

RAAD VAN STATE

15:45 INGEKOMEN (10)(2e)

02 JUL 2017

ZAAKNR.

VAN:

BEHANDELD DD: > Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag



Ministerie van Economische Zaken

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
t.a.v. de heer mr. (10)(2e)
Postbus 20019
2500 EZ DEN HAAG

RAAD VAN STATE INGEKOMEN	
- 2 JULI 2017	
ZAAKNR.	
AAN:	(10)(2e)
BEHANDELD DD:	PAR. (10)(2e)

02 JUL 2017

Datum

Betreft nader verweerschrift Gaswinning Groningenveld

A. Inleiding

Bij besluit van 24 mei 2017 (kenmerk DGETM-EO/17974807, hierna: het wijzigingsbesluit) heb ik het besluit van 30 september 2016 (kenmerk DGETM-EO/16142904, hierna: het instemmingsbesluit) tot instemming met het winningsplan Groningen Gasveld 2016 (hierna: het winningsplan) van de Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. (hierna: NAM) van 14 april 2016 gewijzigd.

De beroepen gericht tegen het instemmingsbesluit zijn ingevolge artikel 6:19 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) van rechtswege mede gericht tegen het wijzigingsbesluit. Appellanten die beroep hebben ingesteld tegen het instemmingsbesluit en NAM zijn door u in de gelegenheid gesteld om (aanvullende) beroepsgronden over het wijzigingsbesluit in te dienen.

De volgende appellanten hebben tegen het wijzigingsbesluit beroepsgronden aangevoerd (de gehanteerde nummers corresponderen met de nummers in het verweerschrift van 3 februari 2017 of zijn op basis van de nummers in het verweerschrift doorgenummerd):

10.	Algemeen bestuur van het waterschap Hunze en Aa's
12.	Provinciale Staten van Groningen en anderen
16.	Dagelijks bestuur van het waterschap Noorderzijlvest en waterschap Noorderzijlvest
21.	(10)(2e)
26.	(10)(2e)
27.	NAM

In dit nader stuk bespreek ik de beroepsgronden die tegen het wijzigingsbesluit naar voren zijn gebracht. De bespreking geschiedt thematisch, aan de hand van de thema's zoals zijn onderscheiden in het verweerschrift van 3 februari 2017. In het kader van de ontvankelijkheid merk ik hier op dat appellant 26 uitsluitend beroep heeft ingesteld tegen het wijzigingsbesluit, terwijl zijn positie door dit

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/ez

Behandeld door
(10)(2e)

T (10)(2e)

F (10)(2e)

(10)(2e)@minez.nl

Ons kenmerk
WJZ / 17107510

Uw kenmerk
201608211/1/A1

Bijlage(n)
1

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken

Ons kenmerk
WJZ / 17107510

besluit niet is verslechterd. Mij zijn geen feiten en omstandigheden bekend op grond waarvan zou moeten worden geoordeeld dat hem redelijkerwijs niet kan worden verweten geen beroep te hebben ingesteld tegen het instemmingsbesluit. Op grond van de mij bekende gegevens ben ik dan ook van mening dat appelland 26 moet worden geacht te hebben berust in het instemmingbesluit. Ik zal hierna overigens wel inhoudelijk ingaan op de gronden die door appelland 26 naar voren zijn gebracht.

Waar aan de orde, reageer ik daarbij tevens op de nadere stukken die door de volgende appellanten zijn ingediend. In het schema hieronder heb ik tevens de datum van de ingekomen stukken opgenomen:

1.		15 juni 2017
3.	(10)(2e)	14 maart 2017
5.		21 juni 2017
12.	Provinciale Staten van Groningen en anderen	2 mei 2017
15.	(10)(2e)	17 mei 2017
19.		23 mei 2017

Voor ik inga op de aanvullende gronden wil ik eerst ten algemene een korte toelichting geven op het wijzigingsbesluit.

B. Toelichting op het wijzigingsbesluit

Met het wijzigingsbesluit is de maximale gasproductie uit Groningenveld verder teruggebracht van 24 miljard Nm³ in een jaar met een gemiddeld temperatuurprofiel (met een uitloop naar 30 miljard Nm³ voor zover dat naarmate het jaar kouder is nodig is) naar 21,6 miljard Nm³ in een jaar met een gemiddeld temperatuurprofiel (met een uitloop naar maximaal 27 miljard Nm³ naarmate het jaar kouder is). Verder zijn twee voorschriften (het tweede en derde lid van artikel 3 van het instemmingsbesluit) gewijzigd c.q. aangevuld.

De aanleiding vormt het advies van SodM waarin wordt aangegeven dat de grenswaarde genoemd in artikel 5, vierde lid onder a, van het instemmingsbesluit genaderd wordt. SodM adviseert tevens over de maatregelen die genomen kunnen worden op het moment dat overschrijding van de grenswaarde plaatsvindt.

Ik heb niet op deze overschrijding willen wachten. De nieuwste inzichten met betrekking tot de inschatting van de hoeveelheid gas die nodig is voor de leveringszekerheid waren inmiddels bekend. Deze gegevens zijn naar voren gekomen in het kader van onderzoek ten behoeve van het aan de Tweede Kamer toegezegde ijkmoment. Omdat SodM in het advies aangaf dat niet kan worden vastgesteld dat aan de norm voor veiligheid is voldaan, en wetende dat een lager productieniveau waarbij nog steeds vlak gewonnen kan worden, bijdraagt aan het verminderen van het aantal bevingen en daarmee aan het voorkomen van

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken

Ons kenmerk
WJZ / 17107510

zwaardere bevingen, heb ik in het wijzigingsbesluit besloten tot een vermindering van de productie met 10%. Met het wijzigingsbesluit is als het ware geijkt aan de nieuwste gegevens.

Dit wijzigingsbesluit noch het advies van Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: SodM) brengt verandering in de uitgangspunten die aan het instemmingsbesluit van 30 september 2016 ten grondslag liggen, namelijk dat de seismische activiteit voor de geldigheidsduur van het instemmingsbesluit volgens het seismologisch model van NAM niet hoger wordt dan het niveau dat in 2015 is waargenomen. De verwachting blijft dat de seismische activiteit over de hele linie verder zal afnemen vanwege een productiewijze waarin fluctuaties worden voorkomen. In gevallen waarbij de seismische activiteit een onverwachte ontwikkeling laat zien, bijvoorbeeld als een grenswaarde van het alarmeringssysteem genaderd wordt, zoals voor het gebied bij Wirdum en bij Garsthuizen het geval was, wordt een nadere rapportage gevraagd. Op basis daarvan wordt gekeken of een zinvolle maatregel mogelijk is en zo ja, welke. Dit kan bijvoorbeeld een productiebeperking zijn, zoals thans is gedaan.

De aanpassing van de onderzoekverplichting in artikel 3, tweede lid, van het besluit beoogt het verder verminderen van de seismische dreiging, door verdere optimalisatie van de productie binnen de productieclusters om zo (ook regionale) productiefunctuaties verder te voorkomen. De grenswaarden voor aardbevingsdichtheid en piekgrondversnelling (in artikel 5, vierde lid, of op basis van het Meet- en regelprotocol) blijven zorgen voor een rapportageverplichting van NAM aan SodM op het moment dat deze waarden zouden worden overschreden. Op deze manier wordt voortdurend de vinger aan de pols gehouden en kan ik ingrijpen indien nodig.

C. Bespreking beroepsgronden

In dit onderdeel bespreek ik de (aanvullende) beroepsgronden die appellanten hebben aangevoerd tegen het instemmingsbesluit en het wijzigingsbesluit.

1. Formele beroepsgronden

1.1 Voorbereidingsprocedure wijzigingsbesluit

Appellanten 10, 12 en 16 stellen dat voor het wijzigingsbesluit niet de juiste voorbereidingsprocedure is gevolgd. Zij wijzen op de procedure die artikel 34, vierde lid, aanhef en onder b, en vijfde lid, van de Mijnbouwwet voorschrijft voor besluiten tot wijziging van een instemmingsbesluit.

Reactie

In beginsel dient een besluit tot wijziging van een instemmingsbesluit ingevolge artikel 34, vierde lid, van de Mijnbouwwet met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) te worden voorbereid. De betrokken regionale bestuursorganen dienen in de gelegenheid te worden gesteld advies uit

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken

Ons kenmerk
WJZ / 17107510

te brengen over het wijzigingsbesluit, ingevolge het vijfde lid van artikel 34 van de Mijnbouwwet.

In de onderhavige situatie was ten tijde van de voorbereiding van het wijzigingsbesluit echter nog de beroepsprocedure tegen het instemmingsbesluit aanhangig. Doordat het wijzigingsbesluit tijdens de beroepsprocedure genomen is, hebben de beroepen tegen het instemmingsbesluit ingevolge artikel 6:19 Awb van rechtswege mede betrekking op het wijzigingsbesluit. Alle partijen, waaronder appellanten, hebben belang bij een gezamenlijke behandeling van uw Afdeling van het instemmingsbesluit en het wijzigingsbesluit, nu deze besluiten onlosmakelijk samenhangen. Het volgen van de uitgebreide voorbereidingsprocedure van de afdelingen 3.3 en 3.4 van de Awb zou dat onmogelijk hebben gemaakt.

