gas (de zogenoemde minimumflow) wordt gewonnen. Voor mijn keuze voor elf productielocaties in de winter en vijf in de zomer is de minimumflow 2,8 miljard Nm³. De seismische dreigings- en risicoanalyse, die TNO heeft uitgevoerd, gaat uit van een minimumflow van 1,7 miljard Nm³, omdat bij de uitvraag van de risicoanalyse de veronderstelling was dat in de winter slechts zeven productielocaties op de waakvlam zouden staan wat gepaard gaat met een lagere minimumflow. Dit inzicht is nu veranderd, zoals hierboven toegelicht.

Veiligheidsrisico's

Het open houden van elf productielocaties in de winter in plaats van zeven productielocaties zal volgens het Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: SodM) en de Mijnraad geen andere gevolgen hebben voor de veiligheid, omdat de drukverschillen in het gasveld, die door de winning in het verleden zijn ontstaan, meer bepalend voor de veiligheid zijn dan het voorgenomen lage winningsniveau. In lijn hiermee vraag ik geen aanvullende risicoanalyse uit voor het scenario met elf productielocaties in de winter, omdat dit niet tot andere inzichten over de veiligheid zal leiden. Uit de risicoanalyse voor zeven productielocaties in de winter en vijf in de zomer blijkt dat de afbouw van de gaswinning de veiligheid in Groningen zal verbeteren. Uit de berekeningen en adviezen blijkt dat de trend zal doorzetten dat aardbevingen in aantal en magnitude afnemen. Uit de risicoanalyse blijkt dat er geen gebouwen meer zijn met een verhoogd risicoprofiel. Er zijn 16 gebouwen met een licht verhoogd risicoprofiel. Deze gebouwen zijn allemaal al onderdeel van de versterkingsoperatie.

Tempo van versterken

Door afbouw van de gaswinning wordt de noodzaak om gebouwen te versterken kleiner. Evengoed moeten nog duizenden huizen worden beoordeeld en daar waar nodig versterkt. De afgelopen periode heb ik samen met de regio en de Nationaal Coördinator Groningen (hierna: NCG) verschillende maatregelen genomen om de versterkingsopgave te versnellen, zodat bewoners sneller duidelijkheid krijgen over de noodzaak van het versterken van hun woning en de uitvoering daarvan. Met de typologieaanpak die in 2021 is geïntroduceerd hoeven gebouwen niet meer individueel worden doorgerekend en kan snelheid worden gemaakt. Voor de uitvoering van de versterking heeft NCG in 2022 afspraken gemaakt gericht op het vergroten van de uitvoeringscapaciteit. Verder wordt dit jaar gestart met de dorpetaanpak in Garrelsweer, Wirdum, Zeerijp en Leermens: vier dorpen in de kern van het aardbevingsgebied. De dorpetaanpak is een crisisaanpak die de versterking ten opzichte van de huidige praktijk moet versnellen.

Schadeafhandeling

Ondanks de verminderde gaswinning, blijft het aantal schademeldingen hoog. Ook voor het gasjaar 2022-2023 blijft de kans aanwezig dat er schade aan gebouwen

optreedt als gevolg van bodembeweging door gaswinning uit het Groningenveld. Het Instituut Mijnbouwschade Groningen (hierna: IMG) blijft daarom inzetten op een snelle en ruimhartige schadeafhandeling. Sinds 29 november 2021 worden er wekelijks meer schademeldingen afgehandeld dan er nieuw binnenkomen, enkele uitzonderingen daargelaten. Gemiddeld worden er sindsdien ruim 1.500 schademeldingen per week afgehandeld tegenover 900-1.000 afgehandelde schademeldingen per week eind 2020. Deze versnelling is onder meer gerealiseerd door de vaste vergoeding regeling, waar bewoners sinds 1 november 2021 voor kunnen kiezen. Sinds november 2021 is IMG ook gestart met het vergoeden van immateriële schade. In 2022 bereidt IMG zich voor op de bij algemene maatregel van bestuur toe te delen taak om naast de al bestaande vergoeding voor waardedaling een tegemoetkoming aan bewoners te verstrekken die een lagere schadevergoeding voor waardedaling hebben ontvangen van NAM dan nu zou zijn toegekend door IMG. Ook krijgt IMG met de aanstaande wijziging van de Tijdelijke wet Groningen een ruimere bevoegdheid om fysieke schade duurzaam te herstellen.

Helaas bieden de reguliere processen voor schadeafhandeling en versterking niet voor alle bewoners de juiste oplossing. In sommigen gevallen is er meer maatwerk nodig. Voor bewoners van wie het dossier vastloopt of dreigt vast te lopen is op 1 juni 2021 het interventieteam gestart. Aan het interventieteam nemen IMG en NCG deel, onder leiding van een onafhankelijke voorzitter. Verder blijft een vangnet beschikbaar voor bewoners die niet alleen te maken hebben met de schadeafhandeling of versterkingsoperatie, maar daarnaast ook voor psychische, medische of financiële problemen staan.

Voor bewoners die te maken hebben met schade en versterking op één adres wordt er gewerkt aan de verbetering van de samenwerking tussen IMG en NCG. Regels over de samenwerking worden wettelijk verankerd met als doel de bewoner met versterking en schade op één adres te ontlasten door integrale oplossingen en coördinatie te bieden – indien de bewoner dat wenst. Daarnaast hebben IMG en NCG op basis van de evaluatie in 2021 ook een plan van aanpak opgesteld om de samenwerking te verbeteren en intensiveren.

Gezondheidsrisico's

Inwoners van Groningen ervaren gezondheidsklachten of stress met name als gevolg van de lange en onzekere trajecten voor versterking van hun woning of de afhandeling van schade, zoals blijkt uit onderzoek van Gronings Perspectief. De belangrijkste maatregel om gezondheidsrisico's te beperken blijft het wegnemen van de oorzaak, de beoogde beëindiging van de gaswinning. Aanvullend wordt er veel energie gestoken in de verbetering van procedures rondom schade en versterken. Daarnaast biedt het kabinet onder andere via het Nationaal Programma Groningen perspectief op de toekomst door investeringen in leefbaarheid en economie. Ook is er extra budget beschikbaar voor sociaal-emotionele en geestelijke verzorging in het aardbevingsgebied.

Afweging rondom afsluiten eindafnemers van laagcalorisch gas

Als gevolg van de oorlog in Oekraïne is de gasmarkt onzekerder geworden. Er bestaat een grotere kans op tekorten van hoogcalorisch gas, wat zou kunnen

leiden tot het afsluiten van eindafnemers van hoogcalorisch gas. Dit kan maatschappelijk ontwrichtend werken. Er zijn ook gevolgen voor laagcalorische gasafnemers, die in steeds grotere mate worden beleverd met laagcalorisch gas dat is gemaakt door stikstof aan hoogcalorisch gas toe te voegen. Door deze verschuiving in de afhankelijkheid, is de bijdrage van het Groningenveld voor de laagcalorische afnemers steeds kleiner geworden. Daarnaast is de vraag naar laagcalorisch gas de afgelopen jaren steeds verder afgebouwd. Dit alles tezamen heeft als gevolg dat de maatschappelijk ontwrichtende werking van het niet inzetten van het Groningenveld kleiner is geworden ten opzichte van voorgaande gasjaren. Desalniettemin kan het afsluiten van afnemers van laagcalorisch gas indirect een omvangrijk verlies aan productie en werkgelegenheid veroorzaken. Ook zijn er risico's voor de veiligheid en gezondheid van alle inwoners van Nederland.

Vooruitblik sluiting Groningenveld

Het gasjaar 2022-2023 is een kantelpunt, omdat het Groningenveld op de waakvlam gaat. Ook komt de definitieve sluiting van het Groningenveld dichterbij. De sluiting kan in 2023, en als het tegengit in 2024, gerealiseerd worden. Of dit daadwerkelijk lukt, hangt af van onder andere de ontwikkelingen rondom de gasleveringen als gevolg van de oorlog in Oekraïne, de beschikbaarheid van stikstof en het functioneren van UGS Grijskerk als laagcalorische gasopslag. Ik monitor deze ontwikkelingen nauwlettend en het is mijn intentie dat in het najaar van 2023 of 2024 de decennialange gaswinning uit het Groningenveld wordt beëindigd.

Ontwerpbesluit

DGKE-PDG / 22170064

1 Inleiding

Zoals voorgeschreven in de Mijnbouwwet neem ik, de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat (hierna: EZK), voor de start van ieder gasjaar¹ een vaststellingsbesluit waarin ik bepaal hoeveel en op welke wijze (de operationele strategie) gas uit het Groningenveld wordt gewonnen. De Nederlandse Aardolie Maatschappij (hierna: NAM) is gehouden om de operationele strategie zoals vastgesteld in dit besluit uit te voeren.

In maart 2018 heeft het kabinet besloten om de gaswinning uit het Groningenveld te beëindigen en heeft daartoe een basispad gepresenteerd. Het basispad bevat de geleidelijke afbouw van de gaswinning tot aan de uiteindelijke beëindiging in 2030. Aanvullend is per 1 januari 2019 wettelijk vastgelegd dat er uit het Groningenveld niet meer mag worden gewonnen dan dat nodig is voor de leveringszekerheid. Dit is het zogeheten "niet meer dan nodig" principe. Volgens het kabinet is het beëindigen van de gaswinning de beste manier om de veiligheid en de veiligheidsbeleving in Groningen te verbeteren.

In 2019 heeft het kabinet aanvullende maatregelen genomen om de gaswinning verder te verlagen. Met deze maatregelen was het mogelijk om in het gasjaar 2019-2020 de gaswinning vast te stellen op een niveau onder het door het Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: SodM) geadviseerde niveau van 12 miljard Nm³ in een qua temperatuur gemiddeld jaar. In 2020 is het winningsniveau verder verlaagd en in het vaststellingsbesluit 2020-2021 vastgesteld op 8,1 miljard Nm³. Een verdere verlaging tot 3,9 miljard Nm³ was mogelijk in het volgende vaststellingsbesluit 2021-2022. Als gevolg van tegenvallers in de afbouw van de vraag naar Groningengas is het echter nodig geweest de gaswinning bij te stellen tot 4,5 miljard Nm³ via het wijzigingsbesluit van 1 april 2022.

Met dit besluit stel ik het winningsniveau voor het gasjaar 2022-2023 vast. Ook bepaal ik de verdeling van de winning over de clusters. Van productielocaties die niet meer nodig zijn in het gasjaar 2022-2023 en daarna stel ik vast dat deze kunnen worden gesloten. De sluiting van productielocaties na gasjaar 2022-2023 vormt geen onderdeel van dit besluit, maar van de vaststellingsbesluiten van de betreffende jaren, dan wel het separate besluitvormingstraject voor de definitieve sluiting van het Groningenveld, die ik beoog 2023 en als het tegenzit in 2024.

In het hiernavolgende beschrijf ik eerst het wettelijk kader (hoofdstuk 2). Daarin staat de in dit besluit te maken afweging tussen enerzijds het veiligheidsbelang en het maatschappelijk belang van het niet kunnen voorzien van de eindafnemers van laagcalorisch gas, en anderzijds het belang van de veiligheidsrisico's voor omwonenden als gevolg van de bodembeweging veroorzaakt door de gaswinning centraal. Ook beschrijf ik de stand van zaken van het wetsvoorstel Wat na nul. Vervolgens komen in hoofdstuk 3 de verschillende procedurestappen aan de orde

¹ Een gasjaar start op 1 oktober en duurt tot en met 30 september in het opvolgende kalenderjaar.

die zijn gezet om te komen tot dit besluit. In hoofdstuk 4 wordt de operationele strategie en de gevolgen voor de bodembeweging toegelicht. Aansluitend worden in hoofdstuk 5 de wettelijke criteria doorlopen. Daarbij betrek en beoordeel ik de relevante adviezen van de adviseurs. Deze informatie vormt een integraal onderdeel van de eindafweging in hoofdstuk 6. Ten slotte stel ik in hoofdstuk 7 de operationele strategie en aanvullende verplichtingen vast.

DGKE-PDG / 22170064

2 Wettelijk kader

DGKE-PDG / 22170064

2.1 Raming GTS en opstellen operationele strategie

In het wettelijk stelsel start de procedure voor de jaarlijks vast te stellen operationele strategie met een door de netbeheerder van het landelijke gastransportnet Gasunie Transport Services (hierna: GTS) op te stellen raming voor de in een gasjaar benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas (artikel 10a, eerste lid, onderdeel q, Gaswet). Die raming dient jaarlijks uiterlijk voor 1 februari door GTS te worden geleverd. Vervolgens wordt die raming aan NAM toegezonden met het verzoek om een of meer operationele strategieën voor te stellen over de inzet van het Groningenveld, gelet op de raming van GTS (artikel 52c Mijnbouwwet).

2.2 Afwegingskader

De operationele strategie wordt vastgesteld aan de hand van de in artikel 52d, tweede lid, Mijnbouwwet voorgeschreven afweging van belangen:

“2. Onze Minister betreft bij de vaststelling het veiligheidsbelang en het maatschappelijk belang dat verbonden is aan het niet kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas en kijkt hierbij in het bijzonder:

- a. in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm van 10^{-5} ;
- b. in hoeverre de leveringszekerheid van verschillende categorieën eindafnemers wordt geborgd;
- c. naar het tempo van de afbouw van de vraag;
- d. naar het tempo van versterken van gebouwen;
- e. naar maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de winning van gas uit het Groningenveld;
- f. naar maatschappelijke ontwrichting als gevolg van het afsluiten van verschillende categorieën eindafnemers.”

Het in artikel 52d, tweede lid, Mijnbouwwet genoemde veiligheidsbelang is in artikel 52a Mijnbouwwet als volgt gedefinieerd:

“de veiligheidsrisico’s voor omwonenden als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de winning van gas uit het Groningenveld en de veiligheidsrisico’s als gevolg van het niet kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas”.

Bij de afweging in artikel 52d, tweede lid, Mijnbouwwet worden alle relevante belangen, zoals het veiligheidsbelang en bovengenoemde maatschappelijk belang van leveringszekerheid betrokken.

Op basis van artikel 52d, vijfde lid, Mijnbouwwet wordt bij de vaststelling van de operationele strategie voor een ieder inzichtelijk en navolgbaar gemotiveerd op welke wijze een zwaarwegend belang is toegekend aan de veiligheidsrisico’s voor omwonenden als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de winning van gas uit het Groningenveld.

De criteria onder a t/m f in het tweede lid van artikel 52d Mijnbouwwet geven een meer specifieke invulling aan de te maken afweging. Hieronder wordt toegelicht welke betekenis die criteria hebben voor die afweging.

DGKE-PDG / 22170064

Het is duidelijk dat de criteria a (veiligheidsnorm 10^{-5}) en d (het tempo van versterken) beide betrekking hebben op het veiligheidsbelang. Het versterken van gebouwen is immers een middel om tijdig te kunnen voldoen aan de veiligheidsnorm.

Het criterium e (maatschappelijke ontwrichting door bodembeweging) maakt duidelijk dat het veiligheidsbelang niet strikt beperkt is tot het voldoen aan de veiligheidsnorm 10^{-5} , zoals beschreven onder criterium a. Ook maatschappelijke gevolgen, zoals vertraging in de afhandeling van schade, sociale onveiligheid, gezondheidseffecten en maatschappelijke onrust, dienen in de afweging op basis van artikel 52d, tweede lid, Mijnbouwwet te worden betrokken, voor zover die gevolgen leiden tot maatschappelijke ontwrichting.

De criteria b (borging leveringszekerheid) en f (maatschappelijke ontwrichting en leveringszekerheid) hebben beide betrekking op leveringszekerheid. Daarbij is van belang dat criterium b mede betrekking heeft op het veiligheidsbelang, namelijk voor wat betreft de veiligheidsrisico's die gemoeid kunnen zijn met het niet kunnen voldoen aan de leveringszekerheid.

Het criterium c (afbouw van de vraag) heeft zowel betrekking op de leveringszekerheid als op de veiligheid. Afbouw van de vraag leidt immers tot een lager niveau van gaswinning en daarmee tot een verbetering van de veiligheidssituatie. De afbouw van de vraag gaat voor een belangrijk deel vooraf aan de afweging die op basis van artikel 52d, tweede lid, Mijnbouwwet wordt gemaakt. Immers, het kabinetsbeleid is om de vraag zo snel mogelijk omlaag te brengen door het treffen van maatregelen. Het effect van die maatregelen komt tot uitdrukking in de GTS-raming voor de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas.

2.3 Wijziging operationele strategie en opleggen tijdelijke maatregel

Artikel 52d, vierde lid, Mijnbouwwet biedt de mogelijkheid om tijdens het gasjaar de operationele strategie te wijzigen indien dat gerechtvaardigd wordt door het veiligheidsbelang of het maatschappelijk belang dat verbonden is aan het niet kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas. Daarnaast biedt artikel 52e, tweede lid, Mijnbouwwet de mogelijkheid om in aanvulling op of in afwijking van de operationele strategie een tijdelijke maatregel op te leggen aan de houder van de winningsvergunning. Dat kan in de volgende gevallen:

- als uit een melding van GTS blijkt dat de vraag naar gas uit het Groningenveld substantieel wijzigt ten opzichte van de raming waarop de operationele strategie is gebaseerd;
- op basis van een melding van de houder van de winningsvergunning over een langdurige en substantiële afwijking van de operationele strategie of een onverwachte gebeurtenis die aanleiding geeft tot een andere verdeling van de winning over de clusters;

- als een ernstige aantasting van de veiligheid van omwonenden van het Groningenveld ontstaat of dreigt te ontstaan.

DGKE-PDG / 22170064

2.4 Bijzondere regels voor het Groningenveld in de Mijnbouwregeling

Op basis van diverse artikelen uit de Mijnbouwwet worden in de Mijnbouwregeling nadere regels gesteld ten aanzien van het Groningenveld. Dat is gebeurd in de Mijnbouwregeling in paragraaf 1.3a Bijzondere regels voor het Groningenveld. Op grond van artikel 52c, vijfde lid, van de wet, wordt in de Mijnbouwregeling uitgewerkt wat een operationele strategie moet bevatten en welke elementen moeten worden behandeld ter onderbouwing daarvan.

In artikel 1.3a.2, eerste lid, Mijnbouwregeling wordt uitgewerkt wat een 'operationele strategie' inhoudt:

1. Een operationele strategie bevat:
 - a. een beschrijving van de volgorde van de inzet van de clusters en de verdeling van het volume over de clusters per kalendermaand uitgaande van het referentiejaar voor een gemiddeld gasjaar;
 - b. de wijze waarop de inzet over de clusters en de verdeling van het volume over de clusters wordt verlaagd dan wel verhoogd, afhankelijk van de ontwikkeling van de actuele temperatuur gedurende het gasjaar, waarbij in ieder geval een beschrijving wordt gegeven van de volgorde van de inzet van de clusters en de verdeling van het volume over de clusters uitgaande van het referentiejaar voor een koud en voor een warm gasjaar."

In de volgende twee leden van dit artikel is beschreven welke elementen de operationele strategie ter onderbouwing moet bevatten:

2. Ter onderbouwing van het eerste lid bevat de operationele strategie:
 - a. een beschrijving van de rol van de gasopslag Norg in het beperken van fluctuaties in het Groningenveld op veldniveau en de doorwerking daarvan op de clusters;
 - b. een beschrijving van geplande onderhoudswerkzaamheden en hoe dit de inzet van de clusters beïnvloedt.
3. Ter onderbouwing van het eerste lid bevat de operationele strategie een dreigings- en risicoanalyse waarin tenminste zijn opgenomen:
 - a. een beschrijving van de verwachte bodembeweging als gevolg van de wijze waarop de clusters worden ingezet;
 - b. een beschrijving van de mogelijke omvang en verwachte aard van de schade door bodembeweging als gevolg van de wijze van de inzet van de clusters;
 - c. een beschrijving van de risico's als gevolg van de verwachte bodembeweging als gevolg van de wijze van de inzet van de clusters;
 - d. een analyse van het aantal gebouwen dat een individueel aardbevingsrisico met zich meebrengt dat groter is dan 10-5 per jaar, waarbij het individueel aardbevingsrisico wordt berekend met toepassing van de verwachtingswaarde;

- e. een analyse van de ontwikkeling voor de komende 10 jaar ten aanzien van het aantal gebouwen, bedoeld in onderdeel d;
- f. een beschrijving van de maatregelen die kunnen worden genomen om bodembeweging zo veel mogelijk te voorkomen of te beperken, en
- g. een beschrijving van de maatregelen die kunnen worden genomen om de risico's als gevolg van bodembeweging zo veel mogelijk te voorkomen of te beperken."

Op basis van artikel 52d, derde lid, Mijnbouwwet worden in de Mijnbouwregeling nadere regels gesteld over de invulling van de veiligheidsnorm van 10^{-5} en de verschillende categorieën eindafnemers.

In artikel 1.3a.3 Mijnbouwregeling wordt nadere invulling gegeven aan de veiligheidsnorm:

- " 1. De veiligheidsnorm, bedoeld in artikel 52d, tweede lid, van de wet, betreft het individueel aardbevingsrisico van maximaal 1 op de 100.000 per jaar dat een individu mag lopen in of nabij de verschillende bouwwerken waar dat individu verblijft.
- 2. Het individueel aardbevingsrisico wordt berekend met toepassing van de verwachtingswaarde."

In artikel 1.3a.4 van de Mijnbouwregeling is een indeling gemaakt van verschillende categorieën eindafnemers ten behoeve van de afweging in het besluit tot vaststelling van de operationele strategie.

Op basis van artikel 52g, vijfde lid, en artikel 52h, tweede lid, Mijnbouwwet worden (nadere) regels gesteld over respectievelijk de uitvoering van de door de minister van EZK vastgestelde operationele strategie, en regels over de rapportageverplichting van NAM na afloop van het gasjaar. Zo zijn in de artikelen 1.3a.5 tot en 1.3a.9 van de Mijnbouwregeling verplichtingen vastgelegd met betrekking tot het monitoren door NAM van de gevolgen van de gaswinning in het lopende gasjaar. In artikel 1.3a.10 van de Mijnbouwregeling wordt voorgeschreven welke gegevens NAM, in aanvulling op het bepaalde in artikel 52h, eerste lid, van de Mijnbouwwet, na afloop van het gasjaar moet rapporteren. Het betreft de volgende gegevens:

- "a. het aantal graaddagen;
- b. de inzet van de clusters per kalendermaand;
- c. de inzet van de gasopslag Norg per kalendermaand;
- d. een overzicht van de vullingsgraad van de gasopslag Norg per kalendermaand;
- e. een beschrijving van de waargenomen bodembeweging als gevolg van de inzet van de clusters;
- f. een analyse van de waargenomen bodembeweging ten opzichte van gegevens over de verwachte bodembeweging;
- g. een overzicht van de waargenomen productief fluctuaties in relatie tot het bepaalde hierover in de operationele strategie, en;
- h. een beschrijving van de gehanteerde prioriteitsvolgorde."

2.5 Wetsvoorstel Wat na nul

Op 24 november 2020 is de Tweede Kamer geïnformeerd² over het voornemen om het wettelijk kader met betrekking tot de winning uit het Groningenveld aan te passen met het wetsvoorstel "Wat na nul". Door afbouw van de gaswinning is het Groningenveld voor een periode alleen nodig als reservemiddel in uitzonderlijke situaties. Het Groningenveld kan definitief dicht zodra het ook in deze situaties niet meer nodig is voor de leveringszekerheid. Met het wetsvoorstel worden de Gaswet en Mijnbouwwet aangepast met oog op het definitieve einde van de winning uit het Groningenveld en de periode na sluiting.

In de eindfase van het Groningenveld zijn twee fases te onderscheiden: de periode waarin het Groningenveld als reservemiddel dient en de besluitvorming voor de definitieve sluiting wordt voorbereid (fase 1) en de periode waarin het veld definitief niet meer wordt ingezet en wordt ingesloten (fase 2).

In fase 1 wordt de definitieve sluiting van het Groningenveld in goede banen geleid. Enerzijds wordt de besluitvorming voorbereid om het Groningenveld te sluiten, waarbij er bijzondere aandacht is voor functioneren van het gassysteem zonder het Groningenveld. Anderzijds wordt er nog in een vaststellingsbesluit vastgelegd op welke wijze het Groningenveld als reservemiddel wordt aangehouden. Afgewogen wordt in hoeverre de huidige procedure voor de vaststelling en uitvoering van de operationele strategie moet worden aangepast. Daarbij gaat het onder meer om het bepalen op welke wijze, in welke specifieke gevallen en onder welke voorwaarden de inzet van het Groningenveld in uitzonderlijke situaties mogelijk is.

In fase 2 komt er een definitief einde aan de inzet van het Groningenveld. Daarmee komt er ook een einde aan de wettelijke besluitvormingsprocedure voor de vaststelling van de operationele strategie en andere bepalingen die uitgaan van de inzet van het veld. Ten behoeve van fase 2 wordt ook afgewogen welke bepalingen nodig zijn voor de situatie na sluiting. Hierbij is er bijzondere aandacht voor monitoring van de veiligheid en de resterende verplichtingen voor NAM na sluiting.

Het wetsvoorstel is reeds openbaar geconsulteerd³ en wordt op dit moment voorbereid ten behoeve van toezending aan de Tweede Kamer. De regio Groningen (adviezen van 9-19 mei 2022) en de regio Drenthe (adviezen van 11-18 mei 2022) adviseren mij om dit zo snel mogelijk te doen. Ik ga mij ervoor inzetten dat het wetsvoorstel snel aan de Tweede Kamer wordt aangeboden. Het is echter niet mogelijk dat de beoogde wetwijzingen in werking treden voor de start van gasjaar 2022-2023, waar dit besluit op ziet. Noodzakelijke bepalingen die zien op de inzet van het Groningenveld als reservemiddel worden daarom in dit besluit opgenomen.

De gemeente Midden-Groningen (advies van 17 mei 2022) adviseert mij om wettelijk vast te leggen dat de gaswinning uit het Groningenveld in 2023 wordt

² Kamerstukken II 2020/21, 33529, nr. 831.

³ <https://www.internetconsultatie.nl/gaswinninggroningenveld>

gestopt. Ik begrijp dat de gemeente zekerheid wil over de sluiting van het Groningenveld. Dit moment is de afgelopen jaren met grote stappen dichterbij gekomen en mijn intentie is nog altijd om de laatste productielocaties in 2023, en als het tegenzit in 2024, te sluiten. Gelet op de onzekerheden rondom de afbouw van de vraag naar Groningengas en de aanvoer van hoogcalorisch gas zal ik echter geen sluitingsdatum in de wet vastleggen. Wel leg ik met het wetsvoorstel Wat na nul vast onder welke voorwaarden tot de sluiting kan worden besloten. Hiermee creëer ik, zover mogelijk, duidelijke randvoorwaarden voor de definitieve sluiting van het Groningenveld. In paragraaf 5.3.4 ga ik verder in op de verwachte sluitingsdatum.

