



Afdeling B&O
Onderwerp Zienswijze ontwerp-instemmingsbesluit Groningen
Gasveld 2018-2019

Bezoekadres
Gedempte Zuiderdiep 98

Openingstijden
Zie gemeente.groningen.nl

Postadres
Postbus 30026
9700 RM Groningen

Telefoon
14050

E-mailadres
info@groningen.nl

Website
gemeente.groningen.nl

Telefoon (050) 367 12 96 Bijlage(n) 2

Ons kenmerk 7155388

Datum – 3 OKT. 2018 Uw brief van

Uw kenmerk


Geachte heer, mevrouw,

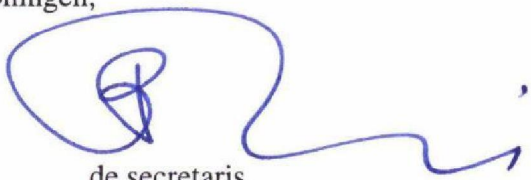
Hierbij zenden wij u onze zienswijze op het ontwerp-instemmingsbesluit gaswinning Groningenveld 2018-2019 dat op 24 september 2018 is gepubliceerd.

Zoals in de zienswijze is opgenomen dienen wij deze zienswijze mede in namens de gemeenteraad van de gemeente Groningen alsmede de rechtspersoon gemeente Groningen.

Wij vertrouwen erop dat u onze zienswijze behandelt conform de relevante bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht en de overwegingen uit onze zienswijze transparant meeweegt in het instemmingsbesluit.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,


de burgemeester,
Peter den Oudsten


de secretaris,
Peter Teesink

Bijlagen: Zienswijze op besluit
Advies op winningsplan



Zienswijze

Op ontwerp-instemmingsbesluit Groningen gasveld 2018-2019

Van de gemeente Groningen

Inhoud

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

1. Inleiding

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

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

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

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

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

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

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

¹ ECLI:NL:RVS:2017:3156

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

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

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

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

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

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

2. Veiligheid

2.1 Hanteren breed veiligheidsbegrip

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

Wij vinden dat u:

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

2.2 Objectieve veiligheid

2.2.1. Toetsingskader objectieve veiligheidsrisico's

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

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

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

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

Wij vinden dat u:

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

2.2.2 Veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Wij vinden dat u:

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

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

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

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

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

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

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

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

Wij vinden dat u:

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

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

2.3 Subjectieve veiligheid

2.3.1 Sociale veiligheid, gezondheid, maatschappelijke onrust en grondrechten

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Wij vinden dat u:

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

2.3.2 Schade

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

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

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

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

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

Schadeafhandeling

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

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

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

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

Ontstaan schade

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

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

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

Wij vinden dat u:

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

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

3. Productie en seismiciteit

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

3.1 Productieniveau

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

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

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

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

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

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

Wij zijn van mening dat er gelet op de onzekerheid van de risico's in een dergelijke hierboven omschreven situatie in artikel 2 een limiet wat betreft de gaswinning moet worden aangebracht. In de voorgaande instemmingsbesluiten van 30 september 2016 en 24 mei 2017 was er sprake van een gelimiteerde gasproductie.

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

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

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

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

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

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

Wij vinden dat u:

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

3.2 Productieverdeling

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

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

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

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

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

Wij vinden dat u:

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

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

4. Onzekerheden en overige omissies

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

4.1 Ontbrekende zaken

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

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

Volledigheid van het winningsplan-2016-2018.

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

4.2 Omgaan met onzekerheden

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

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

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

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

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

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

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

Wij vinden dat u:

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

4.3 Continuïteit in onderzoeken

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

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

Wij vinden dat u:

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

4.4 Meet en Regelprotocol en HRA

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

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

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

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

Wij verzoeken u nadrukkelijk bij de aanpassing betrokken te worden.

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

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

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

Wij vinden dat u:

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



Afdeling B&O
Onderwerp Advies gaswinningsbesluit 2018

Bezoekadres
Gedempte Zuiderdiep 98

Openingstijden
Zie gemeente.groningen.nl

Postadres
Postbus
Groningen

Telefoon
14050

E-mailadres
info@groningen.nl

Website
gemeente.groningen.nl

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Energie en Omgeving
De heer J.M.C. Smallenbroek
Postbus 20401
2500 EK S GRAVENHAGE

Telefoon (050) 367 12 96 Bijlage(n) 1

Ons kenmerk 7055591

Datum 24-7-2018

Uw brief van 13-06-2018

Uw kenmerk 18127623

Geachte heer Smallenbroek,

Hierbij ontvangt u ons advies met betrekking tot aanpassing op winningsplan Groningenveld.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

de loco-burgemeester,
Ton Schroor

de loco-secretaris,
Bert Popken

Bladzijde 2 van 25
Onderwerp Advies gaswinningsbesluit 2018



Bijlage:
Advies aan minister EZK over aanpassing op het
winningsplan 2018

INHOUDSOPGAVE

1.	INLEIDING	4
2.	ONZEKERHEDEN.....	5
3.	SEISMICITEIT	6
4.	PRODUCTIEVOLUME.....	7
	<i>Voortgang reductie</i>	7
	<i>Operationele strategie NAM</i>	7
	<i>Plan B</i>	8
	<i>Rol Gasterra</i>	8
	<i>Gasoplag Norg</i>	9
	<i>Onderzoeken</i>	10
5.	LEVERINGSZEKERHEID	11
	<i>Navolgbaar en transparant</i>	11
	<i>Belangenafweging</i>	12
6.	VERSTERKING.....	13
7.	SCHADE	18
8.	IMPACT OP SOCIALE VEILIGHEID, GEZONDHEID EN MAATSCHAPPELIJKE ONRUST	20
9.	REGIONALE ECONOMISCHE IMPACT	22
10.	FYSIEKE EFFECTEN OP INDUSTRIE EN KRITISCHE INFRASTRUCTUUR	23
	<i>Effecten op industrie</i>	23
	<i>Effecten op (water)infrastructuur</i>	23
	<i>Effecten overige kritische infrastructuur en onderlinge afhankelijkheden</i>	24
11.	MEET- EN REGELPROTOCOL (MRP).....	25



1. INLEIDING

U heeft ons op 13 juni 2018 gevraagd advies uit te brengen voor het door u te nemen (ontwerp)instemmingsbesluit voor het gasjaar 2018/2019. Wij hebben samen met de overheden in de regio hiertoe de door u versterkte documenten beoordeeld en zijn tot voorliggend advies gekomen. Wij verwachten met dit advies een goede bijdrage te leveren aan het door u te nemen in stemmingsbesluit en daarmee aan de door u ingezette lijn om de gaswinning zo snel mogelijk terug te brengen naar nul.

Wij hebben ons advies gebaseerd op onderstaande documenten:

- Het addendum op het Hazard and Risk Assessment van NAM (HRA) van 2017. Dit addendum is verwoord in het rapport 'Seismic Risk Assessment for Production Scenario Basispad Kabinet for the Groningenfield';
- De 'operationele strategie' van NAM verwoord in 'Bouwstenen voor Operationele Strategie Groningenveld 2018/2019';
- Het advies van de Mijnraad van 2 juli 2018;
- De hieronder liggende rapporten van SodM, KNMI, TNO, NEN en een panel van onafhankelijke hoogleraren;
- Het advies van de Technische commissie bodembeweging (Tcbb) van 10 juli 2018.

In tegenstelling tot hetgeen in de brief van 13 juni 2018 is aangekondigd hebben wij het advies van SodM op de HRA van NAM en de operationele strategie niet tijdig ontvangen waardoor wij dit advies niet hebben kunnen betrekken bij ons advies voor het instemmingsbesluit. Indien het advies van SodM nadien nog aanleiding mocht geven zullen wij de inhoud hiervan betrekken wij onze eventueel uit te brengen zienswijze op het ontwerpinstemmingsbesluit.

Het is belangrijk te benadrukken dat ons advies niet gebaseerd is op een geheel nieuw winningsplan van NAM. Op deze manier hebben wij niet kunnen beoordelen of NAM aan alle onderdelen die de Mijnbouwwet oplegt aandacht heeft besteed.

Voorliggend advies borduurt voort op ons advies van 2016 maar heeft gelet op het besluit van het kabinet om de winning zo spoedig mogelijk terug te brengen naar nul een ander karakter gekregen, waarmee het een opzichzelfstaand document is.