Met het wijzigingsbesluit kom ik (hoewel ze daartoe niet de aanleiding vormden) deels tegemoet aan de zienswijzen van appellanten. Het besluit is voorts in lijn met de eerdere adviezen van de Technische commissie bodembeweging, de Mijnraad en de Groningse en Drentse overheden. NAM en de betrokken regionale bestuursorganen zijn voorafgaand aan het nemen van het wijzigingsbesluit van mijn voornemen daartoe op de hoogte gesteld en in de gelegenheid gesteld om daarover hun zienswijze naar voren te brengen.

Ik meen dat ik onder deze omstandigheden de afdelingen 3.3 en 3.4 van de Awb niet hoefde toe te passen ter voorbereiding van het wijzigingsbesluit.

1.2. Relativiteit: waterschappen

Appellant 16 betoogt dat artikel 8:69a van de Awb niet in de weg staat aan vernietiging van het besluit voor zover het zijn beroepsgronden betreft. In dit verband voert appellant 16 aan dat de gaswinning op tal van punten nadelige gevolgen heeft voor de waterhuishouding. Deze gevolgen raken de kern van de veiligheidstaak waarvoor de waterschappen mede verantwoordelijk zijn, aldus appellant 16.

Reactie

Artikel 8:69a van de Awb bepaalt dat de bestuursrechter een besluit niet vernietigt op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.

In het verweerschrift is naar voren gebracht dat de beroepsgronden van de waterschappen gelet op artikel 8:69a niet kunnen leiden tot vernietiging van het besluit, voor zover zij zich beroepen op normen die niet strekken ter bescherming van de waterhuishoudkundige belangen waarmee zij zijn belast. Daarmee wordt niet bestreden dat de waterschappen door de gaswinning in hun belangen worden geraakt. Beoogd is aan te geven dat het relativiteitsvereiste aan vernietiging in de weg kan staan, voor zover de waterschappen zich beroepen op normen die niet

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken

Ons kenmerk
WJZ / 17107510

strekken ter bescherming van de waterhuishoudkundige belangen die zij volgens hun wettelijke taakopdracht behartigen, zoals normen met betrekking tot de veiligheid van natuurlijke personen. In het verweerschrift is overigens op alle gronden die door de waterschappen naar voren zijn gebracht inhoudelijk gereageerd.

1.3. Relativiteit: Vereniging Milieudefensie

Appellant 3 betoogt dat in het verweerschrift ten onrechte naar voren is gebracht dat het beroep van de Vereniging Milieudefensie niet-ontvankelijk dient te worden verklaard. Hij wijst erop dat de natuur- en milieubelangen worden geraakt door de gaswinning en dat een groot deel van de leden van de Vereniging Milieudefensie in het invloedsgebied woont.

Reactie

In het verweerschrift is, anders dan appellant 3 betoogt, de belanghebbendheid van de Vereniging Milieudefensie bij het instemmingsbesluit niet bestreden. Zoals ook als ten aanzien van de beroepen van de waterschappen is opgemerkt, kan het beroep van de Vereniging Milieudefensie, gelet op het relativiteitsvereiste zoals opgenomen in artikel 8:69a van de Awb, niet tot vernietiging van het besluit kan leiden voor zover zij zich beroept op normen die niet strekken tot bescherming van de natuur- en milieubelangen die zij volgens haar statuten en feitelijke werkzaamheden behartigt. In het verweerschrift is overigens op alle gronden van de Vereniging Milieudefensie, die gezamenlijk met de Groninger Bodembeweging en anderen beroep heeft ingesteld, inhoudelijk gereageerd.

2. Veiligheidsrisico's

2.1. Nog geen veilig niveau van winning

Appellanten 12, 19, 21 en 26 stellen dat het productieniveau verder omlaag moet dan 21,6 miljard Nm³ per jaar. Appellanten wijzen erop dat NAM en SodM er nog steeds vanuit gaan dat ook bij een productieniveau van 21 miljard Nm³ per jaar de seismiciteit in de loop der jaren zal toenemen. Appellanten vinden dat onaanvaardbaar.

Appellanten 12 en 26 stellen dat het wijzigingsbesluit en het advies van SodM van 13 april 2017 duidelijk maken dat een belangrijke pijler onder het instemmingsbesluit niet juist is (namelijk de veronderstelling dat bij een winningsniveau van 24 miljard Nm³ per jaar de seismiciteit niet hoger zal zijn dan in 2015 en zelfs een extra reductie zal opleveren als zonder fluctuaties gewonnen wordt).

Reactie

SodM constateert in haar advies van 13 april 2017, net als in haar eerdere advies van mei 2016, dat de door NAM aangeleverde modellen en berekeningen van het veiligheidsrisico beperkt bruikbaar zijn voor toetsing tegen de veiligheidsnorm,

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken

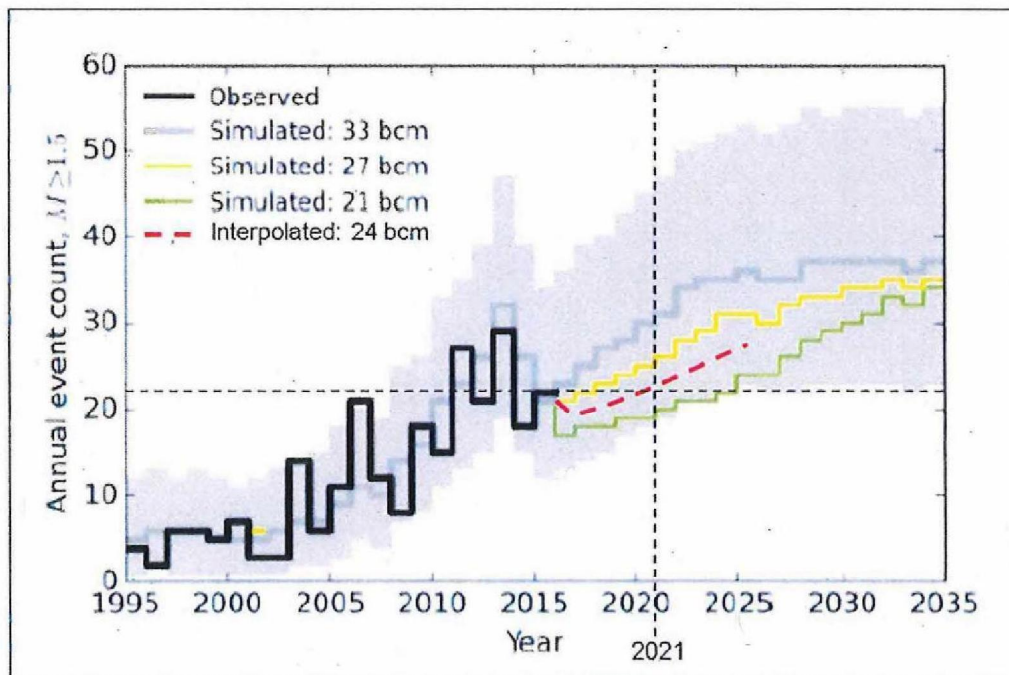
Ons kenmerk
WJZ / 17107510

zoals voorgesteld door de commissie Meijdam.

Zie:

- Advies SodM mei 2016, blz. 9, par. 4.6.2, blz. 54-55 en bijlage III;
- Advies SodM 13 april 2017, blz. 8.

Om toch te kunnen adviseren over het winningsniveau heeft SodM voor haar advies van mei 2016 onafhankelijke controleberekeningen later uitvoeren bij andere onderzoeksinstituten (TNO, TU Delft, KNMI en CBS) en zelf een beoordeling uitgevoerd aan de hand van waarnemingen van daadwerkelijk opgetreden bevingen. Aan de hand daarvan richt SodM zich in zijn advisering op het verder terugdringen van het aantal bevingen en daarmee de kans op zwaardere bevingen. Het resulterende advies was om een winningsniveau aan te houden van 24 miljard Nm^3 /gasjaar, waarbij het mogelijk is om zonder seizoensfluctuaties te produceren. Dit niveau was naar mening van SodM een onderbouwde keuze, omdat bij dat niveau volgens het beschikbare model van NAM de seismiciteit in de periode van het instemmingsbesluit (tot 2021) niet hoger zou worden dan in 2015 en er bovendien een extra reductie verwacht werd indien zonder fluctuaties gewonnen zou worden.



Afbeelding: Figuur 7-2 van het advies van SodM van mei 2016

De veronderstelling dat bij een winningsniveau van 24 miljard Nm^3 /gasjaar de seismiciteit tot 2021 niet hoger zal zijn dan in 2015 en een extra reductie is te

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken

Ons kenmerk
WJZ / 17107510

verwachten als zonder fluctuaties gewonnen wordt, geldt nog steeds. Het advies van SodM van 13 april 2017 en het wijzigingsbesluit brengen daar geen verandering in. Uit het SodM-advies van 13 april 2017 blijkt zolang de grenswaarden niet zijn overschreden, kan worden vastgehouden aan het productieniveau van 24 miljard Nm³/gasjaar. Omdat de aardbevingsdichtheidsgrenswaarde in het Loppersum-gebied genaderd werd, heeft SodM geadviseerd welke beheersmaatregelen genomen moeten worden ingeval een van de grenswaarden wél overschreden zouden worden, waaronder een eerste productiereductie van 10%. Het feit dat ik deze reductiestap al heb genomen vóórdát een van de grenswaarden daadwerkelijk is overschreden, maakt niet dat de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan het instemmingsbesluit niet langer juist zijn.