DGKE-PDG / 22170064

3 Procedure

DGKE-PDG / 22170064

3.1 Raming GTS

Op 31 januari 2022 heeft GTS, conform artikel 10a, eerste lid, onderdeel q, Gaswet, haar raming opgeleverd van de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas uit het Groningenveld en de daarvoor benodigde capaciteit voor het gasjaar 2022-2023. Uit deze raming van GTS blijkt dat in de winter met zeven productielocaties en in de zomer met vijf productielocaties de back-up capaciteit kan worden geleverd. Het beschikbaar houden van zeven productielocaties in de winter en vijf in de zomer gaat volgens de raming van GTS gepaard met 1,7 miljard Nm³ gaswinning in gasjaar 2022-2023.

De raming van GTS is gevalideerd door een externe partij: adviesbureau DNV.⁴

Bij brief van 21 april 2022 is de Tweede Kamer over de raming van GTS en de validatie door DNV geïnformeerd.⁵

3.2 Operationele strategie en publieke SDRA Groningen

Bij brief van 15 februari 2022 heb ik de raming van GTS, conform artikel 52c, eerste lid, Mijnbouwwet, doorgestuurd aan NAM.⁶ In dezelfde brief heb ik NAM, conform artikel 52c, tweede lid, verzocht om een operationele strategie voor het gasjaar 2022-2023 voor te stellen, met inachtneming van:

- de wettelijke bepalingen in artikel 52c van de Mijnbouwwet en artikel 1.3a.2 van de Mijnbouwregeling;
- de raming van GTS;
- de uitgangspunten die ik in de brief van 15 februari 2022 heb opgenomen.

Tevens heb ik NAM gevraagd de operationele gevolgen van het in stand houden van de huidige elf productielocaties in de winter te onderzoeken.

Uit artikel 52c, vierde lid, Mijnbouwwet, en artikel 1.3a.2, Mijnbouwregeling, volgt onder meer dat de operationele strategie dient te worden onderbouwd door een seismische dreigings- en risicoanalyse (hierna: SDRA). Ik heb de Nederlandse organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (hierna: TNO) opdracht gegeven de SDRA behorende bij de operationele strategie (hierna: SDRA 2022) uit te voeren. Het SDRA-model bestaat uit verschillende deelmodellen, waarvoor verschillende versies beschikbaar zijn. Er is een zorgvuldig proces ingericht en gevolgd om te komen tot modelkeuzes, en ik heb mij laten adviseren over de te gebruiken instellingen.⁷ Op advies van het Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: SodM) heb ik TNO opdracht gegeven de SDRA uit te voeren met grotendeels dezelfde modeluitgangspunten als de SDRA 2021 en de SDRA voor het wijzigingsbesluit van 1 april 2022.

⁴ Conform de motie Sienot/Van der Lee, Kamerstukken II 2018/19, 34957, nr. 52.

⁵ Kamerstukken II 2021/22, 33529, nr. 1002.

⁶ <https://www.rvo.nl/onderwerpen/bureau-energieprojecten/lopende-projecten/groningen/vaststellingsbesluit-2022-2023>

⁷ De adviezen die ten grondslag liggen aan de modelkeuze zijn beschikbaar op: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gaswinning-in-groningen/documenten/publicaties/2022/04/21/modelversies-publieke-sdra-groningen>

Naar aanleiding van mijn verzoek heeft NAM op 6 april 2022 een voorstel voor een operationele strategie voor het gasjaar 2022-2023 bij mij ingediend met daarbij de SDRA 2022 van TNO. De resultaten van de SDRA zijn beschreven in hoofdstuk één tot en met zes van het document "Appendix B – Publieke SDRA Groningen gasveld 2022".

In aanvulling op de SDRA 2022 die is uitgevoerd conform de uitgangspunten van de verwachtingenbrief, heeft TNO in haar rapportage een analyse opgenomen die de invloed van een andere modelkeuze laat zien. De resultaten van deze aanvullende analyse zijn beschreven in hoofdstuk zeven van het document "Appendix B – Publieke SDRA Groningen gasveld 2022".

Ik heb de Nationaal Coördinator Groningen (hierna: NCG) verzocht om de uitkomsten van de SDRA 2022 en de aanvullende analyse van TNO te vergelijken met de werkvoorraad van NCG. De bevindingen van NCG zijn gerapporteerd in het document "SDRA 2022 in relatie tot Werkvoorraad NCG" van 5 april 2022 en "SDRA voorkeursvariant TNO" van 5 april 2022.

De Tweede Kamer is bij brief van 21 april 2022 over de operationele strategie, de uitkomsten van de SDRA 2022 en de aanvullende analyse, en de analyses van NCG geïnformeerd.⁸

3.3 Adviezen

Op grond van de Mijnbouwwet heb ik vervolgens mijn wettelijke adviseurs (de regionale overheden, SodM, TNO en de Mijnraad) verzocht mij te adviseren over de voorgestelde operationele strategie en de bijbehorende SDRA 2022. Het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (hierna: KNMI) heb ik aanvullend gevraagd om advies uit brengen met betrekking tot de seismiciteit. De Mijnraad heb ik tevens verzocht een overkoepelend advies uit te brengen. Naar aanleiding daarvan heb ik de volgende adviezen ontvangen:

- "Advies aan de Staatssecretaris van EZK ten behoeve van het vaststellingsbesluit Groningen voor het gasjaar 2022/2023", opgesteld door de regionale medeoverheden van de provincie Groningen en afzonderlijk naar mij toegestuurd door:
 - College van B&W van de gemeente Eemsdelta (17 mei 2022);
 - College van B&W van de gemeente Groningen (17 mei 2022);
 - College van B&W van de gemeente Het Hogeland (17 mei 2022);
 - Het Dagelijks Bestuur van het Waterschap Hunze en Aa's (18 mei 2022);
 - College van B&W van de gemeente Midden-Groningen (17 mei 2022);
 - Het Dagelijks bestuur van het Waterschap Noorderzijlvest (17 mei 2022);
 - College van B&W van de gemeente Oldambt (17 mei 2022);
 - College van B&W van de gemeente Pekela (17 mei 2022);
 - College van Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen (17 mei 2022);

⁸ Kamerstukken II 2021/22, 33529, nr. 1002.

- College van B&W van de gemeente Veendam (19 mei 2022);
- College van B&W van de gemeente Westerkwartier (17 mei 2022);
- College van B&W van de gemeente Westerwolde (9 mei 2022); en
- Het Dagelijks Bestuur van de Veiligheidsregio Groningen (12 mei 2022);
- “Adviesvraag operationele strategie voor het Groningen gasveld 2022-2023”, opgesteld door de regionale medeoverheden van de provincie Drenthe en afzonderlijk naar mij toegestuurd door:
 - College van B&W van de gemeente Aa en Hunze (18 mei 2022);
 - College van Gedeputeerde Staten van de provincie Drenthe (17 mei 2022);
 - College van B&W van de gemeente Tynaarlo (11 mei 2022); en
 - College van B&W van de gemeente Noordenveld (18 mei 2022);
- “Advies met betrekking tot de voorgestelde operationele strategie Groningenveld gasjaar 2022-2023”, van 20 mei 2022 van KNMI;
- “Advies over de operationele strategie 2022/2023 voor het Groningenveld”, van 19 mei 2022 van SodM;
- “Advies voorgestelde operationele strategie Groningenveld gasjaar 2022/2023”, van 20 mei 2022 van TNO; en
- “Mijnraadadvies vaststellingsbesluit Groningenveld 2022-2023”, van 10 juni 2022 van de Mijnraad.

In de navolgende hoofdstukken ga ik nader in op de specifieke adviezen die in deze documenten zijn opgenomen.

3.4 Ontwerpvaststellingsbesluit en zienswijzen

Op basis van de hiervoor genoemde stukken van GTS, NAM, NCG, de wettelijke adviseurs en KNMI heb ik dit ontwerp voor het besluit tot vaststelling van de operationele strategie opgesteld.

Dit ontwerpvaststellingsbesluit ligt vanaf 25 juni 2022 gedurende een periode van zes weken ter inzage, zodat een ieder een zienswijze kan indienen (artikel 52d, zevende lid, Mijnbouwwet). Aan de hand van de binnengekomen zienswijzen zal ik beoordelen of dit ontwerpvaststellingsbesluit aanpassing behoeft. Door middel van een nota van antwoord zal ik op de specifieke ingediende zienswijzen separaat reageren. De publicatie van het definitieve vaststellingsbesluit is voorzien in september 2022, zodat het bij de start van het nieuwe gasjaar (vanaf 1 oktober 2022) in werking kan treden.

4 Operationele strategie

In dit hoofdstuk ga ik in op de operationele strategie voor het gasjaar 2022-2023 en de verwachte gevolgen voor het Groningenveld. Allereerst geef ik een toelichting op de uitgangspunten die ik aan NAM heb meegegeven voor het opstellen van de operationele strategie. Daarna beschrijf ik de door NAM voorgestelde operationele strategie, inclusief de productieverdeling over de verschillende productielocaties. In het vervolg van het hoofdstuk worden de gevolgen van de operationele strategie toegelicht, zoals onder meer blijkt uit de SDRA. Daarna ga ik in op de situaties waarin het Groningenveld aanvullend kan worden ingezet en het aantal productielocaties dat op de waakvlam zal staan. Op specifieke onderdelen van de operationele strategie heb ik adviezen ontvangen van KNMI, de Mijnraad, de regionale overheden, SodM en TNO. Per onderdeel beoordeel ik het ontvangen advies.

4.1 Definitie en uitgangspunten

Zoals toegelicht in hoofdstuk 2, bevat een operationele strategie een beschrijving van de inzet van het Groningenveld. Daarbij houdt een operationele strategie rekening met de geraamde volume- en capaciteitsvraag en de wijze waarop de ondergrondse opslag (Engelse vertaling: *underground gas storage*, hierna: UGS) Norg wordt ingezet.

Net als voor het vaststellingsbesluit voor het gasjaar 2021-2022 heb ik aan NAM één operationele strategie uitgevraagd. Uit eerdere analyses⁹ en adviezen¹⁰ blijkt dat met de geraamde mate van gaswinning de wijze waarop het gas wordt gewonnen slechts een beperkte invloed op het seismische risico heeft.

Bij het opstellen van de operationele strategie heb ik NAM gevraagd rekening te houden met de volgende uitgangspunten:

1. Produceer die hoeveelheid Groningengas die nodig is voor de leveringszekerheid.
2. Zorg voor voldoende werkvolume in UGS Norg gedurende de hele winter ten behoeve van de leveringszekerheid.
3. Houd de benodigde capaciteit beschikbaar conform de raming van GTS en met inachtneming van:
 - a. Alle benodigde productielocaties worden operationeel gehouden;
 - b. In de periode november tot en met maart is gemiddeld, buiten vorstperiodes, de helft van de benodigde productielocaties direct opregelbaar;
 - c. Bij vorst zijn alle voor de capaciteit benodigde productielocaties direct opregelbaar.

Daarnaast heb ik aangegeven dat NAM niet hoeft te rapporteren over de verwachte productieflectuaties. Door de inzet van het Groningenveld op basis van

⁹ Seismic Hazard and Risk Assessment ten behoeve van het vaststellingsbesluit Groningen 2020-2021, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 33529, nr. 740.

¹⁰ SodM advies ten behoeve van het vaststellingsbesluit Groningen 2021-2022 (<https://www.rvo.nl/onderwerpen/bureau-energieprojecten/lopende-projecten/groningen/vaststellingsbesluit-2020-2021>) en het wijzigingsbesluit Groningen van 1 april 2022 (<https://www.rvo.nl/onderwerpen/bureau-energieprojecten/lopende-projecten/groningen/wijzigingsbesluit-201-2022>)

de vastgelegde uitgangspunten heeft NAM geen mogelijkheden meer om productiefleuctuaties te beperken.

DGKE-PDG / 22170064

NAM heeft haar voorstel voor de operationele strategie gebaseerd op de raming van GTS d.d. 31 januari 2022 en bovenstaande uitgangspunten. Deze worden hieronder nader toegelicht.

Inzet Groningenveld

Uit de raming van GTS blijkt dat in het gasjaar 2022-2023 gaswinning uit het Groningenveld nodig is voor de leveringszekerheid, voor zowel volume (1,7 miljard Nm³) als capaciteit (2,7 miljoen Nm³ per uur). In paragraaf 5.3 licht ik dit nader toe. De volumevraag op het Groningenveld is dusdanig laag dat de inzet van het Groningenveld anders zal zijn dan voorgaande gasjaren. Het Groningenveld zal een reserverol vervullen, waarvoor in uitzonderlijke situaties er extra capaciteit kan worden geleverd. Hiertoe staan productielocaties op de waakvlam. De hoogte van de gaswinning hangt daardoor niet af van het temperatuurverloop gedurende het jaar. In plaats daarvan is de productie die gepaard gaat met het operationeel houden van locaties (minimumflow) leidend voor de hoogte van de gaswinning. De hoogte van de minimumflow is volgens GTS voldoende om te voorzien in de volumevraag. Dit licht ik nader toe in paragraaf 5.3. Daarnaast kan door de incidentele aanvullende inzet van het Groningenveld de hoogte van de gaswinning beperkt verhoogd worden ten opzichte van de minimumflow. Dit mag alleen in uitzonderlijke situaties. Deze situaties beschrijf ik in paragraaf 4.4.

Inzet UGS Norg en UGS Grijpskerk

In de vraag naar laagcalorisch gas wordt voornamelijk voorzien door de inzet van stikstofinstallaties, waarmee hoogcalorisch gas naar laagcalorisch gas (pseudo-Groningengas) wordt geconverteerd. Hierdoor is er slechts een beperkte inzet van het Groningenveld nodig. De inzet van UGS Norg draagt bij aan de optimale inzet van de stikstofinstallaties.

In de raming gaat GTS uit van een beschikbaar werkvolume in UGS Norg van 4,0 miljard Nm³ aan de start van het gasjaar. In paragraaf 5.3 ga ik nader in op het werkvolume in UGS Norg. Dit volume wordt in de zomer geïnjecteerd en in de winter gewonnen. In de winter wordt UGS Norg binnen de veilige drukgrenzen zo veel als mogelijk in gezet, waarbij ervoor wordt gezorgd dat er geen tekorten ontstaan als het juist koud is aan het einde van de winter. Tegelijkertijd ontstaat er zoveel mogelijk ruimte om de gasopslag in de zomer te vullen met pseudo-Groningengas dat in de zomer niet nodig is om in de vraag naar laagcalorisch gas te voorzien. De inzet van UGS Norg is vastgelegd in privaatrechtelijke afspraken met NAM en haar aandeelhouders. De gemaakte afspraken zijn toegelicht in de Kamerbrief van 9 maart 2021.¹¹

Ook UGS Grijpskerk heeft invloed op de inzet van het Groningenveld. UGS Grijpskerk was tot 1 april 2022 een gasopslag voor hoogcalorisch gas. In het

¹¹ Kamerstukken II 2020/21, 33529, nr. 50.

voorgaande vaststellingsbesluit 2021-2022 is de inzet van UGS Grijskerk als laagcalorisch gasopslag geïdentificeerd als een optie waarmee de sluiting van het Groningenveld sneller kan worden gerealiseerd. Als UGS Grijskerk volledig functioneert als laagcalorisch gasopslag kan het namelijk de back-up functie van het Groningenveld overnemen. Bij het opstellen van de raming is GTS verzocht de aanname te doen dat UGS Grijskerk met laagcalorisch gas mag worden gevuld. Op 1 april 2022 heb ik daadwerkelijk hiertoe besloten en sindsdien wordt dit ook gerealiseerd.

Beschikbaar houden productielocaties

Een back-up middel moet betrouwbaar functioneren, daarom heb ik NAM uitgangspunten meegegeven ten aanzien van de betrouwbaarheid van het Groningensysteem, zoals hierboven opgesomd. Ik heb aangegeven dat de productielocaties die nodig zijn voor de reservecapaciteit het hele jaar door operationeel moeten worden gehouden. Daarbovenop geldt dat in de maanden november tot en met maart de helft van de productielocaties direct opregelbaar moet zijn. Dat wil zeggen dat op korte termijn de productiecapaciteit kan worden verhoogd zonder dat dit negatieve gevolgen heeft voor de kwaliteit van het geproduceerde gas. Op dagen met vorstverwachting geldt dat alle productielocaties direct opregelbaar zijn. Alle locaties worden in een producerende stand gehouden, waarmee schade door bevriezing van de installaties wordt voorkomen. Er staan geen extra productielocaties op de waakvlam waarmee uitval van een andere productielocatie zou kunnen worden opgevangen. Deze uitgangspunten zijn gebaseerd op de adviezen die ik heb ontvangen in aanloop naar het vaststellingsbesluit voor het gasjaar 2020-2021 en zijn gebruikt in het vaststellingsbesluit voor het gasjaar 2021-2022. In paragraaf 5.3 ga ik nader in op de keuzes voor de betrouwbaarheid van het systeem.

4.2 Productieverdeling minimumflow

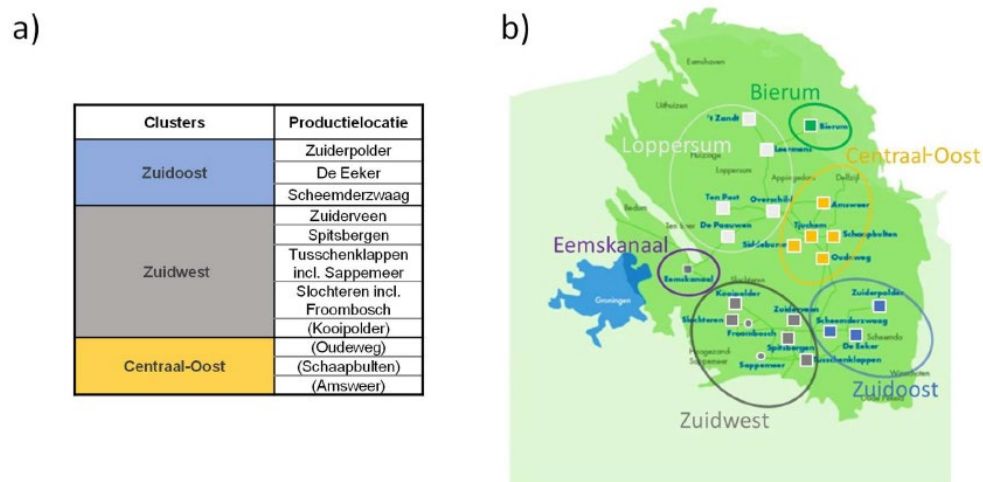
Zoals toegelicht in paragraaf 4.1, houdt de operationele strategie rekening met de raming van GTS en is het een voortzetting van de operationele strategie die voor het gasjaar 2021-2022 is vastgesteld. In deze operationele strategie worden in de winter zeven productielocaties en in de zomer vijf productielocaties uit de productieclusters Zuidoost en Zuidwest ingezet. Hiervan uitgaande zouden de locaties Amsweer, Schaapbulten, Oudeweg en Kooipolder vanaf de start van het gasjaar 2022-2023 geen onderdeel van de operationele strategie zijn. Per 1 april 2023 geldt dit ook voor de productielocaties Tusschenklappen (inclusief Sappemeer) en Zuiderveen. Deze locaties zijn vanaf dat moment niet nodig om in de geraamde capaciteit te voorzien. Een overzicht van de productielocaties is weergegeven in Figuur 1.

Anders dan het voorgaande jaren wordt uit het Groningenveld alleen nog de volumes geproduceerd die het gevolg zijn van minimumflow. Er is daardoor geen sprake meer van een opstartvolgorde. In plaats daarvan worden productielocaties operationeel gehouden, conform de paragraaf 4.1 beschreven uitgangspunten, door deze beurtelings aan- en af te schakelen. Hierdoor wordt de productie zoveel mogelijk gelijk verdeeld over de locaties. De productie zal niet gelijk verdeeld zijn over productieclusters, omdat het aantal locaties per cluster verschilt.

Ik heb NAM gevraagd door te rekenen met welke minimumflow het operationeel houden van zeven productielocaties in de winter en vijf in de zomer gepaard gaat. NAM houdt in haar berekening rekening met optreden van 30 vorstdagen en komt daarmee uit op een minimumflow van 1,9 miljard Nm³.

DGKE-PDG / 22170064

Naast de operationele strategie heb ik NAM gevraagd een variant door te rekenen waarbij alle huidige elf productielocaties in de winter en vijf in de zomer operationeel worden gehouden. In deze variant bedraagt de minimumflow 2,8 miljard Nm³.



Figuur 1: a) Overzicht van de productielocaties die onderdeel zijn van de operationele strategie 2022-2023. De locaties die tussen de haakjes zijn weergegeven, zijn onderdeel van de variant waarin in de winter elf productielocaties operationeel worden gehouden. b) geeft de ruimtelijke verdeling van de productielocaties weer. Bron: NAM, 2022, Operationele strategie voor het gasjaar 2022-2023.

4.2.1 Adviezen

Advies SodM 19 mei 2022

SodM concludeert dat de uitgangspunten aangaande minimumflow, zoals ik heb meegegeven aan NAM in de verwachtingenbrief, op de juiste wijze zijn uitgewerkt.

4.2.2 Beoordeling

Het advies van SodM bevestigt dat NAM de minimumflow op de juiste wijze heeft uitgewerkt. Dit ondersteunt mij in de afweging om de minimumflow die volgt uit de berekening van NAM vast te stellen.

4.3 Gevolgen van de operationele strategie

De gevolgen van de operationele strategie met zeven productielocaties in de winter en vijf in de zomer zijn in kaart gebracht door NAM en TNO. Ik heb NAM en TNO gevraagd hierbij gebruik te maken van de raming van GTS en derhalve een minimumflow van 1,7 miljard Nm³. Uit een latere analyse van NAM bleek dat de minimumflow op 1,9 miljard Nm³ uit komt wanneer rekening wordt gehouden met vorstdagen. Dit verschil is dusdanig klein dat dit een verwaarloosbaar effect heeft op de gevolgen voor de bodembeweging.

NAM heeft een analyse opgeleverd van de ontwikkeling in reservoirdruk en bodemdaling (paragraaf 4.3.1 en 4.3.2). TNO heeft in opdracht van mij de SDRA uitgevoerd, die inzicht geeft in de seismiciteit, de seismische dreiging, het seismisch risico en schade (paragraaf 4.3.3 t/m 4.3.5).

4.3.1 Reservoirdruk

NAM heeft een analyse gemaakt van de ontwikkeling van de reservoirdruk in het Groningenveld vanaf de start van het gasjaar 2022-2023 en tot aan dertig jaar daarna. Aan de start van het gasjaar 2022-2023 zal er een drukverschil van circa 50 bar zijn, waarbij de druk in het zuiden van het veld met circa 50 bar het laagst is. Dit drukverschil is een gevolg van de gaswinning in het verleden. Met de tijd vereffent het drukverschil in het veld, waarbij de druk in het noorden van het veld daalt en in het zuiden stijgt. Dit natuurlijke proces duurt meerdere jaren. De beperkte gaswinning die voor het gasjaar 2022-2023 is geraamd, heeft net als voorgaande jaren een beperkte invloed op dit proces. Omdat de drukvereffening langzaam verloopt, is de reservoirdruk aan de start van het gasjaar 2022-2023 vergelijkbaar met de reservoirdruk aan het begin van de gasjaren 2020-2021 en 2021-2022.

4.3.2 Bodemdaling

Als gevolg van de drukdaling wordt het reservoir samengedrukt. Ook in de watervoerende lagen (de zogeheten aquifers) aan de randen van het Groningenveld daalt de druk als gevolg van de gaswinning en worden deze vervolgens samengedrukt. Het samendrukken van het reservoir en aquifers leidt aan het aardoppervlak tot bodemdaling.

NAM heeft de verwachte bodemdalingscontouren bepaald tot en met het jaar 2052. De bodemdaling is komvorming met het diepste punt in het centrum van het veld. In 2052 is de verwachte bodemdaling op dit punt circa 42 cm. Aan de randen van het veld is de verwachte bodemdaling circa 14-22 cm. Dit is de totale verwachte bodemdaling sinds de start van de gaswinning. In de meetcampagne (waterpassing) uitgevoerd in 2018 was de gemeten bodemdaling op het diepste punt circa 37 cm. Het grootste gedeelte van de totale bodemdaling heeft dus al plaatsgevonden in voorgaande jaren.

4.3.3 Seismiciteit

Als onderdeel van de SDRA heeft TNO een berekening gemaakt van het aantal te verwachten aardbevingen voor het gasjaar 2022-2023. Voor de voorgestelde operationele strategie worden er een tot tien aardbevingen met een kracht van 1,5 of hoger op de schaal van Richter verwacht, met een gemiddelde van vijf aardbevingen.

Ook in het gasjaar 2022-2023 is er een kans dat er een grotere aardbeving plaatsvindt, zoals de aardbeving bij Huizinge in 2012 met een magnitude van 3,6 of de aardbevingen bij Zeerijp in 2018 en bij Westerwijtwerd in 2019 (beide 3,4). Uit de SDRA blijkt dat er een kans van bijna 5% is op een aardbeving met een

magnitude groter dan of gelijk aan 3,6. De kans op een aardbeving met een magnitude groter dan of gelijk aan 5,0 is 0,03%.

DGKE-PDG / 22170064

Net als voorgaande jaren zullen in het gasjaar 2022-2023 de aardbevingen niet gelijkmatig over het Groningenveld zijn verdeeld. Naar verwachting zullen de meeste aardbevingen voorkomen in het gebied ten noordwesten van Loppersum. Dit is met name het gevolg van de drukvereffening, waardoor de druk in dit gebied blijft dalen ondanks dat er in dit deel van het veld geen gaswinning is.

4.3.3.1 Adviezen seismiciteit

Advies KNMI 20 mei 2022

KNMI heeft op mijn verzoek een statistische analyse gedaan naar de seismiciteit in het Groningenveld over de afgelopen vijf jaar. Voor deze analyse heeft KNMI twee datasets van aardbevingen gebruikt. De statistische analyse van beide datasets wijst op een afname in de frequentie van aardbevingen met magnitude 1,5 of hoger op de schaal van Richter sinds 2016. Deze aanwijzing is nog sterker wanneer de waarnemingen over de periode van zes jaar, van 2015 tot en met 2021, worden beschouwd. Daarom doet KNMI de aanbeveling om volgend jaar de verandering in seismiciteit sinds 2015 te onderzoeken, zodat er op basis van nieuwe gegevens steeds meer zekerheid verkregen kan worden.

4.3.3.2 Beoordeling

De analyse van KNMI geeft aan dat er geconstateerd kan worden dat het aantal aardbevingen in het Groningenveld sinds 2015 aan het dalen is. Dit is goed nieuws en hieruit blijkt dat de afbouw van de gaswinning in Groningen het beoogde effect heeft op de seismiciteit in het Groningenveld.

Ik neem de aanbeveling van KNMI ten aanzien van de analyse voor het volgende vaststellingsbesluit over.

4.3.4 Seismische dreiging

De seismische dreiging¹² wordt gegeven door de verwachting van grondbewegingen aan het aardoppervlak die met een bepaalde waarschijnlijkheid kunnen optreden als gevolg van een aardbeving. Voor de voorgestelde operationele strategie wordt in het gasjaar 2022-2023 een maximale piekgrondversnelling van 0,13 g over een periode van 475 jaar verwacht.