2. ONZEKERHEDEN

Een van de aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) uit 2015¹ is transparant te zijn in de communicatie met burgers over de onzekerheden. Dit betekent te expliciteren en te motiveren welke plaats onzekerheid krijgt in de besluitvorming over de exploratie en exploitatie van delfstoffen. De OvV geeft in zijn rapport van 2017, waarin het opvolgen van de aanbevelingen uit 2015 zijn getoetst aan, dat partijen in de afgelopen jaren meer openheid hebben geboden over de relatie tussen gaswinning en seismiciteit, maar dat zowel het ministerie van EZK als NAM worstelt met het centraal stellen van de onzekerheid in de dialoog met burgers.

Wij constateren voor de winning in het gasjaar 2018/2019 een aantal essentiële onzekerheden:

- De onzekerheid over de snelheid van de afbouw van de gaswinning.
Met name de realisatie van de stikstoffabriek en de omschakeling van de grootverbruikers van laag- naar hoogcalorisch gas zijn nog niet zeker. Het moment van het daadwerkelijk produceren van stikstof vormt voor de afbouw van de winning een cruciaal onderdeel.
- De onzekerheden over het jaarlijks temperatuurverloop.
Voorafgaand aan het desbetreffende gasjaar is alleen de bandbreedte bekend van de mogelijke productie. Uit de operationele strategie blijkt dat voor een deel van de temperatuurprofielen de gaswinning met grote fluctuaties gepaard kan gaan. Deze fluctuaties zouden een lokale verhoging van de seismiciteit kunnen veroorzaken.
- De onzekerheid over de maximale magnitude en grondversnellingen.
De onzekerheden in de maximale magnitude zijn nog erg groot. Ook de berekening naar de grondversnelling kent nog relatief grote onzekerheden. De bandbreedte in deze onzekerheden zijn maar beperkt gerapporteerd.
- De onzekerheid over het aantal te versterken gebouwen.

NAM rapporteert in haar aanvulling op het winningsplan 2016 de grafieken van overschrijding van het aantal gebouwen met een IR^2 van 10^{-5} . Ook deze bandbreedte is nog vrij groot (bijvoorbeeld in 2019 tussen 0 en 7200 panden beneden $IR 10^{-5}$ (P90)). Uit de adviezen over versterking en veiligheid van de Mijnraad van 2 juli 2018 e.a.³ blijkt dat de experts verschillend met deze onzekerheden in de eindberekening van de te versterken gebouwen omgaan. Daarnaast zien we dat niet alle onzekerheden zijn doorgerekend (bijvoorbeeld bij een ander traject gasafbouw) danwel voldoende door te rekenen zijn (bijvoorbeeld bij optreden van fluctuaties).

¹ rapport 'Aardbevingsrisico's in Groningen', februari 2015 en maart 2017

² Individual Risk

³ Rapport SodM 27 juni 2018, rapport TNO 27 juni 2018, rapport NEN 28 juni 2018, rapport KNMI 15 juni 2018, rapport panel van hoogleraren 27 juni 2018.



Wij adviseren u:

1. In uw instemmingsbesluit voldoende invulling en toelichting te geven over en op de bovengenoemde onzekerheden zoals geadviseerd door de OvV.

3. SEISMICITEIT

U heeft aan NAM gevraagd om een aanvulling op het winningsplan in te dienen voor de SRA⁴ op basis van de voorgenomen gas-afbouw door het kabinet. NAM doet dit aan de hand van de diverse modellen die zij in het afgelopen jaar verder heeft ontwikkeld.

Deze aanvulling geeft zicht op de ontwikkeling van de seismiciteit in de vorm van de pga-kaarten, de kans op overschrijding van een bepaalde magnitude en het aantal bevingen.

Wij zien dat de seismiciteit het komende jaar weer iets zal stijgen en pas na 2022 significant daalt. Daarnaast blijkt uit tabel 4.1 van de aanvulling op het winningsplan op pag 43 dat de kans op een zeer zware beving tot 2022 in ieder geval gelijk blijft. In deze tabel noch in de tekst blijken de onzekerheidsmarges rondom deze kansberekening. Wel kunnen we uit figuur 4-1 van hetzelfde rapport van NAM (pag 42, Seismic Activity Rate) aflezen dat als we de door NAM gegeven onzekerheidsmarge hanteren het ook mogelijk is dat de seismiciteit, en daarmee de kans op een zware beving tot 2028 hetzelfde kan blijven.

De onzekerheidsmarges zijn ook niet zichtbaar gemaakt in de door de NAM berekende grondversnellingskaarten (pga-kaarten).

Wij vinden van het belang dat deze onzekerheden ook goed zichtbaar gemaakt worden en niet alleen in het eindresultaat van de te versterken gebouwen en/of het optreden van schade. De seismiciteit beïnvloedt niet alleen de veiligheid maar ook de veiligheidsbeleving en de sociale en economische impact. We verzoeken u dan ook dringend om dit te laten verduidelijken ten behoeve van uw besluit.

Wij adviseren u:

2. De onzekerheden rondom de jaarlijkse kans op zwaardere bevingen en de grondversnellingskaarten inzichtelijk te maken.
3. Deze onzekerheden over de seismiciteit in voldoende mate te laten meewegen en te expliciteren en motiveren in uw te nemen besluit.
4. Alle mogelijke maatregelen te nemen om ook het komende jaar de seismiciteit zo laag mogelijk te houden.

⁴ Seismic Risk Assessment



4. PRODUCTIEVOLUME

Wij ondersteunen uw besluit van 29 maart 2018 om de gaswinning zo spoedig mogelijk terug te brengen naar nul. Wij zijn van mening dat u, in het zeer ambitieuze tijdpad dat u doorloopt om naar nul te komen, aandacht moet besteden aan een aantal punten en deze in voorwaardelijke sfeer in uw instemmingsbesluit moet vastleggen.

Voortgang reductie

Om daadwerkelijk tot nul te komen moeten op veel fronten maatregelen worden genomen die vragen om participatie door vele partijen die ieder afhankelijk zijn van het Groningengas en dus een risico vormen voor het welslagen van de operatie. Vanwege de onzekerheden die hiermee gepaard gaan is een stringente monitoring en een zeer frequente rapportage over de voortgang van de verschillende trajecten naar ons inzicht noodzakelijk. Wij roepen u hiertoe dringend op.

Operationele strategie NAM

Uw instemmingsbesluit en (straks) de vaststelling van de operationele strategie richten zich tot NAM. Uit het wettelijk systeem (zoals beschreven in hoofdstuk 3 van de operationele strategie) zijn het echter met name Gasunie Transport Services (GTS) en GasTerra die de productie en inzet van het Groningenveld (gaan) bepalen. Het is ons niet helder op basis van welke bevoegdheden en welke criteria GTS en GasTerra beslissingen nemen over de inzet van andere middelen en/of de inzet van de gasopslagen in Norg en Alkmaar die moeten leiden tot minder/geen winning uit het Groningenveld. De operationele strategie van NAM moet beschouwd worden als het productievoorstel van NAM op basis van het door GTS aangeleverde geprognosticeerde vraagvolume voor dat gasjaar. Deze strategie behelst naar ons inzicht terecht het zogenaamde "Groningen-systeem", inhoudende het Groningenveld, de Ondergrondse Gasopslag (UGS) Norg en de Peak Gas Installation (PGI) Alkmaar. In de operationele strategie wordt door NAM de PGI Alkmaar verder niet kwantitatief in beschouwing genomen. Wij kunnen nu niet inschatten wat dit voor effecten heeft gehad in de berekeningen. Wij vragen u dit inzichtelijk te laten maken door NAM. Dit wordt ondersteund door de Tcbb in haar advies van 10 juli 2018⁵. Zij stelt dat naar hun mening de opslagfaciliteiten Norg en Alkmaar integraal meegenomen moeten worden in de productiescenario's en het winningsplan voor het Groningenveld. In de operationele strategie wordt voorgesteld om de Loppersum-clusters te sluiten. Wij kunnen ons echter voorstellen dat in het kader van energietransitie de putten ook op een andere wijze ingezet kunnen worden.

⁵ Tcbb-advies inzake adviesverzoek verzoek tot aanpassing op winningsplan Groningenveld d.d. 10 juli 2018, TCBB/18174443.



Wij adviseren u om NAM inzicht te laten geven in de kosten die gemoeid gaan met het verlaten en verwijderen van deze clusters en de hierop volgende clusters. Op grond van de Mijnbouwwet zou hierover een opgaaf van kosten in het winningsplan opgenomen moeten worden.

