

Telefoon [REDACTED] (10)(2e)
 Onderwerp Reactie op analyse ijkmoment winningsbesluit

Minister van Economische Zaken
 de heer H.G.J. Kamp
 Postbus 20401
 2500 EK DEN HAAG

Datum	Bijlage(n)	Ons kenmerk
Uw brief van		
20 juli 2017	-	6499398
		Uw kenmerk

Geachte heer Kamp,

Bij brief van 20 februari 2017 heeft u ons geïnformeerd over de manier waarop u invulling wilt geven aan het zogeheten ijkmoment. Met dit ijkmoment beoogt u jaarlijks op 1 oktober na te gaan of nieuw verworven kennis of verandering van feiten en omstandigheden, gelet op de in artikel 36 van de Mijnbouwwet genoemde gronden, aanleiding geven om opnieuw te kijken naar het instemmingsbesluit. Ter consultatie heeft u ons per mail van 20 juli 2017 uw analyse gezonden ten behoeve van het eerste ijkmoment op 1 oktober 2017. Op basis van nieuw verworven kennis en de feiten en omstandigheden, die de basis vormen van deze analyse, ziet u op dit moment geen aanleiding om het wijzigingsbesluit van 24 mei 2017 te herzien of aanvullende maatregelen te nemen.

U heeft ons in uw mail van 20 juli 2017 in de gelegenheid gesteld om uiterlijk 1 september 2017 een reactie te geven. Onze reactie treft u in deze brief aan.

Analyse ter consultatie

In uw analyse geeft u aan dat het rapport van NAM van 20 december 2016 over bodemdaling en de reactie van SodM hierop geen aanleiding hebben gegeven om uw besluit van 30 september 2016 te herzien en ook niet betrokken zijn bij het wijzigingsbesluit van 24 mei 2017. Om die reden worden deze documenten nu ook niet meegenomen bij het ijkmoment. Dit staat haaks op de inhoud van uw brief van 20 februari 2017 waarin u aangeeft genoemde documenten wel mee te wegen bij het ijkmoment. Wij vinden dit ook zeer terecht omdat genoemde documenten nieuwe informatie betreffen die anders in geen enkel besluit wordt meegewogen. Om die reden gaan wij in onze reactie wel in op het rapport van NAM over de bodemdaling. Wij merken daarbij op dat als bijlage bij uw analyse is gevoegd de rapportage bodemdaling van NAM gedateerd op 15 december 2016 (revision 1), welke door ons is beoordeeld, in tegenstelling tot de door u genoemde versie gedateerd op 20 december 2016.

Volgvel 1

Wij constateren dat uw analyse ter consultatie nauwelijks een inhoudelijke analyse bevat van nieuw verworven kennis, feiten en omstandigheden. Uw analyse betreft onzes inziens meer een samenvatting van besluitvormingsmomenten en daaraan ten grondslag liggende documenten. Daarbij is de onderliggende informatie ook niet volledig. In uw brief van 20 februari 2017 heeft u aangegeven ook de kwartaalrapportages van de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) bij uw analyse te zullen betrekken. Deze zien wij echter niet terug bij de onderliggende documenten waardoor u in uw analyse de stand van zaken van de versterkingsopgave van de NCG niet meeweegt. Wij willen hierbij aantekenen dat de versterkingsopgave niet, zoals u in uw brief aan de Tweede kamer van 23 september 2016 schrijft, een tweede manier betreft om schade te voorkomen, maar één zijde van dezelfde medaille is samen met het beperken van de gasproductie om veiligheidsrisico's te beperken. Met andere woorden de versterkingsopgave draagt er zorg voor dat gebouwen dusdanig sterk worden gemaakt dat ze bij een zware aardbeving lang genoeg blijven staan om de bewoners de gelegenheid te geven veilig naar buiten te kunnen gaan. De dreiging uit de ondergrond vormt samen met de kwetsbaarheid aan de bovengrond het veiligheidsrisico. Het is dus niet het één of het ander, maar beide maatregelen gaan hand in hand en zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden als het gaat om effectief bijdragen aan het beperken van de veiligheidsrisico's. Aan de feiten en omstandigheden met betrekking tot de versterkingsopgave bent u zowel bij uw instemmingsbesluit als bij de wijziging daarop geheel voorbij gegaan. Wij concluderen dat ten behoeve van het ijkmoment de stand van zaken in het versterkingsprogramma, onder meer vastgelegd in de kwartaalrapportages van de NCG, essentiële en nieuwe informatie betreft. Bovendien blijven de maatschappelijke effecten, die van ongekende invloed zijn op de veiligheidsbeleving en het welzijn van inwoners in uw analyse ook volledig buiten beschouwing. Beide achten wij onterecht.

Winning naar beneden

Wij willen hierbij nogmaals benadrukken dat uw besluit om de winning vanaf 1 oktober 2017 met 10% te verminderen door ons als een stap in de goede richting wordt beschouwd. Uw besluit leidt echter nog steeds niet tot een veilig en verantwoord niveau van gaswinning; niet op korte termijn en niet op langere termijn.