De grondversnellingen die kunnen optreden tijdens een aardbeving zijn locatieafhankelijk, onder andere vanwege verschillen in samenstelling van de ondiepe ondergrond. Mede daardoor is ook de seismische dreiging ruimtelijk verschillend. De SDRA laat zien dat voor het gasjaar 2022-2023 de seismische dreiging het grootst is in het gebied ten noordwesten van Loppersum. Ook dit is het gevolg van de grootschalige drukvereffening en niet van de voorgestelde operationele strategie.

¹² De seismische dreiging wordt gegeven door de piekgrondversnelling (Engelse vertaling: *peak ground acceleration*) die een overschrijdingskans heeft van eens in de 475 jaar. Piekgrondversnellingen worden uitgedrukt in de valversnelling g, waarbij $g = 10 \text{ m/s}^2$.

4.3.5 Seismisch risico

Om het seismisch risico te berekenen wordt de kans bepaald dat de grondversnellingen die kunnen optreden als gevolg van een aardbeving leiden tot structurele schade aan een gebouw, waardoor dit gebouw mogelijk kan instorten. Hiertoe wordt de belastbaarheid van gebouwen boven het Groningenveld tegen de seismische dreiging gemodelleerd en met de veiligheidsnorm vergeleken. Uit de SDRA blijkt dat voor de voorgestelde operationele strategie alle gebouwen in het effectgebied van het Groningenveld aan de veiligheidsnorm voldoen. De veiligheidsnorm waaraan het seismisch risico wordt getoetst licht ik nader toe in paragraaf 5.2.

4.3.6 Schade

Als gevolg van de aardbevingen kan er ook schade ontstaan aan gebouwen. Om schade te beoordelen is er een schade classificatie met daarin verschillende schadetoestanden gedefinieerd. TNO heeft een prognose gemaakt van het aantal gebouwen dat de schadetoestanden DS1, DS2 en DS3 overschrijdt.¹³ DS1 komt overeen met verwaarloosbare tot lichte schade, DS2 geeft gematigde schade aan en DS3 aanzienlijke tot zware schade. Naar verwachting zal in gasjaar 2022-2023 bij 208 gebouwen DS1 schade ontstaan. Voor DS2 en DS3 schade is de verwachting respectievelijk 10 en 2 gebouwen. In paragraaf 5.6.2 ga ik nader in op schade.

4.3.7 Adviezen gevolgen operationele strategie

Advies SodM 19 mei 2022

SodM concludeert dat voor het voorgestelde winningsniveau (en de variant), het proces van drukvereffening de dominante factor is voor de bodembeweging (en niet de productie zelf). Daardoor is het voor NAM niet meer mogelijk om met de operationele strategie de bodembeweging en gevolgen voor omwonenden en gebouwen verder te beperken.

Hierbij maakt SodM de kanttekening dat de aangeleverde SDRA is doorgerekend voor een scenario van 1,7 miljard Nm³ gasproductie. Er is dus een verschil van 0,2 miljard Nm³ met het productievolume zoals beschreven in de operationele strategie. Het te verwachten verschil tussen 1,7 miljard Nm³ en 1,9 miljard Nm³ gasproductie lijkt verwaarloosbaar, gezien vanuit het oogpunt van de veiligheid.

Advies Mijnraad 10 juni 2022

De Mijnraad kan zich vinden in de voorgestelde operationele strategie voor het gasjaar 2022-2023. Bij dit productieniveau is de drukvereffening in het veld de dominante factor voor de seismiciteit. De keuze voor een operationele strategie heeft daar nauwelijks invloed op. Dit wordt versterkt door het gegeven dat de nog beschikbare elf clusters zich alle in het zuidelijke deel van het veld bevinden. Een keuze voor een operationele strategie anders dan winning uit het zuidelijke deel is ook niet meer aan de orde.

De Mijnraad plaatst een opmerking bij het feit dat de SDRA uit uitgerekend met 1,7 miljard Nm³ gaswinning en de minimumflow volgens de berekening van NAM

¹³ DS staat voor *Damage State*.

1,9 miljard Nm³ bedraagt. De Mijnraad verwacht niet dat deze extra productie (0,2 miljard Nm³) een groot seismisch effect oplevert, maar stelt dat het beter is als de GTS-raming, operationele strategie en SDRA naadloos op elkaar aansluiten.

DGKE-PDG / 22170064

4.3.8 Beoordeling

De conclusie van SodM, dat het met het voorgestelde winningsniveau (en de variant) niet mogelijk is om met de operationele strategie de bodembeweging en gevolgen voor omwonenden en gebouwen verder te beperken, draagt bij aan mijn voornemen om de door NAM voorgestelde variant op de operationele strategie vast te stellen. Ook de conclusie van de Mijnraad, dat de operationele strategie nauwelijks invloed heeft op de seismiciteit, sterkt mij in mijn keuze.

Zowel SodM en de Mijnraad constateren dat er een discrepantie is tussen de voorgestelde minimumflow van NAM en de gaswinningsniveau waarmee de SDRA is doorgerekend. Dit is het gevolg van mijn opdracht aan NAM en TNO om uit te gaan van de raming van GTS en het feit dat later bleek dat GTS en NAM anders omgaan met vorstdagen in de berekening om de minimumflow te bepalen. Zoals uit paragraaf 4.2.1 blijkt, onderschrijft SodM de berekening van NAM. In het vervolg zal ik GTS vragen de rekenregels op dezelfde wijze toe te passen. Ik ben het eens met SodM en de Mijnraad dat het verschil in gaswinning van 0,2 miljard Nm³ geen effecten oplevert voor de bodembeweging.

4.4 Gaswinning boven minimumflow

Back-up

In uitzonderlijke gevallen zal het Groningenveld als back-up dienen, wat betekent dat de gaswinning wordt verhoogd boven het niveau dat in het vaststellingsbesluit is bepaald. Voor het gasjaar 2022-2023 is dat het waakvlamniveau. Deze mogelijkheid is al sinds 2019 onderdeel van het vaststellingsbesluit voor het Groningenveld en was eerder in vergelijkbare vorm onderdeel van de betreffende besluiten. Een incidentele verhoging is alleen toegestaan in urgente situaties waarin extra winning nodig is om het evenwicht in het gassysteem in de eerste uren en dagen te kunnen handhaven. Het doel van deze inzet is om op zeer korte termijn het goed functioneren van het gassysteem te kunnen garanderen, waarbij de situatie zich over meerdere aaneengesloten dagen kan voordoen. Hiermee worden grote technische en veiligheidsrisico's te voorkomen. Bovendien wordt voorkomen dat huishoudens en andere beschermde afnemers in de kou komen te staan. De hoogte van de back-up is net als vorige jaren 1,5 miljard Nm³. Dit beschrijf ik nader in paragraaf 5.3.

De situaties waar deze back-up op ziet, zijn de uitval van installaties van GTS, transportbeperkingen, onvoorziene ontwikkelingen in de samenstelling van het hoogcalorisch gas of indien een acute systeemonbalans dreigt door een fysiek tekort aan gas. Alhoewel het risico op een fysiek tekort aan gas door onderbrekingen in de aanvoer van hoogcalorisch gas ten tijde van voorgaande vaststellingsbesluiten nog niet in beeld was, ben ik van mening dat dit een omstandigheid is waarbij het noodzakelijk kan worden om acuut in te grijpen.

Indien een onderbreking in de aanvoer van hoogcalorisch gas tot een onbalans in het systeem leidt die niet met bestaande middelen kan worden opgevangen, kan het vullen van de gasopslagen tijdelijk worden stilgelegd. Wanneer ook dat onvoldoende toereikend blijkt te zijn, bestaat op grond van artikel 4 van dit besluit ruimte voor een incidentele verhoging van de productie.

DGKE-PDG / 22170064

Gevolgen voor de bodembeweging

De gevolgen voor de bodembeweging van gaswinning boven minimumflow zijn niet in kaart gebracht. Ik verwacht dat inzet van het Groningenveld als back-up slechts een beperkt aantal keren zal voorkomen. In deze gevallen zal het gaan om een beperkte en kortstondige inzet, waarbij de grenzen van de back-up niet worden bereikt. Zodra ik meer inzicht heb in de aanvullende ruimte waarmee sturingsmogelijkheden voor GasTerra worden gecreëerd, zal ik ook bezien of het nodig is om de gevolgen voor de bodembeweging in kaart te brengen.

4.4.1 Adviezen

Advies SodM 19 mei 2022

SodM adviseert om, in geval van een gedeeltelijke capaciteitsvraag, de productielocaties conform de reguliere opstartvolgorde in te zetten en dit expliciet op te nemen als voorwaarde in het vaststellingsbesluit.

Advies Mijnraad 10 juni 2022

De Mijnraad concludeert dat er geen opstartvolgorde is bij een minimumflow productie.

4.4.2 Beoordeling

Het advies van SodM betekent concreet dat bij een aanvullende vraag naar Groningengas in eerste instantie productielocaties van het Zuidoost cluster en vervolgens productielocaties van het Zuidwest cluster worden inzet.

Ik heb onderzocht in hoeverre dit voorstel kan worden uitgevoerd. In de periodes met vorst zou dit mogelijk zijn. In deze periode zijn namelijk alle productielocaties direct opregelbaar en is het mogelijk om de opstartvolgorde uit het vaststellingsbesluit 2020-2021 toe te passen. In de periode november tot en met maart, buiten de vorstperiodes, is slechts de helft van de productielocaties direct opregelbaar. Dan kan het voorkomen dat alleen de locaties actief zijn die achteraan in de opstartvolgorde staan. Het inzetten van niet-actieve locaties zou leiden tot productie van gas met de verkeerde kwaliteit. Bovendien is de betrouwbaarheid niet te garanderen. Daarnaast kan er ook sprake zijn van andere operationele oorzaken waardoor voor een specifieke productielocatie gekozen moet worden om meer mee te winnen. Het voorstel van SodM is daarom niet uitvoerbaar.

Gelet op het bovenstaande kan ik het advies van SodM niet overnemen. Zoals de Mijnraad ook concludeert is er geen opstartvolgorde bij minimumflow.

4.5 Aantal productielocaties op de waakvlam

DGKE-PDG / 22170064

Zoals ik in paragraaf 4.2 beschrijf, heb ik NAM gevraagd de minimumflow te bepalen die gepaard gaat met het open houden alle huidige elf productielocaties in de winter en vijf in de zomer. In eerste instantie was deze uitvraag ingegeven door onzekerheden rondom de nog in gebruik te nemen stikstofinstallatie in Zuidbroek die GTS benoemt in de raming. Door de oorlog in Oekraïne is de geopolitieke situatie dusdanig veranderd dat er nog een reden bij is gekomen om terughoudend te zijn met het sluiten van productielocaties. In paragraaf 5.3 beschrijf ik hoe ik in de periode tot het definitieve besluit meer inzicht ga krijgen in deze onzekerheden.

Vooralsnog kies ik ervoor om vanwege deze onzekerheden geen productielocaties uit gebruik te nemen aan de start van het gasjaar 2022-2023. Dit betekent dat alle huidige elf productielocaties in de winter operationeel blijven op minimumflow. Na de winter is er minder reservecapaciteit nodig en kunnen mogelijk productielocaties gesloten worden. Volgens de operationele strategie van NAM zijn vanaf 1 april 2023 alleen productielocaties Zuiderpolder, Scheemderszwaag, De Eeker, Spitsbergen en Slochteren inclusief Froombosch nodig. Gelet op de eerder genoemde onzekerheden laat ik voor 1 april 2023 definitief weten of de sluiting van deze productielocaties doorgang kan vinden. Ik realiseer mij dat indien ik ervoor kies om deze locaties niet te sluiten, dit gevolgen heeft voor de hoogte van de gaswinning en ik dit besluit moet wijzigen.

4.5.1 Adviezen

Advies SodM 19 mei 2022

SodM constateert dat voor zowel het winningsniveau van 1,9 miljard Nm³ met zeven productielocaties als de variant met elf productielocaties, het proces van drukvereffening, en niet de productie zelf, de dominante factor is voor de bodembeweging. Voor de beoordeling hiervan baseert SodM zich op de risicoberekening zoals deze is gemaakt ter onderbouwing van het wijzigingsbesluit voor het gasjaar 2021-2022 dat ik op 1 april 2022 heb gepubliceerd.

Advies TNO 20 mei 2022

TNO adviseert om alsnog een risicoanalyse uit te laten voeren van het operationele scenario van NAM (1,9 miljard Nm³) en het scenario uit de gevoeligheidsanalyse (2,8 miljard Nm³).

Advies Mijnraad 10 juni 2022

De Mijnraad constateert dat de SDRA voor het operationeel houden voor elf productielocaties niet is uitgevoerd. De Mijnraad verwacht geen seismische effecten van betekenis, omdat het productievolume nog altijd relatief laag blijft. De Mijnraad acht het in het kader van transparantie wel verstandig om TNO de bijbehorende SDRA nog wel op korte termijn uit te laten voeren, zodat deze meegenomen kan worden bij de motivering van het vaststellingsbesluit.

4.5.2 Beoordeling

Zowel SodM als de Mijnraad verwachten geen effecten voor de bodembeweging als gevolg van het operationeel houden van elf productielocaties in de winter in

plaats van zeven. Evengoed adviseert de Mijnraad, net als TNO, om een SDRA voor dit scenario uit te voeren. Ik ben het eens met SodM en de Mijnraad dat het open houden van elf locaties in de winter in plaats van zeven geen andere gevolgen heeft voor de veiligheid in Groningen. Een aanvullende SDRA zal dus geen andere inzichten over de veiligheid geven. Daarom acht ik het niet noodzakelijk om een aanvullende SDRA uit te vragen.

4.6 Conclusie

De door NAM voorgestelde operationele strategie maakt gebruik van de productielocaties die in voorgaande jaren ook onderdeel waren van de operationele strategie. Een groot verschil met voorgaande jaren is dat de productielocaties slechts op minimumflow produceren en daarmee operationeel worden gehouden voor het geval er een aanvullend beroep op het Groningenveld wordt gedaan. Aanvullende inzet van het Groningenveld wordt alleen verwacht in uitzonderlijke situaties, zoals grootschalige verstoringen in het gassysteem. In deze gevallen gebruikt NAM de productielocaties die op dat moment actief zijn.

Uit de SDRA blijkt dat het seismisch risico steeds verder afneemt. KNMI bevestigt dat het aantal geobserveerde aardbevingen daadwerkelijk daalt. Ik vind het belangrijk om deze daling te blijven monitoren en zal, zoals KNMI adviseert, ook volgend jaar om een analyse vragen. Tegelijkertijd blijkt dat, net als voorgaand jaar, het effect van de operationele strategie op de bodembeweging steeds kleiner wordt en met name wordt bepaald door de drukvereffening in het reservoir. Dit wordt bevestigd door SodM.

De in dit hoofdstuk beschreven adviezen ondersteunen de vaststelling van de variant op de operationele strategie voor het gasjaar 2022-2023 waarin in de winter zeven en in de zomer vijf productielocaties operationeel worden gehouden. Gelet op de onzekerheden die ik beschrijf in paragraaf 4.4 kies ik er voor om in de winter alle huidige elf productielocaties operationeel te houden. Halverwege het gasjaar zal ik mijn keuze voor het sluiten van zes productielocaties per 1 april 2023 definitief maken. Indien ik ervoor kies om geen productielocaties te sluiten, dan heeft dat gevolgen voor de hoogte van de gaswinning en moet ik dit besluit wijzigen.

SodM en de Mijnraad stellen dat het open houden van elf productielocaties in de winter geen andere effecten voor de veiligheid heeft. Een aanvullende SDRA zal dus geen andere inzichten over de veiligheid geven. Daarom acht ik het niet noodzakelijk om een aanvullende SDRA uit te vragen.

5 Toetsing aan de specifieke wettelijke criteria

DGKE-PDG / 22170064

5.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 is het wettelijk kader uiteengezet. Hierin staat beschreven dat op grond van artikel 52d, van de Mijnbouwwet, ik bij de vaststelling van het winningsniveau en de operationele strategie enerzijds het veiligheidsbelang en het maatschappelijk belang van het niet kunnen voorzien van eindafnemers van gas, en anderzijds het belang van de veiligheidsrisico's voor omwonenden als gevolg van de bodembeweging veroorzaakt door de gaswinning betrek. Hierbij kijk ik in het bijzonder:

- a. in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm van 10^{-5} ;
- b. in hoeverre de leveringszekerheid van verschillende categorieën eindafnemers wordt geborgd;
- c. naar het tempo van de afbouw van de vraag;
- d. naar het tempo van versterken van gebouwen;
- e. naar maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de winning van gas uit het Groningenveld;
- f. naar maatschappelijke ontwrichting als gevolg van het afsluiten van verschillende categorieën eindafnemers.

In de hiernavolgende paragrafen doorloop ik deze criteria. Daarbij betrek ik de adviezen van KNMI, de Mijnraad, de regionale overheden, SodM en TNO die ik op specifiek onderdelen heb ontvangen.

5.2 Veiligheidsrisico's (criterium a)

5.2.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt ingegaan op de veiligheidsrisico's die de gaswinning veroorzaakt. Ten eerste wordt uiteengezet welke vormen van voorzorg worden toegepast. Daarna volgt een beschrijving van de veiligheidsnorm die wordt gehanteerd, de wijze van berekening daarvan en het risicobeleid dat daarop is gebaseerd. Vervolgens wordt achtereenvolgens ingegaan op de uitkomsten van de SDRA 2022 die ter onderbouwing van de operationele strategieën is opgeleverd en de onzekerheidsmarge behorende bij de prioritering van de versterkingsoperatie.

5.2.2 Voorzorg en mitigerende maatregelen

Bij veiligheidsrisico's hoort adequate voorzorg. Dit is maatwerk en kan bestaan uit drie elementen:

- beperking van het risico bij de bron;
- beperking van de nadelige gevolgen door mitigerende maatregelen;
- en vermindering van kennisonzekerheden.

Beperking van het risico bij de bron gebeurt door de afbouw van de gaswinning. De aanpak en voortgang hiervan zijn beschreven in paragraaf 5.4.

Onder het beperken van het risico bij de bron valt dat de seismiciteit bij de uitvoering van de gaswinning zoveel als mogelijk wordt beperkt (op basis van de

gekozen operationele strategie in combinatie met monitoring van de seismiciteit bij uitvoering van de operationele strategie).

DGKE-PDG / 22170064

Het beperken van nadelige gevolgen door mitigerende maatregelen bestaat uit het preventief versterken van woningen en gebouwen waar veel mensen samenkomen (o.a. scholen). In paragraaf 5.5 wordt ingegaan op het tempo van de versterking. Daarnaast wordt de aardbevingsbestendigheid van industriële installaties en infrastructurele werken beoordeeld en, zo nodig, verbeterd (paragraaf 5.2.3).

Daarnaast wordt via onderzoeksprogramma's continu onderzoek gedaan naar de meest recente inzichten. Ook dit draagt bij aan de voorzorg bij de bron om de seismiciteit zoveel mogelijk te beperken. In het Kennisprogramma Effecten Mijnbouw (hierna: KEM) wordt hiervoor het inzicht in de mogelijke dreigingen en risico's van mijnbouwactiviteiten in Nederland vergroot.¹⁴ Kennis over de bovengrondse gevolgen van de gaswinning wordt vergaard door het onderzoeksprogramma van NCG. In het kader van dit programma werkt NCG met de kennisplatforms 'Bouwen en versterken' en 'Leefbaar en kansrijk'¹⁵, waarmee kennis over toekomstbestendig bouwen en over de maatschappelijke gevolgen van gaswinning en bodembeweging wordt ontwikkeld.

5.2.3 Veiligheidsnorm, berekeningswijze & risicobeleid

Voor de geïnduceerde aardbevingen in het Groningenveld wordt een veiligheidsnorm gehanteerd op basis van advies van de commissie Meijdam uit 2015. Deze veiligheidsnorm is vastgelegd in artikel 52, tweede lid, onderdeel a, van de Mijnbouwwet en ingevuld in artikel 1.3a.3 van de Mijnbouwregeling.

Er is een risicobeleid geformuleerd op basis van het advies van de commissie Meijdam¹⁶ en het advies van de Mijnraad.¹⁷ In het beleid voor het risico naar aanleiding van geïnduceerde aardbevingen in Groningen is bepaald dat:

- bij gebouwen met een Lokaal Persoonlijk Risico (hierna: LPR) groter dan 10^{-4} (per jaar) direct maatregelen nodig zijn om dat risico te verkleinen;
- gebouwen met een LPR groter dan 10^{-5} (per jaar) worden opgenomen in het versterkingsprogramma door NCG en krijgen een individuele veiligheidsbeoordeling. Gebouwen die niet voldoen aan de norm worden versterkt;
- ook gebouwen die in de verrijking zijn toegevoegd door NCG of gemeenten en gebouwen die in de P90 van de 10^{-5} vallen worden beoordeeld op de veiligheidsnorm. Gebouwen die niet voldoen aan de norm worden versterkt;
- gebouwen die in voorgaande jaren zijn aangemerkt als (licht) verhoogd risico (bovenstaande opsomming) worden altijd onderzocht. Het risicoprofiel van gebouwen wordt dus niet afgeschaald door een nieuwe SDRA.

¹⁴ Meer informatie over KEM is te vinden op <https://kemprogramma.nl/>.

¹⁵ <https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/versterken/onderzoek-naar-versterkingsopgave/kennisplatforms>

¹⁶ Kamerstukken II 2015/16, 33529, nrs. 205 en 212.

¹⁷ Kamerstukken II 2018/19, 33529, nr. 527.

Inzicht in de LPR volgt uit de SDRA die ieder jaar ten behoeve van het vaststellingsbesluit wordt opgeleverd. Gebouwen die volgens de SDRA niet aan de veiligheidsnorm voldoen, worden opgenomen in de versterkingsopgave. Uit voorzorg worden, volgens de hierboven beschreven uitgangspunten, ook gebouwen meegenomen in de versterkingsopgave die volgens de SDRA wel aan de veiligheidsnorm voldoen, maar binnen een onzekerheidsmarge vallen (de zogeheten P90). Deze gebouwen krijgen een 'licht verhoogd' risicoprofiel.

In aanvulling hierop zijn gebouwen aan de versterkingsoperatie toegevoegd door NCG, gemeenten en IMG. Dit gebeurt bijvoorbeeld als NCG constateert dat een gebouw erg lijkt op een gebouw dat in de SDRA als niet op norm is bestempeld. IMG kan gebouwen aandragen, als er tijdens een schadebeoordeling twijfels ontstaan of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet. Gemeenten kunnen woningen toevoegen aan de scope van de versterkingsopgave middels het gemeentelijk plan van aanpak indien dit een voortvarende aanpak ten goede komt. Daarnaast kunnen bewoners van huizen die niet in de versterkingsoperatie zitten zich aanmelden voor een opname op verzoek. In dat geval controleert een bouwkundige of een huis alsnog zou moeten worden opgenomen in de versterkingsopgave.

Met de onzekerheidsmarge en de mogelijkheden voor NCG, IMG, gemeenten en bewoners zelf is het aannemelijk dat de gebouwen die daadwerkelijk niet aan de veiligheidsnorm voldoende in beeld zijn. Alle gebouwen die zijn toegevoegd aan de scope van de versterkingsopgave worden individueel beoordeeld. Hiervoor wordt de typologieaanpak of Nederlandse Praktijk Richtlijn (hierna: NPR) gebruikt, dit staat toegelicht in paragraaf 5.5 waarin de voortgang van de versterkingsoperatie staat beschreven.

Het risicobeleid bestaat naast toetsing van de risico's voor gebouwen, uit een aanpak voor industriële installaties en een aanpak voor infrastructuur.

Industrie

Sinds 1 januari 2021 is de Beleidsregel vergoeding kosten aardbevingsbestendige industrie Groningen in werking getreden. Hiermee is het kader voor de vergoeding van de kosten voor het aardbevingsbestendig maken van bedrijven die met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen werken vastgelegd.

Voor industriële installaties zijn kwalitatieve en kwantitatieve beoordelingsmethoden ontwikkeld voor de analyse van de risico's van installaties van bedrijven die werken met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen. In de eerste fase wordt kwalitatief onderzoek uitgevoerd naar de risico's. Op basis daarvan wordt, door toepassing van twee selectiemethodieken, besloten of installaties in fase twee kwantitatief worden doorgerekend op aardbevingsbestendigheid.

Op de peildatum mei 2022 bevatte de prioriteringslijst 32 (chemie-)bedrijven die werken met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen in het aardbevingsgebied. Van deze bedrijven hebben er 31 een kwalitatieve risicoanalyse (fase 1 onderzoek)

uitgevoerd. Ongeveer 81% van deze bedrijven is met fase 2 gestart. Daarvan hebben 19 bedrijven het hele proces afgerond.

DGKE-PDG / 22170064

De (chemie-)bedrijven maken openbare samenvattingen van de uitkomsten van deze onderzoeken welke worden geplaatst op de website van NCG. Inmiddels zijn 31 openbare samenvattingen gepubliceerd. Deze samenvattingen beslaan vaak onderzoeken voor meerdere industriële installaties.

Naast de 32 grote industriële bedrijven is nog sprake van een beperkte inspanning voor een aantal kleinere bedrijven met gevaarlijke stoffen die op de Risicokaart staan (www.risicokaart.nl). Naar verwachting zal de stopzetting van de gaswinning leiden tot een kleinere versterkingsopgave voor deze bedrijven. Uitvoering van dit traject zal in 2022 worden gestart.

De beschikbare resultaten leren dat er tot op heden geen gevallen zijn waarbij onvoldoende sterkte van de procesinstallatie leidt tot uitstroom van gevaarlijke stoffen. De procesinstallaties zijn vaak robuuster dan de constructies waarin ze staan. In die gevallen waar een installatie niet door de rekentoets komt, betreft het meestal het (al dan niet partieel) falen van de draagconstructie van de procesinstallatie of falen van de fundatie van installatie. Dit betekent dat de installatie kan worden beschadigd, maar niet dat er ook in alle gevallen gevaarlijke stoffen vrijkomen. Ter opvolging van dit laatste punt worden in sommige gevallen nadere berekeningen uitgevoerd. In een aantal gevallen worden ook direct kleine verstevigingen uitgevoerd. Deze inzichten worden daarnaast meegenomen in het verfijnen van de beoordelingsmethoden.

Infrastructuur

Sinds 1 januari 2021 is de Beleidsregel vergoeding kosten aardbevingsbestendige infrastructuur Groningen in werking getreden. Hiermee is het kader voor de vergoeding van de kosten voor het aardbevingsbestendig maken van infrastructuur vastgelegd.

Voor de aardbevingsbestendigheid van infrastructuur zijn geen kwantitatieve beoordelingskaders en normen voorhanden. Een panel van hoogleraren heeft mij nader geadviseerd over het beoordelen van infrastructuur op aardbevingsbestendigheid.¹⁸ Het panel hanteert de volgende uitgangspunten:

- bij de beoordeling van infrastructurele werken op aardbevingsbestendigheid is het uitgangspunt de toets aan een (maximaal) individueel risico van 10^{-5} per jaar;
- de probabilistische risico-inschatting is daarvoor de geijkte methode. Hierin dienen ook de domino-effecten te worden meegenomen.