Plan B

Wij onderkennen dat mede door de voorgestane wijzigingen van de Mijnbouwwet en de Gaswet er na het gasjaar 2018-2019 een jaarlijkse herijking van de vraag naar Groningengas en het aanbod van andersoortig laagcalorisch gas zal moeten plaatsvinden. Hierbij wordt dan tevens de impact op het verwachte risico voor bewoners berekend. Een proces waarbij ook wij betrokken moeten worden en de gelegenheid moeten krijgen onze invloed aan te wenden.

Wij missen in uw afbouwplan een plan B wat ons inzicht geeft in wat de effecten op het winnen van Groningengas zijn wanneer de geplande reductie niet volgens plan verloopt. Daarom is het nodig dat door NAM scenario's in beeld worden gebracht over de impact van een tegenvallend tempo van reductie van de hierboven genoemde vraag en aanbod en ook van een tegenvallend volume van deze twee grootheden. Deze twee mogelijke tegenvallers, afzonderlijk dan wel in samenhang, hebben naar ons inzicht een (zeer) grote impact op, in het bijzonder, het aantal gebouwen dat niet veilig is en daarmee dus een grote invloed op de nog te realiseren versterkingen.

Rol Gasterra

In de strategie wordt door NAM aangegeven dat het vraagvolume aan Groningengas in zeer belangrijke mate bepaald wordt door Gasterra en dat dus Gasterra door zijn inkoop en verkoop van (laagcalorisch) gas een sleutelpositie inneemt in het mogelijk kunnen realiseren van deze noodzakelijke steeds verminderende jaarvolumes per afzonderlijk gasjaar. Wij onderschrijven deze stellingname. GasTerra is een commerciële marktpartij en wij vragen u ons aan te geven welke invloed de minister (of GTS) kan aanwenden om GasTerra te bewegen gasopslagen en in- en verkoop zodanig in te zetten, dat zij leiden tot een minimale en vlakke productie uit het Groningenveld.

Het lijkt ons dan ook onontkoombaar en noodzakelijk dat u Gasterra dwingende sturing geeft wat betreft de vermindering van de vraag naar Groningengas in zowel binnen- als buitenland. Daarnaast moet u naar onze mening sturing geven op het verwerven van hoogcalorische gasstromen op de markt, waarbij de conversie door GTS naar laagcalorisch gas zo efficiënt mogelijk wordt ingevuld, met andere woorden met zo min mogelijk kuubs stikstof zoveel mogelijk kuubs laagcalorisch gas van Groningen-kwaliteit (laten) maken. Dit zou het inkoop-doel van Gasterra moeten zijn. Vervolgens moet dit ook transparant en inzichtelijk zijn voor overheden en inwoners.



Gasopslag Norg

Uit de operationele strategie van NAM blijkt naar ons inzicht ook dat de ondergrondse gasopslag (UGS) Norg een belangrijke rol speelt in het kunnen verminderen van de fluctuaties per regionaal cluster van het Groningenveld. Deze regionale gasproductie vanuit het Groningenveld is door u begrensd in uw "Verwachtingenbrief" van 2 mei 2018 per cluster en wordt door NAM beschreven in haar operationele strategie (par. 2.1, uitgangspunten). Het verminderen van de regionale fluctuaties heeft naar ons inzicht een positief effect op de verwachte seismiciteit. Zo blijkt ook uit het rapport van NAM van december 2017⁶, het advies van het SodM van 1 februari 2018 over de Zeerijpbeving en de operationele strategie van NAM van juni 2018. In lijn met het advies van de Mijnraad van 5 december 2017⁷ zijn ook wij van mening dat de lopende procedures over de opslag Norg nu zo spoedig mogelijk moeten worden afgerond in samenhang met én parallel aan het nu door u te nemen instemmingsbesluit op het winningsplan 2016 (inclusief aanvullingen voor 2018).

De Mijnraad heeft deze gewenste samenhang ook eerder verwoord in haar advies van 10 juni 2016 in de Groningenveld-procedure. Bij deze samenhang speelt voor ons de beoordeling van de risico's in beide procedures een belangrijke rol, zodat er geen sprake kan zijn van afwenteling van het risico van de ene regio naar de andere. De Mijnraad vindt in haar advies van 5 december 2017 dat een publieke, integrale systeemanalyse duidelijkheid kan verschaffen nu veiligheid en voorzieningszekerheid leidende criteria zijn geworden. Dit onderschrijven wij.

Zo zijn wij het ook eens met de door de Tcbb wederom herhaalde stellingname in haar advies van 10 juli 2018 om, ten aanzien van de activiteiten gaswinning Groningenveld en ondergrondse gasopslag, bijvoorbeeld in Norg risico's in een gecombineerde analyse onder te brengen. Zo wordt voor een ieder duidelijk van welk werkvolume aan gas (Groningengas dan wel andersoortig laagcalorisch gas) vanuit de ondergrondse opslag Norg gebruik gemaakt kan worden en vooral ook op welke wijze deze inzet naar uw mening bij voorkeur moet worden ingevuld in de komende gasjaren.

Afhankelijk van welk gas er opgeslagen kan en gaat worden, Groningengas dan wel andersoortig laagcalorisch gas, is naar ons inzicht het effect op het verminderen van de seismiciteit dan wel de productie vanuit het Groningenveld substantieel. Enerzijds als er andersoortig laagcalorisch gas kan worden opgeslagen, is er sprake van het wegvallen van een zeer grote "zomer-consument" van Groningengas, waardoor het jaarvolume flink kan dalen. Anderzijds als er Groningengas wordt opgeslagen kan de regionale

⁶ Optimisation of the Production Distribution over the Groningen field to reduce Seismicity (hfdst. 7, dec. 2017)

⁷ Advies Mijnraad 5 december 2017, kenmerk MIJR/17196369, in het kader van de Mijnbouwwet-procedures ten aanzien de UGS Norg



fluctuatie in het Groningenveld sterk verminderd worden. Beide hebben een gunstig effect op de verwachte seismiciteit.

Onderzoeken

Zoals in het recente verleden door verschillende adviseurs is opgemerkt, bevatten ook nu nog de modellen, deel uitmakend van de zogenaamde modellentrein van NAM ten behoeve van het uiteindelijk bepalen van het individueel risico, veel onzekerheden. Ook al onderkennen alle wettelijke adviseurs in hun adviezen dat er ook aanmerkelijke verbeteringen zijn doorgevoerd in deze modellen. We onderschrijven deze stellingname. Naar ons inzicht is het aannemelijk dat (verdere) modelverbeteringen kunnen leiden tot accuratere berekeningen van de risico's voor bewoners. Echter het verbetertraject dat door NAM is ingezet na het indienen van het winningsplan 2016 is ook naar het oordeel van de wettelijke adviseurs nog niet teneinde. Hieruit vloeit naar onze mening voort dat naast een verdergaande substantiële productievermindering vanuit het Groningenveld er nog steeds een verbetering van de modellen nodig is en dat daarin ruim geïnvesteerd moet worden door NAM. In het instemmingsbesluit moet naar ons inzicht helder worden gemaakt welke onderzoeksopdracht u specifiek bij NAM legt en welke onderzoeksopdracht er ligt, dan wel komt te liggen, bij of namens de overheid via het door SodM beheerde onderzoekprogramma, Kennisprogramma Effecten Mijnbouw (het KEM) dan wel anderszins. In het verlengde van bovenstaande zijn wij ook van mening dat de ingezette lijn om de modellentrein van NAM onafhankelijk door TNO te laten herbouwen van groot belang is en tot spoedige afronding moet komen om het vertrouwen van inwoners en overheden in de modellen terug te winnen.