Dat is, anders dan appellanten veronderstellen, ook niet af te leiden uit de overweging op blz. 5 van het SodM-advies van 13 april 2017 dat de verwachting van SodM dat de seismiciteit nog meer zou afnemen bij een productieverlaging naar 24 miljard Nm³/gasjaar en onder vermindering van fluctuaties *geen bevestiging* vindt in de recente bevingen in het Loppersum-gebied. Dat de verwachting niet wordt bevestigd, wil niet zeggen dat die verwachting er niet meer is. SodM concludeert op blz. 5 van zijn advies van 13 april 2017 dat er bij de toename van de seismiciteit in de regio Loppersum mogelijk sprake is van een natuurlijke, statistische (en daarmee toevallige) fluctuatie in de seismische activiteit. Het alarmeringssysteem is ingericht om bij onverwachte lokale ontwikkelingen (overschrijding van de grenswaarden) te analyseren wat er aan hand is en zonodig maatregelen te nemen. Op deze wijze wordt de vinger aan de pols gehouden.

NAM heeft het meet- en regelprotocol inmiddels ten genoegen van de inspecteur-generaal der mijnen ingediend. Het meet- en regelprotocol is gepubliceerd op de website van SodM (webadres: www.sodm.nl)

Verder merk ik op dat het is juist dat uit het model van NAM blijkt dat de seismische activiteit uiteindelijk weer gaat toenemen. Dit model weerspiegelt een worst-case scenario omdat hierin de verwachte vermindering van de seismische activiteit door het vermijden van productief fluctuaties niet is meegenomen. Door het wijzigingsbesluit is het moment waarop volgens het model de seismische activiteit hoger zou worden dan in 2015, verder in de tijd geschoven. Vanuit NAM en alle betrokken instanties zijn de acties erop gericht om te voorkomen dat de seismische activiteit ten opzichte van dat niveau toeneemt en zwaardere bevingen optreden.

2.2. Voorschrift ondergrens operationeel doelmatige productie

Appellant 12 meent dat het wijzigingsbesluit (overeenkomstig het advies van de Mijnraad) het voorschrift had moeten bevatten dat NAM de ondergrens van de

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken

Ons kenmerk
WJZ / 17107510

productie waarbij het veld nog operationeel doelmatig kan worden geëxploiteerd bekend maakt.

Reactie

De operationele ondergrens is in ieder geval niet relevant voor het bepalen van het winningsniveau zo lang deze onder de grens van leveringszekerheid ligt. Om deze reden heb ik besloten in het instemmingsbesluit en wijzigingsbesluit geen voorschrift op te nemen dat NAM verplicht om de operationele ondergrens bekend te maken.

2.3. Epistemische en aleatorische onzekerheden

Appellant 12 stelt dat in het instemmingsbesluit ten onrechte geen rekening wordt gehouden met de epistemische en aleatorische onzekerheden die met aardbevingen als gevolg van gaswinning gepaard gaan. De redentatie dat de aantallen bevingen of de seismiciteit de komende vijf jaar niet hoger zullen zijn dan in 2015 is daardoor volgens appellant onjuist.

Reactie

SodM heeft wel degelijk rekening gehouden met de epistemische en aleatorische onzekerheden in de modellen van NAM en de effecten van deze onzekerheden betrokken in haar advisering. SodM heeft geconstateerd dat de onzekerheden in de modellen groot zijn en dat ze niet volledig en consistent zijn meegenomen.

Zie SodM-advies mei 2016, bijlage III, blz. 71-72.

Het is een van de redenen waarom SodM concludeert dat een relativering van de uitkomsten van de modellering en daarmee van de berekening van het seismisch risico op zijn plaats is. Mede daarom richt SodM zich in zijn advisering, aan de hand van controleberekeningen en waarnemingen van daadwerkelijk opgetreden bevingen, op het verder terugdringen van het aantal bevingen en daarmee de kans op zwaardere bevingen en niet op het vaststellen van een veilig winningsniveau dat kan voldoen aan de vastgestelde veiligheidsnormen. De aan de hand daarvan tot stand gekomen adviezen van SodM heb ik overgenomen. Op die manier zijn de epistemische en aleatorische onzekerheden die met aardbevingen als gevolg van gaswinning gepaard gaan, wel degelijk bij het instemmingsbesluit en het wijzigingsbesluit betrokken.

2.4. Veiligheidsnorm

Appellant 27 geeft aan dat het wijzigingsbesluit niet motiveert waarom er niet kan worden vastgesteld dat niet aan de veiligheidsnorm is voldaan. Appellant 27 bestrijdt dat geen model beschikbaar is op basis waarvan kan worden voorspeld bij welk productieniveau de seismische risico's overeenkomen met de veiligheidsnorm. Appellant 27 verwijst hierbij naar de eigen Probabilistic Hazard and Risk Assessment methode. Gezien deze punten heeft appellant 27 de indruk dat er thans van wordt uitgegaan dat de absolute veiligheid gegarandeerd dient te

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken

Ons kenmerk
WJZ / 17107510

worden. Ook stelt appellant 27 dat de mitigerende maatregelen, zoals het versterken van gebouwen en verder onderzoek, niet zijn meegewogen in het besluit.

Reactie

Reeds in het instemmingsbesluit is, op basis van het SodM advies van mei 2016, gemotiveerd om welke redenen de uitkomsten van de berekeningen van het veiligheidsrisico met de NAM-modellen in twijfel worden getrokken:

- a. Er zijn nog steeds grote onzekerheden in de gehanteerde modellen voor de risicoberekening;
- b. In een vroeg stadium gemaakte keuzes en aannames in de gebruikte modellen hebben een grote invloed op de effecten van veranderingen in de gasproductie op de berekende risico's;
- c. De verschillende risico's waaraan een individu wordt blootgesteld zijn door NAM niet gecumuleerd in een berekening van het individueel risico. Voor de berekening van de risico's door vallende objecten heeft NAM een alternatieve, onafhankelijke berekeningsmethodiek opgezet. Daarnaast zijn de ketenrisico's nog niet (goed) in kaart gebracht en dus ook niet meegenomen. Hierdoor is toetsing tegen de norm van 10^{-5} per jaar niet mogelijk.

Op grond hiervan concludeerde SodM in 2016 al dat de uitkomst van de risicoberekening gerelativeerd moet worden. De berekeningen zijn slechts beperkt bruikbaar voor het vaststellen van een verantwoord winningsniveau. In het instemmingsbesluit is overwogen dat de uitkomsten van de berekening van het individueel veiligheidsrisico daarom niet absoluut kunnen worden genomen.

Ik verwijs naar paragraaf 4.4.3.3 van het instemmingsbesluit en bladzijden 9, 34 tot en met 42 en bijlage III bij het SodM advies van mei 2016.

Het staat dus niet vast dat de versterkingsoperatie om een honderdtal huizen zal gaan, zoals in het model van NAM wordt berekend. Bovendien zijn er nog te veel onzekerheden om ervan uit te kunnen gaan dat de benodigde versterkingsmaatregelen binnen de looptijd van het instemmingsbesluit in die mate zullen zijn uitgevoerd dat aan het veiligheidsbelang volledig tegemoet gekomen is. Ik verwijs naar paragraaf 5.2.1.4 van het instemmingsbesluit.

Het advies van SodM van april 2017 en het wijzigingsbesluit bouwen voort op het bovengenoemde advies van SodM van mei 2016 en de overwegingen in het instemmingsbesluit. SodM geeft over het model aan dat voor de problemen die zij in het advies van mei 2016 reeds geconstateerd had, niet op korte termijn een oplossing wordt verwacht. Daarvoor is een doorbraak in het wetenschappelijk onderzoek nodig die niet op korte termijn wordt voorzien. Onder het kopje 'veiligheid' op pagina 6 van het instemmingsbesluit staat reeds dezelfde afweging:

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken

Ons kenmerk
WJZ / 17107510

"Zoals SodM aangeeft is er geen model dat kan voorspellen bij welk productieniveau de seismische risico's overeenkomen met de veiligheidsnormen. De versterkingsoperatie is ook nog niet zover gevorderd dat uit dien hoofde aangenomen mag worden dat gedurende de looptijd van het instemmingsbesluit aan de veiligheidsnormen wordt voldaan.

Kortom, er kan niet worden vastgesteld dat thans aan de veiligheidsnorm is voldaan (...)"

Anders dan appelland 27 kennelijk veronderstelt, zijn het SodM-advies van april 2017 en het wijzigingsbesluit dus niet gebaseerd op een andere benadering dan het SodM-advies van mei 2016 en het instemmingbesluit. Gezien het bovenstaande zie ik dan ook niet in waarom appelland 27 meent dat ten aanzien van onzekerheid over het al dan niet voldoen aan de veiligheidsnorm, het wijzigingsbesluit onvoldoende is gemotiveerd.