Deze veiligheidsfilosofie vraagt volgens het panel om een praktische toepassing in het licht van de verdere afbouw van de gaswinning, en daarmee de verdere daling van de seismische dreiging, met als uitgangspunten:

1. Als het maken van voldoende betrouwbare kwantitatieve risicoberekeningen meer inspanning kost dan het nemen van een

¹⁸ Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 33529, nr. 678.

maatregel moet die maatregel simpelweg genomen worden. Deel van de afweging kan zijn om tijdelijke (organisatorische) maatregelen te nemen totdat de dreiging voldoende gedaald is;

2. Berekeningen conform de veiligheidsfilosofie worden alleen gestart als uit de (kwalitatieve) inschatting van experts blijkt dat het risico significant groter lijkt dan 10^{-5} per jaar;
3. Indien berekening van de kans op een specifieke ongewenste gebeurtenis als gevolg van een geïnduceerde aardbeving significant kleiner is dan 10^{-5} per jaar, hoeft er niet verder gerekend te worden aan de effecten.

Deze veiligheidsfilosofie ligt ten grondslag aan de Beleidsregel vergoeding kosten aardbevingsbestendige infrastructuur Groningen en sluit aan bij de wijze waarop bijvoorbeeld het individueel risico bij gebouwen wordt beoordeeld. In het Platform Aardbevingsbestendige Infrastructuur delen overheden en beheerders van infrastructuur kennis en ervaring ten aanzien van de beoordeling van infrastructuur.

Op grond van bovengenoemd advies, waarin ook wordt verwezen naar eerdere onderzoeken waarin geen acute kwetsbaarheden of veiligheidsrisico's aan het licht zijn gebracht, zie ik op dit moment geen aanleiding om verdere aanvullende maatregelen te treffen anders dan reeds in gang gezet. Daarnaast zie ik omwille van de veiligheid van individuen nabij infrastructuur geen reden om de keuze voor de operationele strategie te wijzigen.

5.2.4 Seismische dreigings- en risicoanalyse (SDRA 2022)

In deze paragraaf wordt aan de hand van de SDRA 2022 de operationele strategie getoetst aan het veiligheidsbeleid. Zoals hiervoor aangegeven zijn deze uitkomsten een regionale risicoschatting specifiek bedoeld om het regionale risico in Groningen te beoordelen in dit besluit. Definitieve uitspraken over het seismisch risico van een individueel gebouw en de daarbij behorende versterkingsmaatregelen worden gebaseerd op een individuele opname en beoordeling met een daarvoor geschikte methode.

Grenswaarde 10^{-4} per jaar

In de SDRA wordt er geconstateerd dat er geen gebouwen meer zijn met een risico groter dan 10^{-4} per jaar.

Veiligheidsnorm: individueel aardbevingsrisico van 10^{-5} per jaar

In de SDRA wordt het LPR gerapporteerd en gerelateerd aan de veiligheidsnorm van 10^{-5} per jaar. Volgens de resultaten van de SDRA zijn er geen gebouwen meer die niet aan de norm voldoen in gasjaar 2022-2023.

10-jaarsverwachting

De SDRA laat zien dat op de langere termijn het aantal gebouwen dat niet voldoet aan de veiligheidsnorm (van 10^{-5} per jaar) nihil blijft.

Onzekerheidsmarge (P90)

Volgens de SDRA vallen er 16 gebouwen in de P90 groep in gasjaar 2022-2023. Al deze gebouwen zijn al opgenomen in de versterkingsoperatie.

Gevoeligheidsanalyse TNO

Aanvullend op de SDRA is een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd. In deze gevoeligheidsanalyse laat TNO zien wat de invloed is van verschillende modelkeuzes. Uit de gevoeligheidsanalyse van TNO komen geen gebouwen met een risico van groter dan 10^{-4} per jaar en 930 gebouwen die volgens de verwachtingswaarde niet voldoen aan de veiligheidsnorm. NCG geeft aan dat van deze 930 gebouwen er 64 gebouwen (waarvan 27 in Loket Opname Op Verzoek) nog niet in de versterkingsoperatie zitten. Dit betekent dat er 37 gebouwen zijn aangetroffen die op basis van de gevoeligheidsanalyse risicovol en nog niet in beeld bij NCG zijn.

5.2.5 Adviezen

Advies regio Groningen 9-19 mei 2022

De regio Groningen adviseert om de modelinstellingen zoals geadviseerd door TNO te reviewen en toe te voegen aan het basismodel van de SDRA zodat er in het vervolg geen verschil in uitkomst meer is. Ook adviseert de regio Groningen om de P90 gebouwen uit de gevoeligheidsanalyse door TNO in beeld te laten brengen. Daarnaast adviseert de regio Groningen om in overleg te bekijken hoe de 37 nieuwe gebouwen die uit de gevoeligheidsanalyse van de SDRA komen onderdeel van het versterkingsprogramma worden.

Advies KNMI 20 mei 2022

KNMI constateert dat een statistische toets uitwijst dat de door TNO verwachte afname in frequentie van bevingen met een magnitude van 1,5 of hoger over de periode 2016-2021 compatibel is met de uit de waarnemingen geschatte afname. De statistische analyse geeft daarom geen aanleiding om het model van de verwachte seismiciteit activiteit aan te passen.

Advies SodM 19 mei 2022

Naar het oordeel van SodM is de veiligheid van de inwoners in Groningen op dit moment nog onvoldoende geborgd.

Advies TNO 20 mei 2022

TNO vindt het wetenschappelijk niet correct dat de kalibratie van het seismologisch model niet is uitgevoerd in 2022. Als gevolg hiervan worden niet alle aardbevingen meegenomen in de dreigings- en risicoanalyse. In aanvulling hierop herhaalt TNO haar pleidooi voor het gebruik van een modelkalibratie die beschikbaar is in het publieke domein. De huidige kalibratie, die door NAM is uitgevoerd eind 2020, is, volgens TNO, niet reproduceerbaar en dient eerst gevalideerd te worden. Daarnaast constateert TNO dat het proces van validatie en acceptatie van modelaanpassingen en -instellingen stroef verloopt en met name de afronding daarvan. TNO vraagt hier nadrukkelijk aandacht voor.

Ten slotte adviseert TNO de uitgangspunten met betrekking tot de seismische dreiging te harmoniseren tussen de SDRA en de typologieaanpak en de nieuwste wetenschappelijke inzichten mee te nemen in een actualisatie om een realistisch beeld van de versterkingsopgave te krijgen.

Advies Mijnraad 10 juni 2022

De Mijnraad betreurt het dat – net als vorig jaar – de voorbereiding van het vaststellingsbesluit belast is met een discussie over het verwerken van voortschrijdend inzicht in de modelvorming. De overheden merken volgens de Mijnraad terecht op dat verschillen slecht zijn voor de uitlegbaarheid en daarmee het vertrouwen van de Groningse inwoners. De Mijnraad adviseert opnieuw om voor het gasjaar 2023-204 te komen tot breed gedragen modelinstellingen. Daarbij geeft de Mijnraad aan dat dat ook geldt voor harmonisering van de uitgangspunten van de typologieaanpak in de versterkingsoperatie en de SDRA, die TNO in haar advies bepleit. Volgens de Mijnraad dient er gestreefd te worden naar breed gedragen, gemeenschappelijke uitgangspunten voor de berekening van het seismisch risico, het veiligheidsrisico en de versterkingsopgave.

5.2.6 Beoordeling

Uit de SDRA blijkt dat voor het gasjaar 2022-2023 en de gasjaren daarna alle gebouwen aan de veiligheidsnorm voldoen, daarom acht ik het acceptabel om de voorgestelde operationele strategie vast te stellen. Echter, zoals SodM oordeelt, is de veiligheid in Groningen nog niet voldoende geborgd, omdat er nog vele gebouwen versterkt dienen te worden. Daar ben ik het mee eens. Daarom zet ik enerzijds in op het beperken van het risico bij de bron door de gaswinning zo laag mogelijk vast te stellen (zie ook paragraaf 5.3) en zo snel mogelijk te beëindigen (zie ook paragraaf 5.3.4) en anderzijds door met mitigerende maatregelen de nadelige gevolgen van de gaswinning te beperken. Deze maatregelen licht ik toe in paragraaf 5.5 en 5.6.

De SDRA is uitgevoerd conform de geadviseerde en geverifieerde deelmodellen. Ondanks de lopende wetenschappelijk discussies heb ik op dit moment geen reden om te twijfelen aan de uitkomsten. Ik kan niet afdwingen dat wetenschappers het op alle punten met elkaar eens zijn. Een zekere mate van discussie is goed voor de verdere ontwikkeling van de modellen. Om in zulke gevallen toch tot een keuze te komen heb ik een zorgvuldig proces ingericht. In dit proces adviseren SodM en een panel van internationale wetenschappers mij over de bruikbaarheid en kwaliteit van door TNO jaarlijks voorgestelde aanpassingen en modelversies. In dit proces hecht ik groot belang aan de aspecten die door andere adviseurs worden genoemd, zoals transparantie, reproduceerbaarheid en validatie van modellen.

Transparantie van de publieke SDRA is hierbij belangrijk. Daarom worden de documenten, om te komen tot de te gebruiken modelversies en over modelontwikkeling, publiek gemaakt.¹⁹

In aanvulling op de publieke SDRA Groningen laat TNO met een gevoeligheidsanalyse zien wat de invloed is van andere modelkeuzes. De regio Groningen adviseert om in overleg te bekijken hoe de 37 gebouwen die uit de gevoeligheidsanalyse komen onderdeel van het versterkingsprogramma worden. Vorig jaar heeft SodM mij desgevraagd geadviseerd om, uit voorzorg, de

¹⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gaswinning-in-groningen/documenten/publicaties/2022/04/21/modelversies-publieke-sdra-groningen>

gebouwen die uit de gevoeligheidsanalyse komen op te nemen in het versterkingsprogramma. Dit is in overleg met NCG en de gemeenten gebeurd. Zoals aangegeven in de Kamerbrief van 21 april 2022²⁰ zal ik om die reden ook nu in overleg met de gemeenten en NCG bekijken of deze adressen moeten worden toegevoegd aan de versterkingsoperatie. Door consequent de P90 gebouwen in de SDRA te analyseren wordt er ingespeeld op onzekerheden in de modellen. Ik acht het niet nodig om aanvullend TNO te vragen ook te rapporteren over de gebouwen die op basis van de gevoeligheidsanalyse in de foutmarge (P90) vallen, dit zou een stapeling van conservatismen zijn.

Voor een planmatige en uitvoerbare uitvoering van de versterkingsoperatie worden constante uitgangspunten gebruikt. In 2020 zijn de dreigingskaarten voor de typologieaanpak vastgesteld. De typologieaanpak en de publieke SDRA kennen andere doelen. De SDRA geeft immers geen individueel veiligheidsoordeel van gebouwen maar een regionaal veiligheidsbeeld. Daarbij zijn de instellingen voor de SDRA in 2022 grotendeels hetzelfde als de instellingen in de *Hazard and Risk Assessment* (hierna: HRA) uit 2020, waar de typologieaanpak op gebaseerd is. Ik acht het niet nodig om op dit moment een aanpassing te doen om de uitgangspunten van de SDRA en typologieaanpak te harmoniseren. Een aanpassing leidt ook tot mogelijke veranderingen in de versterkingsopgave en vertragingen. Dit wil ik voorkomen. Mocht de situatie zodanig veranderen dat een aanpassing gewenst wordt, dan ga ik samen met SodM hiernaar kijken.

5.2.7 Conclusie

Ik concludeer op basis van de risicoberekeningen, onderzoeken en adviezen dat er geen reden is mijn veiligheidsbeleid te herzien, dat de publieke SDRA Groningen een voldoende betrouwbaar beeld geeft van het veiligheidsrisico behorend bij de operationele strategie voor het gasjaar 2022-2023 en dat dit veiligheidsrisico acceptabel is.

5.3 Leveringszekerheid (criterium b)

5.3.1 Inleiding

Leveringszekerheid betekent dat eindafnemers van gas op het juiste moment en in de juiste kwaliteit (laag- of hoogcalorisch gas) met de benodigde hoeveelheid worden beleverd. Leveringszekerheid kent een volumematige en een capaciteitsmatige component. De volumematige component houdt in dat er over een bepaalde periode (bijvoorbeeld een jaar) voldoende gas beschikbaar moet zijn om te voorzien in de vraag. De capaciteitsmatige component houdt in dat dat gas op ieder moment, ook op momenten van hoge vraag, in de juiste hoeveelheid moet kunnen worden geleverd.

Gas kan hoog- of laagcalorisch zijn. Hoogcalorisch gas heeft een hogere verbrandingswaarde dan het laagcalorische gas dat uit het Groningenveld wordt gewonnen. Apparaten en installaties die geschikt zijn voor laagcalorisch gas functioneren niet zonder meer met hoogcalorisch gas en omgekeerd.

²⁰ Kamerstukken II 2021/22, 33529, nr. 1002.

Eindafnemers van gas moeten daarom ook de juiste kwaliteit van gas geleverd krijgen.

DGKE-PDG / 22170064

In Nederland zijn op dit moment vrijwel alle huishoudens en het merendeel van bedrijven, afhankelijk van laagcalorisch gas. Datzelfde geldt voor delen van België, Duitsland en Frankrijk. Het Groningenveld is wereldwijd gezien de belangrijkste natuurlijke bron van laagcalorisch gas. Vrijwel al het gas dat elders wordt gewonnen is hoogcalorisch. Er wordt voorzien in de vraag naar laagcalorisch gas door hoogcalorisch gas dat door verrijking en kwaliteitsconversie wordt ingepast in het laagcalorisch gassysteem en door de productie van het Groningengas. Verrijking is het toevoegen van hoogcalorisch gas aan het Groningengas, in die mate dat het mengsel nog steeds voldoet aan de vereisten voor laagcalorisch gas. Kwaliteitsconversie is het omzetten van hoogcalorisch gas naar laagcalorisch gas door het toevoegen van stikstof in daarvoor bestemde installaties.

Op basis van de Gaswet heeft GTS de wettelijke taak om jaarlijks een raming op te stellen van de hoeveelheid Groningengas die nodig is in een gasjaar om alle eindafnemers van laagcalorisch gas in Nederland, België, Duitsland en Frankrijk te voorzien. Hierbij worden alle beschikbare middelen en methoden om de hoeveelheid Groningengas te minimaliseren betrokken.

In paragraaf 5.3.2 beschrijf ik het benodigde volume en in paragraaf 5.3.3 de benodigde capaciteit voor het gasjaar 2022-2023. In paragraaf 5.3.4 ga ik verder in op de benodigde inzet voor de komende gasjaren en de verwachte sluitingsdatum van het Groningenveld.

5.3.2 Benodigd volume voor leveringszekerheid

Conform artikel 10a, eerste lid, onderdeel q, van de Gaswet heeft GTS op 31 januari 2022 een raming opgeleverd voor de benodigde Groningeninzet voor gasjaar 2022-2023. Het volume dat in het gasjaar 2022-2023 nodig is, wordt door GTS ingeschat op 1,7 miljard Nm³. Daarbij is rekening gehouden met de uitgangspunten die ik, bij mijn verzoek aan NAM om een operationele strategie op te stellen, heb meegegeven.

Zoals aangegeven in paragraaf 4.4, moeten er vanaf 1 oktober 2022 productielocaties operationeel worden gehouden om voldoende capaciteit beschikbaar te hebben om de leveringszekerheid te kunnen garanderen in uitzonderlijke situaties. Het operationeel houden van productielocaties gaat gepaard met een minimale productie, de zogenoemde minimumflow. In het gasjaar 2022-2023 zal hierdoor het gewonnen Groningenvolume bestaan uit het volume dat noodzakelijkerwijs gewonnen wordt doordat er productielocaties op stand-by staan. De hoogte van de winning wordt hiermee afhankelijk van het aantal productielocaties dat op stand-by staat. Dit aantal wordt gebaseerd op de capaciteitsraming van GTS. Paragraaf 5.3.3 gaat hier nader op in.

Op basis van de capaciteitsraming GTS zijn er in de winter zeven productielocaties en in de zomer vijf productielocaties nodig. De minimumflow bedraagt volgens GTS op basis van de uitgangspunten die zijn genoemd in paragraaf 4.1 voor het

gasjaar 2022-2023 1,7 miljard Nm³. Dit is gelijk aan het benodigde volume voor leveringszekerheid. In deze berekening zijn vorstdagen niet meegenomen. Volgens de operationele strategie van NAM bedraagt de minimumflow inclusief vorstdagen 1,9 miljard Nm³.

DGKE-PDG / 22170064

Op 14 maart 2022 heeft GTS een aanvullend advies uitgebracht in het kader van de besluitvorming over de winning in het huidige gasjaar.²¹ Daarin adviseert GTS de nu beschikbare capaciteit van het Groningenveld voorlopig in stand te houden en geen productiecapaciteit uit bedrijf te nemen zolang de geopolitieke situatie door de oorlog in Oekraïne onzeker blijft. Ook geeft GTS aan dat het beschikbaar houden van alle productielocaties tot in ieder geval het einde van de winter van het gasjaar 2022-2023 kan bijdragen om eventuele onbeschikbaarheid van de nieuwe stikstofinstallatie in Zuidbroek op te vangen. Uit de operationele strategie van NAM blijkt dat de winning uitkomt op 2,8 miljard Nm³ als in de winter alle huidige elf productielocaties en vanaf 1 april 2023 vijf productielocaties operationeel blijven.

Zoals hierboven aangegeven is de raming van GTS opgeleverd voordat de oorlog in Oekraïne begon. Hierdoor zijn mogelijke wijzigingen in de bestaande Europese verordening over de gasleveringszekerheid niet meegenomen in de raming. Vanwege de geopolitieke spanningen zijn er zorgen over de gasvoorraad voor de komende winter. Europa is sterk afhankelijk van de import van fossiele energiedragers uit Rusland. Op 19 mei 2022 hebben de Raad van de Europese Unie en het Europees Parlement een voorlopig akkoord bereikt over een wetgevingsvoorstel inzake gasopslag.²² Volgens de Raad van de Europese Unie beoogt de voorgestelde verordening dat de opslagcapaciteit in Europa vóór het winterseizoen wordt aangevuld en – op solidaire wijze – onder de lidstaten kan worden gedeeld. In het voorlopige akkoord staat dat de ondergrondse gasopslag van de lidstaten vóór de winter van 2022-2023 voor minimaal 80% gevuld moet zijn, en voor minimaal 90% vóór de daaropvolgende winters. Verder wordt de maximale hoeveelheid die lidstaten moeten opslaan beperkt tot 35% van hun gemiddelde jaarlijkse gasgebruik over de afgelopen vijf jaar.

Dit betekent dat UGS Norg aan de start van het gasjaar, op 1 oktober 2022, niet met 4 miljard Nm³ gas gevuld moet zijn om de leveringszekerheid te kunnen borgen, maar met 4,8 miljard Nm³. Aan het eind van het gasjaar is, conform de Europese verplichting, een vulgraad nodig van 5,4 miljard Nm³. Ik ga ervan uit dat de opslag gedurende het gasjaar 2022-2023 tot dit volume gevuld kan worden en dat dit volledig kan met pseudo-Groningengas, oftewel hoogcalorisch gas dat is bijgemengd met stikstof.

Ook UGS Grijpskerk wordt gevuld met pseudo-Groningengas. Om te zorgen dat UGS Grijpskerk aan het eind van het gasjaar zoveel mogelijk capaciteit kan leveren om de reserverol van het Groningenveld te kunnen overnemen, wordt de opslag in het vulseizoen van het gasjaar 2021-2022 volledig gevuld tot 2,4 miljard Nm³. Ook in het gasjaar 2022-2023 wordt het werkgas van de opslag weer

²¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 33529, nr. 922.

²² <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2022/05/19/gas-storage-council-and-parliament-reach-a-provisional-agreement/>

volledig geproduceerd en vervolgens in de zomer volledig gevuld. Ook dit kan in het gasjaar 2022-2023 zonder extra Groningenproductie.

DGKE-PDG / 22170064

Met deze uitgangspunten zal Nederland een vulgraad van 80% in UGS Norg en 100% in UGS Grijpskerk naar alle waarschijnlijkheid al hebben bereikt op 1 oktober 2022, de start van het Nederlandse stookseizoen. De voorgestelde verordening hanteert 1 november 2022 als peildatum. In de maand oktober wordt, afhankelijk van het weer, een deel geproduceerd, waardoor op 1 november 2022 de vulgraad mogelijk lager uitvalt. Dit speelt in grotere mate voor UGS Grijpskerk. Omdat de opslag geschikt gemaakt wordt om de reserverol van het Groningenveld over te nemen, zal in oktober al begonnen worden met het leeghalen van de gasopslag. Het uitstellen van dit proces is geen optie, omdat het zou betekenen dat de sluitingsdatum van het Groningenveld op 1 oktober 2023 in gevaar komt. Desondanks verwacht ik dat de doelstelling gehaald wordt en er is volgend jaar voldoende gas beschikbaar om onzekerheden op te vangen. Ook proberen de minister voor Klimaat en Energie en ik de gasopslagen te vullen conform onze eerdere intentie, waarbij wij ons inspannen UGS Bergermeer nog verder te vullen dan eerder gemeld.²³ In hoofdstuk 5.3.4 ga ik nader in op de bijdrage die de gasopslagen kunnen leveren aan de sluiting van het Groningenveld.

Het Groningenveld zal in 2022-2023 als back-up dienen (zie ook paragraaf 4.4). Dit in het geval zich verstoringen in het gassysteem voordoen, zoals uitval van installaties, transportbeperkingen, onvoorzien ontwikkelingen in de samenstelling van het hoogcalorisch gas of een systeemmonbalans door bijvoorbeeld een fysiek tekort aan hoogcalorisch gas. Indien dergelijke situaties zich voordoen kan extra productie boven de minimumflow nodig zijn. De benodigde back-up rol voor het gasjaar 2022-2023 wordt door GTS ingeschat op een Groningenvolume van maximaal 1,5 miljard Nm³. Dit back-up volume is gelijk aan het volume dat is opgenomen in artikel 4 van vaststellingsbesluit voor de gasjaren 2019-2020, 2020-2021 en 2021-2022.

De inzet is binnen het huidige vaststellingsbesluit, en ook voorgaande besluiten, gemaximeerd op 1,5 miljard Nm³ en bovendien beperkt tot hetgeen nodig is om de balans in het systeem te handhaven. Het gaat hierbij om het opvangen van acute tekorten in de eerste uren en dagen nadat de systeemmonbalans is ontstaan.

5.3.3 Benodigde capaciteit voor leveringszekerheid

Wat betreft capaciteit adviseert GTS om in gasjaar 2022-2023 in ieder geval 2,7 miljoen Nm³ per uur beschikbaar te houden op het Groningenveld om in situaties van een hoge marktvraag alle eindafnemers van laagcalorisch gas te kunnen blijven beleveren. Bij het bepalen van de benodigde capaciteit baseert GTS zich op de infrastructuurnorm van de Europese verordening leveringszekerheid aardgas.²⁴ Dit betekent dat GTS rekening houdt met een verstoring van de grootste afzonderlijke gasinfrastructuur (uitval van UGS Norg) gelijktijdig met een temperatuur die eens in de 20 jaar voorkomt (-15,5 °C). De Europese verordening

²³ Kamerstukken II 2021/22, 29032, nr. 302.

²⁴ Verordening (EU) 2017/1938 van het Europees Parlement en de raad betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid.

stelt dat op nationaal niveau rekening gehouden dient te worden met deze voorwaarden. Vanwege de afhankelijkheid van laagcalorisch gasverbruikers in Duitsland, België en Frankrijk van Nederland, past GTS de infrastructuurnorm toe op het volledige afzetgebied van laagcalorisch gas.

Om de geraamde capaciteit voor 2022-2023 te kunnen leveren dienen in de winter zeven productielocaties op het Groningenveld beschikbaar te blijven. Zoals aangegeven in paragraaf 5.3.2 adviseert GTS de nu beschikbare capaciteit van het Groningenveld voorlopig in stand te houden en geen productiecapaciteit uit bedrijf te nemen zolang de geopolitieke situatie door de oorlog in Oekraïne onzeker blijft. Ook geeft GTS aan het beschikbaar houden van alle productielocaties tot in ieder geval het einde van de winter van het gasjaar 2022-2023 kan bijdragen om eventuele onbeschikbaarheid van de nieuwe stikstofinstallatie in Zuidbroek op te vangen. Het gaat daarbij om elf productielocaties.

Net als in afgelopen jaren en conform de motie Sienot en Van der Lee²⁵ heeft adviesbureau DNV de raming van GTS gevalideerd.²⁶ DNV bevestigt dat de gaswinning in Groningen een nieuwe fase ingaat: het Groningenveld is vanaf het gasjaar 2022-2023 alleen nog nodig om zeer koude momenten met uitval van andere middelen af te dekken. DNV geeft echter aan de planningsuitgangspunten die GTS heeft gehanteerd om te bepalen hoeveel productielocaties daarvoor beschikbaar moeten zijn, niet volledig te onderschrijven. Daarbij wijst DNV met name op de inzet van gasopslagen in Nederland en Duitsland. DNV adviseert om de berekening transparant te maken en de bergingscapaciteiten in Duitsland nader in beeld te vragen. Ik zal GTS verzoeken dit mee te nemen in de volgende raming.

Ook adviseert DNV om te bekijken hoe UGS Norg verder kan worden gevuld. Zoals aangegeven in paragraaf 5.3.2 is in dit ontwerpbesluit nog geen rekening gehouden met het voorlopig akkoord over een Europees wetgevingsvoorstel inzake gasopslag. De voorgestelde verordening beoogt een hogere vulgraad van gasopslagen in de Europese Unie te stimuleren. Zoals aangegeven in paragraaf 5.3.2 is de verwachting dat deze hogere vulgraad behaald kan worden zonder inzet van het Groningenveld.

5.3.4 Inzet Groningenveld na gasjaar 2022-2023

Dit besluit ziet op de winning uit het Groningenveld in het gasjaar 2022-2023. Daarnaast kijk ik ook vooruit naar de benodigde Groningenproductie in de daaropvolgende jaren. Uit de raming van GTS blijkt dat vanaf gasjaar 2023-2024 de inzet van het Groningenveld mogelijk niet meer nodig is voor de leveringszekerheid. Het is mijn intentie om het Groningenveld in oktober 2023, en als het tegenzit in 2024, volledig en definitief te sluiten. Er is echter een aantal factoren die onzekerheden met zich mee brengen. Volledige zekerheid kan ik dus niet geven. In deze paragraaf ga ik in op de rol van de gasopslagen bij de definitieve sluiting van het Groningenveld, de sluiting van productielocaties en de onzekerheden rond de definitieve sluitingsdatum.

²⁵ Kamerstukken II 2018/19, 34957, nr. 52.