Wij adviseren u:

5. Een stringente monitoring en een zeer frequente rapportage over de voortgang van de afbouw van de gaswinning toe te zeggen;
6. In het instemmingsbesluit of in een addendum hierop kenbaar te maken met welke bevoegdheden en welke criteria GTS en GasTerra beslissingen nemen over de inzet van andere middelen en/of de inzet van de gasopslagen in Norg en Alkmaar die moeten leiden tot minder/geen winning uit het Groningenveld;
7. Bij het vaststellen van de operationele strategie NAM te verplichten inzicht te geven in de inzet van de PGI Alkmaar opdat wij de effecten voor het gebruik van het Groningenveld beter kunnen inschatten;
8. NAM inzicht te laten geven in de kosten die gemoeid zijn met het verlaten en verwijderen van bestaande clusters;
9. Bij de vaststelling van de operationele strategie NAM te verplichten scenario's in beeld te brengen over de impact van een tegenvallend tempo



- van de reductie van de vraag en aanbod en ook van een tegenvallend volume hiervan;
10. In uw instemmingsbesluit of een addendum hierop aan te geven hoe u aan Gasterra dwingend kunt opleggen dat door gerichte inkoop de vermindering van de vraag naar Groningengas in zowel binnen- als buitenland moet worden nagestreefd waarbij met zo min mogelijk kuubs stikstof zoveel mogelijk kuubs laagcalorisch gas van Groningen-kwaliteit gemaakt moet worden;
 11. Deze verplichtingen aan Gasterra transparant en inzichtelijk voor overheden en inwoners te maken;
 12. De besluitvorming over de opslagcapaciteit van Norg nu zo spoedig mogelijk af te ronden parallel aan en in samenhang met het proces voor het Groningenveld;
 13. In uw instemmingsbesluit duidelijk aan te geven welke onderzoeksopdrachten u specifiek bij NAM legt en welke onderzoeksopdrachten er liggen dan wel komen te liggen bij of namens de overheid via het door SodM beheerde onderzoekprogramma, Kennisprogramma Effecten Mijnbouw (het KEM) dan wel bij andere instanties;
 14. Helder te maken wanneer de onafhankelijk opgestelde modellentrein van TNO gereed moet zijn.

5. LEVERINGSZEKERHEID

Navolgbaar en transparant

Op 27 maart 2018 heeft GTS⁸ u in een prognose geadviseerd over de vraag naar laagcalorisch gas uit het Groningenveld voor het eerstvolgende gasjaar en de daaropvolgende gasjaren. Naar onze verwachting zal, op basis van deze GTS-informatie, het productieplafond voor het gasjaar 2018-2019, waartoe uw instemmingsbesluit zich zal beperken, voor een gasjaar met een gemiddeld temperatuurverloop, 19,4 miljard m³ bedragen.

In de afgelopen jaren (2013 - 2017) kon volgens GTS in haar adviezen telkens volstaan worden met steeds lagere productieplafonds per gasjaar om aan de vraag naar laagcalorisch gas uit het Groningenveld te voldoen, zowel wat betreft de binnenlandse als de buitenlandse vraag.

In uw besluit van 29 maart 2018 geeft u aan dat het gas uit het Groningenveld het sluitstuk moet zijn van de inzet van laagcalorisch gas. Hieruit concluderen

⁸ Advies GTS leveringszekerheid middels scenario analyse, d.d. 27 maart 2018, L 18.0020



wij dat het productievolume uit het Groningenveld een steeds kleinere bijdrage gaat leveren aan de leveringszekerheid.

Wij kunnen deze ontwikkeling ondersteunen, echter laat de transparantie van het vaststellen van de benodigde volumes per gasjaar vanuit het Groningenveld (m.a.w. wat is nodig voor de leveringszekerheid) voor ons nog steeds te wensen over.

We vragen u nadrukkelijk om de jaarlijkse prognose door GTS zo navolgbaar en transparant mogelijk te laten maken voor de decentrale overheden en de inwoners. Ook vragen wij u deze prognoses digitaal navolgbaar te maken als bijvoorbeeld ook het geval is bij het Meet- en Regelprotocol.

In de nieuwe Gaswet krijgt GTS de taak toebedeeld om voor de leveringszekerheid alle beschikbare middelen en methoden in te zetten om de vraag naar Groningengas te minimaliseren. Hiernaast heeft GTS ook de wettelijke taak om het gasnet te balanceren. GTS is nu niet verplicht deze taken zo uit te voeren dat de keuzes optimaal bijdragen aan het zo spoedig mogelijk afbouwen van de productie uit het Groningenveld. Ook hieraan dient u aandacht te besteden in uw instemmingsbesluit.

Belangenafweging

Wij realiseren ons dat bij het nemen van het instemmingsbesluit verschillende –tegenstrijdige – belangen een rol spelen. U moet deze belangen afwegen en bepalen of ze leiden tot (gedeeltelijke) weigering van het winningsplan of dat u er beperkingen en voorschriften aan stelt (artikel 36 Mijnbouwwet).

Wij zijn van mening dat u in uw besluit navolgbaar, concreet en inzichtelijk moet aangeven welke belangen u heeft afgewogen en op welke wijze u uw afwegingen heeft gemaakt. Dat is niet alleen een wettelijke zorgvuldigheidsplicht, maar ook en vooral noodzakelijk gelet op de maatschappelijke impact van uw besluit en vanwege de vele onzekerheden die er nog zijn. Leveringszekerheid is één van de af te wegen belangen. De onzekerheden in bijvoorbeeld zowel de versnelde afbouw van gaswinning als de versnelde versterking van gebouwen die niet voldoen aan de veiligheidsnorm 10^{-5} moeten ook meegewogen worden. Wat betekent een vertraging in één of in beide trajecten voor de belangenafweging die u maakt? In uw brief aan de Eerste Kamer van 6 juli 2018⁹ verzoekt u het wetsvoorstel uiterlijk 15 oktober te behandelen zodat u de belangrijke elementen uit het wetsvoorstel kunt toepassen voor het instemmingsbesluit met het (aangevulde) winningsplan voor het gasjaar 2018/2019. Wij zijn van mening dat u wat betreft de belangenafweging, ook wanneer het wetsvoorstel niet tijdig in werking kan treden, het voorgestelde artikel 52d lid 2 moet volgen zodat de belangenafweging navolgbaar, concreet en inzichtelijk is.

Daarnaast sluiten wij ons aan bij het advies dat SodM u op 27 juni in haar rapport ‘Gevolgen voor de veiligheidsrisico's en versterkingsopgave’ heeft

⁹ Brief aan Eerste Kamer van 6 juli 2018 met nummer DGETM-EO / 18164276



gegeven. Dit advies luidt: *'SodM beveelt daarbij aan de veiligheid, zowel die van de gaswinning als die van de leveringszekerheid voorrang te geven boven andere belangen, zoals economische belangen van leveringszekerheid. Ook beveelt SodM aan de veiligheid van de gaswinning en de veiligheid van de leveringszekerheid te definiëren als twee aparte belangen. Door allereerst de afzonderlijke belangen zichtbaar en concreet te beschrijven, kan de minister vervolgens zijn afweging tussen beide belangen beschrijven. Op deze wijze wordt de belangenafweging inzichtelijk en navolgbaar.'*

Wij verzoeken u uitvoering te geven aan het advies van SodM en in het instemmingsbesluit duidelijk te maken welke twee definities u gebruikt voor leveringszekerheid.

Wij adviseren u:

15. In uw instemmingsbesluit duidelijk te maken welke twee definities u gebruikt voor veiligheid voor leveringszekerheid en veiligheid voor gaswinning en deze voorrang te geven boven de belangen voor de economische leveringszekerheid;
16. De belangenafweging te motiveren aan de hand van het voorgestelde artikel 52d lid 2 van de Mijnbouwwet;
17. De verplichtingen voor GTS in de wijziging van de Mijnbouwwet en de Gaswet uit te breiden of door middel van een addendum op het instemmingsbesluit aan GTS op te leggen;
18. In het instemmingsbesluit de verplichting aan GTS op te nemen om de leveringszekerheid transparant en navolgbaar te registeren voor decentrale overheden en inwoners;
19. In het instemmingsbesluit op te nemen dat de ontwikkelingen over leveringszekerheid digitaal navolgbaar moeten zijn.