Ik hecht eraan op te merken dat het bovenstaande onverlet laat dat het model van NAM van hoog wetenschappelijk niveau is en dat de onderzoeksresultaten die zijn geboekt, indrukwekkend zijn. Het neemt echter helaas niet weg dat ook de meeste recente onderzoeksresultaten nog geen antwoord kunnen geven op de vraag bij welk productieniveau de seismische activiteit (en daarmee de kans op zwaardere bevingen) zo laag is dat de kans op het overlijden van een individu ten gevolge daarvan kleiner of gelijk is aan één op 100.000 per jaar (oftewel 10^{-5} /jaar). Alleen dan kan op grond van de ondergrondmodellen vastgesteld worden bij welk productieniveau aan de norm is voldaan. Tot dat moment moet het voldoen aan de norm blijken uit de stand van de versterkingsoperatie. Helaas blijkt op dit moment dat noch op basis van de preventieve maatregelen (productiebeperving) noch op basis van de mitigerende maatregelen (versterking) vastgesteld kan worden dat thans aan de veiligheidsnorm van 10^{-5} /jaar is voldaan.

Gezien het bovenstaande kan ik appelland 27 ook niet volgen waar zij stelt dat er geen integrale belangenafweging heeft plaats gevonden omdat de mitigerende maatregelen niet bij de afweging zijn betrokken (onderdeel 3.5). De mitigerende maatregelen, de versterkingsoperatie en het nader onderzoek, zijn expliciet betrokken in de afweging. Ten aanzien van de versterkingsoperatie is steeds geconcludeerd dat de voortgang daarvan nog niet voldoende is gevorderd om vast te kunnen stellen dat in voldoende mate aan de veiligheidsnorm is voldaan. Dit kan pas worden vastgesteld als alle woningen in het gebied zijn geïnspecteerd (en zo nodig versterkt). De laatste stand van de wetenschap is expliciet verwerkt in alle SodM adviezen. Bij de constatering dat niet kan worden vastgesteld dat aan de veiligheidsnorm is voldaan, zijn in het instemmingsbesluit en in het wijzigingsbesluit dus zowel de stand van de versterkingsoperatie als de laatste wetenschappelijke inzichten meegenomen.

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken

Ons kenmerk
WJZ / 17107510

Tot slot merk ik hier op dat, anders dan appellant 27 stelt (onderdeel 3.4), het niet gaat om een streven naar absolute veiligheid, absolute veiligheid bestaat immers niet. Het gaat om de vaststelling of aan de gestelde veiligheidsnorm is voldaan. De veiligheidsnorm voor het individueel risico is gesteld op een kans op overlijden van 10^{-5} per jaar. Die norm betwist appellant 27 niet.

3. Productieniveau

3.1. Productieniveau kan volgens GTS naar 21 miljard Nm³/gasjaar
Appellant 12 wijst erop dat volgens GTS een winningsniveau van 21 miljard Nm³/gasjaar volstaat. Daarom valt volgens appellant niet in te zien waarom nu een winningsniveau van 21,6 miljard Nm³/gasjaar wordt toegestaan.

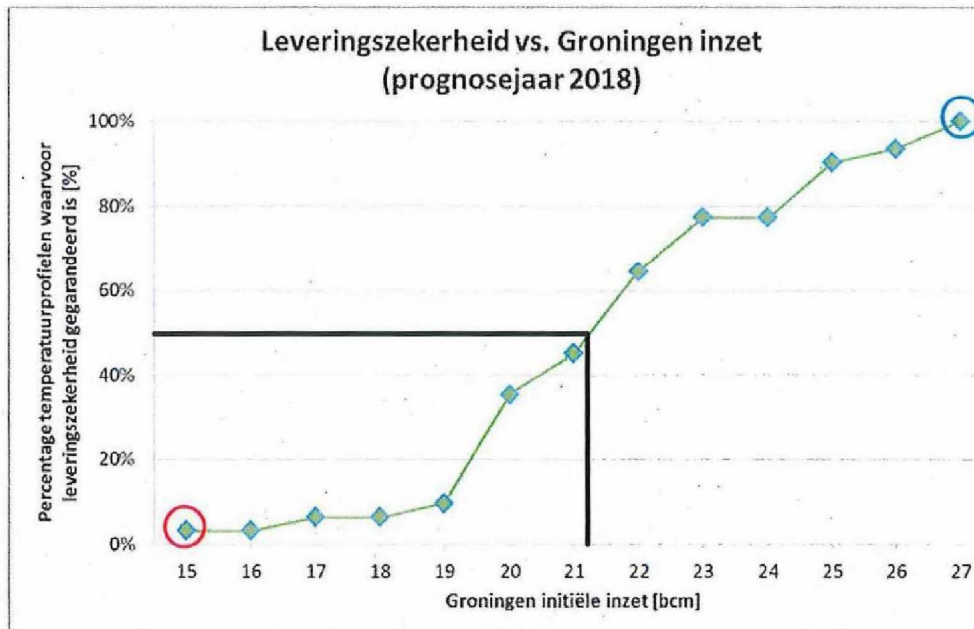
Reactie

SodM heeft in haar advies van 13 april 2017 geadviseerd om, zodra een van de grenswaarden van het alarmeringsprotocol wordt bereikt, de productie vanaf het huidige niveau van 24 miljard Nm³/gasjaar te verlagen, zo nodig in stappen, met een eerste reductiestap van 10%. Naar aanleiding van dit advies heb ik onderzocht of een verlaging van de jaarproductie met 10% (dus van 24 naar 21,6 miljard Nm³/gasjaar) mogelijk is zonder geweld te doen aan de eisen van leveringszekerheid en het beginsel van gelijkmatige winning. Uit de rapportage van GTS blijkt dat dit inderdaad mogelijk is. Daarop heb ik besloten om het bereiken van een van de grenswaarden van het alarmeringsprotocol niet af te wachten en de door SodM voorgestelde verlaging van 10% direct door te voeren.

Daarbij zij opgemerkt dat uit het GTS-rapport van 17 mei 2017 blijkt dat een productieniveau van 21 miljard Nm³/gasjaar voldoende is om het Groningenveld gelijkmatig in te zetten voor circa de helft van het aantal temperatuurprofielen. Uit figuur 3 en tabel 3 van het GTS-rapport blijkt (om preciezer te zijn) dat een productieniveau van 21 miljard Nm³/gasjaar voldoende is voor 45% van de temperatuurprofielen. Om leveringszekerheid te garanderen in 50% van de temperatuurprofielen, zoals in verband met het principe van gelijkmatige winning gewenst is, is een iets groter productieniveau dan 21 miljard Nm³/gasjaar gewenst.

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken

Ons kenmerk
WJZ / 17107510



Afbeelding: figuur 3 van het GTS-rapport van 17 mei 2017, met ingetekende lijn op niveau van 50% van de temperatuurprofielen

In verband met de door SodM in verband met de veiligheid voorgestelde eerste reductiestap van 10% (voor het geval de alarmwaarden overschreden zouden worden; hetgeen nog niet het geval is), heb ik, in aanmerking genomen het bovenstaande, het basisproductieniveau op 21,6 miljard Nm³/gasjaar vastgesteld.

4. Versterking

4.1. Algemeen

Alvorens in te gaan op de (aanvullende) beroepsgronden die verband houden met de versterking van woningen in het aardbevingsgebied worden eerst beknopt enkele algemene ontwikkelingen op dit vlak sinds het verweerschrift van 3 februari 2017 in beeld gebracht.

- Kwartaalrapportage NCG

De NCG heeft zijn Kwartaalrapportage over het eerste kwartaal van 2017 gepubliceerd. Hoofdstuk 2 daarvan bevat een beknopt overzicht van de stand van de versterkingsoperatie.

De Kwartaalrapportage is te raadplegen op de website van de NCG:
<https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/downloads/rapporten/2017/mei/3/kwartaalrapportage-jan-maart-2017>).

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken

Ons kenmerk
WJZ / 17107510

- Actualisatie Nederlandse Praktijkrichtlijn (NPR) 9998.

In mijn verweerschrift van 3 februari 2017 vermeldde ik reeds dat de NPR 9998 (2015) op dat moment werd geactualiseerd. Het ontwerp van de geactualiseerde NPR 9998 (de zogenoemde "groene versie") is op 22 juni 2017 voor commentaar gepubliceerd; tot 1 september 2017 kan commentaar worden gegeven.

Reden voor de actualisatie was dat sinds de vorige publicatie van de NPR 9998 (december 2015) meer bekend is geworden over:

- de intensiteit van de aardbevingen en de invloed van de grond;
- de weerstand van gebouwen tegen een aardbeving;
- vallende objecten;
- berekeningsmethoden.