²⁶ Bijlage bij Kamerstukken II, 2021/22, 33529, nr. 1002.

De rol van de gasopslagen voor de definitieve sluiting van het Groningenveld

Vanwege grote seizoenvariëaties in de vraag naar (laagcalorisch) gas moet er in de winter meer gas beschikbaar zijn dan in de zomer. Het Groningenveld kon voorheen in deze flexibiliteit voorzien. Met afbouw van de inzet van het Groningenveld en de aanstaande sluiting wordt deze flexibiliteit gecreëerd door de inzet van gasopslagen.

UGS Norg speelt hierin een belangrijke rol en zorgt ervoor dat stikstofinstallaties optimaal kunnen worden ingezet. In de zomer wordt de gasopslag zoveel mogelijk gevuld met pseudo-Groningengas, zodat dit gas in de winter benut kan worden. Op 10 september 2019 heeft de toenmalige minister van EZK ingestemd met het gewijzigde opslagplan voor UGS Norg²⁷, waarmee effectief het werkvolume van de laagcalorische gasopslag is verruimd van 5 naar 6 miljard Nm³. Daarnaast zijn met de aandeelhouders van NAM privaatrechtelijke afspraken gemaakt over de inzet van UGS Norg, waaronder het (deels) vullen van UGS Norg met pseudo-Groningengas. De gemaakte afspraken heeft de toenmalige minister van EZK toegelicht in een brief aan de Tweede Kamer van 9 maart 2021.²⁸

Daarnaast heb ik ingestemd met de opslag van laagcalorisch gas in UGS Grijpskerk.²⁹ Dat betekent dat UGS Grijpskerk langer als gasopslag zal worden ingezet dan oorspronkelijk door NAM voorzien. Naar verwachting zijn er twee zomers nodig tot UGS Grijpskerk voldoende functioneert als opslag voor laagcalorisch gas. De injectie van laagcalorisch gas in UGS Grijpskerk is gestart in de zomer van 2022. Dit betekent dat als het vullen van UGS Grijpskerk verloopt volgens plan, alle productielocaties van het Groningenveld vanaf oktober 2023 definitief kunnen sluiten. Indien UGS Grijpskerk na twee zomers nog onvoldoende capaciteit heeft om de reserverol van het Groningenveld te kunnen overnemen, dan kan het veld in oktober 2024 sluiten. Ik onderzoek ook of het mogelijk is om de transportcapaciteit tussen UGS Grijpskerk en het landelijke transportnet te vergroten. Dit draagt nog verder bij aan het zeker stellen van de sluiting van het Groningenveld in 2023 of 2024.

Zoals aangegeven in paragraaf 5.3.3 heeft adviesbureau DNV de raming van GTS gevalideerd. DNV bevestigt dat de snelst mogelijke sluiting van het Groningenveld kan worden gerealiseerd door het opslaan van laagcalorisch gas in UGS Grijpskerk, maar adviseert onzekerheden in de scenario's nader te onderzoeken omdat het nog onzeker is of de inzet van de opslag in alle scenario's bijdraagt aan een snellere sluiting van het Groningenveld. Zoals aangegeven in mijn Kamerbrief van 14 maart 2022³⁰ wil ik aan de inwoners van Groningen zoveel mogelijk duidelijkheid bieden over de sluiting van het Groningenveld door sluiting in 2023 of 2024 mogelijk te houden en daartoe de meest kansrijke omstandigheden te realiseren. Dit perspectief vind ik belangrijk gezien de negatieve gevolgen die de gaswinning heeft voor de inwoners van Groningen. Daarom heb ik in het gasjaar

²⁷ Bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 33528, nr. 678.

²⁸ Kamerstukken II 2020/21, 33529, nr. 850.

²⁹ Definitief instemmingsbesluit Gasopslag Grijpskerk beschikbaar via <https://www.rvo.nl/onderwerpen/bureau-energieprojecten/lopende-projecten/grijpskerk>

³⁰ Kamerstukken II 2021/22, 33529, nr. 992.

2021-2022 definitief besloten tot de inzet van UGS Grijskerk als opslag voor laagcalorisch gas.

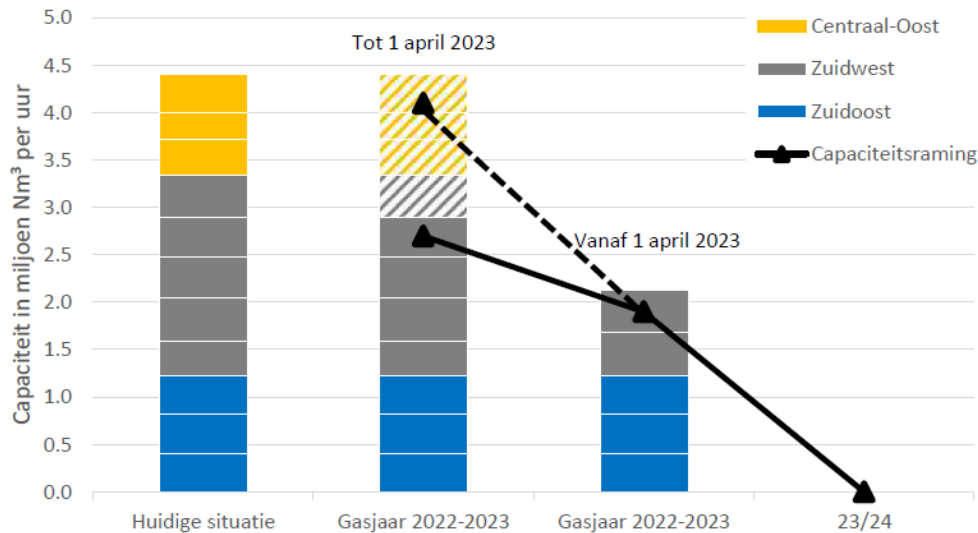
DGKE-PDG / 22170064

Sluiting van productielocaties

Onderstaande tabel 1 en figuur 2 geven inzicht in de volgorde waarin productielocaties niet meer nodig zijn. De voorgenomen sluitingsdata zijn onder meer afhankelijk van het functioneren van de nieuwe stikstofinstallatie in Zuidbroek, de capaciteit die UGS Grijskerk kan bieden als opslag voor laagcalorisch gas, en de voortgang van de afbouw van de vraag naar laagcalorisch gas. In tabel 1 is het 'basisscenario' het scenario met zeven operationele productielocaties in de winter en vijf in de zomer. De 'gevoeligheidsanalyse' geeft het scenario weer dat alle huidige elf productielocaties in de winter operationeel blijven en in de zomer vijf. Op pagina 9 en 10 van de operationele strategie van NAM staat een nadere duiding van het voorgestelde productielocatie-afbouwvolgorde.

Tabel 1: Insluitdata van de productielocaties voor het scenario met in de winter zeven productielocaties en in de zomer vijf (basisscenario) en in de winter elf productielocaties en in de zomer vijf (gevoeligheidsanalyse). Voor de data die gemarkeerd zijn met een asterisk (*) geldt dat als bij aanvang van het gasjaar 2023-2024 geen capaciteit meer benodigd is uit het Groningenveld de insluitdata van deze locaties vervroegd kan worden tot uiterlijk 1 april 2023. Bron: NAM 2022, Operationele Strategie voor het gasjaar 2022-2023.

| Cluster | Productielocatie | Basisscenario | Gevoeligheidsanalyse |
|---------------|---------------------------------|-----------------|----------------------|
| Centraal-Oost | Schaapbulten | 1 oktober 2022 | 1 april 2023 |
| | Amsweer | 1 oktober 2022 | 1 april 2023 |
| | Oudeweg | 1 oktober 2022 | 1 april 2023 |
| Zuidwest | Kooipolder | 1 oktober 2022 | 1 april 2023 |
| | Slochteren incl. Froombosch | 1 oktober 2023* | 1 oktober 2023* |
| | Spitsbergen | 1 oktober 2023* | 1 oktober 2023* |
| | Tusschenklappen incl. Sappemeer | 1 april 2023 | 1 april 2023 |
| | Zuiderveen | 1 april 2023 | 1 april 2023 |
| Zuidoost | De Eeker | 1 oktober 2023* | 1 oktober 2023* |
| | Scheemderszwaag | 1 oktober 2023* | 1 oktober 2023* |
| | Zuiderpolder | 1 oktober 2023* | 1 oktober 2023* |



Figuur 2: Vergelijk van de totale technisch beschikbare capaciteit van de Groningen productielocaties en de capaciteitsraming van GTS voor het scenario met in de winter zeven productielocaties en het scenario met in de winter elf productielocaties (gearceerd). Bron: NAM 2022, Operationele Strategie voor het gasjaar 2022-2023.

Alhoewel het mijn intentie is om het Groningenveld in oktober 2023, en als het tegenzit in 2024, volledig en definitief te sluiten, zoals ook aangegeven in figuur 2, spelen meerdere onzekerheden een rol in de definitieve datum. Zo brengt de oorlog in Oekraïne onzekerheden met zich mee. Ook is onzeker of UGS Grijpskerk na twee vulseizoenen inderdaad voldoende capaciteit kan leveren om de reserverol van het Groningenveld over te nemen. Daarnaast spelen de voortgang in de afbouw van de vraag naar laagcalorisch gas (zie ook paragraaf 5.4) en voldoende aanvoer van hoogcalorisch gas een belangrijke rol. Ik blijf deze onzekerheden monitoren en grijp waar nodig en mogelijk in.

5.3.5 Adviezen

Advies regio Groningen 9-19 mei 2022

De regio Groningen adviseert om in het vaststellingsbesluit 2022-2023 (nogmaals) duidelijk een uitspraak te doen over het beëindigen van gaswinning uit het Groningenveld in 2023.

Advies provincie Drenthe, gemeente Westerkwartier en gemeente Noordenveld 17-18 mei 2022

De provincie Drenthe en gemeenten Westerkwartier en Noordenveld adviseren om voor UGS Norg voor het komende jaar vast te houden aan een maximale vulgraad van 4 miljard Nm³. Dit om het maximale drukbereik te voorkomen en daarmee – meer – schade door bodembeweging en mogelijke risico's op bevingen te voorkomen.

Aanvullend adviseren de gemeenten om in het vaststellingsbesluit concreet in te gaan op de inzet en beoogde gebruikstermijn van de ondergrondse gasopslagen.

Juist vanwege de geopolitieke ontwikkelingen. Volgens de gemeenten neemt in de beleving van inwoners de druk op de kleine velden toe. De gemeenten vragen om in het vaststellingsbesluit inzichtelijk te maken welke rol de kleine velden spelen in de leveringszekerheid.

DGKE-PDG / 22170064

Advies SodM 19 mei 2022

Volgens SodM verdient, gelet op het wettelijke uitgangspunt dat de productie uit het Groningenveld moet worden geminimaliseerd, het scenario van zeven productielocaties de voorkeur. Daarbij geeft SodM aan dat het veiligheidsbelang van de leveringszekerheid ook meegewogen dienen te worden. SodM adviseert om deze afweging zo concreet en duidelijk mogelijk te maken om daarmee onzekerheid bij de inwoners te verminderen.

Advies TNO 20 mei 2022

TNO adviseert verdere abandonnering van de Groningen productielocaties volgens het basisscenario op te schorten en het Groningenveld operationeel te houden na het gasjaar 2022-2023, gezien de dreiging van een verstoorde gaslevering in het huidige geopolitieke klimaat. TNO zit dit momenteel als een reële 'no-regret' optie van maatschappelijk belang, mocht er zich onverhoopt een situatie voordoen waarin gasinzet van Groningenkwaliteit noodzakelijk wordt.

Advies Mijnraad 10 juni 2022

De Mijnraad merkt op dat de raming van GTS van 31 januari 2022 niet meer aansluit bij de realiteit die ontstaan is na de inval van Rusland in Oekraïne. De Mijnraad adviseert om scenario's te ontwikkelen voor de situatie dat het Russisch gas niet meer beschikbaar zal zijn en verwijst daarbij naar de Mijnraad adviezen van 21 maart en 1 juni 2022. Gezien het ontbreken van duidelijke scenario's, waarin beoordeeld is of de leveringszekerheid in een later gasjaar (2023-2024) voldoende zeker is, adviseert de Mijnraad de optie open te houden van een latere sluitingsdatum dan eerder beoogd zolang uit de scenariostudies niet blijkt dat de risico's voor de leveringszekerheid acceptabel gevonden worden. De Mijnraad acht het daarbij verstandig uit te gaan van het inzetten van elf productielocaties, om verdere vertragingen in de oplevering van de stikstoffabriek op te kunnen vangen en een eventuele inzet van het Groningenveld in geval van nood in de nabije toekomst mogelijk te laten blijven.

Daarnaast adviseert de Mijnraad om in het vaststellingsbesluit of bij het nemen ervan aan te geven hoe de besluitvorming rond de inzet van het Groningenveld als allerlaatste optie in geval van noodsituaties eruit ziet en welk proces daar bij hoort. Volgens de Mijnraad mogen de Groningers er immers niet alleen op vertrouwen dat het kabinet nu inzichtelijk maakt wat het doet om de beloofde afbouw en sluiting te realiseren, maar ook hoe het proces eruit ziet als de allerlaatste optie toch zal moeten worden ingezet. Onderdeel van dat proces hoort overleg met Groningen te zijn, om de regio te betrekken bij de afweging. Daarnaast is volgens de Mijnraad een goed beeld van de maatschappelijke effecten van de verschillende maatregelen noodzakelijk.

Tot slot beveelt de Mijnraad aan een extra vergoeding te geven aan de regio voor iedere m³ gas die wordt gewonnen boven het tot dusver beoogde afbouwscenario.

5.3.6 Beoordeling

Ik ben het met de regio Groningen en de provincie Drenthe eens dat duidelijkheid over de sluiting van het Groningenveld belangrijk is en ik laat dit zwaar meewegen. Dit perspectief vind ik belangrijk gezien de negatieve gevolgen die de gaswinning heeft voor de inwoners van Groningen. In de paragraaf 5.3.4 heb ik mijn intentie om het Groningenveld in oktober 2023, of als het tegenzit in 2024, te sluiten uitgesproken en de onzekerheden geschetst. Volledig zekerheid is niet te geven, wel is duidelijk hiermee dat het uitgangspunt van het kabinet zo snel mogelijke volledige sluiting is.

Ik ben het met TNO en de Mijnraad eens dat de oorlog in Oekraïne onzekerheden met zich meebrengt voor de sluitingsdatum van het Groningenveld. Ik vind het echter ook van belang om de inwoners van Groningen zoveel mogelijk duidelijkheid te geven. In dit besluit neem ik geen besluit over de sluiting van het Groningenveld, wel beschrijf ik de inspanningen die ik doe om de sluiting zo snel mogelijk te realiseren. In paragraaf 5.3.4 ga ik nader in op de onzekerheden.

Ik ben het met SodM eens dat de afweging voor de keuze voor het aantal productielocaties dat beschikbaar moet worden gehouden zo duidelijk mogelijk moet worden gemaakt om onzekerheid voor inwoners te verminderen. Ook ben ik het eens met TNO dat de keuze zo snel mogelijk moet worden gemaakt, zodat er duidelijkheid is voor de inwoners van Groningen. Zoals TNO, SodM en de Mijnraad ook aangeven spelen naast veiligheid en leveringszekerheid diverse onzekerheden mee, zoals de onzekerheid over de datum van ingebruikname van de nieuwe stikstofinstallatie in Zuidbroek en de gevolgen voor gasleveringszekerheid door de oorlog in Oekraïne. Op dit moment kies ik ervoor om in de winter elf productielocaties open te houden. In paragraaf 4.5 en 4.6 motiveer ik deze keuze.

In het kader van de oorlog in Oekraïne vraagt de Mijnraad ook om meer inzicht te geven in het afwegingskader dat vooraf gaat aan de keuze om het Groningenveld als ultimatum remedium in te zetten om onderbrekingen in de aanvoer van gas op te vangen. Het afwegingskader voor de wijze waarop wordt omgegaan met onderbrekingen in de aanvoer van gas is in ontwikkeling. Daarbij wordt, zoals de Minister voor Klimaat en Energie heeft aangegeven³³, naast een eventuele inzet van het Groningenveld ook naar andere maatregelen gekeken. Indien overgegaan moet worden tot een structurele verhoging van de winning uit het Groningenveld om bijvoorbeeld huishoudens en ziekenhuizen van gas te kunnen blijven voorzien, zal dit besluit genomen worden middels een tijdelijke maatregel of een wijzigingsbesluit op grond van artikel 52e en 52d van de Mijnbouwwet. Dit besluit wordt genomen conform de procedure die is vastgelegd in de Mijnbouwwet. Ongeacht of de gaswinning wordt verhoogd, kunnen inwoners van Groningen erop rekenen dat er ruimhartig wordt omgegaan met de versterking en het schadeherstel.

Zoals aangegeven in paragraaf 5.3.2 staat in een voorlopige akkoord van de Raad van de Europese Unie en het Europees Parlement over een wetsvoorstel inzake gasopslag dat de ondergrondse gasopslag van de lidstaten vóór de winter van 2022-2023 voor minimaal 80% gevuld moet zijn. Dat betekent dat UGS Norg voor de start van het gasjaar 2022-2023 gevuld moet zijn met minimaal 4,8 miljard

Nm³. Ik ga daarom niet mee in het advies van de gemeente Westerkwartier, gemeente Noordenveld en de provincie Drenthe om het voor UGS Norg het komende jaar vast te houden aan een maximale vulgraad van 4 miljard Nm³. UGS Norg kan worden ingezet binnen de drukgrenzen van het instemmingsbesluit Norg.³¹

Het onderwerp van de rol van gasopslagen en kleine velden ten behoeve van de leveringszekerheid valt buiten de scope van dit vaststellingsbesluit. Dat betekent dat ik in dit besluit niet expliciet stil sta bij de beoogde gebruikstermijn van gasopslagen of de inzet van kleine velden, zoals de gemeenten Westerkwartier en Noordenveld hebben gevraagd. Voor de rol van gasopslagen en kleine velden ten behoeve van de leveringszekerheid verwijs ik naar de recente Kamerbrieven die de minister voor Klimaat en Energie hierover heeft gestuurd.^{32,33} Overigens geldt voor de ontwikkeling van nieuwe velden dat ik een besluit neemt op basis van daarvoor geldende criteria in de Mijnbouwwet. Hierbij wordt advies gevraagd van verschillende in de Mijnbouwwet aangemerkte partijen, waaronder de regionale overheden en SodM, die onder andere adviseren over de veiligheid.

Verder loopt er een omgevingstraject rond de UGS Grijpskerk en UGS Norg waar de gemeenten ook bij betrokken zijn. In het omgevingstraject worden de verschillende scenario's met betrekking tot deze opslagen verkend. Daarbij is nadrukkelijk aandacht voor zorgen die er bij bewoners zijn over bijvoorbeeld de schadeafhandeling. Zoals ook aangegeven in het vaststellingsbesluit voor het huidige gasjaar³⁴, kan na sluiting van het Groningenveld op termijn allereerst UGS Norg worden beëindigd. UGS Grijpskerk blijft langer in gebruik. De geopolitieke situatie en de verordening leveringszekerheid worden hierbij in beschouwing genomen.

5.3.7 Conclusie

Ik concludeer dat met de operationele strategie zoals beschreven in hoofdstuk 4, die uitgaat van een volume van 1,9 miljard Nm³ en de door GTS voor een basisscenario geadviseerde capaciteit, de leveringszekerheid van de verschillende categorieën van eindafnemers onvoldoende wordt geborgd voor het huidige gasjaar en ook voor volgende gasjaren. Dit vanwege de grote onzekerheden die momenteel spelen en in dit hoofdstuk zijn toegelicht. Ik kies daarom voor het beschikbaar houden van extra capaciteit dat gepaard gaat met een hoger volume.

5.4 Tempo van de afbouw van de vraag (criterium c)

5.4.1 Inleiding

Het tempo van de afbouw van de vraag naar Groningengas is niet van invloed op de wijze waarop de gaswinning wordt uitgevoerd, maar wel op de hoogte van de gaswinning die in dit besluit wordt vastgelegd. In dit hoofdstuk ga ik in op de maatregelen die zijn getroffen om het benodigde Groningengas zo veel als mogelijk te beperken. De genoemde maatregelen zijn meegenomen door GTS in

³¹ Kamerstuk 2019D34870, Definitief instemmingsbesluit gasopslag Norg.

³² Kamerstukken II 2021/22, 29023, nr. 283.

³³ Kamerstukken II 2021/22, 29023, nr. 302.

³⁴ Kamerstukken II 2021/22, 33529, nr. 902.

haar raming voor het benodigde volume en de capaciteit uit het Groningenveld voor komend gasjaar en de doorkijk voor de jaren daarna. De maatregelen kunnen verdeeld worden in twee categorieën, namelijk het vervangen van Groningengas door pseudo-Groningengas (hoogcalorisch gas gemengd met stikstof) en het beperken van de vraag naar laagcalorisch in het binnen- en buitenland.

5.4.2 Maatregelen met betrekking tot pseudo-Groningengas

Door de inzet van de stikstofinstallaties van GTS kan hoogcalorisch gas omgezet worden in laagcalorisch gas (pseudo-Groningengas), waarmee afnemers van laagcalorisch gas kunnen worden beleverd. Om zoveel mogelijk pseudo-Groningengas te produceren heb ik een aantal maatregelen genomen, die ik hieronder toelicht.

Uitbreiding van de stikstofcapaciteit

GTS heeft de stikstofcapaciteit sinds eind december 2019 uitgebreid door de additionele inkoop van stikstof. Het mengstation Wieringermeer is uitgebreid om deze additionele stikstof te kunnen mengen met hoogcalorisch gas. GTS is daarnaast begonnen met de bouw van de stikstofinstallatie in Zuidbroek. Naar verwachting is deze installatie vanaf september 2022 operationeel. In haar brief van 17 mei 2022 heeft GTS aangegeven dat die planning nog forse inspanningen vergt.³⁵ Met de ingebruikname van de nieuwe stikstofinstallatie in Zuidbroek kan de gaswinning naar verwachting naar nul. Het Groningenveld is dan alleen als reservemiddel nodig. Weliswaar is er een risico dat de ingebruikname van de nieuwe stikstofinstallatie in Zuidbroek verder vertraagt, dit heeft echter geen gevolgen voor de sluitingsdatum. Ik ben in gesprek met GTS om te bezien of de installatie toch sneller kan worden opgeleverd.

Stikstofinzet

Om zoveel mogelijk gebruik te maken van de beschikbare stikstofinstallaties wordt net als in de gasjaren 2019-2020, 2020-2021 en 2021-2022 uitgegaan van een stikstofinzet van 100%. Hierbij is het van belang om te benadrukken dat GTS niet kan bepalen hoeveel stikstof er daadwerkelijk wordt ingezet, maar dat het gedrag van marktpartijen de inzet van de stikstofinstallaties bepaalt. In het kort komt het erop neer dat GTS de stikstofinstallaties gebruikt op het moment dat marktpartijen een overschot aan hoogcalorisch gas aanbieden. Dit kan doordat de gashandel in Nederland kwaliteitsneutraal is en niet plaatsvindt in hoog- of laagcalorisch gas, maar gestandaardiseerd naar energie-inhoud. Als gevolg hiervan kan de situatie ontstaan dat marktpartijen hoogcalorisch gas aanbieden, terwijl er vooral vraag is naar laagcalorisch gas. GTS heeft de wettelijke taak om dit te corrigeren door inzet van de stikstofinstallaties.

Het is mogelijk om een gemiddelde stikstofinzet van meer dan 100% te halen. Dit komt doordat ook de back-up stikstofinstallaties van GTS kunnen worden ingezet. Een structurele verhoging van de stikstofinzet boven de 100% met daarbij een

³⁵ Kamerstukken II 2021/22, 33529, nr. 1025.

continue inzet van de back-up installaties heeft in het gasjaar 2022-2023 geen invloed op het winningsniveau. Zoals aangegeven in hoofdstuk 5.3.3 wordt dit niveau bepaald door de benodigde minimumflow.

DGKE-PDG / 22170064

UGS Norg en exportpunt Oude Statenzijl

UGS Norg zal net als in de gasjaren 2019-2020 en 2020-2021 worden gevuld met pseudo-Groningengas in plaats van met Groningengas. Zoals aangegeven in hoofdstuk 5.3.2 wordt de opslag gedurende het vulseizoen van het gasjaar 2022-2023 gevuld tot minimaal 90%. Ik verwacht dat dit volledig kan met pseudo-Groningengas. Op 9 maart 2021 heeft de toenmalige minister van EZK de Tweede Kamer geïnformeerd dat er een afspraak is gemaakt met Shell en ExxonMobil over de inzet van UGS Norg tot en met gasjaar 2026-2027.³⁶ GTS gaat er in haar raming vanuit dat UGS Norg aan het begin en het eind van het gasjaar is gevuld met 4 miljard Nm³ pseudo-Groningengas. Zoals aangegeven in hoofdstuk 5.3.2 is het voorlopig akkoord over een wetgevingsvoorstel inzake gasopslag daarbij nog niet meegenomen.

Daarnaast zal net als in eerdere gasjaren via het exportpunt Oude Statenzijl pseudo-Groningengas worden geëxporteerd naar Duitsland. Voorheen was het alleen mogelijk om Groningengas te exporteren via Oude Statenzijl. Door aanleg van een verbinding tussen twee leidingen van GTS is het sinds het tweede kwartaal van 2020 mogelijk om Oude Statenzijl te beleveren met pseudo-Groningengas.

5.4.3 Vermindering van de vraag naar laagcalorisch gas

Afbouw van de export naar Duitsland, België en Frankrijk

Delen van Duitsland, Noord-Frankrijk en België zijn aangesloten op een laagcalorisch gasnetwerk. Deze huishoudens en bedrijven zijn afhankelijk van laagcalorisch gas uit Nederland. De netbeheerders van deze landen hebben afspraken gemaakt over de afbouw van de gaslevering vanuit Nederland: tussen nu en gasjaar 2028-2029 vindt een volledige afbouw plaats van de export van laagcalorisch gas. Inmiddels zijn in al deze landen omvangrijke ombouwoperaties in gang gezet waarbij de komende jaren honderdduizenden afnemers per jaar zullen worden omgezet naar een andere vorm van energie, waaronder hoogcalorisch gas. Dit betekent dat de totale export van laagcalorisch gas in de periode 2019-2029 gemiddeld met ongeveer 10% per jaar zal afnemen.

Gezien het belang van de reductie van de laagcalorische gasvraag in het buitenland, teneinde de productie uit het Groningenveld te minimaliseren en zo snel mogelijk te kunnen beëindigen, is door mijn ministerie en de betrokken collega's van de Duitse, Belgische en Franse overheden afgesproken de coördinatie van de ombouw van de laagcalorische markt te intensiveren. In dit kader is een Task Force opgericht waarbij vertegenwoordigers van de overheden, netbeheerders en energietoezichthouders van de vier landen regelmatig bij elkaar komen om de activiteiten op het gebied van de ombouw beter te monitoren, te blijven zoeken naar mogelijke versnellingen en tevens 'best practices' te identificeren en uit te wisselen. De afspraak is om hierover twee keer per jaar een

³⁶ Kamerstukken II 2020/21, 33529, nr. 850.

rapportage op te stellen die vervolgens onder meer gebruikt wordt om de Tweede Kamer te informeren.