6. VERSTERKING

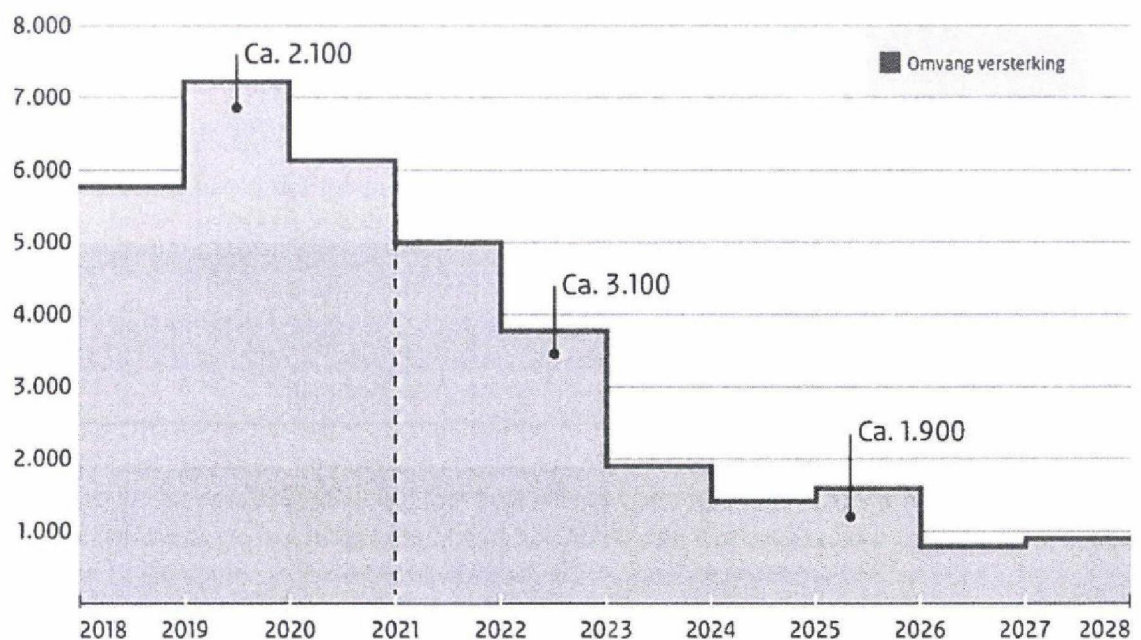
In hoofdstuk 5 van het rapport 'Seismic Risk Assessment for Production Scenario 'Basispad Kabinet' for the Groningen field' (SRA) van juni 2018 geeft NAM aan dat zij op basis van hun probabilistische methode verwachten dat het aantal te versterken gebouwen de komende periode afneemt (van 1.478 in 2019 tot 15 in 2027, uitgaande van een scenario van jaren met een gemiddelde temperatuur). U heeft om te toetsen wat het effect is van uw afbouwplan op de veiligheid en de versterking aan de Mijnraad, KNMI, TNO, SodM, NEN en een panel van onafhankelijke hoogleraren advies gevraagd. In deze adviezen worden door SodM en Mijnraad weer andere aantallen te versterken woningen genoemd dan NAM hanteert. Ook verschillen de aantallen tussen SodM en Mijnraad.

In haar rapport¹⁰ identificeert SodM drie groepen gebouwen die niet voldoen aan de veiligheidsnorm. Circa 1.900 gebouwen die gedurende de volledige looptijd van het afbouwplan (basispad Kabinet) boven de veiligheidsnorm zitten. Verder zijn er 3.100 gebouwen die langer dan vijf jaar boven de norm zitten en 2.100 gebouwen die binnen vijf jaar onder de norm komen vanwege afnemende seismiciteit. SodM gebruikt hetzelfde model als NAM, maar hanteert andere veiligheidsmarges.

Figuur: aantal gebouwen in Groningen boven de veiligheidsnorm. Bron: rapport SodM 27 juni 2018

Aantal gebouwen in Groningen boven de veiligheidsnorm

Van 2018 tot en met 2027



De Mijraad gaat in zijn rapport van 2 juli 2018 uit van circa 1.500 gebouwen die niet voldoen aan de norm van 10^{-5} en circa 5.700 gebouwen die in de zogenaamde onzekerheidsmarge P90 vallen. De Mijraad baseert zich hierbij op het rapport van SodM die op hun beurt het probabilistische model van NAM gebruiken.

Figuur: Overzicht veiligheidsrisico, batches en nieuwe versterkingsaanpak.

Bron: Rapport Mijraad 2 juli 2018

¹⁰ "Gevolgen voor de veiligheidsrisico's en versterkingsopgave" van 27 juni 2018

		Lopende versterkingsoperatie	
		Gebouw in batch 1467, 1588 of 1581	Gebouw niet in batch
Veiligheidsrisico klein <-----> groot	Verwachtingswaarde risico > 10⁻⁵	483 gebouwen <i>zie hieronder ad 1)</i>	ca. 1.000 gebouwen <i>zie hieronder ad 2)</i>
	Verwachtingswaarde risico < 10⁻⁵; in P90-groep	522 gebouwen <i>zie hieronder ad 3)</i>	5.200 gebouwen <i>zie onder ad 4)</i>
	Verwachtingswaarde risico < 10⁻⁵; niet in P90-groep	2.214 gebouwen <i>zie hieronder ad 3)</i>	<i>zie onder ad 5)</i>

Tabel 1 Overzicht veiligheidsrisico, batches en nieuwe versterkingsaanpak

In haar SRA schrijft NAM dat het gehanteerde model (nog) niet geschikt is om een goede vertaling naar daadwerkelijke panden te maken is. NAM constateert dat de scope van het daadwerkelijke versterkingsprogramma groter zal zijn dan de uitkomst van de probabilistische analyse¹¹.

U heeft het advies van de Mijnraad grotendeels gevolgd. Ondertussen heeft u opdracht gegeven om de getallen die genoemd worden in de verschillende rapporten te toetsen en te komen tot een eenduidig beeld.

Op basis van het advies van de Mijnraad heeft u met de regio gesproken over hoe om te gaan met het lopende versterkingsprogramma. Dit komt neer op:

- Volgens het advies van de Mijnraad moeten 1.500 gebouwen per direct en met voorrang worden versterkt. De Mijnraad geeft aan dat een derde van deze gebouwen onderdeel is van de bestaande batches met 1.467, 1.588 en 1.581 adressen¹². Twee derde van de gebouwen valt buiten deze groep¹³. De Nationaal Coördinator Groningen (NCG) maakt een complete inventarisatie en legt een actieplan voor zodat in september 2018 de gesprekken tussen Rijk en regio over de gebouwen van de versterkingsoperatie gestart kunnen worden.

¹¹ Hoofdstuk 5.3 op p. 80 van 'Seismic Risk Assessment for Production Scenario "Basispad Kabinet" for the Groningen field, d.d. juni 2018

¹² De 3 groepen (batches) waarover in mei en juni de bestuurlijke gesprekken tussen regio en minister zijn gevoerd hebben betrekking op adressen. NAM, SodM en Mijnraad spreken in hun rapporten over gebouwen. Één gebouw kan meerdere adressen bevatten. Hierdoor zijn de getallen niet direct vergelijkbaar.

¹³ De betreffende adressen van deze gebouwen zijn bij de gemeenten en provincie niet bekend. Hierdoor is het voor de regionale overheden op dit moment niet mogelijk om de uitspraak van de Mijnraad te bevestigen of te ontkrachten.



- De versterking van de batch met 1.467 adressen gaat onverkort door.
- De groep van 1.588 adressen wordt in principe onverkort versterkt conform het versterkingsadvies als de eigenaar dat wil. Voor een deel van deze groep gebeurt dit op grond van veiligheid (als onderdeel van de 1.500 gebouwen) en voor een deel omdat sprake is van gewekte verwachtingen.
- Van de groep 1.581 adressen maakt een klein deel onderdeel uit van de 1.500 gebouwen die op basis van veiligheid worden versterkt. De overige eigenaren van deze groep krijgen de mogelijkheid om een risicoanalyse te laten uitvoeren op grond van de NPR 2018. Als versterking op grond van deze analyse nodig is zal dit worden uitgevoerd.
- Tenslotte is er nog een groep van 5.700 gebouwen die volgens de Mijnraad wel voldoen aan de veiligheidsnorm maar niet wanneer in de berekeningen een extra veiligheidsmarge en onzekerheden worden ingebouwd (P90 groep). Voor deze groep wordt overleg met de betreffende eigenaren gestart om te spreken over (lichte) versterkingsmaatregelen.
- Er wordt gewerkt aan een compleet overzicht van gebouwen op adresniveau zodat er geen onduidelijkheid bestaat in welke categorie c.q. fase van inspectie, engineering, versterking dan wel risicoanalyse, de gebouwen zich bevinden. Hierbij horen ook de gebouwen met een status aparte, zoals Heft in eigen hand en zorggebouwen. Dit wordt met de hoogste mate van zorgvuldigheid gedaan.
- De lopende afspraken over de inspecties, waarover bewoners/eigenaren al zijn geïnformeerd, worden uitgevoerd. Daarnaast kunnen bewoners/eigenaren op verzoek inspecties laten uitvoeren om hun veiligheidsbeleving te vergroten. Dit alles wordt vastgelegd in het inspectieprogramma dat Rijk en regio in september 2018 zullen vaststellen.