In het ontwerp van de geactualiseerde NPR 9998 zijn deze nieuwe kennis en inzichten (waaronder de nieuwe KNMI 'hazardkaart' juni 2017) verwerkt. De uitgangspunten ten aanzien van veiligheid zijn niet veranderd. De verbeteringen betreffen onder meer:

- risicobeoordeling van vallende objecten ('niet-seismische constructieve elementen');
- herziening van de niet-lineaire dynamische tijdsdomeinberekeningsmethode (NLTHA);
- niet-lineaire push-over analyse;
- methode om de weerstand van uit het vlak belaste metselwerkwanden te bepalen;
- berekeningsmethode voor het bepalen van het risico van vallende objecten van een constructie.

De NCG is voornemens de geactualiseerde NPR 9998 vanaf 1 juli 2017 te gaan gebruiken bij de inspecties van de woningen; inspecties die vóór die datum al zijn verricht op basis van de huidige NPR 9998 (2015) worden in beginsel niet opnieuw gedaan.

De geactualiseerde ontwerp-NPR 9998 is gratis te downloaden via:
<https://www.nen.nl/NEN-Shop/Norm/NPR-99982017-Ontw.-nl.htm>.

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken

Ons kenmerk
WJZ / 17107510

4.2. Versterkingsopgave niet binnen vijf jaar uitgevoerd

Appellanten 12 stellen dat een belangrijke aannahme bij het nemen van het instemmingsbesluit was dat de versterkingsopgave binnen vijf jaar (dus uiterlijk in 2021) zou zijn voltooid en dat de minister daar in het verweerschrift op terug is gekomen. Ook met het wijzigingsbesluit zou de suggestie worden gewekt dat met het winningsniveau van 21,6 miljard Nm³ per gasjaar de benodigde versterkingsmaatregelen binnen de looptijd van het instemmingsbesluit zijn uitgevoerd. Dat blijkt echter niet mogelijk te zijn.

Reactie

De stelling van deze appellanten dat bij het instemmingsbesluit een aannahme was dat de versterkingsopgave binnen vijf jaar na het nemen van dat besluit (uiterlijk in 2021) zou zijn voltooid, is onjuist. Integendeel, juist het inzicht dat de versterkingsopgave redelijkerwijs niet in die periode zou kunnen worden uitgevoerd, was de reden dat in het instemmingsbesluit het winningsniveau op een lager niveau werd vastgesteld dan in het winningsplan werd voorgesteld, namelijk op 24 miljard Nm³ (in plaats van op 27 miljard Nm³ met een uitloop naar 33 miljard Nm³, zoals NAM voorstelde in het winningsplan). Dit winningsniveau is in het wijzigingsbesluit verder gereduceerd tot 21,6 miljard Nm³. Door de reductie van de gaswinning in combinatie met vlakke winning wordt het aantal bevingen en daarmee de kans op een zwaardere beving beperkt. Daarmee wordt gekozen voor het meest veilige optimum gezien de eisen van veiligheid en van leveringszekerheid. Dat de omvang van de versterkingsopgave op de tijdstippen waarop het instemmingsbesluit (en het wijzigingsbesluit) werden genomen nog niet exact bekend was, betekent, anders dan appellanten veronderstellen, niet dat geen verantwoord en zorgvuldig besluit kon worden genomen.

Dat de versterkingsoperatie niet binnen de looptijd van het instemmingsbesluit voltooid zal zijn, is een gegeven dat uitdrukkelijk is meegewogen in de besluitvorming en dat mede heeft geleid tot het stellen van een aanmerkelijk lager winningsniveau dan NAM in het winningsplan heeft voorgesteld. Dit betekent natuurlijk niet dat de versterkingsoperatie niet met grootste voortvarendheid moet worden uitgevoerd. Daarover is geen discussie.

Zie: Meerjarenprogramma "Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen 2017 -2021", p. 10. Zie ook: Kamerbrief van 27 januari 2017 (Kamerstukken II 2016/17, 33529, nr. 322).

Het verband dat appellanten leggen tussen de reductie van de winning (aanvankelijk tot 24 miljard Nm³/gasjaar en daarna tot 21,6 miljard Nm³/gasjaar) en de uitvoering van de versterkingsoperatie, kan ik niet volgen. Reductie van de winning en het versterken van de woningen zijn beide mogelijkheden om de veiligheidsrisico's van de gaswinning te beperken, maar staan los van elkaar; het zijn als het ware twee verschillende knoppen waaraan kan worden gedraaid om het risico te beperken. De reductie van de winning heeft naar zijn aard geen

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken

Ons kenmerk
WJZ / 17107510

versnelling van de uitvoering van de versterkingsoperatie tot gevolg, maar wel dat het aantal bevingen – en daarmee de kans op een zwaardere beving – wordt beperkt. De winning is juist gereduceerd omdat de versterkingsoperatie niet binnen de looptijd van vijf jaren van het instemmingsbesluit kon worden uitgevoerd, niet om deze operatie te versnellen.

4.3. Woningen voldoen niet aan 10^{-4} /jaar

Appellanten 12 stellen dat de uitspraak van de minister in het verweerschrift dat er nagenoeg geen woningen meer zijn met een groter veiligheidsrisico dan 10^{-4} /jaar nergens op gebaseerd is. Zij wijzen erop dat blijkens de Kwartaalrapportage van de NCG over het vierde kwartaal van 2016 er in dat jaar 104 acuut onveilige situaties waren. Dit komt volgens hen neer op een veiligheidsrisico groter dan 10^{-4} /jaar.

Reactie

Hoewel pas na afronding van het gehele inspectieprogramma van de NCG exact vastgesteld kan worden of en zo ja, hoeveel woningen een groter veiligheidsrisico hebben dan 10^{-4} /jaar, kan worden gesteld dat het woningbestand in het aardbevingsgebied de afgelopen jaren uitvoerig onderzocht is. Daarbij zullen woningen met een hoog veiligheidsrisico snel opvallen omdat zij ook gevoeliger voor schade zullen zijn. De verwachting dat er nog maar weinig woningen zijn met een veiligheidsrisico groter dan 10^{-4} /jaar die nog niet op het netvlies staan, is dus gerechtvaardigd. Deze verwachting is in lijn met de uitkomsten van de inspectie van 1.467 gebouwen in 2016 in Loppersum, 't Zandt, Ten Post, Overschild en Opwierde-Zuid in Appingedam. Hoewel de inspectie op basis van de NPR 9998 niet differentieert tussen de risico's 10^{-4} /jaar en 10^{-5} /jaar (maar alleen op 10^{-5} /jaar als bepalend voor versterking), zijn bij deze inspectie slechts enkele woningen aangetroffen waaraan zulke gebreken kleefden dat aannemelijk is dat zij niet aan de risiconorm van 10^{-4} /jaar voldeden. Bij deze woningen zijn uiteraard onmiddellijk (tijdelijke) maatregelen genomen door – de hoofddraagconstructie te stutten. Het overgrote deel van de geïnspecteerde woningen zat qua veiligheidsnorm tussen 10^{-4} /jaar en 10^{-5} /jaar.

De term "Acuut onveilige situaties" (AOS) in de Kwartaalrapportages van de NCG is, anders dan appellanten menen, niet hetzelfde als een veiligheidsrisico groter dan 10^{-4} /jaar. De veiligheidsnormen (normen 10^{-4} /jaar en 10^{-5} /jaar) hebben betrekking op het risico voor een persoon, die zich met enige regelmaat in of op het gebouw bevindt, dat deze komt te overlijden door het instorten van de woning door een aardbeving. De hierop gebaseerde bouwkundige normen (NPR 9998) hebben dan ook alleen betrekking op de hoofddraagconstructie van de woning. Een AOS hoeft echter niet te worden veroorzaakt door een falend onderdeel van de hoofddraagconstructie. In de meeste gevallen betreft het juist elementen die geen onderdeel zijn van de hoofddraagconstructie, zoals schoorstenen of niet-dragende wanden, zoals kopgevels. De elementen die een AOS vormen – en daarom direct worden aangepakt – zijn niet zozeer een risico voor individuele

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken

Ons kenmerk
WJZ / 17107510

personen die zich met enige regelmaat in of op het gebouw bevinden, als wel voor de omgeving (de 'toevallige voorbijganger'). Dit heeft dus geen invloed op de mate waarin een huis aan de veiligheidsnormen (10^{-4} /jaar of 10^{-5} /jaar) voldoet. Het gaat bij een AOS meer om een maatschappelijk risico (waarop artikel 8 van het instemmingbesluit betrekking heeft), dan om een individueel risico (waarop de veiligheidsnormen betrekking hebben). In de geactualiseerde NPR 9998 is het risico van vallende objecten voor personen die zich met enige regelmaat in of op het gebouw bevinden overigens wel verdisconteerd. Dit leidt niet of nauwelijks tot een verhoogd risico voor die personen.

Het aantal meldingen van AOS-en is overigens beduidend hoger dan het aantal werkelijke AOS-en. Dit is een indicatie dat het systeem goed werkt (bij veiligheid geldt "beter te veel, dan te weinig"). Het aantal meldingen sinds 1 januari 2016 is 534 (in het eerste kwartaal van dit jaar 104), terwijl het aantal werkelijke AOS-en sinds 1 januari 2016 125 is (20 in het eerste kwartaal van dit jaar).