DGKE-PDG / 22170064

Op 14 maart 2022 heb ik een nieuwe rapportage van de Task Force gedeeld met de Tweede Kamer, waaruit bleek dat de afbouw van de export op schema ligt.³⁷ Op basis van de ervaring die de afgelopen jaren is opgedaan kan de ombouw in België worden versneld. De export van laagcalorisch gas naar België kan hierdoor mogelijk eind 2024 al worden beëindigd, in plaats van in 2029. In 2023 wordt de eerste versnelling verwacht. In 2024 kunnen mogelijk de dan nog resterende afnemers worden omgeschakeld. Hierover is de Tweede Kamer op 16 april 2021 geïnformeerd.³⁸ Ook Duitsland ziet versnellingsmogelijkheden vanaf 2026, waardoor de export in 2029 in plaats van 2030 beëindigd kan worden. De komende jaren blijft het ombouwtempo hoog en de verwachting is dat de export van laagcalorisch gas in 2029 volledig kan zijn afgebouwd.

Andere maatregelen Duitsland

De Duitse netbeheerder GTG Nord werkt, naast de hiervoor genoemde maatregelen, aan de bouw van een mengstation, waarmee laagcalorisch gas verrijkt kan worden met hoogcalorisch gas binnen de Duitse vereisten voor laagcalorisch gas. Hiermee kan de export van laagcalorisch gas naar Duitsland verder beperkt worden tot wel 30% van de vraag aan de Duitse grens. Het mengstation is sinds april 2021 operationeel. In 2018 is daarnaast een elektriciteitscentrale in Duitsland versneld overgestapt van laagcalorisch naar hoogcalorisch gas.

Ombouw industriële grootverbruikers in Nederland

Een andere maatregel die bijdraagt aan de reductie van de vraag naar laagcalorisch gas is de ombouw van de grootste negen afnemers van laagcalorisch gas, die samen 50% van de industriële laagcalorische gasvraag omvatten. Deze maatregel vormt een belangrijk onderdeel in de transitie naar een gassysteem dat voldoende robuust kan functioneren zonder het Groningenveld. Door de afname van de vraag wordt de druk op de stikstofinstallaties minder groot, waardoor deze flexibeler kunnen worden ingezet. Dit maakt het gassysteem beter bestand tegen onvoorziene ontwikkelingen en tegenvallers.

De groep van negen afnemers is vastgesteld op basis van een objectieve afnamegrens waarbij de haalbaarheid van ombouw binnen afzienbare tijd en het effect op de afname van de vraag zijn meegewogen. Op grond van de Wet tot wijziging van de Gaswet betreffende het beperken van de vraag naar laagcalorisch gas van grote afnemers³⁹, die op 20 juni 2020 in werking is getreden, is het de grootste negen afnemers met ingang van 1 oktober 2022 verboden om laagcalorisch gas aan het gastransportnet te onttrekken. Zij moeten ofwel overstappen naar een alternatieve (duurzame) energiebron, ofwel omschakelen naar hoogcalorisch gas. Deze omschakeling wordt verzorgd door GTS.

³⁷ Kamerstukken II 2021/22, 33529, nr. 994.

³⁸ Kamerstukken II 2020/21, 33529, nr. 868.

³⁹ Stb. 2020, 169.

De eerste van de negen grootste afnemers is in augustus 2021 omgeschakeld. De tweede wordt in de zomer van 2022 omgeschakeld en een derde en vierde afnemer gaan vóór 1 oktober 2022 van het laagcalorisch gas af. De omschakeling van de overige afnemers wordt door GTS voorbereid, maar GTS heeft aangegeven dat de omschakeling van deze vijf bedrijven vertraging oploopt ten opzichte van de ingangsdatum op 1 oktober 2022. Vooralsnog geeft GTS aan dat de vertraging een gering effect heeft op de benodigde gaswinning uit het Groningenveld en geen impact heeft op de sluitingsdatum.

DGKE-PDG / 22170064

Voor andere grote afnemers van laagcalorisch gas geldt op grond van dezelfde wet een verbruiksplafond. Daarnaast geldt dat deze bedrijven met het oog op het Klimaatakkoord hun CO₂-uitstoot moeten reduceren, onder andere met behulp van verduurzaming.

Energiebesparing

Het kabinet heeft op 22 april 2022 aangekondigd voor het einde van het jaar onafhankelijk te willen worden van Russische fossiele brandstoffen vanwege de oorlog in Oekraïne.³³ Hiertoe is een breed pakket aan maatregelen aangekondigd, waaronder de energiebesparingscampagne 'Zet ook de knop om'. Ook zijn diverse maatregelen aangekondigd om energiebesparing in de gebouwde omgeving en bij bedrijven en instellingen te vergroten.

Verduurzaming gebouwde omgeving en glastuinbouw

In de Kamerbrief van 29 maart 2018 zijn verduurzaming in de gebouwde omgeving en de glastuinbouw gepositioneerd als maatregelen om de vraag naar Groningengas te verminderen. In de glastuinbouw wordt gewerkt aan het beperken van het energieverbruik en daarmee de gasvraag. In het kader van het Klimaatakkoord wordt ook gewerkt aan de overstap naar duurzame warmtebronnen in de gebouwde omgeving. Dit is echter beleid dat pas op de langere termijn effect zal hebben en zal op korte termijn dus geen concrete bijdrage leveren aan het terugbrengen van de Groningenproductie. In de Kamerbrieven van 14 maart en 22 april 2022 zijn aanvullende maatregelen aangekondigd ten behoeve van de vraagreductie in de gebouwde omgeving en bij bedrijven.^{40,41}

5.4.4 Adviezen

Advies regio Groningen 9-19 mei 2022 en regio Drenthe 11-18 mei 2022

De regio Groningen en de regio Drenthe adviseren om aan te geven welke kwalitatieve en kwantitatieve risico's verbonden zijn aan vertraging of stagnatie van het afbouwtraject voor de sluiting van het Groningenveld.

5.4.5 Beoordeling

In de vorige paragrafen heb ik geschetst welke maatregelen zijn getroffen om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk af te bouwen en vervolgens volledig en definitief te beëindigen. Daarbij heb ik aangegeven op welke manier maatregelen wettelijk zijn verankerd of vastgelegd in afspraken met betrokken

⁴⁰ Kamerstukken II 2021/22, 29023, nr. 283.

⁴¹ Kamerstukken II 2021/22, 29023, nr. 302.

partijen. Ook heb ik toegelicht op welke manier ik de stand van zaken van de maatregelen monitor; daarbij heb ik voor een van de belangrijkste maatregelen, de afbouw van de export naar het buitenland, de internationale taskforce genoemd. Op de onzekerheid ten aanzien van de ingebruikname van de nieuwe stikstofinstallatie in Zuidbroek en door de oorlog in Oekraïne ga ik op diverse plaatsen in dit besluit nader in.

Ik deel de mening van de regio Groningen en de regio Drenthe dat het van belang is de risico's van vertraging zo veel als mogelijk te kwantificeren. Daartoe heeft GTS in haar raming, net als in voorgaande jaren, een doorkijk inclusief een gevoeligheidsanalyse gegeven. GTS adviseert mij naast haar jaarlijkse raming tussentijds als er relevante ontwikkelingen zijn. Hiermee ben ik van mening dat ik voldoende zekerheid heb over de snelheid van de afbouw om dit mee te nemen in de afweging van dit besluit en ook over de stand van zaken voldoende duidelijkheid heb gegeven.

In de gevoeligheidsanalyse van GTS is in beeld gebracht wat de impact is van verschillende scenario's voor de afbouw of van ontwikkelingen in de markt op het benodigde Groningenvolume en de mogelijke definitieve sluitingsdatum van het Groningenveld. Uit deze scenario's blijkt dat het Groningenveld in het basisscenario in 2023 kan sluiten door de opslag van laagcalorisch gas in UGS Grijpskerk.

5.4.6 Conclusie

Ik concludeer dat de afbouw van de vraag naar gas uit het Groningenveld, enerzijds door de toename van het aanbod van pseudo-Groningengas door verhoogde stikstofinzet en anderzijds door de afbouw van de vraag naar laagcalorisch gas in het algemeen heeft geleid tot een snelle afname van de winning waardoor de laatste fase van de inzet van het Groningenveld aanstaande is.

5.5 Tempo van versterken (criterium d)

5.5.1 Inleiding

Gebouwen die nog niet voldoen aan de veiligheidsnorm van 10^{-5} (per jaar) moeten binnen een redelijke termijn worden versterkt. Het 'tempo van versterken' is daarom als een specifiek wettelijk criterium opgenomen voor de afweging die voor het vaststellingsbesluit moet worden gemaakt (artikel 52d, tweede lid, onderdeel d, Mijnbouwwet). In dit onderdeel van dit besluit wordt op dit criterium ingegaan.

5.5.2 Aanpak versterking

Omdat het kabinet voortzetting van de gaswinning in combinatie met een grootschalige versterkingsoperatie niet toekomstbestendig achtte, is op 29 maart 2018 besloten de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk volledig te beëindigen. De Mijnraad en SodM geven aan dat de seismische dreiging afneemt als gevolg van de ingezette afbouw van de gaswinning en dat daarmee de omvang van de versterkingsoperatie afneemt. Het effect van de afbouw van de gaswinning op de versterkingsopgave is door de Mijnraad, SodM, TNO, NEN, KNMI en een

panel van hoogleraren in 2018 bevestigd. Inmiddels is gebleken dat door de snelle afbouw van de gaswinning het aantal adressen waarvoor versterkingsmaatregelen nodig zijn, afneemt. Ook volstaan vaker lichtere versterkingsmaatregelen om te zorgen dat een gebouw voldoet aan de veiligheidsnorm.

DGKE-PDG / 22170064

Daar waar nodig blijft het van groot belang om voortvarend gebouwen te versterken. De rolverdeling tussen de betrokken overheden is vastgelegd in het Besluit versterking gebouwen Groningen vooruitlopend op een wettelijke regeling voor de versterking.⁴² De aanpak van de versterkingsoperatie heeft de volgende uitgangspunten:

- De versterkingsoperatie wordt publiekrechtelijk aangepakt. De operatie, van risicoberekening en beoordeling tot uitvoering, valt onder publieke verantwoordelijkheid met NCG als uitvoeringsorganisatie. NAM is en blijft verantwoordelijk voor de kosten die worden gemaakt voor de veiligheid. In de Interim Betalingsovereenkomst Versterken is vastgelegd dat deze kosten door het Rijk op NAM worden verhaald.
- Eigenaren van woningen hebben het laatste woord over de versterking. Zij worden nauw betrokken bij de uitwerking van de versterkingsmaatregelen en kunnen keuzes maken binnen de randvoorwaarden van veiligheid. Ook staat voor eigenaren laagdrempelige rechtsbescherming open.
- De staatssecretaris van EZK is integraal verantwoordelijk voor de veiligheid. De verantwoordelijkheid voor de versterking en NCG was tussen 16 oktober 2019 en het aantreden van het huidige kabinet belegd bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties. Daarvoor was de minister van EZK verantwoordelijk.
- De gemeenten zijn verantwoordelijk voor planning van de uitvoering van de versterking. Hiermee is – binnen de randvoorwaarden van veiligheid – een koppeling mogelijk van versterking aan andere ruimtelijke ontwikkelingen.
- In de plannen van aanpak van de gemeenten wordt prioriteit gegeven aan de opname en beoordeling van gebouwen die volgens de HRA/SDRA niet voldoen aan de veiligheidsnorm, conform het advies van de Mijnraad uit 2018.
- NCG stuurt de volledige uitvoeringsketen aan op basis van de lokale plannen van aanpak.
- SodM beoordeelt de plannen van aanpak en kan gevraagd en ongevraagd adviseren over de uitvoering van versterkingsmaatregelen.

De versterking wordt als volgt aangepakt. Alle woningen in Groningen krijgen op basis van de jaarlijkse SDRA en de handmatige verrijking van de SDRA-resultaten een risicoprofiel (zie ook paragraaf 5.2.3). Alle gebouwen met een (licht) verhoogd risicoprofiel (ook uit voorgaande jaren) krijgen een opname en een beoordeling. Bij een opname wordt een woning geïnspecteerd en wordt de constructie in kaart gebracht. Daarna volgt een beoordeling. Hieruit blijkt of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet. Ieder gebouw wordt afzonderlijk beoordeeld middels de NPR of de typologieaanpak. Door de typologieaanpak,

⁴² Stcrt. 2019, nr. 30569.

onderdeel van een brede set aan versnellingsmaatregelen (zie hieronder), kan het beoordelingsproces versneld worden. Als een gebouw niet aan de norm voldoet volgt versterking. DGKE-PDG / 22170064

Meer vaart in de versterking

De voortgang van de bouwkundige versterking is tot nu toe te langzaam geweest. De werkvoorraad van NCG bestaat uit circa 27.000 adressen. Tot en met 31 maart 2022 zijn de bouwwerkzaamheden bij 2.412 adressen voltooid. Daarnaast zijn er 1.947 adressen op norm verklaard, zonder dat er bouwkundige ingrepen nodig waren. In totaal zijn er daarmee 4.359 adressen op norm. NCG verwacht de laatste opnames en beoordelingen in 2023 af te ronden. Dan wordt duidelijk hoeveel adressen op norm zijn en hoeveel nog versterkt moeten worden. De huidige inschatting is dat nog circa 13.000 adressen moeten worden versterkt. De streefdatum om de uitvoering van de versterking te voltooien is 2028.

Dit jaar verwacht NCG bij 1.000-1.500 woningen de bouwwerkzaamheden af te ronden. NCG en de gemeenten gebruiken het meerjarenversterkingsplan (hierna: MJVP) als planningsinstrument voor de uitvoering van de versterkingsoperatie. Het MJVP, inclusief de aannames die aan de verwachtingen ten grondslag liggen, wordt periodiek geactualiseerd. De beschikbaarheid van bouwcapaciteit en tijdelijke woningen voor mensen die tijdens de werkzaamheden niet in hun eigen huis kunnen blijven, zijn cruciaal voor het opvoeren van het tempo van de versterkingsoperatie. In 2022 heeft NCG hiertoe een aanpak gemaakt die kan rekenen op instemming van Bouwend Nederland Noord. De aanpak bevat verschillende maatregelen om de uitvoeringscapaciteit te vergroten, zoals het delen van inkoopkalenders met bouwers, de clustering van projecten, flexibelere kaders en voor bouwers aantrekkelijkere inkoopmodellen. De aanpak heb ik op 29 maart 2022 met de Tweede Kamer gedeeld.⁴³

In vier dorpen in de kern van het aardbevingsgebied start een dorpsgerichte aanpak. De kern van de dorpenaanpak⁴⁴ bestaat eruit dat het dorp in zijn geheel wordt versterkt waar dat voor de veiligheid nodig is. Dat wil zeggen dat de betrokken bouwers, NCG en de gemeente samen met de bewoners een plan maken voor het hele dorp. Bewoners kunnen erop vertrouwen dat de versterkingsoperatie in hun dorp ononderbroken doorgaat en dat deze partijen niet weggaan totdat het klaar is. Om te helpen bij de dorpenaanpak, om te versnellen en problemen op te lossen zal ik een 'verbinder' aanstellen die namens mij opereert. Met de dorpenaanpak wordt kennis en ervaring opgedaan voor de gehele versterkingsoperatie. De verwachting is dat zo ook zicht ontstaat op wat er nodig is om versnelling van de totale versterkingsoperatie mogelijk te maken.

Met de introductie van de typologieaanpak is in 2021 al een versnelling ingezet bij het beoordelen of huizen aan de veiligheidsnorm voldoen. Woningen hoeven niet meer één-voor-één te worden doorgerekend, maar kunnen op basis van kenmerkende gebouweigenschappen op de veiligheid worden beoordeeld. Daardoor krijgen bewoners sneller duidelijkheid. De gemiddelde doorlooptijd voor een regulier opname- en beoordelingsproces is 163 dagen; bij de typologieaanpak

⁴³ Kamerstukken II 2021/22, 33529, nr. 1022.

⁴⁴ Kamerstukken II 2021/22, 33529, nr. 1024.

is dit 34 dagen. Met alle nu goedgekeurde typologieën kan in potentie circa 70% van de adressen in de werkvoorraad van NCG worden beoordeeld met de typologieaanpak. Daarbij vindt altijd een opname op locatie plaats: pas na een opname blijkt of een woning daadwerkelijk een typologische beoordeling kan krijgen. Voor de resterende typologieën is TNO bezig om deze te ontwikkelen, zodat deze voor validatie voorgelegd kunnen worden bij Adviescollege Veiligheid Groningen (ACVG). De laatste stand van zaken van de typologieaanpak heb ik op 7 juni 2022 met de Tweede Kamer gedeeld.⁴⁵

5.5.3 Adviezen

Advies regio Groningen 9-19 mei 2022

De regio Groningen adviseert om ervoor te zorgen dat NCG voldoende opname- en beoordelingscapaciteit ter beschikking heeft om de versterkingsopgave adequaat uit te voeren. Ook adviseert de regio om in te zetten op de noodzakelijke versnelling van de versterkingsopgave en NCG meer regelruimte en financiën te geven om problemen van inwoners (duurzaam) op te lossen.

5.5.4 Beoordeling

De doelstelling van NCG is de opnames en beoordelingen in 2023 af te ronden, onder voorbehoud van enkele complexe panden. NCG geeft aan dat deze doelstelling haalbaar is. De typologieaanpak leidt tot een versnelling van opnames en beoordelingen. Daarnaast heeft NCG een aanpak gericht op het vergroten van de uitvoeringscapaciteit (zie ook paragraaf 5.5.2).

Ook ik ben van mening dat de versterking niet snel genoeg gaat en zie dat veel bewoners ontevreden zijn. De dorpenaanpak die ik in paragraaf 5.5.2. toelicht is een crisisaanpak die de versterking ten opzichte van de huidige praktijk moet versnellen en meer duidelijkheid moet geven aan bewoners. Goede voorbeelden wil ik zo snel mogelijk elders toepassen.

Voor problemen bij de versterking beschikt NCG over een knelpuntenpot. Over de regelruimte van NCG vindt bovendien bestuurlijk overleg plaats met de regio. Dit als onderdeel van het opdrachtgeverschap van EZK en gemeenten richting NCG. De uitkomsten van het bestuurlijk overleg hierover zal ik, zoals toegezegd, delen met de Tweede Kamer.

5.5.5 Conclusie

Door de voorgenomen afbouw van de gaswinning en de daardoor afnemende risico's wordt het veiliger in Groningen. Dit is terug te zien in de resultaten van de veiligheidsbeoordelingen. Het aantal gebouwen op norm neemt toe, de benodigde versterkingsmaatregelen worden lichter. Tegelijkertijd blijft de noodzaak voor versterken bestaan. Ik blijf me maximaal inspannen om inwoners zo snel mogelijk duidelijkheid te geven of hun woning versterkt moet worden, en als dat het geval is, de daadwerkelijke uitvoering daarvan te versnellen. De dorpenaanpak helpt hierbij om te zien wat nodig is om versnelling van de totale versterkingsoperatie mogelijk te maken.

⁴⁵ Kamerstukken II 2021/22, 33529, nr. 1033.

5.6 Maatschappelijke ontwrichting door bodembeweging (criterium e)

DGKE-PDG / 22170064

5.6.1 Inleiding

Het criterium maatschappelijke ontwrichting door bodembeweging maakt duidelijk dat het veiligheidsbelang niet strikt beperkt is tot het voldoen aan de veiligheidsnorm, zoals beschreven in paragraaf 5.2. Ook veiligheidsbeleving, sociale onveiligheid, gezondheidseffecten, leefbaarheid en maatschappelijke onrust, dienen in de afweging op basis van artikel 52d, tweede lid, Mijnbouwwet te worden betrokken, voor zover deze factoren leiden tot maatschappelijke ontwrichting.

In dit verband is maatschappelijke ontwrichting specifiek gericht op het geheel aan negatieve effecten die veroorzaakt worden door de gaswinning uit het Groningenveld en UGS Norg. Hierbij gaat het niet alleen om daadwerkelijk in het verleden opgetreden aardbevingen, maar ook om de kans hierop in de toekomst. Onderzoek geeft aan dat inwoners van Groningen gezondheidsklachten of stress ervaren als gevolg van de gaswinning. Deze klachten komen vooral voort uit onzekerheid over de versterkingsopgave, de wachttijden voor schadeafhandelingen en lange en veranderende bureaucratische procedures in het algemeen. Ook beschrijven onderzoekers dat sommige bewoners een verminderde sociale cohesie in hun buurt of wijk ervaren. Daar komt bij dat zelfs een grote verlaging van de gaswinning de kans op aardbevingen wel kleiner maakt, maar niet kan uitsluiten. Dit heeft een effect op de veiligheidsbeleving en de daarmee samenhangende leefbaarheid, aldus de onderzoekers. Daarom blijf ik inzetten op het wegnemen van de oorzaak – het stoppen van de gaswinning – om maatschappelijke ontwrichting, waaronder gezondheidsklachten en onveiligheidsgevoelens, te verminderen. Los daarvan is zijn bewoners zijn gebaat bij duidelijkheid over de versterking en een soepele en snelle schadeafhandeling.

Het is wenselijk, juist ook nu in deze onzekere tijd door de oorlog in Oekraïne en de onzekerheden die dat met zich meebrengt voor bewoners, om maatregelen te treffen die tot verbetering en versnelling van de schadeafhandeling en versterkingsoperatie (middels de dorpenaanpak) leiden.

Hieronder wordt maatschappelijke ontwrichting door bodembeweging nader belicht. Enerzijds op basis van een schets van de stand van zaken rondom de schadeafhandeling. Zoals hierboven geschetst kunnen wachttijden voor schadeafhandelingen en lange procedures zorgen voor gezondheidsklachten. Anderzijds aan de hand van de gevolgen voor sociale veiligheid, gezondheid en maatschappelijke onrust die naar voren komen uit onderzoek. Vervolgens ga ik in op een aantal aanvullende maatregelen die reeds zijn genomen om maatschappelijke ontwrichting te verminderen. De wijze waarop ik de risico's van maatschappelijke ontwrichting betrek in de afweging waarop dit besluit is gebaseerd, komt aan bod in hoofdstuk 6.

5.6.2 Schade en schadeafhandeling

Voor bewoners en ondernemers in het aardbevingsgebied die te maken krijgen met schade is het belangrijk dat deze snel en ruimhartig wordt vergoed. De

schadeafhandeling is in 2018 in publieke handen geplaatst. Eerst is hiertoe de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (hierna: TCMG) opgericht. De TCMG is op 1 juli 2020 overgegaan in het Instituut Mijnbouwschade Groningen (hierna: IMG) toen de Tijdelijke wet Groningen (hierna: TwG) in werking trad. IMG handelt alle vormen van schade als gevolg van de gaswinning in het Groningenveld of UGS Norg af. Dit betreft fysieke schade, schade door waardedaling en immateriële schade. IMG en zijn voorloper hadden op 1 januari 2022 ruim 1,2 miljard euro aan schadevergoeding toegekend en meer dan 208.000 schades afgehandeld.⁴⁶

Fysieke schade

Ondanks de verminderde gaswinning, blijft het aantal schademeldingen hoog. In 2021 ontving IMG 45.501 meldingen van fysieke schade. Sinds 29 november 2021 worden er wekelijks meer schademeldingen afgehandeld dan er nieuw binnenkomen, enkele uitzonderingen daargelaten. Gemiddeld worden er sindsdien ruim 1.500 schademeldingen per week afgehandeld tegenover 900-1.000 afgehandelde schademeldingen per week eind 2020. In 2021 keerde IMG 309,8 miljoen euro aan schadevergoeding voor fysieke schade uit.

Sinds 1 november 2021 kunnen bewoners die voor het eerst schade melden, kiezen voor een vaste vergoeding van 5.000 euro. In dit geval ontvangt de bewoner binnen enkele weken het besluit van IMG. De regeling is bedoeld voor relatief kleine en eenvoudige schades.

Met de aanstaande wijziging van de TwG krijgt IMG een ruimere bevoegdheid om fysieke schade duurzaam te herstellen. Hiermee ontstaat de mogelijkheid om ook onderliggende gebreken aan te pakken, bijvoorbeeld een beschadigde fundering, om te voorkomen dat schade door aardbevingen blijft terugkeren of verergert. IMG ontwikkelt een werkwijze voor de uitvoering van deze extra taak. Het kabinet heeft hiervoor 350 miljoen euro beschikbaar gesteld.

Doorlooptijden fysieke schade

De actuele stand van de schadeafhandeling, inclusief de doorlooptijden, houdt IMG bij op zijn website. IMG geeft aan dat de gerealiseerde doorlooptijd voor fysieke schade in 2021 hoger was dan gewenst doordat de afhandeling van dossiers enkele maanden is gepauzeerd in afwachting van de implementatie van de vaste vergoeding. Hierdoor liep de doorlooptijd op en nam de werkvoorraad toe. De gemiddelde doorlooptijd voor een melding van fysieke schade was eind 2021 202 dagen en lag daarmee 20 dagen boven de streeftermijn van een halfjaar. Met de start van de vaste vergoeding regeling namen de doorlooptijden begin 2022 weer af.⁴⁷

Schade door waardedaling

In 2021 ontving IMG 37.373 aanvragen voor de afhandeling van schade door waardedaling en handelde het 52.236 aanvragen af. In 2020 werden er ruim 63.000 waardedalingsaanvragen gedaan. Circa 90% van de bewoners ontvangt binnen acht weken het besluit van IMG. In 2021 heeft IMG voor 295,5 miljoen

⁴⁶ <https://www.schadedoormijnbouw.nl/dashboard>

⁴⁷ <https://www.schadedoormijnbouw.nl/dashboard>

euro aan waardedaling uitgekeerd. Daarnaast start IMG naar verwachting in 2022 met het uitkeren van een tegemoetkoming aan bewoners die een lagere schadevergoeding voor waardedaling hebben ontvangen van NAM, dan nu zou zijn toegekend door IMG. Het kabinet heeft hier eenmalig 25 miljoen euro voor vrijgemaakt.

DGKE-PDG / 22170064

Immateriële schade

IMG is in november 2021 gestart met het vergoeden van immateriële schade. De aanvraagprocedure is door IMG zo laagdrempelig mogelijk vormgegeven en houdt zoveel mogelijk rekening met de persoonlijke omstandigheden van een aanvrager. Net zoals bij de waardedalingsregeling heeft IMG ervoor gekozen om de regeling gefaseerd per postcodegebied open te stellen om lange wachttijden te voorkomen. Ook minderjarigen kunnen op termijn een vergoeding voor immateriële schade aanvragen. In 2021 heeft IMG 500.000 euro aan immateriële schade vergoed.