Op 30 mei 2016 hebben wij u over de winning uit het Groningenveld geadviseerd om het voorzorgprincipe 'Better safe than sorry' te hanteren en voor de gasproductie tot een dalende lijn te beslissen met een perspectief op alternatieven. Dit is in onze zienswijze van 28 juli 2016, ons beroepschrift van 10 november 2016, in onze reactie van 2 mei 2017 op uw verweerschrift en in onze schriftelijke reacties van 10 mei 2017 op uw voorgenomen wijziging en van 21 juni 2017 op uw wijzigingsbesluit herhaald. De punten hierin benoemd blijven, ook na uw wijzigingsbesluit en uw analyse voor het ijkmoment, voor ons nog steeds overeind. Wij verwijzen u in het kader van het ijkmoment dan ook naar onze argumenten in deze documenten.

Samenvattend betekent dit dat wij ook bij dit ijkmoment voldoende redenen zien om over te gaan tot een verder dalende gaswinning.

Volgvel 2

Bodemdaling en berekening schademethodiek

Ondanks nieuwe berekeningen voor bodemdaling blijft een onzekerheidsmarge van 25% bestaan. Een constatering die in de verdere modelberekeningen van de NAM doorwerkt. De epistemische onzekerheden blijven dus onverminderd hoog. Wij zijn van mening dat u met deze onzekerheidsmarge rekening moet houden in uw besluitvorming over het winningsniveau.

In het plan van aanpak van de berekening schademethodiek lezen we dat NAM hierbij uitgaat van een terugkeerperiode van 95 jaar als “damage limitation requirement” (10% kans in 10 jaar). Wij zijn van mening dat, voorafgaand aan de berekeningen, u als minister over een dergelijke normering een uitspraak dient te doen, zodat het toetsingskader verder gebruikt kan worden voor de beoordeling van de berekeningen en de acceptatie van schade. Vanuit de Eurocode 8 wordt deze eis slechts geadviseerd en niet verplicht gesteld. Het is aan de nationale autoriteit om afhankelijk van de situatie invulling te geven of hieraan getoetst dient te worden. Gezien de bijzondere situatie in Groningen en de grote maatschappelijke impact die hiermee gepaard gaat vragen wij u nadrukkelijk om hierover een uitspraak te doen.

Wijzigingsbesluit en leveringszekerheid

In uw besluitvorming om het productieplafond per 1 oktober 2017 te verlagen tot een niveau van 21,6 miljard m³ per jaar heeft u het advies van Gasunie Transport Services (GTS) van 17 mei 2017 betrokken. GTS heeft in haar rapport vastgesteld dat in 50% van de afgelopen 31 jaren volstaan had kunnen worden met 21 miljard m³. Het rapport van GTS van 8 juni 2016, waarin deze systematiek ook werd toegepast, heeft in 2016 geleid tot een plafond van 24 miljard m³ in het instemmingsbesluit. Wij concluderen dat in het wijzigingsbesluit, waarin een plafond van 21,6 miljard m³ wordt voorgeschreven, de leveringszekerheid dus niet leidend was in uw afwegingen voor vaststelling van het winningsplafond. Het wijzigingsbesluit geeft geen inzicht in de afweging en is daarmee onvoldoende transparant en voor ons moeilijk te beoordelen. In uw analyse, die u ons ter consultatie voorlegt, worden leveringszekerheid in casu het rapport van GTS en de validatie daarop niet betrokken. Uit het validatierapport van DNV-GL over de brief van GTS blijkt dat het GTS-advies beknopt in omvang en diepgang is en blijkt duidelijk dat meer informatie leidt tot betere winningsniveaus. Deze informatie is beschikbaar maar is ons en blijkbaar u niet bekend, terwijl u de middelen tot uw beschikking heeft deze informatie te ontsluiten. Uw analyse zou de transparantie moeten dienen en de inhoudelijke analyse moeten bevatten waarom niet gekozen is voor een plafond dat aansluit bij het niveau van leveringszekerheid.

Meet- en regelprotocol

Het SodM geeft aan dat dit protocol een essentieel sturingselement is voor de beheersing van seismische risico's door een risico-gestuurde manier van produceren mogelijk te maken. Ze tekent daarbij op dat het niet het enige instrument is maar, mits effectief toegepast en samen met ander instrumenten, moet leiden tot een gestructureerde manier om risico's als gevolg van gasproductie in het Groningenveld

Volgvel 3

te beheersen. SodM geeft daarbij aan dat het seismologisch model van NAM moet worden verbeterd, zodanig dat productieniveaus en manier van opereren daadwerkelijk met de vereiste accuratesse kunnen worden gekoppeld aan risico's en daarmee aan veiligheidsnormen.