Zie: "Kwartaalrapportage januari – maart 2017", par. 1.1.2, via link: <https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/downloads/rapporten/2017/mei/3/kwartaalrapportage-jan-maart-2017>).

4.4. Versterkingsoperatie is complex en ingrijpend

Appellanten 12 voeren, onder verwijzing naar rapporten en adviezen van de Onafhankelijk Raadsman, de Onderzoeksraad voor Veiligheid en de Technische commissie bodembeweging, aan dat de versterkingsoperatie ingrijpend en complex is.

Reactie

De minister is zich terdege bewust van het ingrijpende en verstrekkende karakter van de versterkingsoperatie. Er wordt veel in geïnvesteerd om deze operatie voortvarend, samenhangend en professioneel aan te pakken. De NCG en de onder hem ressorterende Overheidsdienst Groningen zijn mede in het leven geroepen om deze operatie voortvarend op te pakken.

In mijn verweerschrift van 3 februari 2017 meldde ik dat er een wetsvoorstel in voorbereiding was om de positie van de NCG te verstevigen, onder andere door een verankering van zijn positie, taken en bevoegdheden, waardoor de "publieke regie" wordt vergroot. Het advies van de Raad van State is inmiddels ontvangen. De politieke besluitvorming over dit wetsvoorstel wordt echter aan het volgende kabinet gelaten. De NCG zal ondertussen onverminderd doorgaan met de uitvoering van de versterkingsopgave. Zie: Kamerbrief van 15 juni 2017 (Kamerstukken II 2016/17, 33529, nr. 353).

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken

Ons kenmerk
WJZ / 17107510

Een voorbeeld van flankerend beleid gericht op vergroting van de leefbaarheid van het gebied is "Kansrijk Groningen". Het gaat om leefbaarheidsprojecten, ondersteund met geld van NAM, maar gecoördineerd door de NCG. Zie: <https://www.kansrijkgroningen.nl>.

Dit alles neemt echter niet weg dat het gaat om een operatie die diep ingrijpt in de levens van de bewoners van het gebied. Met flankerend beleid wordt gepoogd de scherpe randen van de operatie wat te verzachten en de leefbaarheid van het gebied in bredere zin te verbeteren.

4.5. Voldoen aan veiligheidsnorm is te beperkt

Appellanten 16 voeren aan dat in de besluitvorming ten onrechte verondersteld wordt dat een winningsniveau waarbij wordt voldaan aan de veiligheidsnorm van de Commissie Meijdam (10^{-5} /jaar) zonder meer acceptabel is. Die opvatting is te beperkt. Er moet ook rekening gehouden worden met andere nadelige gevolgen van de aardgaswinning.

Reactie

De versterkingsoperatie is er op gericht te bewerkstelligen dat het veiligheidsniveau in Groningen niet nadelig afwijkt van elders in Nederland. Een overlijdensrisico van 10^{-5} /jaar, zoals ontwikkeld door de Commissie Meijdam en thans het uitgangspunt is van de NPR 9998, is daarvoor een geaccepteerde veiligheidsnorm. De andere nadelige effecten van gaswinning zijn geen veiligheidsrisico's, maar liggen in de sfeer van schade en leefbaarheid. Het schaderisico wordt, evenals het veiligheidsrisico, beperkt door de reductie van de gaswinning in combinatie met vlakke winning, waardoor minder bevingen, en daarmee ook minder zwaardere bevingen, worden verwacht. Resterende nadelige effecten van de gaswinning kunnen worden ondervangen door schadevergoeding en met flankerend beleid, gericht op vergroting van de leefbaarheid van het gebied.

4.6. Infrastructuur

Appellanten 10 en 16 voeren aan dat zonder een actueel en volledig beeld van de risico's voor industrie en infrastructuur en zonder een duidelijk referentiekader voor de uitgangspunten van aardbevingsbestendige versterking van infrastructuur geen sprake kan zijn van een zorgvuldig en aanvaardbaar instemmingsbesluit. Het aantal bevingen in het gebied vanaf het Eemskanaal naar het zuiden en in de omgeving van de stad Groningen is niet afgenomen, zodat hun zorg voor de waterkeringen in dat gebied nog steeds bestaat.

Reactie

Door de reductie van de gaswinning tot uiteindelijk 21,6 miljard Nm^3 /gasjaar in combinatie met vlakke winning is de verwachting dat het aantal bevingen en daarmee de kans op een zwaardere beving beperkt wordt. Dit betekent dat de kans dat een beving schade aan een waterkering veroorzaakt, beperkt wordt. Er

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken

Ons kenmerk
WJZ / 17107510

wordt ondertussen verder gewerkt aan de ontwikkeling van het beoordelingskader aan de hand waarvan kan worden vastgesteld of een waterkering moet worden versterkt. Helaas heeft de ontwikkeling van de kwalitatieve risicoanalyse meer tijd gevegd dan in het verweerschrift van 3 februari 2017 werd voorzien; de analyse is helaas niet in de eerste helft van 2017 afgerond. Het heeft uiteraard wel de aandacht dat dit snel gebeurt. Totdat een beoordelingskader is ontwikkeld, wordt een pragmatische aanpak gevolgd, waarbij per project wordt bezien wat een goede aanpak is. Van onverantwoorde risico's voor de waterkeringen is naar mijn mening in deze benadering geen sprake.

Zie: het verweerschrift van 3 februari 2017, par. 11.5 en de "Kwartaalrapportage januari – maart 2017", par. 5.3 (waar in een overzicht van projecten wordt gegeven) en 6.3 van de NCG (weblink: <https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/downloads/rapporten/2017/mei/3/kwartaalrapportage-jan-maart-2017>).

Met betrekking tot de stelling van appellanten dat het aantal bevingen in de omgeving van het Eemskanaal naar het zuiden en in de omgeving van de stad Groningen niet is afgenomen, merk ik op dat het aantal bevingen in die omgevingen stabiel is gebleven (in 2016 was er zelfs één beving minder dan in 2015). Hierbij past wel de kanttekening dat het model op basis waarvan het aantal bevingen is bepaald betrekking heeft op het gehele Groningenveld, en niet op deelgebieden.

4.7. Onduidelijk wat aardbevingsbestendig is

Appellant 1 werpt de vraag op wat onder "aardbevingsbestendig" moet worden verstaan. Hij wijst er op dat de NPR uitgaat van een beving met een kracht van 5 op de Schaal van Richter, maar het is hem niet duidelijk of dit alleen op het overlijdenrisico betrekking heeft, of ook op de schade.

Reactie

De NPR 9998 omschrijft wat onder "aardbevingsbestendig" moet worden verstaan. De NPR 9998 is een bouwnorm: deze norm geeft aan aan welke constructieve en andere eisen een woning moet voldoen om aan een bepaalde veiligheidsnorm te voldoen. Deze veiligheidsnorm houdt, kort gezegd, in dat de kans op overlijden van individuele personen die zich met enige regelmaat in of op het gebouw bevinden door instorting van de woning (of objecten die van de woning vallen bijvoorbeeld schoorstenen) als gevolg van een aardbeving niet groter is dan 10^{-5} /jaar (dat is 1 op 100.000 per jaar). Dat een woning voldoet aan de NPR 9998 betekent niet dat aaraan bij een aardbeving geen schade zal optreden. Het versterken van een woning kan wel betekenen dat de woning minder gevoelig wordt voor schade. Het resterende schaderisico kan worden gemitigeerd door een transparante, onafhankelijke en efficiënte wijze van schade-afhandeling. Er wordt in dat kader, zoals eerder vermeld, momenteel onder regie van de NCG gewerkt aan verdere verbetering van de schade-afhandeling. De hoofdlijn van de voorgenomen nieuwe aanpak zal zijn dat NAM geen rol meer heeft bij de schade-

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken

Ons kenmerk
WJZ / 17107510

afhandeling, schade deskundig wordt beoordeeld door een onafhankelijke commissie schade en de schademelder centraal staat. Zie hierover uitgebreider paragraaf 5.1 hieronder.

4.8. Bestaande gebouwen

Appellant 1 voert verder aan dat de NPR 9998 alleen voor nieuwe gebouwen geldt. Hij vraagt zich af wat er met bestaande gebouwen moet gebeuren, waarbij hij met name wijst op gebouwen met bijzondere kenmerken, zoals bakstenen woningen, kerken, boerderijen en rijksmonumenten.

Reactie

De NPR 9998 is op dit moment voor nieuwe noch bestaande woningen wettelijk van toepassing verklaard; wel is in het Bouwbesluit een grondslag opgenomen om deze norm bij ministeriële regeling van toepassing te kunnen verklaren op nieuwe woningen. De NPR 9998 wordt momenteel zowel voor bestaande als nieuwe woningen wel als uitgangspunt gehanteerd om te beoordelen of versterking nodig is. Er wordt in de praktijk geen verschil gemaakt tussen bestaande bouw of nieuwbouw. Constructie-technisch kunnen alle soorten bestaande woningen versterkt worden; wel kan de ingrijpendheid van de versterkingsmaatregelen uiteenlopen, afhankelijk van de oorspronkelijke bouwwijze. Bij gebouwen met bijzondere kenmerken, zoals kerken, boerderijen en rijksmonumenten, zullen voorzorgsmaatregelen moeten worden genomen met het oog op het behoud van die kenmerken. Daarvoor zijn specifieke procedures en programma's ontwikkeld.