Bovenstaande punten zullen in lijn met een zorgvuldige en voortvarende aanpak nader tussen Rijk en regio moeten worden uitgewerkt.

Op grond van de nog vast te stellen aanpassing van de Mijnbouwwet wordt in artikel 52d geregeld dat u de operationele strategie voor het Groningenveld vaststelt en dat u hierbij telkens het veiligheidsbelang en het maatschappelijk belang betreft waarbij u dan onder meer kijkt naar het:

- Tempo van de afname van de vraag;
- Het tempo van de versterking en
- In hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm 10^{-5} .

Deze operationele strategie wordt jaarlijks vastgesteld en hierbij wordt ook het advies van de lokale overheden jaarlijks betrokken. Op deze manier is een jaarlijkse inbreng van de regio mogelijk op de punten genoemd in artikel 52d.

Op dit moment ligt de aanpassing van de Mijnbouwwet voor in de Eerste Kamer en is daarmee nog niet wettelijk verankerd. Op basis van de huidige wet moet de minister van EZK aan NAM de opdracht geven om jaarlijks een update van de HRA uit te voeren en deze door TNO te laten valideren. Op basis daarvan kan het versterkingsprogramma worden bijgestuurd. Het is van belang dat deze voorwaarde ook in het instemmingsbesluit van 2018 wordt opgenomen.

Het behalen van tempo in de versterking is onder meer afhankelijk van de wijze waarop NAM een rol en positie heeft in het versterkingsprogramma. Het is van wezenlijk belang dat NAM snel uit de versterking gaat. Ook dienen er voldoende financiële middelen beschikbaar te zijn om de versterking ruimhartig en met de bewoner centraal te kunnen laten plaatsvinden. Pas dan kan er snelheid in de processen worden aangebracht en kan er een onafhankelijke beoordeling van de verschillende belangen plaatsvinden, zoals de Mijnraad in zijn advies van 2 juli 2018 ook aangeeft. Wij gaan ervanuit dat wij als regio in september 2018 tot gedragen afspraken komen over het inspectieprogramma, voor zowel de bewoners die in een gebouw beneden de veiligheidsnorm wonen, als voor bewoners die volgens de laatste berekeningen veilig wonen, maar omwille van de veiligheidsbeleving graag een toets op eventuele risico's willen laten uitvoeren.

Net als veel van onze inwoners hebben wij behoefte om de uitkomsten van de nieuwe modelmatige benadering te toetsen aan de werkelijkheid. Daarmee voorkomen we dat gebouwen worden 'vergeten'. De praktijk heeft ons geleerd dat gebouwen in 'het veld' anders kunnen zijn dan waar het model van uitgaat. Bovendien keert vertrouwen pas echt terug als er ook vertrouwen is in de juistheid van de gekozen aanpak en de uitkomsten daarvan. Dat betekent dat wij u adviseren om een inspectieprogramma in stand te houden waarmee de uitkomsten van het model geverifieerd worden. In het inspectieprogramma moet ruimte zijn om gebouwen steekproefsgewijs te toetsen op hun daadwerkelijke veiligheid. Ook dit draagt bij aan de veiligheidsbeleving van bewoners en aan hun en ons vertrouwen dat de probabilistische benadering van de versterkingsaanpak kloppend is. Mochten wij in september 2018 hierover niet tot overeenstemming komen dan behouden wij ons het recht voor om hier op een later moment op terug te komen.

Wij adviseren u:

20. Conform de afspraken gemaakt in het bestuurlijk overleg van 2 juli 2018 en vastgelegd in uw brief van 3 juli 2018 aan de Tweede Kamer in september 2018 samen met de regio tot afspraken over het inspectieprogramma te komen;
21. Duidelijkheid te geven welke gebouwen volgens de Mijnraad niet voldoen aan de veiligheidsnorm;



22. Te analyseren waar de verschillen in de adviezen van het SodM en de Mijnraad vandaan komen en hoe dit in het versterkingsprogramma een plek moet krijgen, zodat de gebruikte getallen transparant en navolgbaar zijn;
23. Een inspectieprogramma in stand te houden, op basis waarvan de juistheid en de uitkomsten van de modellen van NAM, SodM en Mijnraad kunnen worden getoetst.
24. Er zorg voor te dragen dat NAM zo snel mogelijk uit de versterking gaat;
25. Voldoende financiële middelen beschikbaar te hebben om de versterking ruimhartig en met de bewoner centraal te kunnen aanpakken;
26. In uw voorwaarden aan NAM op te nemen dat de HRA jaarlijks een update krijgt en door TNO gevalideerd wordt.

7. SCHADE

Sinds het laatste instemmingsbesluit (mei 2017) zijn er wat betreft het onderwerp schade veel ontwikkelingen geweest. Deze ontwikkelingen zijn allen gericht op het herstellen van het vertrouwen van de bewoners door een snelle en ruimhartige afhandeling van hun schade. Omdat de schade nog lange tijd een rol blijft spelen is het van belang dat de afhandeling goed geregeld wordt. Hierin spelen de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG)¹⁴ en NAM¹⁵ beide een rol.

De TCMG is vanaf 19 maart 2018 operationeel maar heeft op dit moment nog geen goede gelegenheid gehad om de, voor onze bewoners belangrijke, eigen vertrouwenwekkende "jurisprudentie" op te bouwen. Het aantal schademeldingen dat op dit moment nog open staat bij de TCMG bedraagt 16.343. De TCMG heeft tot nu toe 51 besluiten genomen¹⁶. Hiermee heeft de TCMG op dit moment nog geen stappen in het herstel van vertrouwen kunnen zetten.

De meest recente rapportage van NAM over de 'oude' schades laat zien dat alle 6.199 bewoners met oude schade een aanbod van NAM hebben gehad. In totaal hebben 74% van de bewoners een aanbod geaccepteerd. Omdat ook een deel van de bewoners het aanbod heeft geweigerd zal binnen deze groep nader onderzoek worden gedaan naar beweegredenen. Hoewel een groot deel van de bewoners heeft geaccepteerd is nog niet voor alle bewoners sprake van een ruimhartig aanbod dat geaccepteerd is.

Op weg naar het herstel van vertrouwen en een ruimhartige vergoeding spelen naar onze mening ook nog een aantal andere zaken die aandacht behoeven:

¹⁴ Voor schades vanaf 31 maart 2018

¹⁵ Voor schades van voor 31 maart 2018

¹⁶ Bron: <https://schadedoormijnbouw.nl/>, stand van zaken 5 juli 2018.

- De TCMG heeft slechts een beperkt mandaat, is slechts beperkt toegankelijk en mag zich niet uitspreken over immateriële schade.
- De wettelijke basis voor een schadefonds moet nog gevormd worden. Wij zijn van mening dat deze zich op een juiste wijze moeten verhouden tot andere processen en regelingen die in de regio spelen. Voor de inwoners van het gebied moet een integrale oplossing centraal staan en kan niet volstaan worden met enkelvoudige schadeafhandeling.
- Vanuit het nog te vormen schadefonds moet ook ruimte zijn om de schadeafhandeling te combineren met bijvoorbeeld versterking of te besluiten tot sloop/nieuwbouw.
- Voor de afhandeling van schade aan gebouwd erfgoed (rijks-, gemeentelijke en karakteristieke panden) moet speciale aandacht zijn.
- Het voorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet en de Gaswet dat op 5 juli 2018 door de Tweede Kamer is aangenomen en op dit moment voor ligt in de Eerste Kamer geeft geen sluitend geheel voor de aansprakelijkheid voor de schade.
- Het wetsvoorstel over de Mijnbouwwet geeft ook geen zicht op de wijze waarop de publieke schadeafhandeling vormgegeven wordt. Wanneer de wijzigingen van de Mijnbouwwet in werking treden voordat de wetgeving over de publieke schadeafhandeling in werking treedt, kan, mede gelet op de in het wetsvoorstel geïntroduceerde zorgplicht voor de minister, onduidelijkheid ontstaan over het antwoord op de vraag of NAM of de Staat zorgdraagt voor vergoeding van door gaswinning veroorzaakte aardbevingsschade.
- Ook het wetsvoorstel Schadefonds¹⁷ zoals dat op dit moment ter consultatie voor ligt geeft nog geen goed beeld of de aansprakelijkheid met deze wet wel afdoende geregeld is.