Wij stellen hierbij tevens de kanttekening dat risicobeheersing ten aanzien van de seismiciteit slechts zeer beperkt mogelijk is. De kans op een zware aardbeving (magnitude 4,5 tot 5,5) wordt door alle experts (NAM, KNMI en internationaal) nog immer als een reële optie gezien zoals wij onder andere uit de pga-kaarten met een waarschijnlijkheid van 0,2% per jaar kunnen opmaken. Wij moeten derhalve rekening houden met het feit dat een zware aardbeving van die aard nog steeds morgen kan plaatsvinden. Het 'hand-aan-de-kraan' principe kan wel werken bij een continu en langzaam proces zoals bodemdaling, maar heeft maar beperkte waarde bij het erratisch voorkomen van aardbevingen. Wij achten het daarom belangrijk dat de ontwikkelingen in het Groningenveld nauwgezet worden gevolgd en dat zoveel mogelijk gedaan wordt om de seismiciteit en de schade en veiligheidsrisico's die daarmee gepaard gaan, te beperken.

Het SodM schetst in haar advies een aantal kanttekeningen, waaronder het gegeven dat de voorgestelde grenswaarden van de signaalparameters slechts beknopt en versnipperd zijn onderbouwd. Zij formuleert daarover een aantal adviezen. Het is ons niet duidelijk wat u met deze adviezen voornemens bent te doen en dat roept een aantal vragen op.

Is of wordt het meet- en regelprotocol nu van toepassing of wacht SodM nog op de onderbouwing van NAM op de genoemde grenswaarden? Kunt u als minister nog tussentijds het protocol wijzigen of kan alleen het protocol op verzoek van NAM gewijzigd worden zoals wij in hoofdstuk 12 van het protocol lezen? De vraag die dit vervolgens bij ons oproept is in hoeverre u als minister überhaupt onze reactie op het meet- en regelprotocol nog kunt meewegen in uw besluitvorming, met andere woorden, in hoeverre kan onze reactie hierop nog leiden tot een wijziging van uw besluit?

Seismiciteit

Het rapport van SodM van 13 april 2017 geeft ons het beeld dat de seismiciteit nog niet beheerst kan worden. NAM heeft geen verband kunnen vinden tussen de winning en de seismiciteit. De beheermaatregelen die door NAM worden voorgesteld zijn naar het oordeel van SodM te beperkt of moeten nog worden uitgewerkt.

Eveneens stelt SodM zich de vraag in hoeverre de wetenschap op korte termijn in staat is om een bijdrage te leveren aan de beheersing van de risico's in het Groningenveld. Ook de in eerdere adviezen genoemde verwachtingen van SodM dat de seismiciteit mogelijk zou afnemen bij een vlakke winning van 24 miljard m³ vindt geen bevestiging in de recente bevingen in het Loppersumgebied. Al met al kunnen wij op grond van de bevindingen van SodM maar één conclusie trekken, namelijk dat de winning nog verder naar beneden moet voor de veiligheid van onze inwoners.

Volgvel 4

Versterkingsopgave

Wij constateren dat er een disbalans is tussen de ondergrondse en de bovengrondse maatregelen. In het wijzigingsbesluit constateert u dat de versterkingsopgave nog niet zo ver is gevorderd, dat mag worden aangenomen dat gedurende de looptijd van het instemmingsbesluit aan de veiligheidsnormen wordt voldaan. Inmiddels staat vast dat het onmogelijk is om ervoor te zorgen dat alle woningen en gebouwen binnen de 0,2g contour voor 2021 voldoen aan de veiligheidsnorm van 10^{-5} . Het is niet eens zeker of het lukt om alle woningen en gebouwen binnen de 0,2g contour in deze periode te inspecteren en te engineeren.

De huidige doorlooptijden van een engineeringadvies bedragen een half jaar tot een jaar per woning/gebouw. Dat betekent dat eigenaar-bewoners nu een halfjaar tot een jaar in onzekerheid zitten over hun veiligheidssituatie. In 2016 zijn 1467 woningen binnen de 1^e ronde inspectie- en versterkingsprogramma geïnspecteerd en 50 woningen binnen de pilot 'heft in eigen hand'. Uit de 1^e kwartaalrapportage 2017 (pag.11) van de NCG blijkt dat alle geïnspecteerde woningen versterkt moeten worden. De exacte omvang van de hele versterkingsopgave is nog niet bekend, maar zal naar verwachting aanzienlijk groter zijn dan bij aanvang de verwachting was.

Wij stellen dan ook dat er maar één mogelijkheid bestaat om meer evenwicht te creëren en de veiligheidsrisico's en schade te beperken, namelijk door de gasproductie nog verder te verminderen.

Slotconclusie

In tegenstelling tot hetgeen u concludeert in uw analyse zijn wij van mening dat de documenten die u, conform uw brief van 20 februari 2017 in uw afweging bij het eerste ijkmoment betreft, wel degelijk aanleiding geven om het winningsniveau nog verder te verminderen. Wij gaan er vanuit dat u onze reactie beargumenteerd betreft bij uw uiteindelijke besluit over het ijkmoment.

Wij vertrouwen er op u langs deze weg voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Groningen,

de burgemeester,
Peter den Oudsten

de secretaris,
Peter Teesink