Zie: verweerschrift 3 februari 2017, par. 11.1 t/m 11.3 en par. 12.
Voor een actuele stand van zaken zie de "Kwartaalrapportage januari – maart 2017", van de NCG, met name par. 5.6 (Agrarische sector) en 5.10 (Cultureel erfgoed), te raadplegen via de volgende weblink: <https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/downloads/rapporten/2017/mei/3/kwartaalrapportage-jan-maart-2017> .

4.9. Capaciteit versterkingsoperatie

Appellant 1 twijfelt aan de beschikbare capaciteit om de versterkingsoperatie efficiënt en snel uit te voeren. Het is hem onduidelijk waar de versterkingsoperatie zal gaan plaatsvinden. Het valt op dat de dorpen Warffum en Usquert net buiten de contourenkaart vallen, terwijl in die omgeving (Zandeweer) wel bevingen zijn geweest.

Reactie

Appellant 1 heeft gelijk dat de versterking een omvangrijke operatie is met ingrijpende en verstrekkende gevolgen voor de bewoners van het gebied. Er wordt daarom veel geïnvesteerd om deze operatie voortvarend, samenhangend en professioneel aan te pakken. De NCG en de onder hem ressorterende Overheidsdienst Groningen zijn mede in het leven geroepen om deze operatie op te pakken.

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken

Ons kenmerk
WJZ / 17107510

De systematiek en prioritering die wordt gevolgd bij de versterkingsoperatie is beschreven in het Meerjarenprogramma "Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen 2017 - 2021" (hoofdstuk 3) en het daarbij behorende Bouwkundig Versterken Prioriteringsadvies (versie Mid-2016). Criteria bij de prioritering zijn onder andere gebieden met de hoogste seismische dreiging, de kwetsbaarheid van soorten gebouwen en de bezettingsgraad (hiermee wordt bedoeld op gebouwen waar veel mensen samenkomen, bijvoorbeeld scholen). De seismische dreiging wordt bepaald op basis van de door KNMI periodiek geactualiseerde hazardkaarten, waarop de zogenoemde 0,2 pga-contour is aangegeven. Deze contour geeft het gebied aan waarbinnen de versterkingsoperatie de komende jaren zal worden uitgevoerd, te beginnen met inspectie en engineering. Dat de contouren op deze hazardkaart, zoals appellant 1 suggereert, mede door andere dan seismologische inzichten zou worden bepaald, is onjuist. Het KNMI is een onafhankelijk kennisinstituut dat zich uitsluitend laat leiden door wetenschappelijke inzichten op haar expertisegebieden.

Het KNMI heeft recent nieuwe hazardkaart gepubliceerd (zie: <http://www.knmi.nl/kennis-en-datacentrum/achtergrond/update-hazardkaart-groningen-seismische-dreiging-nauwelijks-gewijzigd>). Ten opzichte van de vorige hazardkaart (2016) is van grote veranderingen geen sprake.

4.10. Gevolgen voor bewoners

Appellant 1 voert aan dat eigenaren/bewoners niet hoeven te accepteren dat zij hun woningen moeten verlaten tijdens de versterking en maar moeten afwachten hoe hun woning er na de versterking uit zal zien.

Reactie

De wijze waarop de versterking van een woning wordt aangepakt, zal altijd in nauw overleg met de eigenaren/bewoners geschieden en met hun wensen zal terdege rekening worden gehouden. Het gaat immers om hun woning en omgeving. Het uitgangspunt is dat in goed overleg met de eigenaren/bewoners een plan kan worden ontwikkeld waarin alle betrokkenen zich kunnen vinden, en aan de uitvoering waarvan de eigenaar/bewoners uit eigen beweging willen meewerken. Appellant 1 heeft gelijk dat ik niet beschik over het juridische instrumentarium om de versterking van een woning tegen de wil van de eigenaren/bewoners af te dwingen; wel heeft de gemeente voor de eigenaren/bewoners in acuut onveilige situaties op grond van de bouwwetgeving (Bouwbesluit 2012) bevoegdheden om in te grijpen. Het streven is echter de versterking zoveel mogelijk in goed overleg met de eigenaren/bewoners uit te voeren.

De NCG is in 2016 de pilot "Heft in eigen hand" gestart, waarbij eigenaren/bewoners onder deskundige begeleiding zelf de versterkingsmaatregelen (laten) uitvoeren. Daarmee houden zij zelf de regie

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken

Ons kenmerk
WJZ / 17107510

over de versterking in handen. Het maximumaantal deelnemers aan deze proef is bereikt, maar geïnteresseerden kunnen op een wachtlijst worden gezet. De NCG zal de pilot na de uitvoering evalueren en bezien hoe er een vervolg aan kan worden gegeven (te raadplegen via deze weblink:
<https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/themas/h/heft-in-eigen-hand>).

4.11. Versterkingsprogramma komt niet van de grond

Appellant 26 brengt naar voren dat het bouwkundig versterkingsprogramma van de NCG niet van de grond komt en steeds wordt uitgesteld door nieuwe ontwikkelingen. Hij betwist de stelling van NAM, gebaseerd op trilplaatproeven in Italië, dat de woningen in het aardbevingsgebied veel sterker zijn gedacht.

Reactie

De stelling van de appellant 26 dat het versterkingsprogramma niet van de grond komt, herken ik niet. In het Meerjarenprogramma is op hoofdlijnen beschreven hoe de versterkingsoperatie zal worden aangepakt en welke keuzes zijn gemaakt. De NCG is voortvarend aan de slag gegaan met de uitvoering van het programma. Zo zijn vorig jaar 1.500 inspecties verricht en zijn dit jaar 5.000 inspecties ingepland. Dit neemt echter niet weg dat het om een omvangrijke operatie gaat, die met grote zorgvuldigheid moet worden uitgevoerd. Dit vergt soms meer tijd dan aanvankelijk gedacht.

Zie: "Kwartaalrapportage januari – maart 2017", hoofdstuk 2, link:
<https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/downloads/rapporten/2017/mei/3/kwartaalrapportage-jan-maart-2017>).

De proef van NAM met trilproeven had tot doel om op basis van modellen gemaakte inschattingen in een laboratorium te ijken en nauwkeuriger te maken. Deze proef wordt door NAM uitgevoerd met het oog op de inschatting van het veiligheidsrisico in het winningsplan, maar is niet direct relevant voor de uitvoering van de versterkingsoperatie. Het uitgangspunt blijft dat elke woning in het gebied wordt beoordeeld op basis van de NPR 9998 en dat op basis van die beoordeling wordt bepaald of, en zo ja, welke maatregelen nodig zijn om de woningen te laten voldoen aan de veiligheidsnorm.

4.12. Versterkingsprogramma niet voltooid binnen looptijd besluit

Appellant 19 voert aan dat de versterking nog niet is voltooid en ook niet voltooid zal worden gedurende de looptijd van het instemmingsbesluit.

Reactie

Het inzicht dat de versterking niet binnen de looptijd van het besluit kan worden voltooid, was de reden dat in het instemmingsbesluit het winningsniveau op een lager niveau werd vastgesteld dan in het winningsplan werd voorgesteld, namelijk op 24 miljard Nm³/gasjaar. Dit winningsniveau is in het wijzigingsbesluit gereduceerd tot 21,6 miljard Nm³/gasjaar. Door deze reductie in combinatie met

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken

Ons kenmerk
WJZ / 17107510

vlakke winning is de verwachting dat het aantal bevingen en daarmee de kans op een zwaardere beving wordt beperkt. Daarmee is voor het meest veilige optimum gekozen, rekening houdend met zowel de veiligheid als de leveringszekerheid. Zie ook paragraaf 4.2.

4.13. Nieuwe bouwnorm

Appellant 19 brengt naar voren dat een nieuwe bouwnorm voor woningen en gebouwen in het aardbevingsgebied in voorbereiding is, terwijl eerder in reactie op zijn zienswijze zou gezegd dat er geen nieuw bouwnorm zou komen.

Reactie

Ervan uitgaande dat appellant 19 met "bouwnorm" de NPR 9998 bedoelt, kan ik zijn opmerking niet goed plaatsen. Hij maakt ook niet duidelijk waar ik gezegd zou hebben dat er geen nieuwe bouwnorm zou komen. In mijn verweerschrift van 3 februari 2017 heb ik reeds vermeld dat de NPR 9998 op dat moment werd geactualiseerd. In reactie op een beroepsgrond van appellant 19 heb ik in dat verweerschrift verder uiteengezet dat de NPR 9998 in de praktijk toegepast wordt op zowel nieuwbouw, als bestaande bouw. Dat er geen nieuwe bouwnorm komt, is overigens op zich juist: het gaat om een actualisatie van de bestaande bouwnorm (NPR 9998). Ten slotte merk ik op dat woningen die al geïnspecteerd zijn onder de huidige NPR 9998 (2015) in beginsel niet opnieuw zullen worden geïnspecteerd onder de geactualiseerde NPR 9998.