Wij concluderen hieruit dat er op dit moment nog veel onzekerheid is over de schadeafhandeling en dat de aansprakelijkheid op dit moment nog niet sluitend geregeld lijkt. Daarbij heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in haar uitspraak van 15 november 2017¹⁸ geconcludeerd dat, ook wanneer is voorzien in een regeling ter vergoeding van de schade en een aantal andere regelingen ter verzachting van de gevolgen, dit onverlet laat dat de nadelige gevolgen van de gaswinning naar aard en schaal dermate groot

¹⁷ Wetsvoorstel Instituut Mijnbouwschade Groningen hierin wordt onder onafhankelijke publieke regie een **schadefonds** gevormd voor de afhandeling van schade ten behoeve van gaswinning uit het Groningenveld of **gasopslag** bij Norg geregeld.

¹⁸ Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, uitspraak van 15 november 2017 met nummer 201608211 /1 /A1



zijn, dat zij een zwaarwegend belang vormen dat de minister terdege bij zijn besluitvorming over de hoogte van de gaswinning moet betrekken.

Wij adviseren u:

27. Gelet op bovenstaande bij de vaststelling van het instemmingsbesluit mee te wegen dat de schadeafhandeling nog niet optimaal verloopt en de aansprakelijkheid nog niet goed geregeld is. Daarom moet de mogelijkheid dat schade veroorzaakt wordt zo veel mogelijk moet worden voorkomen;
28. Nadrukkelijk aandacht te hebben voor het nemen van passende maatregelen om schade aan monumenten en erfgoed te voorkomen.

8. IMPACT OP SOCIALE VEILIGHEID, GEZONDHEID EN MAATSCHAPPELIJKE ONRUST

Het is onze taak in ons advies de lokale effecten van de gaswinning in brede zin te beschouwen die u vervolgens in uw besluit over het instemmingsbesluit moet meewegen.

De door u aangereikte rapporten voor ons advies richten zich voornamelijk op de seismiciteit en de fysieke effecten hiervan. Hiermee wordt, ondanks het feit dat dit een zeer belangrijk aspect is, wat ons betreft onvoldoende rekening gehouden met andere gevolgen van de gaswinning die ook in versterkte en versnelde mate op ons afkomen.

Het betreft hier onder meer de sociale (on)veiligheid, de gezondheidseffecten die sterk zijn toegenomen en de maatschappelijke onrust in het gebied, waarbij de oorzaak meer is gelegen in vertrouwen, afhandeling van schade, transparantie, en het leveren van een toekomstperspectief voor de regio dan in seismiciteit. Deze gevolgen maken ook onderdeel uit van de krimp (demografische transitie) waar de regio mee geconfronteerd wordt.

In de voorliggende rapporten wordt het begrip veiligheid omschreven als de veiligheidsrisico's van seismiciteit en de leveringszekerheid als gevolg van het terugdraaien van de gaskraan. Aan de hierboven genoemde veiligheids- en demografische aspecten in de regio wordt onzes inziens voorbijgegaan. Dit terwijl ook hierdoor de veiligheid en leefbaarheid van onze inwoners in gevaar wordt gebracht en u op grond van de aangepaste Mijnbouwwet tot taak heeft om te voorkomen dat als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld de veiligheid wordt geschaad. Een deel van de inwoners is zelf naast slachtoffer ook hulpverlener bij een operationele hulpdienst of de gezondheids- of maatschappelijke zorg. In de regio ontstaan steeds meer signalen dat zij hiervan problemen ondervinden.

Diverse onderzoeken hebben in de afgelopen jaren aandacht gevraagd voor het welzijn van de onze inwoners. De OvV publiceerde hierover in 2015 een rapport, waarin o.a. herstel van vertrouwen en inspraak van bewoners van



Groningen hierover werd aanbevolen. In 2017 concludeerde de OvV in een opvolging van zijn rapport dat zijn aanbevelingen uit 2015 niet of onvoldoende waren nagekomen. De Kinderombudsman vroeg in 2017 nadrukkelijke aandacht voor de 30.000 kinderen in het gebied en stelde dat er te weinig aandacht is voor de kinderen en jongeren in het aardbevingsgebied¹⁹. Uit het onderzoek 'Aardbeving en Gezondheid 2016'²⁰ komt naar voren dat meer dan 110.000 inwoners in een huis met aardbevingsschade wonen. Het onderzoek legt een directe relatie tussen de gevolgen van de gaswinning en nadelige gevolgen voor de gezondheid. In januari 2018 verscheen het rapport 'Gronings perspectief' waarin verontrustende cijfers werden gepresenteerd over de stressgerelateerde klachten bij 10.000 inwoners van Groningen als direct gevolg van meervoudige schade door bevingen en de afhandeling hiervan²¹. Op 6 juni 2018 is een aanvullend onderzoek van Gronings Perspectief gepubliceerd dat is opgesteld naar aanleiding van de aardbeving in Zeerijp en de maatschappelijke impact heeft onderzocht²².

De Veiligheidsregio Groningen, verantwoordelijk voor het opstellen en bijhouden van het regionaal risicoprofiel, heeft aan de onderzoeksinstanties en aan de ministers van EZK en JenV op 12 juni 2018 per brief laten weten de veiligheidsrisico's als gevolg van de gaswinning in het regionaal risicoprofiel te verbreden en deze versneld te actualiseren.

In het bestuurlijk overleg van 2 juli 2018 is afgesproken dat Rijk en regio gaan werken aan een toekomstperspectief en dat hierin ook aandacht wordt besteed aan de sociale agenda van de regio. Wij zijn van mening dat ook de zorg voor onze inwoners en de (psychische) gezondheidsgevolgen die zij ondervinden van de ontwikkelingen in het aardbevingsgebied nadrukkelijk onderdeel van deze sociale agenda moeten gaan uitmaken.

Wij adviseren u:

29. De impact op sociale (on)veiligheid, de gezondheid en de maatschappelijke onrust mee te laten meewegen in uw instemmingsbesluit;
30. Net als bij de afhandeling van fysieke schade en versterking, maatregelen te treffen ten aanzien van de immateriële schade, zoals bijvoorbeeld hogere (psychische) zorgkosten;

¹⁹ Vaste grond gezocht (*kinderen en jongeren in het aardbevingsgebied*), Kinderombudsman, 2017.

²⁰ Aardbevingen en Gezondheid 2016, gezondheidsmonitor GGD Groningen en Rijksuniversiteit Groningen, oktober 2017.

²¹ Gevolgen van bodembeweging voor Groningers (*ervaren veiligheid, gezondheid en toekomstperspectief 2016-2017*), Gronings Perspectief, 2018.

²² De maatschappelijke impact van de beving van Zeerijp (*ervaren veiligheid, gezondheid en toekomstperspectief*), Gronings Perspectief, 2018.



31. Aan de regio voldoende middelen ter beschikking te stellen, zodat maatregelen getroffen kunnen worden voor een integrale aanpak van de demografische ontwikkeling, sociale veiligheid en de gezondheidssituatie in Groningen.

9. REGIONALE ECONOMISCHE IMPACT

Bovenop de hiervoor genoemde maatschappelijke en veiligheidseffecten heeft de (afbouw van de) gaswinning ook regionaal economische effecten. De ontwikkelingen in de gaswinning raken in versterkte en versnelde mate onze regionale economie (economische transitie) en versnelt de regionale uitdagingen voor de energietransitie. De economische impact komt niet aan de orde in voorliggende rapporten, maar heeft wel effecten op de lokale omgeving. Imagoschade, negatieve invloed op het vestigingsklimaat voor bedrijven en inwoners en negatieve invloed op bedrijfsinvesteringen zijn belangrijke directe effecten van de seismiciteit. Bedrijven kunnen te maken krijgen een negatief effect op hun bedrijfsvoering als zij geconfronteerd worden met schade of versterking aan hun bedrijfsgebouwen en/of installaties, reden waarom de afhandeling hiervan aanvullende aandacht behoeft. Deze negatieve effecten hebben opgeteld een negatief effect op de werkgelegenheid.

De reductie van het productieniveau leidt komende jaren tot aanvullende economische uitdagingen. Bovenop de negatieve effecten door aardbevingen komt de directe en indirecte werkgelegenheid van de gaswinning de komende jaren verder onder te staan druk. Dit geldt eveneens voor de werkgelegenheid bij de (chemische-) industrie die in de regio sterk afhankelijk is van aardgas. Deze ontwikkelingen raken aan de economische transitie en de energietransitie waar wij ons als regio in de komende jaren voor geplaatst zien.