AOS-meldingen

Bewoners kunnen 24 uur per dag, zeven dagen in de week bij IMG melding maken van een acuut onveilige situatie (hierna: AOS). IMG beoordeelt dan binnen 24 uur of extra maatregelen noodzakelijk zijn. In 2021 werd er 515 keer melding gemaakt van een AOS. Daarvan heeft IMG in 101 gevallen besloten extra maatregelen te nemen. Ten opzichte van voorgaande jaren is er een daling van het aantal AOS-meldingen. In 2019 en 2020 lagen deze aantallen op respectievelijk 755 meldingen, waarvan 127 gegrond, en 622 meldingen, waarvan 109 gegrond.

Tevredenheid

IMG richt procedures voor de afhandeling van schade zo laagdrempelig mogelijk in om bewoners, waar dat kan, te ontlasten. Zaakbegeleiders staan bewoners bij en er zijn steunpunten in gemeenten voor bewoners die vragen hebben over een schademelding. Het jaarverslag laat zien dat IMG kan rekenen op een goed bewonerstevredenheidsniveau. In 2021 gaven bewoners IMG gemiddeld een 7,7 voor de afhandeling van de verschillende schadevormen. Aanvragers geven aan de vriendelijkheid en behulpzaamheid van de medewerkers van IMG te waarderen. Ook zijn aanvragers positief over de snelheid en eenvoud van de procedure voor de eenmalige vaste vergoeding. Hoewel de bewoners IMG gemiddeld een ruime voldoende geven voor de schadeafhandeling, geldt dit niet voor iedereen. De afhandeling van schades duurt soms nog te lang, met name voor complexe gevallen, en voor bewoners is niet altijd duidelijk waarom er verschillen in de schadeafhandeling bestaan. Ik blijf hierover met IMG in gesprek en heb toegezegd te kijken naar onuitlegbare verschillen in de versterkingsoperatie en de schadeafhandeling in Groningen en de Tweede Kamer hierover te informeren.

Samenloop schade en versterking

Er zijn bewoners die te maken hebben met zowel schade als versterking. Hoewel de schadeafhandeling en de versterking van gebouwen fundamenteel verschillend zijn wat betreft aard van de werkzaamheden, werkwijze en doorlooptijd, hebben IMG en NCG hetzelfde doel voor ogen: de belangen van de gedupeerden centraal zetten en waar mogelijk en wenselijk vanuit het perspectief van de bewoner, de

schadeafhandeling en de versterking op elkaar aan laten sluiten. Het is van belang dat de mogelijkheid tot samenhang wordt benut, dat beide organisaties transparant communiceren over waar samenwerking mogelijk is, en communiceren waar dit niet mogelijk is. Het is van belang dat een bewoner met samenloop (schade en versterking op één adres) samenwerking tussen IMG en NCG ervaart.

Hiertoe werken IMG en NCG werken sinds 2019 samen op basis van een samenwerkingsconvenant. Met dit convenant zijn verschillende samenwerkingsinitiatieven opgezet. Deze hebben grotendeels betrekking op de meer complexe dossiers waar sprake is van samenloop van schade en versterking. Daarnaast zijn er werkwijzen ontwikkeld waarmee IMG en NCG gegevens kunnen uitwisselen in lijn met de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). IMG en NCG hebben in 2021 hun samenwerking geëvalueerd en op basis hiervan een plan van aanpak opgesteld om de samenwerking te verbeteren. Daarnaast wordt de samenwerking tussen IMG en NCG wettelijk verankerd in een algemene maatregel van bestuur (hierna: AMvB), die zijn grondslag kent in de aanpassing van de Tijdelijke wet Groningen. Met de AMvB wordt beoogd de bewoner met versterking en schade op één adres, te ontlasten door integrale oplossingen en coördinatie te bieden – indien hij dat wenst.

Interventieteam vastgelopen dossiers

In de bestuurlijke afspraken van 6 november 2020 is afgesproken 50 miljoen euro vrij te maken om maatwerk oplossingen mogelijk te maken in vastgelopen situaties. Daartoe is het interventieteam opgericht en van start gegaan op 1 juni 2021. Het interventieteam heeft ruim mandaat gekregen om maatwerkoplossingen te bieden aan bewoners van wie het dossier is vastgelopen. Het interventieteam wordt voorgezeten door de onafhankelijk adviseur Geert-Jan ten Brink. Daarnaast nemen IMG en NCG deel aan het interventieteam. Momenteel is het interventieteam betrokken bij circa 80 dossiers die binnen de bestaande kaders geen passende oplossing (dreigen te) vinden en waarvoor aanvullend maatwerk noodzakelijk is. Van deze dossiers volgt het interventieteam de voortgang en bespreekt deze periodiek met de betrokken gemeentes. Daarnaast heeft het interventieteam een twintigtal dossiers rechtstreeks in behandeling. In het eerste half jaar heeft het interventieteam vijf casus opgelost. In de zomer van 2022 wordt de volgende tussentijdse rapportage verwacht.

Commissie Bijzondere Situaties

De Commissie Bijzondere Situaties (hierna: CBS) is een onafhankelijke adviescommissie van IMG.⁴⁸ CBS geeft advies over situaties waarin bewoners niet alleen te maken hebben met de schadeafhandeling of versterkingsoperatie, maar daarnaast ook voor psychische, medische of financiële problemen staan. Het gaat om bijzondere situaties, waar dringend hulp nodig is. CBS heeft de afgelopen jaren tot verschillende soorten voorzieningen geadviseerd, uiteenlopend van het

⁴⁸ In het verleden bracht CBS onafhankelijk advies uit aan NAM. Nadat NAM volledig buiten het aardbevingsproces is geplaatst, is door het ministerie van EZK, IMG en CBS besloten om CBS haar werk met ingang van 1 september 2021 te laten voortzetten als onafhankelijke adviescommissie van IMG. De werkwijze van CBS is onveranderd.

beschikbaar stellen van een financiële coach tot de aankoop van een woning. Dit vangnet blijft ook het komende jaren beschikbaar.

DGKE-PDG / 22170064

5.6.2.1 Adviezen over schade en schadeafhandeling

Advies regio Groningen 9-19 mei 2022 en regio Drenthe 11-18 mei 2022

De regionale overheden adviseren om IMG voldoende regelruimte en financiën te geven om schade rechtvaardig en ruimhartig te vergoeden. Daarbij raden de regionale overheden aan om bij IMG op aan te dringen om meer gericht te zijn op het oplossen van problemen van bewoners en minder op het afhandelen van de aansprakelijkheid van NAM. Ook stellen de regionale overheden voor om IMG de mogelijkheid te geven om ook bij complexe en/of meervoudige schade een eenvoudige behandeling van de schademelding aan te bieden waarbij niet elke schade bediscussieerd wordt. Tot slot adviseren de regionale overheden om zorg te dragen voor de realisatie van één loket voor mijnbouwschade in Groningen.

Advies gemeenten Westerkwartier, Tynaarlo en Aa en Hunze 11-17 mei 2022

De gemeenten Westerkwartier, Tynaarlo en Aa en Hunze adviseren om in het besluit mee te wegen dat de schadeafhandeling voor een aanzienlijk deel van de inwoners nog niet effectief, ruimhartig of rechtvaardig is. De gemeente Westerkwartier gaat in op de wijziging van het beoordelingskader en geeft aan dat dit tot veel vragen en zorgen leidt bij inwoners van de gemeente. De gemeente Westerkwartier benoemt dat dit het vertrouwen in de overheid verder ondermijnt.

Advies gemeente Midden-Groningen 17 mei 2022

De gemeente Midden-Groningen geeft aan dat de inwoners recht hebben op een systeem dat zich in dienst stelt van inwoners en niet andersom. Niet de juridische Rijkskaders moeten het uitgangspunt zijn, maar de wens om de inwoners daadwerkelijk te helpen met ruimhartig maatwerk. De gemeente Midden-Groningen benoemt dat dit om een kanteling in de werkwijze vraagt; meer mandaat voor de betrokken organisaties en ruimhartigheid als uitgangspunt. De gemeente Midden-Groningen geeft aan graag in gesprek te willen gaan over de vormgeving van de oplossingen om verschillen zoveel mogelijk te beperken.

Advies gemeente Westerkwartier en gemeente Noordenveld 17-18 mei 2022

De gemeenten Westerkwartier en Noordenveld roepen op om te blijven inzetten op een voortvarende invulling van het omgevingstraject rond de gasopslagen Grijpskerk en Norg en vóór de zomer van 2022 tot concrete afspraken te komen.

Advies Mijnraad 10 juni 2022

De Mijnraad geeft aan dat een goede en snelle schadeafhandeling van de overheid verwacht mag worden. De Mijnraad onderschrijft de stelling van de regio dat in sommige gebieden schade door gaswinning uit het Groningenveld moeilijk te onderscheiden is van schade door gaswinning uit andere, nabije velden, of van schade door zoutwinning. In deze gevallen is het van belang om de schadeafhandeling zoveel mogelijk te harmoniseren.

Ook herhaalt de Mijnraad zijn advies van 10 juni 2021 over hoe de zorgplicht bij mijnbouwactiviteiten systematisch ingevuld zou kunnen worden. De Mijnraad stelt dat in de besluitvorming over de inzet van gasopslagen het in ieder geval relevant

is dat het Rijk bevestigt garant te staan voor schadevergoeding in situaties waar meerdere mijnbouwactiviteiten samenkomen in een gebied en er discussie is over aansprakelijkheid tussen partijen.

DGKE-PDG / 22170064

5.6.2.2 Beoordeling schade en schadeafhandeling

Schadeafhandeling Groningenveld

Ik ben het eens met de regionale overheden dat het essentieel is dat de schadeafhandeling goed uitlegbaar, uitvoerbaar en ruimhartig is. In paragraaf 5.6.1 heb ik toegelicht welke stappen er zijn gezet om dit te verbeteren. IMG heeft in de TwG de taak gekregen om een ruimhartige schadeafhandeling als uitgangspunt te nemen. Het is aan IMG om te besluiten hoe de schadeafhandeling wordt ingericht.

Daarbij speelt ook het dilemma tussen enerzijds een snelle afhandeling van schade en anderzijds het bieden van zo veel mogelijk maatwerk. Zoals toegelicht in paragraaf 5.6.1. is met de inwerkingtreding van de vaste vergoeding de schadeafhandeling effectiever geworden. De gemiddelde doorlooptijd van deze dossiers is drie weken. Ook zijn bewoners die kiezen voor een vaste vergoeding tevreden en beoordelen de afhandeling van hun dossier met een 8,2. De regionale overheden adviseren om ook voor de complexe aanvragen een eenvoudige behandeling te bieden, vergelijkbaar met de vaste vergoeding. Hierbij moet IMG balanceren tussen snelheid en maatwerk dat nodig kan zijn om een complex dossier op te lossen. Deze afweging tussen juridische deugdelijkheid en ruimhartigheid, is een uitdaging die ook in het komende gasjaar continue balanceren vereist. Hoewel de bewoners IMG gemiddeld een ruime voldoende geven voor de schadeafhandeling, ben ik mij ervan bewust dat niet iedereen tevreden is met de dienstverlening door IMG.

De gemeente Westerkwartier geeft aan dat de wijziging van het beoordelingskader van IMG sinds mei 2021 tot veel vragen en zorgen leidt en daarmee tot een ondermijning van het vertrouwen in het schadeafhandelingsproces en draagvlak voor mijnbouwactiviteiten in de regio. Ik begrijp dat veranderingen de werkwijze van IMG gevolgen kunnen hebben voor het vertrouwen van de inwoners die met schadeafhandeling te maken hebben. Het is aan IMG om van tijd tot tijd de werkwijze te optimaliseren op basis van de laatste (wetenschappelijke) inzichten. Ik vind het belangrijk dat veranderingen in de werkwijze goed uitlegbaar zijn. Ik heb daarom bij mijn aantreden toegezegd de Tweede Kamer voor de zomer van 2022 te informeren over onuitlegbare verschillen.

Schadeafhandeling overige mijnbouwactiviteiten

Zoals gevraagd door de gemeenten Westerkwartier en Noordenveld zal ik mijn verantwoordelijkheden binnen het omgevingstraject rondom UGS Grijpskerk en UGS Norg - dat onder regie staat van een onafhankelijk procesbegeleider met ook een belangrijke rol voor gemeenten - voortvarend oppakken.

Daarnaast ben ik gestart met het wetwijzigingstraject om het bewijsvermoeden ook van toepassing te verklaren op UGS Grijpskerk. Met deze wetwijziging wordt IMG verantwoordelijk voor de schadeafhandeling van UGS Grijpskerk. Hierbij

maak ik de kanttekening dat ook met de toepassing van het bewijsvermoeden er schademeldingen zullen zijn in het gebied die worden afgewezen. Als een schade een andere oorzaak heeft dan de gaswinning, is het bewijsvermoeden weerlegd. Ik heb IMG en de Commissie Mijnbouwschade (hierna: CM) gevraagd om de voorbereidingen te treffen.

DGKE-PDG / 22170064

Het wettelijk bewijsvermoeden dat geldt voor schade door bodembeweging als gevolg uit het Groningenveld en UGS Norg, en in de toekomst voor UGS Grijpskerk, kan niet zomaar daarbuiten worden toegepast. Het wettelijk bewijsvermoeden is een vergaande afwijking van het uitgangspunt in het bewijsrecht dat degene die iets stelt, dat ook moet bewijzen. Zo'n afwijking vergt een voldoende rechtvaardiging. Voor schade door bodembeweging als gevolg van gaswinning uit het Groningenveld, UGS Norg en UGS Grijpskerk is er sprake van een dergelijke voldoende rechtvaardiging. Voor de overige gasvelden en opslagen niet, daarvoor verschilt het schadebeeld dat wordt veroorzaakt dat wordt veroorzaakt door bodembeweging als gevolg van mijnbouw in de rest van het land te zeer van dat in Groningen.

Dit laat onverlet dat gedupeerden met schade door gas-, olie of zoutwinning ontzorgd moeten worden. Als gasvelden en -opslagen binnen het effectgebied van IMG liggen, is er overlap en daarom hebben IMG en CM van hun werkwijze elkaar afgestemd. Als blijkt dat de schade niet het gevolg is van het Groningenveld of UGS Norg, maar mogelijk wel van kleine velden, dan kan CM onderzoek doen naar de oorzaak en omvang van de schade. Mocht de schade het gevolg zijn van meerdere (mijnbouw)activiteiten, dan zal CM in haar advies duiden welk deel van de schade toe te rekenen is aan welk mijnbouwbedrijf. Een algemene garantstelling voor schade van de overheid, zoals de Mijnraad voorstelt, is om die reden niet nodig. IMG en CM hebben daarnaast afspraken gemaakt over het delen van kennis, gegevensuitwisseling en communicatie met bewoners. De Tweede Kamer heeft een motie aangenomen⁴⁹ die oproept een gesprek te organiseren tussen CM en IMG om de samenwerking te bespreken en de één-loketgedachte ook tussen de organisaties uit te werken. Hier wordt momenteel invulling aangegeven, de regio en ik zal de Tweede Kamer over de voortgang informeren.

5.6.3 Sociale veiligheid, gezondheid en maatschappelijke onrust

5.6.3.1 Inleiding

Zoals ook is beschreven in eerdere vaststellingsbesluiten, is onderzocht of de gaswinning in Groningen negatieve effecten kan hebben op de gezondheid van bewoners. Onderzoek vanuit onder meer de Rijksuniversiteit Groningen (Gronings Perspectief) geeft niet alleen een beeld van de symptomen en de mogelijke gevolgen, maar ook van de oorzaken en biedt daarmee een aanknopingspunt voor acties om dit specifieke negatieve effect te verminderen. Het onderzoek loopt al sinds 2016 en laat zien dat meer dan 10.000 inwoners door de gaswinning negatieve gevolgen voor gezondheid en welzijn ondervinden. Eind 2020 is besloten het onderzoek van het Gronings Perspectief te verlengen waardoor ook in de toekomst de situatie in het aardbevingsgebied kan worden gevolgd.

⁴⁹ Motie van het lid Segers Kamerstukken II 2020/21, 33529, nr. 1018.

Uit de meest recente studie over de sociale impact van gaswinning in Groningen van Gronings Perspectief (januari 2022) blijkt dat het vertrouwen in maatregelen en instanties lager is geworden ten opzichte van eerdere jaren.⁵⁰ De meest recente metingen laten – na een eerdere stijging- voor 2021 een sterke daling zien in gezondheid voor respondenten met enkel- en meervoudige schade. Deze dalingen vallen niet te wijten aan de aardbevingen rondom de metingen. De veiligheids- en risicopercepties vertonen deze daling niet. Rondom de aardbeving nabij Garrelsweer op 16 oktober 2021 met een magnitude van 3,2 op de schaal van Richter is wel een daling in veiligheid en een stijging van risicopercepties zichtbaar. Het vertrouwen in de Rijksoverheid is bij alle groepen sterk gedaald ten opzichte van eerdere metingen. Vooral de groep met meervoudige schade scoort aanzienlijk lager op; gezondheid, veiligheid, vertrouwen in instanties en hoger op risicopercepties dan bewoners zonder schade.

Vertrouwen

Het vertrouwen in de instanties in Groningen is volgens verschillende onderzoeken naar de sociale impact van de gaswinning in Groningen van de Rijksuniversiteit Groningen laag. Dit wantrouwen is het sterkst bij bewoners met meervoudige schade aan hun woning, door de onmacht die zij voelen en het gebrek aan toekomstperspectief. Concrete problemen, zoals de afhandeling van schade of de vertraging in de versterkingsopgave, worden in de ogen van veel bewoners niet aangepakt. Uit de metingen van april en oktober 2021 van Gronings Perspectief komt naar voren dat het vertrouwen in NCG en IMG in april 2021 licht is gestegen maar in oktober weer is gedaald, zowel voor mensen met enkel- en meervoudige schade. Het is opvallend dat mensen die slechts één keer schade hebben gemeld het hoogste vertrouwen in IMG hebben.

In november 2021 heeft ook de Nationale Ombudsman in zijn advies "Verscheurd Vertrouwen" aan het nieuwe kabinet het herstel van vertrouwen voorop gezet.⁵¹ In het coalitieakkoord onderkent het kabinet dit en stelt dat "een forse inspanning nodig is om het vertrouwen van de Groningers te herstellen. Daartoe wordt bewoners en ondernemers van het aardbevingsgebied in samenspraak met de regio spoedig perspectief geboden, uitgaande van wat uitvoeringstechnisch realistisch is. Indien nodig wordt hiervoor extra geld beschikbaar gesteld"⁵²

Factoren die leiden tot gezondheidsproblemen

Verschiedene factoren kunnen gezondheidsproblemen tot gevolg hebben. De gevolgen van de gaswinning kunnen bijvoorbeeld leiden tot stress en veroorzaken volgens de onderzoekers van Gronings Perspectief een lagere ervaren gezondheid. Onderzoekers noemen als voornaamste oorzaken van de gezondheidsklachten:

- schade (met name meervoudige schade), zowel de fysieke aanwezigheid van schade als de spanning die dit met zich meebrengt;
- financiële zorgen over de waarde en verkoopbaarheid van het huis;
- onzekerheid over de versterking; en
- lange en stroperige schade- en versterkingsprocessen.

⁵⁰ De psychosociale impact van schade en versterking, stand van zaken 2021, Gronings Perspectief, januari 2022.

⁵¹ Verscheurd Vertrouwen, Nationale Ombudsman, 2021.

⁵² Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst, coalitieakkoord, 2021-2025, VVD, D66, CDA en ChristenUnie.

In februari 2022 heeft de Tweede Kamer middels de motie Boulakjar het kabinet opgeroepen te komen met een plan van aanpak voor de mentale problemen van kinderen in het aardbevingsgebied.⁵³ Aandacht voor de mentale schade die ook kinderen direct en indirect ondervinden is er al langer. De Kinderombudsman heeft hiervoor in het 2017 verschenen rapport aandacht gevraagd en ook Gronings Perspectief heeft de situatie van kinderen in het aardbevingsgebied onderzocht. Uit deze rapporten komt naar voren dat de positie van kinderen en jongeren, vooral als er sprake is van meervoudige problematiek in een gezin, kwetsbaarder kan worden als zij te maken hebben met aardbevingen en schade. Ook laat het rapport zien dat kinderen en jongeren zich weliswaar aanpassen aan de veranderende omstandigheden in het Groningse gaswinningsgebied, maar dat er in sommige gevallen ook gedrags- en concentratieproblemen kunnen ontstaan, angst voor aardbevingen en onveiligheidsgevoel door spanningen in het gezin.

5.6.3.2 Maatregelen voor het beperken van de impact op sociale veiligheid, gezondheid en maatschappelijke onrust

Perspectief

De mensen in Groningen verdienen niet alleen dat de gevolgen van de gaswinning op worden opgelost, maar hebben ook recht op nieuw perspectief. Met dit doel is in 2018 het Nationaal Programma Groningen (hierna: NPG) van start gegaan. Het NPG loopt tot 2030 en is een samenwerkingsverband van het Rijk, de provincie en de aardbevingsgemeenten. De inzet is om de welvaart in de regio te vergroten. Het Rijk heeft hiervoor destijds 1,15 miljard euro beschikbaar gesteld. Dit programma is gericht op de leefbaarheid, de sociale samenhang en dorps- en wijkvernieuwing. Ook staat de energietransitie en het aanjagen en stimuleren van regionale economische ontwikkeling centraal. In januari 2022 is een nieuwe, onafhankelijke voorzitter, de heer Remkes, aangetreden. Een deel van de toegezegde projecten moet overigens nog tot uitvoering komen. Het Toukomstprogramma, waar in totaal 100 miljoen euro voor gereserveerd is, en dat is gebaseerd op ideeën van "gewone" Groningers, komt langzaam maar zeker van de grond.

In aanvulling op het NPG, hebben het Rijk en de regio begin 2021 de Toekomstagenda Groningen ondertekend.⁵⁴ Hiermee zijn het Rijk en de regio een meerjarige samenwerking aangegaan op onderwerpen zoals woningbouw, energietransitie en regionale economie. Het doel van deze samenwerking is om middelen, expertise en netwerken te bundelen. Daarbij kan worden gedacht aan de regiodeals, het volkshuisvestingsfonds, middelen voor gasvrije wijken of stimuleringsmiddelen voor de waterstofeconomie. Daarmee zijn de Toekomstagenda en het NPG complementair aan elkaar en kunnen elkaar versterken. Halfjaarlijks vindt voortgangsoverleg plaats tussen de regio en het kabinet om de Toekomstagenda te bestendigen en te actualiseren. Tot slot moet ook de aanwijzing van Groningen als NOVI-gebied (inmiddels NOVEX-gebied) bijdragen aan het verbeteren van het perspectief van de regio.

⁵³ Kamerstukken II 2021/22, 33520, nr. 971.

⁵⁴ Kamerstukken II 2020/21, 33529, nr. 843.

Aanvullende maatregelen

In het kader van sociale veiligheid, gezondheid en maatschappelijke ontvruchting worden aanvullende mitigerende maatregelen genomen. Deze maatregelen staan deels op zichzelf en komen deels tot uiting in het bieden van perspectief voor de toekomst. Een uitgebreide opsomming van wat zoal op dit terrein is gefinancierd, is opgesomd in het vaststellingsbesluit Groningen 2021-2022.

Additioneel hieraan is onlangs extra budget beschikbaar gesteld aan Geestelijke Verzorging Aardbevingsgebied (hierna: GVA). Dit stap is gezet, nadat uit een pilot in de gemeente Hogeland is gebleken dat het werk van GVA een nuttig aanvulling vormt op het werk van de aardbevingscoaches, maar dat gemeenten niet over voldoende middelen beschikken om het werk van GVA te subsidiëren. Het gaat in totaal om een bedrag van 2,4 miljoen euro voor de periode 2022-2026.

Kinderen

Er zijn in de regio al veel verschillende initiatieven ontplooid naar aanleiding van de rapporten van de Kinderombudsman en Gronings Perspectief. Zo zijn scholen met voorrang aardbevingsbestendig gemaakt, is door de Veiligheidsregio een lespakket voor scholen ontwikkeld, besteedt de GGD aandacht aan de aardbevingsproblematiek in de reguliere voortgangsgesprekken met ouders, hebben de aardbevingscoaches die in de gemeenten opereren speciale aandacht voor kinderen en jongeren in het gezin en is in een aantal gemeenten via het theaterproject "Mijn thuis, mijn verhaal" gewerkt aan het bespreekbaar maken van de problemen. Ik zie momenteel welke verdere investeringen nog nodig en effectief zijn. Ik ga hiertoe eerst in gesprek met kinderen, hun ouders en jongeren zelf.⁵⁵

Maatschappelijke onrust

Een week na mijn aantreden in januari namen duizenden mensen in Groningen deel aan een fakkeloptocht door de binnenstad. Zij gaven op indrukwekkende wijze blijk van hun boosheid en ook van hun veerkracht en onverzettelijkheid. Belangrijke aanleiding was zowel het beschikbare budget als de uitvoering van de populaire woningverbeteringssubsidie van 10.000 euro. Deze leidde tot grote onvrede onder inwoners van Groningen. Het nieuwe kabinet heeft daarom direct 250 miljoen euro extra beschikbaar gesteld zodat alle inwoners van Groningen die in aanmerking komen voor de subsidie, deze kunnen aanvragen.

Mensen die in het aardbevingsgebied wonen, hebben te lang het gevoel gehad niet gehoord te worden. Vervolgens hebben zij te lang in onzekerheid geleefd. En ondanks de goede bedoelingen en inzet van velen, leek de overheid te vaak niet naast, maar tegenover hen te staan. Dat moet anders. Bij de ambitie om het beter te doen, hoort daarom nadrukkelijk ook de opdracht aan de overheid zelf om het beleid en de uitvoering van het beleid te verbeteren. Bewoners hebben geen behoefte aan nieuwe regels of systemen, maar vooral aan een overheid die resultaten levert. Dat betekent: meer oog voor de menselijke maat, meer snelheid in de uitvoering en betere communicatie, ook over de keuzes die het kabinet maakt en de dilemma's die daarbij spelen. Het is mijn overtuiging dat alleen een overheid die naast bewoners staat én concrete resultaten levert het vertrouwen

⁵⁵ Kamerstukken II 2021/22, 33529, nr. 1030.

van mensen kan terugwinnen. Daarvoor moet met de blik van uitlegbaarheid en ruimhartigheid naar de uitvoering van regels worden gekeken. Het omgaan met het spanningsveld tussen snelheid en maatwerk, en tussen juridische deugdelijkheid en menselijkheid en ruimhartigheid, is een uitdaging die continu balanceren vereist. Het speelt zowel bij de schadeafhandeling als bij de versterking. Het van groot belang dat de uitkomsten van regelingen en procedures uitlegbaar, verdedigbaar en verklaarbaar zijn. Ik zal de Tweede Kamer daarom voor de zomer informeren welke mogelijkheden het kabinet ziet om onuitlegbare verschillen zoveel mogelijk te beperken.

5.6.3.3 Adviezen sociale veiligheid, gezondheid en maatschappelijke onrust

Advies Veiligheidsregio Groningen 12 mei 2022

De Veiligheidsregio Groningen vraagt in de begeleidende brief bij haar advies aandacht voor de blijvende maatschappelijke impact van de aardbevingen, schadeafhandeling en versterkingsoperatie. Tevens benadrukt de Veiligheidsregio het belang van aandacht voor kwetsbare groepen en kinderen in het aardbevingsgebied.