Wij zijn van mening dat bovengenoemde ontwikkelingen een plaats moeten krijgen in het toekomstperspectief waarover Rijk en regio op 2 juli 2018 afspraken hebben gemaakt.

Wij adviseren u:

32. De regionale economische impact van de gaswinning te laten meewegen in uw instemmingsbesluit door via de nog te maken afspraken over het toekomstperspectief hiervoor voldoende middelen ter beschikking te stellen.



10. FYSIEKE EFFECTEN OP INDUSTRIE EN KRITISCHE INFRASTRUCTUUR

Naast de fysieke effecten op de woningen achten wij het van belang dat inzichtelijk is wat de fysieke effecten van seismiciteit zijn op de industrie en de kritische infrastructuur.

Wij onderschrijven het advies van de Tcbb²³, waarin zij aangeven dat voor het beoordelen van het totale risico ook de risico's gerelateerd aan industrie, infrastructuur en waterkeringen in kaart moeten worden gebracht.

In de afgelopen jaren zijn in opdracht van NCG of van het ministerie van EZK diverse onderzoeken hiertoe uitgevoerd. Daarnaast zijn werkgroepen onder regie van de NCG ingericht, waarin de effecten op o.a. industrie worden behandeld.

Echter is er naar ons oordeel nog steeds geen sprake van een landelijk integraal risicobeleid waartoe de noodzaak in ons vorige advies (2016) is omschreven.

Effecten op industrie

De werkgroep industrie van de NCG houdt zich bezig met de effecten van seismiciteit op BRZO-bedrijven en installaties ervan. Hierbij zijn modellen bekeken om te komen tot een goede risico-inschatting en gedeelde normering. De besprekingen hierover lopen momenteel. Het is van groot belang in verband met de veiligheid dat in het licht van de gasafbouw op korte termijn over de normering een toetsingskader wordt vastgelegd. Dit kader kan dan door de industrie gebruikt worden en door u bij de vaststelling van het winningsniveau.

Effecten op (water)infrastructuur

In de afgelopen periode is een aantal kritische dijkvakken nader onderzocht door de waterschappen. Waterschap Noorderzijlvest heeft voor zowel de primaire waterkering Eemshaven-Delfzijl als voor het Eemskanaal de gevolgen van een belasting door aardbevingen laten onderzoeken. Op basis van de huidige Probabilistic Seismic Hazard Analysis (PSHA) is wel schade te verwachten maar is geen sprake van een vergroot overstromingsrisico en zijn er dus geen aanvullende maatregelen nodig. Met de huidige PSHA's is geconcludeerd dat keringen in de stad Groningen en de Electraboezem geen hoger risico lopen. Voor de primaire keringen geldt dat uit onderzoek blijkt dat er geen extra versterking nodig is. Er zijn kleidepots ingericht als mitigatiemaatregel.

²³ Tcbb-advies inzake adviesverzoek verzoek tot aanpassing op winningsplan Groningenveld d.d. 10 juli 2018, TCBB/18174443.



Bij kunstwerken speelt niet alleen het risico van ongelijke zetting een rol, maar kan door verweking de grond onder het kunstwerk ook inklinken. Dit resulteert in een holle ruimte onder of naast het kunstwerk. Tijdens extreem hoogwatersituaties kan zich hierdoor versneld een situatie van "piping" voordoen. Bij dat proces spoelt zand onder het kunstwerk vandaan wat uiteindelijk kan resulteren in een open verbinding met het buitenwater en desastreuze gevolgen kan hebben voor de stabiliteit van het kunstwerk en het aangrenzende dijkvak.

Ook is tot op heden de impact van zettingen en aanvullende belasting van het beton van persleidingen onduidelijk. Rioolpersleidingen zijn van vitaal belang voor de leefbaarheid in de regio.

Uit de probabilistische hazard assessment blijkt de aardbevingsdichtheid zich op termijn te verschuiven²⁴ (zie paragraaf 4.3 en 4.4). De verschuiving levert onduidelijkheid en mogelijk risico's op voor andere dijkvakken langs het Eemskanaal en het Winschoterdiep.

Wij concluderen dat (toekomstige) aardbevingen aan de waterbeheerinfrastructuur weliswaar schade kunnen aanrichten, maar vanwege inmiddels getroffen voorzieningen de essentiële beschermende werking van die infrastructuur (waterveiligheid) in geval van aardbevingen gehandhaafd blijft. Verschuiving van de aardbevingsdichtheid levert mogelijk aanvullende risico's op voor keringen (incl. kunstwerken) langs het Eemskanaal, Stad en Electraboezem en het Winschoterdiep.

Effecten overige kritische infrastructuur en onderlinge afhankelijkheden

Naast de effecten op de (water)infrastructuur, behoren ook de telecom-, data-, elektriciteit- en gasnetwerken tot kritische infrastructuur. Tevens is de bereikbaarheid in het gebied via wegen of spoor van groot belang.

Diverse verantwoordelijke instanties hebben onderzoek gedaan of laten doen naar de aardbevingsbestendigheid van het eigen netwerk. Bij de voorbereiding van de aardbevingsoefening van de Veiligheidsregio Groningen in november 2018 zijn inmiddels tientallen van deze instanties betrokken. Een werksessie voor het scenario op 25 juni jl. leverde op dat er bij een zware aardbeving nog veel onzekerheden bestaan bij de instanties zelf over de daadwerkelijke effecten, maar ook dat de onderlinge afhankelijkheid hiervan groot is. De Veiligheidsregio verzamelt momenteel alle bekende informatie en brengt onderlinge afhankelijkheden in kaart.

Wij adviseren u:

33. Zo spoedig mogelijk het toetsingskader voor de normering van de industrie vast te stellen en deze mee te wegen in uw instemmingsbesluit;
34. Vanwege de onzekerheden van de aardbevingsbestendigheid op de kritische (water) infrastructuur, het voorzorgprincipe, zoals gedefinieerd

²⁴ Technical Addendum, Part III, Hazard, figuren 7.3 t/m 7.6



door de OvV, expliciet en transparant te betrekken bij uw instemmingsbesluit;

35. Aanvullend onderzoek te laten uitvoeren naar de waterkeringen indien de bevingscontouren en PSHA's aanzienlijk wijzigen of verschuiving van de aardbevingsdichtheid op kan treden;
36. Risico's die optreden vanwege cumulatieve effecten van verstoring van kritische infrastructuur en de onderlinge afhankelijkheden hiervan in beeld te laten brengen door NAM en deze mee te wegen in uw instemmingsbesluit.

11. MEET- EN REGELPROTOCOL (MRP)

In uw nota naar aanleiding van het verslag over het wetsvoorstel minimaliseren gaswinning Groningen van 22 juni 2018 geeft u aan dat de grondslag voor het MRP opgenomen is in de Mijnbouwwet en dat elementen uit het MRP verder uitgewerkt gaan worden in de Mijnbouwregeling. Wij zien uw voorstel hiervoor met belangstelling tegemoet en gaan ervan uit dat de regionale overheden betrokken worden bij het vaststellen van passende signaalparameters voor de toekomst (conform het advies van de Mijraad 2016 en het advies van SodM van 30 juli 2017).

Echter op dit moment is deze wetgeving nog niet van kracht. Voor het komende gasjaar vinden wij het van belang dat het MRP voldoende duidelijkheid blijft bieden aan wie wanneer actie moet ondernemen. Het is daarom van belang dat u voorwaarden aan het besluit verbindt die enerzijds voldoende borging bieden voor deze duidelijkheid maar die ook voldoende flexibel zijn om in te spelen op de door u aangekondigde veranderingen. Wij verwachten dat u hieraan ook verbindt dat er een halfjaarlijkse analyse van de ontwikkeling van de seismiciteit wordt geleverd en dat de parameters voor schade uit het protocol nader worden uitgewerkt (advies SodM 2017). Tenslotte onderschrijven wij het advies van de Tcbb van 10 juli 2018 waarin zij u adviseert om het MRP volledig te benutten onder andere door beter gebruik te maken van de beschikbare metingen om na te gaan in hoeverre de werkelijkheid overeenkomt met de uitgangspunten in de diverse modellen.

Wij adviseren u:

37. Voorwaarden te verbinden aan uw besluit om een goede werking van het MRP komend gasjaar te garanderen;
38. De regionale overheden te betrekken bij het jaarlijks vaststellen van de signaalparameters (conform het advies van de Mijraad 2016 en het advies van het SodM van 30 juli 2017).