Advies Mijnraad 10 juni 2022

De Mijnraad beveelt aan om voor het gezondheidsrisico normen en mitigerende maatregelen te definiëren.

5.6.3.4 Beoordeling

In paragraaf 5.6.3.2 heb ik opgesomd welke maatregelen ik neem om de regio perspectief te bieden en het vertrouwen van de inwoners van Groningen in de overheid terug te winnen. Ook de situatie van kwetsbare personen en kinderen gaat mij aan het hart. Ik span me daarom in om ook hun situatie te verbeteren. Het voortzetten en verhogen van de subsidie voor GVA tot en met 2026 geeft hiervan blijk, net als mijn reactie op de motie Boulakjar.⁵⁶

Zoals toegelicht in paragraaf 5.6.3.1 worden gezondheidsrisico's van de gaswinning sinds 2016 consequent gemonitord door onder meer de Rijksuniversiteit Groningen. De onderzoeken worden ook in de komende jaren voortgezet. De uitkomsten van de onderzoeken gebruik ik om beleid op te stellen om gezondheidsrisico's te mitigeren. Dit heb ik beschreven in paragraaf 5.6.3.2. Hiermee worden de gezondheidsrisico's op concrete wijze opgepakt en acht ik het niet nodig om normen te definiëren.

5.7 Maatschappelijke ontwrichting door afsluiting eindafnemers (criterium f)

5.7.1 Inleiding

In paragraaf 5.3 heb ik beschreven welk niveau van winning nodig is om de leveringszekerheid van laagcalorische gasafnemers te borgen. In deze paragraaf geef ik het belang aan van het rekening houden met leveringszekerheid door het risico op maatschappelijke ontwrichting door afsluiting van eindafnemer van

⁵⁶ Kamerstukken II 2021/22, 33529, nr. 1030.

laagcalorisch gas te omschrijven. Dit risico wordt gedefinieerd als de kans dat eindafnemers van laagcalorisch gas moeten worden afgesloten als er minder laagcalorisch gas wordt gewonnen dan nodig is voor de leveringszekerheid en de maatschappelijke effecten daarvan.

Eerst ga ik in op de algemene gevolgen van het afsluiten van eindafnemers van laagcalorisch gas. Daarna beschrijf ik de kans op en de specifieke gevolgen van de situatie dat de toegestane omvang van de winning uiteindelijk lager uitvalt dan benodigd voor de leveringszekerheid en vervolgens datzelfde voor de situatie er onvoldoende back-up capaciteit beschikbaar blijkt te zijn.

5.7.2 Algemene gevolgen afsluiten eindafnemers

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 dien ik bij de vaststelling van het veiligheidsbelang en het maatschappelijk belang dat is verbonden aan het kunnen voorzien van eindafnemers van laagcalorisch gas een onderscheid te maken tussen de volgende categorieën eindafnemers: a) huishoudens, b) volksgezondheid, c) openbare orde en veiligheid, d) kritische processen in industrie, nuts- en basisvoorzieningen, en f) overige industrie, openbare gebouwen, bedrijven.

In het geval van een tijdelijke ernstige verstoring van de gasvoorziening en er moet worden overgegaan tot het afsluiten van eindafnemers, dan gebeurt dat volgens de maatregelenladder die is opgenomen in het Bescherm- en Herstelplan Gas (hierna: BH-G).⁵⁷ Dit vastgestelde noodplan is opgesteld in het kader van de Verordening (EU) nr. 2017/1938 van het Europese Parlement en de Raad van 25 oktober 2017 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid en houdende intrekking van Verordening (EU) nr. 994/2010. Deze verordening schrijft voor dat prioriteit moet worden gegeven aan de levering van gas aan zogenoemde beschermde afnemers, te weten huishoudens en essentiële sociale diensten, zoals zorginstellingen, en door hen als laatste af te schakelen. Daarbij moet ook rekening worden gehouden met de gasvraag van beschermde afnemers in lidstaten waarmee het Nederlandse gassysteem, al dan niet via een derde land, direct is verbonden. In lijn hiermee is het BH-G erop gericht om beschermde afnemers zo lang mogelijk van gas te voorzien en het functioneren van het gassysteem in zijn geheel zo goed en zo lang mogelijk te waarborgen.

Bij inwerkingstelling van het BH-G zullen allereerst maatregelen worden geactiveerd waarmee de vraag naar gas kan worden beperkt, zoals het oproepen tot de vermindering van aardgasverbruik. Indien dit niet voldoende is, zal het afsluiten van afnemers moeten plaatsvinden tot een niveau waarop de resterende vraag naar gas kleiner of gelijk is aan de nog beschikbare hoeveelheden gas. Daarbij geldt voor Nederland de navolgende prioriteitsvolgorde waarbij nummer 1 de hoogste prioriteit op gaslevering heeft:

1. huishoudens;
2. volksgezondheid;
3. openbare orde en veiligheid;

⁵⁷ Kamerstukken II 2019/20, 29023, nr. 252.

4. kritische processen in industrie, nuts- en basisvoorzieningen;
5. overige industrie, openbare gebouwen, bedrijven.

DGKE-PDG / 22170064

Indien wordt besloten tot het voor langere tijd afschakelen van (delen van) het gasnet dan zijn er in algemene zin de volgende gevolgen te onderscheiden:

- Faillissement en werkeloosheid: Veel bedrijven (industrie, gastuinbouw, etc.) zijn afhankelijk van levering van gas voor (delen van) hun productieproces. Het veilig terugschakelen kan enkele uren tot dagen duren. Indien zij langere tijd geen gas meer krijgen, dan zijn er maatschappelijke, keten en/of economische gevolgen. Zo kan het voortbestaan van bedrijven direct worden bedreigd. Dit heeft ook gevolgen voor de werkgelegenheid bij afgeschakelde bedrijven en de toeleveranciers en afnemers van deze bedrijven. Dit brengt grote onzekerheid met zich mee voor getroffen huishoudens.
- Het ontstaan van tekorten: Het afschakelen van bedrijven kan ervoor zorgen dat de voedingssector in Nederland volledig wordt stilgelegd met directe gevolgen voor veeteelt, land- en tuinbouw. Daarnaast valt de papier- en verpakkingindustrie stil alsmede de toelevering van rubber- en kunststoffen, bouwmaterialen en basismetaleen vanuit Nederland. De behoefte aan import en export (overschotten voedingssector) kan dan dusdanig sterk toenemen dat het de bestaande import- en export infrastructuur kan overstijgen. Naar verwachtingen ontstaan er dan tekorten, ook van goederen die in het buitenland te verkrijgen zijn.
- Veiligheidsrisico's: Het gasnet wordt drukloos wanneer er geen gas door stroomt. Een drukloos net kan verschuiven waardoor barsten of scheuren in de buizen kunnen ontstaan. Ook kunnen er vervuilende stoffen door drukloze buizen naar binnen dringen. Dit tast de veiligheid van het gasnet aan. Om de veiligheid van het net op peil te kunnen houden bij het opnieuw op druk brengen moet door de netbeheerder een bijzonder arbeidsintensief en kostbaar proces worden doorlopen.
- Gezondheidsrisico's: Het merendeel van de huishoudens, maar ook instellingen als ziekenhuizen en verpleeghuizen, zijn afhankelijk van de gasvoorziening voor klimaat en comfort. Mocht de gaswinning zodanig (moeten) worden verlaagd dat ook zij geen gas meer krijgen, dan betekent dat zij zonder verwarming komen te zitten en niet meer kunnen koken. Dat brengt risico's met zich mee voor de (volks)gezondheid en kan er toe leiden dat gebieden mogelijk onleefbaar worden of door de inzet van alternatieve warmte- of kookbronnen er risico's op brand en koolmonoxide ontstaan waardoor de veiligheid in die gebieden niet meer is te garanderen.
- Energiearmoede: Zoals nu met de geopolitieke spanningen door de oorlog in Oekraïne en de daardoor stijgende gasprijzen blijkt, kan de dreiging van een onderbreking van gas reeds ontwrichtend werken voor alle categorieën eindafnemers. Door de gestegen gasprijzen is de toegang tot gas niet meer gelijk, omdat eindafnemers een variërende koopkracht hebben. Sommige bedrijven kiezen ervoor hun productie te verlagen. Dit heeft economische gevolgen, maar kan ook leiden tot maatschappelijke gevolgen doordat bedrijven zich gedwongen zien personeel te ontslaan. Sommige huishoudens reageren op de hoge gasprijzen door minder gas te

verbruiken, wat nadelige gevolgen heeft voor hun comfort en mogelijk gezondheid. Ondanks dat voor deze kwetsbare huishoudens aanvullend beleid is, is dit niet voldoende om alle gevolgen te ondervangen.

Deze algemene gevolgen gelden niet alleen voor Nederland maar ook voor de ons omringende landen die voor hun gaslevering (mede) afhankelijk zijn van Nederland.

5.7.3 Gevolgen winningsniveau lager dan benodigd volume voor leveringszekerheid

Indien ik de hoogte van de gaswinning volumematisch lager vaststel dan nodig voor de leveringszekerheid, dan ontstaat er per definitie een fysiek tekort aan laagcalorisch gas. Volgens de raming van GTS is er 1,7 miljard Nm³ gaswinning uit het Groningenveld nodig om afnemers van laagcalorisch gas te kunnen voorzien. Dit is gelijk aan ruim 4% van de totale laagcalorische gas markt, die in een qua temperatuur gemiddeld jaar circa 39 miljard Nm³ bedraagt. Afgaande op de in paragraaf 5.7.2 beschreven prioritering van eindafnemers heeft het lager vaststellen van het winningsniveau dan benodigd voor de leveringszekerheid in eerste instantie met name een directe impact op een deel van afnemers in de categorie overige industrie, openbare gebouwen en bedrijven. Voor de overige categorieën worden geen directe gevolgen verwacht.

5.7.4 Gevolgen onvoldoende back-up capaciteit beschikbaar

Indien ik ertoe besluit om minder productiecapaciteit beschikbaar te houden dan geraamd, dan kunnen er momenten met een acuut fysiek tekort aan laagcalorisch gas ontstaan. Volgens de raming van GTS moet het Groningenveld beschikbaar zijn als back-up met een capaciteit van minstens 2,7 miljoen m³ per uur om te kunnen voldoen aan Europese normering voor leveringszekerheid. De leveringszekerheid kan dan gegarandeerd worden bij extreme kou en gelijktijdige uitval van de grootste bron voor laagcalorisch gas. Om deze capaciteit te kunnen garanderen moeten er in de winter zeven productielocaties op de waakvlam staan. Door minder of geen productielocaties operationeel te houden kan er niet worden gegarandeerd dat indien er een (aanvullend) beroep op het Groningenveld wordt gedaan het gevraagde gas kan worden geproduceerd en dat het geproduceerde gas de juiste kwaliteit heeft. Dit zou leiden tot een acuut fysiek tekort aan laagcalorisch gas met gevolgen voor circa een zevende⁵⁸ van de eindafnemers die in paragraaf 5.7.2 omschreven zijn.

In de zomerperiode is het minder waarschijnlijk dat er capaciteitstekorten optreden. Indien het toch voorkomt, kan dit tekort tijdelijk worden ondervangen door de injectie van laagcalorisch gas in de beringen te stoppen waardoor laagcalorisch gas beschikbaar komt. Deze maatregel zou slechts kortstondig kunnen worden toegepast, omdat de gasopslagen anders onvoldoende worden gevuld om de leveringszekerheid in het opvolgende gasjaar te kunnen borgen. In de winterperiode worden gasopslagen per definitie niet gevuld en zou dus direct over moeten worden gegaan op de maatregelen uit het BH-G met de gevolgen voor de maatschappij zoals hiervoor beschreven in paragraaf 5.7.2.

⁵⁸ Uitgaande van een totale capaciteitsvraag van 18 miljoen Nm³ per uur bij extreme kou.

Naast het feit dat er voldoende productiecapaciteit beschikbaar gehouden wordt om alle afnemers op het juiste moment van de dag te kunnen voorzien in gas van de juiste kwaliteit bij extreme kou en uitval van bronnen, spelen er in het gasjaar 2022-2023 aanvullende risico's mee.

Ten eerste bestaat er een risico dat de nieuwe stikstofinstallatie in Zuidbroek onvoldoende functioneert. Er kunnen zich in de periode van het eerste gebruik storingen voordoen. GTS raamt de benodigde capaciteit uit het Groningenveld in geval de nog in gebruik te nemen stikstofinstallatie in Zuidbroek niet beschikbaar is op ruim 4 miljoen m³ per uur. Alhoewel de kans dat zich tegelijkertijd storingen voordoen terwijl er sprake is van extreme kou weliswaar klein is, kan een fysiek tekort in een dergelijke situatie gevolgen hebben voor tot wel een kwart⁵⁹ van de eindafnemers die in paragraaf 5.7.2 omschreven zijn.

Ten tweede bestaat door de geopolitieke spanningen door de oorlog in Oekraïne een risico op onderbrekingen in de aanvoer van hoogcalorisch gas. In eerste instantie wordt een dergelijke onderbreking opgevangen door het BH-G in te schakelen. Echter, omdat hoogcalorisch gas in stikstofinstallaties wordt omgezet naar laagcalorisch gas, leidt een tekort aan hoogcalorisch gas tot een lagere beschikbaarheid van geconverteerd gas. Daardoor kan het als ultimatum remedium noodzakelijk zijn om extra Groningengas te produceren om beschermde eindafnemers van laagcalorisch gas te kunnen voorzien van gas. Als hiervoor onvoldoende capaciteit beschikbaar is, wordt het noodzakelijk om eindafnemers af te sluiten met grote gevolgen voor alle categorieën eindafnemers. Ik heb GTS daarom gevraagd om de scenario's voor onderbrekingen in de aanvoer van hoogcalorisch gas in beeld te brengen en een inschatting te maken van de benodigde capaciteit. Dit betrek ik in het definitieve besluit.

5.7.5 Conclusie

Eindafnemers van laagcalorische gas worden in steeds grotere mate beleverd met laagcalorisch gas dat is gemaakt door stikstof aan hoogcalorisch gas toe te voegen. Hierdoor zijn laagcalorische gasafnemers zijn steeds minder afhankelijk van het Groningenveld. Ook is de vraag naar laagcalorisch gas de afgelopen jaren sterk afgebouwd. Dit alles tezamen heeft als gevolg dat de maatschappelijk ontwrichtende werking van het niet inzetten van het Groningenveld voor laagcalorische gasafnemers kleiner is geworden ten opzichte van voorgaande gasjaren. Voor het gasjaar 2022-2023 is er 1,7 miljard Nm³ gas uit het Groningenveld nodig en is het Groningenveld een belangrijk reservemiddel. Het niet toestaan van deze inzet kan leiden tot het afsluiten van een deel van de laagcalorische gasafnemers en (indirect) een omvangrijk verlies aan productie en werkgelegenheid veroorzaken. Ook zijn er risico's voor de veiligheid en gezondheid van alle inwoners van Nederland. Dit vind ik onacceptabel. Ook brengen de ingebruikname van de stikstofinstallatie in Zuidbroek en de oorlog in Oekraïne onzekerheden met zich mee. De tekorten die hierdoor kunnen ontstaan zijn omvangrijk. Ik concludeer daarom dat het risico op maatschappelijke

⁵⁹ Uitgaande van een totale capaciteitsvraag van 18 miljoen Nm³ per uur bij extreme kou.

ontwrichting als gevolg van het afsluiten van eindgebruikers te groot is indien
wordt afgezien van de in dit besluit vastgestelde productie uit het Groningenveld.

DGKE-PDG / 22170064

6 Afweging

In dit hoofdstuk wordt, met inachtneming van alle hiervoor besproken belangen, adviezen, onderwerpen en relevante ontwikkelingen, op totaalniveau een afweging gemaakt die ten grondslag ligt aan de definitieve operationele strategie en het toegestane winningsniveau voor het gasjaar 2022-2023, zoals vastgelegd in hoofdstuk 7.

Vanwege de grote maatschappelijke gevolgen heeft het kabinet in 2018 besloten dat de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk wordt beëindigd. Dat is volgens het kabinet de beste manier om de veiligheid in Groningen op korte termijn te verbeteren en op langere termijn te garanderen.

Tegelijkertijd is het Groningenveld de enige substantiële natuurlijke bron van laagcalorisch gas waarmee huishoudens en bedrijven in Nederland en in delen van Duitsland, België en Frankrijk worden beleverd. Deze eindafnemers zijn afhankelijk van laagcalorisch gas. Het kabinet heeft zich in de afgelopen jaren door het nemen van diverse maatregelen maximaal ingespannen om de vraag naar laagcalorisch gas te verminderen en het aanbod van laagcalorisch gas uit middelen anders dan het Groningenveld te vergroten. Daarbij gaat het vooral om de productie van laagcalorisch gas door stikstof toe te voegen aan hoogcalorisch gas, dat wordt gewonnen uit kleine velden in Nederland en uit het buitenland wordt geïmporteerd. Op deze manier heeft het kabinet de winning uit het Groningenveld begrensd tot het strikt noodzakelijke.

De hierboven genoemde maatregelen hebben ertoe geleid dat de winning sterk is afgebouwd en in het gasjaar 2022-2023, waar dit besluit op ziet, komt de winning in een nieuwe fase. Er zal nog maar beperkte winning zijn, namelijk alleen nog de winning die nodig is om productielocaties operationeel te houden. In uitzonderlijke situaties mag een beperkt aanvullend beroep op het Groningenveld worden gedaan. Winning uit het Groningenveld is dus in steeds mindere mate noodzakelijk om aan de vraag naar laagcalorisch gas te voldoen. Daar staat tegenover dat door de oorlog in Oekraïne de aanvoer van hoogcalorisch gas naar Europa, en ook naar Nederland, onzeker is geworden.

De afbouw van de winning heeft ertoe geleid dat de veiligheid in Groningen is verbeterd. Zoals bevestigd door het KNMI, is het aantal aardbevingen in frequentie en magnitude afgenomen, waardoor in toenemende mate aan de veiligheidsnorm wordt voldaan en lichtere versterkingsmaatregelen volstaan om adressen op norm te brengen. De operatie in Groningen om de meest kwetsbare gebouwen in het effectgebied te versterken verloopt echter niet snel genoeg. Daardoor zijn er nog altijd veiligheidsrisico's in Groningen. Daar komt bij dat een groot aantal inwoners lijdt onder stress, wat in sommige gevallen tot gezondheidsschade leidt en heeft geleid. De klachten van deze inwoners komen vooral voort uit onzekerheid over de versterkingsopgave, de wachttijden voor schadeafhandeling en lange bureaucratische procedures in het algemeen. Ook deze gezondheidsrisico's zijn onderdeel van de veiligheidsrisico's in Groningen. De conclusie, die SodM ook bevestigt, is dat nog altijd de veiligheid in Groningen onvoldoende is geborgd.

Ik blijft daarom inzetten op de zo spoedig mogelijke definitieve beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld. Dit jaar kan het Groningenveld nog niet worden gesloten, omdat de gaswinning die met het operationeel houden van productielocaties gepaard gaat volgens GTS nog nodig is. De stikstofinstallatie in Zuidbroek moet nog worden opgeleverd, volgens de huidige planning aan de start van het gasjaar 2022-2023. Zelfs als dit inderdaad wordt gerealiseerd is uitval door opstartproblemen niet ondenkbaar. Ten slotte zorgt de onzekere geopolitieke situatie ervoor dat als laatste redmiddel aanvullende inzet van het Groningenveld nodig kan blijken, als alle andere maatregelen die het kabinet treft onvoldoende zouden zijn of in zichzelf tot veiligheidsrisico's leiden. Daar komt bij dat zelfs de onmiddellijke beëindiging van de gaswinning de kans op aardbevingen wel kleiner maakt, maar op korte termijn niet uitsluit. Het huidige seismische risico wordt namelijk voornamelijk bepaald door de gaswinning in het verleden.

Concreet zie ik mij genoodzaakt om NAM vooralsnog niet toe te staan dat bij de aanvang van gasjaar 2022-2023 productielocaties uit gebruik worden genomen. Ik wil de huidige productiecapaciteit van het Groningenveld behouden zolang de volledige werking van de nog in gebruik te nemen stikstofinstallatie in Zuidbroek nog niet is bewezen. Ook vanwege de oorlog in Oekraïne en de daarmee gepaarde reële zorgen over de leveringszekerheid in Europa en Nederland vind ik het onverantwoord om nu tot een dergelijk besluit over te gaan. Daarvoor zijn de risico's voor de veiligheid en gezondheid van burgers te groot. Gaswinning beneden het niveau van leveringszekerheid vind ik maatschappelijk onverantwoord en disproportioneel ten opzichte van de veiligheidswinst. Vooralsnog ga ik er vanuit dat per 1 april 2023 zes productielocaties gesloten kunnen worden, maar gelet op de hiervoor beschreven onzekerheden maak ik mijn keuze definitief halverwege het gasjaar.

Ik blijf onverminderd inzetten op (verbetering en versnelling van) de schadeafhandeling en versterking, zoals in dit besluit uitgebreid is toegelicht. Voor de volledigheid wijs ik daarbij ook op het geïntegreerde pakket van maatregelen vanuit het Rijk gericht op de toekomst van Groningen, en meer specifiek op de leefbaarheid, sociale samenhang, energietransitie en regionale economische ontwikkeling.

Ten slotte geldt dat de onderhavige belangenafweging raakt aan de grondrechten van burgers, kinderen in het bijzonder, op grond van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), het Eerste Protocol van het EVRM (EP EVRM) en het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK). De door deze grondrechten beschermde belangen van de inwoners van Groningen zijn door mij in mijn afweging betrokken doordat ik de veiligheidsrisico's aan de hand van een concrete norm op aanvaardbaarheid heb beoordeeld en daarnaast door mijn beslissing om op zo kort mogelijke termijn tot een volledige beëindiging van de gaswinning in Groningen te komen, in combinatie met (voorzorgs)maatregelen om de omstandigheden en toekomst van bewoners op alle mogelijke manieren te verbeteren. De belangen van overige burgers, inclusief kinderen, in Nederland zijn betrokken doordat het winningsniveau niet wordt verlaagd onder het niveau van de leveringszekerheid. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft aangegeven dat

hoge eisen gesteld worden aan de motivering, zeker voor wat betreft het winningsniveau, omdat er mensenrechten in het geding kunnen zijn. Uit de uitspraken van 3 juli 2019⁶⁰, 15 juli 2020⁶¹ en 21 juli 2021⁶² volgt dat ik in de voorgaande besluiten over het winningsniveau aan deze motiveringseisen heb voldaan. Ook in dit besluit heb ik dezelfde manier de keuze voor een operationele strategie en de vaststelling van het winningsniveau zorgvuldig en uitgebreid gemotiveerd.

DGKE-PDG / 22170064

Ik stel daarom voor het gasjaar 2022-2023 een gasproductie vast van 2,8 miljard Nm³. Ik draag NAM op dit volume te winnen conform de operationele strategie als vastgelegd in hoofdstuk 7.

⁶⁰ ECLI:NL:RvS:2019:2217.

⁶¹ ECLI:NL:RvS:2020:1665.

⁶² ECLI:NL:RvS:2021:1609.

7 Besluit

Gelet op de raming van Gasunie Transport Services B.V. van 31 januari 2022, het voorstel voor een operationele strategie voor het gasjaar 2022-2023 van NAM van 6 april 2022, de hierover ontvangen adviezen en rapporten en gelet op artikel 52d van de Mijnbouwwet en de op basis daarvan door mij gemaakte afweging, neem ik het volgende besluit.

Besluit:

Artikel 1 (vaststelling)

1. NAM, als houder van de winningsvergunning Groningenveld, voert de winning van het Groningenveld voor het gasjaar 2022-2023 uit overeenkomstig de operationele strategie met inachtneming van het bepaalde in paragraaf 4.2 en paragraaf 4.5 en houdt zich daarbij aan de hiernavolgende regels.
2. De operationele strategie, zoals opgenomen in het voorstel van NAM van 6 april 2022, maakt deel uit van dit besluit.

Artikel 2 (totale gasproductie)

NAM wint een hoeveelheid gas uit het Groningenveld die nodig is voor de leveringszekerheid. Dit betekent voor het gasjaar 2022-2023 een gasproductie van 2,8 miljard Nm³.

Artikel 3 (productielocaties)

1. De volgende productielocaties binnen de clusters, zoals genoemd in artikel 1.3a.1 van de Mijnbouwregeling en zoals beschreven in paragraaf 4.2 en 4.5 maken vanaf 1 oktober 2022 tot en met 31 maart 2023 deel uit van de operationele strategie:
 - a. cluster Centraal-Oost: Amsweer, Schaapbulten en Oudeweg;
 - b. cluster Zuidwest: Kooipolder, Slochteren inclusief Froombosch, Spitsbergen, Tusschenklappen inclusief Sappemeer en Zuiderveen;
 - c. cluster Zuidoost: De Eeker, Scheemderzwaag en Zuiderpolder.
2. De volgende productielocaties binnen de clusters, zoals genoemd in artikel 1.3a.1 van de Mijnbouwregeling en zoals beschreven in paragraaf 4.2 en 4.5 maken vanaf 1 april 2023 deel uit van de operationele strategie:
 - a. cluster Zuidwest: Slochteren inclusief Froombosch en Spitsbergen;
 - b. cluster Zuidoost: De Eeker, Scheemderszwaag en Zuiderpolder.

Artikel 4 (incidentele verhoging GTS)

1. De gasproductie, bedoeld in artikel 2, kan worden verhoogd met ten hoogste 1,5 miljard Nm³, indien Gasunie Transport Services B.V. een verzoek doet of een aanwijzing of een instructie geeft als bedoeld in artikel 4.4.5, 4.4.6, respectievelijk 4.1.4.4, van de Transportcode LNB, omdat ten minste één van de volgende omstandigheden zich voordoet:
 - a. transportbeperkingen;
 - b. technische mankementen aan de installaties van Gasunie Transport Services B.V.;
 - c. onvoorziene ontwikkelingen in de samenstelling van het hoogcalorisch gas;
 - d. een noodsituatie zoals beschreven in artikel 4.1.4.1 van de Transportcode LNB, ten gevolge waarvan Gasunie Transport Services B.V. een instructie geeft

betreffende entrypuncten of exitpuncten van het landelijk gastransportnet, voor zover het nodig is om een daardoor ontstane onbalans gedurende zeer korte tijd op te vangen.

DGKE-PDG / 22170064

2. NAM administreert de van Gasunie Transport Services B.V. elektronisch ontvangen bevestiging van het verzoek of de aanwijzing of instructie, waaruit de omvang en het tijdstip van de extra gasproductie blijkt en administreert tevens de reden van de extra gasproductie en de wijze waarop hieraan gevolg is gegeven.
3. In het geval het eerste lid wordt toegepast, meldt NAM binnen een maand na afloop van het gasjaar 2022-2023 de reden en omvang van de verhoging van de gasproductie.