Zie: verweerschrift van 3 februari 2017, par. 11.1.2 en par. 11.2.

5. Schade

5.1. Algemeen

Alvorens in te gaan op de aanvullende beroepsgronden die verband houden met de vergoeding van schade door de aardbevingen als gevolg van de gaswinning, worden eerst beknopt enkele (voorgenomen) wijzigingen op het vlak van de organisatie en het instrumentarium van schade-afhandeling ten opzichte van de toestand beschreven in het verweerschrift van 3 februari 2017, in beeld gebracht.

- Kwartaalrapportage NCG

De NCG heeft recent zijn Kwartaalrapportage over het eerste kwartaal van 2017 gepubliceerd. Hoofdstuk 1 bevat een beknopt overzicht van de ontwikkelingen op het gebied van schadeherstel.

De Kwartaalrapportage is te raadplegen via de volgende weblink:

<https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/downloads/rapporten/2017/mei/3/kwartaalrapportage-jan-maart-2017>).

- Organisatiestructuur schade-afhandeling en schadeprotocol

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken

Ons kenmerk
WJZ / 17107510

In mijn kamerbrief van 13 april 2017 worden de contouren geschetst van de voorgenomen nieuwe organisatiestructuur voor de afhandeling van aardbevingsschade. De hoofdlijn is dat NAM verder terugtreedt uit het proces van de schade-afhandeling en dat de NCG hierop meer de regie zal gaan voeren. De NCG zal een nieuw schadeprotocol vaststellen. Dit schadeprotocol zal verschillende wijzigingen bevatten, gericht op een betere en snellere afdoening van de schademeldingen. De minister stelt voorts een Onafhankelijke Commissie Schadeafhandeling (OCS) in, die beslist over de schadeoorzaak en het schadebedrag. Bestudeerd wordt momenteel of de bestaande Raad van Arbiters bodembeweging, waarvoor in de regio waardering bestaat, een plaats krijgt in het nieuwe systeem. Om het nieuwe systeem niet teveel te belasten met zaken uit het verleden, zijn met NAM afspraken gemaakt om met een "schone lei" te kunnen beginnen. Deze afspraken houden, kort gezegd, in dat NAM erkende schades (zogenoeten A- en B-schades) zal vergoeden en een eenmalig aanbod zal doen om met een maximum van € 1.500,-- alle niet erkende schades (zogenoeten C-schades) te laten herstellen.

Zie: Kamerbrief van 13 april 2017 (Kamerstukken II 2016/17, 33529, nr. 330). Meer gedetailleerde informatie is te vinden op de website van de NCG (www.nationaalcoordinatorgroningen.nl).

Daarnaast wordt momenteel bestudeerd of een schadefonds zou kunnen worden ingesteld.

Zie: kamerbrieven van 21 juni 2017 (Kamerstukken II 2016/17, 33529, nr. 354) en van 30 juni 2017 (te raadplegen via de web link: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/06/30/kamerbrief-over-schadeprotocol-groningen>).

- Waardevermeerderingsregeling

In het verweerschrift van 3 februari 2017 werd vermeld dat in het eerste kwartaal van dit jaar er een nieuwe waardevermeerderingsregeling zou worden gepubliceerd. Deze regeling is inmiddels vastgesteld en op 1 april 2017 in werking getreden.

Regeling waardevermeerdering woningen gaswinning Groningenveld (Stcrt. 2017, 15110).

- Pilot Koopinstrument

In het verweerschrift van 3 februari 2017 werd vermeld dat in het eerste kwartaal van dit jaar de evaluatie van de proef met het Koopinstrument zou worden opgeleverd. Het evaluatierapport is inmiddels opgeleverd. De evaluatie is door het onderzoeksinstituut OTB van de TU Delft uitgevoerd. De evaluatie is op 17 mei 2017 in een overleg van de NCG met maatschappelijke en bestuurlijke stuurgroepen gepresenteerd. Het streven is binnenkort een standpunt te bepalen over een mogelijk vervolg van de pilot.

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken

Ons kenmerk
WJZ / 17107510

Zie: kamerbrief van 19 mei 2017, waarbij het evaluatierapport als bijlage is gevoegd (Kamerstukken II 2016/17, 33529, nr. 350).

5.2. Te beperkte uitleg schadebegrip

Appellanten 12 en 19 stellen dat de minister het begrip "schade" zoals gehanteerd in de Mijnbouwwet te beperkt uitlegt door daar alleen vergoedbare schade als bedoeld in het Burgerlijk Wetboek onder te verstaan.

Reactie

Het begrip "schade" in artikel 1, onderdeel b, van het Mijnbouwbesluit, waarnaar appellanten verwijzen, heeft een specifieke betekenis, te weten aantasting van de in artikel 49, tweede en derde lid, van de Mijnbouwwet opgesomde (algemene en individuele) belangen ter bescherming waarvan bij algemene maatregel van bestuur regels gesteld kunnen worden. Het gaat hier om een aantal uiteenlopende en niet noodzakelijkerwijs parallelle belangen, waaronder het belang van planmatig beheer van delfstofvoorkomens, landsverdediging, elektriciteitsopwekking en visserij. Deze specifieke betekenis is, zoals reeds blijkt uit de aanhef van artikel 1, beperkt tot het Mijnbouwbesluit (en de Mijnbouwregeling), en heeft dus geen relevantie voor de betekenis van het begrip "schade" in de Mijnbouwwet of elders in de wetgeving, waaronder het Burgerlijk Wetboek. Het begrip is in deze specifieke betekenis niet geschikt en niet bedoeld om de aansprakelijkheid van een mijnbouwexploitant in een individuele zaak te bepalen. Deze aansprakelijkheid en de omvang ervan wordt bepaald op basis van het algemene aansprakelijkheidsrecht, zoals vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek. Dit blijkt uit het feit dat het Burgerlijk Wetboek specifieke regels bevat voor de aansprakelijkheid voor mijnbouwschade, zoals risicoaansprakelijkheid van de exploitant (artikel 6:177 BW) en bewijsvermoedens van causaliteit (artikel 6:177a BW). Overigens zal schade als gevolg van het blootstaan aan spanning als gevolg van de bevingen en de kosten van tijdelijke huisvesting elders ook op basis van het schadebegrip uit Burgerlijk Wetboek op basis van actuele jurisprudentie in aanmerking komen voor vergoeding.

Het schadebegrip moet, anders dan appellanten 12 veronderstellen, worden onderscheiden van de belangenafweging die moet worden verricht bij de instemming met een winningsplan. Binnen het kader van artikel 36 van de Mijnbouwwet moeten bij die afweging alle relevante belangen worden afgewogen. Een van de belangen die wordt afgewogen is het risico op ontstaan van schade die op grond van het Burgerlijk Wetboek voor vergoeding in aanmerking komt. Echter, ook andere belangen moeten in deze afweging worden betrokken. De stelling van appellanten dat slechts op basis van het Burgerlijk Wetboek te vergoeden schade wordt afgewogen bij de instemming met een winningsplan is onjuist.

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken

Ons kenmerk
WJZ / 17107510

Het begrip 'schade' moet, zoals ik ook in het verweerschrift van 3 februari 2017 (paragraaf 12.3) uiteen heb gezet, worden uitgelegd overeenkomstig de regels van het Burgerlijk Wetboek en de daarop gevormde jurisprudentie. Het schadebegrip uit het Burgerlijk Wetboek omvat vermogensschade (geleden verlies en gederfde winst) en ander nadeel, voor zover de wet op vergoeding daarvan recht geeft (artikel 6:95 BW). Voor nadeel dat niet uit vermogensschade bestaat, bepaalt het Burgerlijk Wetboek dat de benadeelde in drie limitatief opgesomde situaties recht heeft op een naar billijkheid vast te stellen schadevergoeding (artikel 6:106 BW). Het is in laatste instantie de burgerlijke rechter die bepaalt hoe het schadebegrip in de context van de gaswinning, moet worden uitgelegd. Hierover zijn en worden ook procedures gevoerd. Zo heeft de rechtbank Noord-Nederland in haar uitspraak van 2 september 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:4185 (Stichting Waardevermindering door aardbevingen Groningen e.a.), bepaald dat (zuivere) vermogensschade als gevolg van waardevermindering van woningen in het aardbevingsgebied voor vergoeding in aanmerking komt, ook los van verkoop van de woning. Tegen deze uitspraak loopt hoger beroep van NAM. Dezelfde rechtbank heeft bij uitspraak van 1 maart 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:715 (Van Dijk/Hommes), bepaald dat immateriële schade als gevolg van de aardbevingen voor vergoeding in aanmerking komt. De staat heeft, anders dan appellant 19 kennelijk meent, geen hoger beroep tegen deze uitspraak ingesteld. NAM heeft dit wel gedaan.

Zie: kamerbrief van 19 april 2017 (Kamerstukken II 2016/17, 33259, nr. 333).

In reactie op het betoog appellant 19 merk ik op dat de door hem genoemde schades zich naar hun aard minder voor een standaardmatige aanpak lenen dan zaakschade en maatwerk vergen. Bovendien lopen, zoals hiervoor vermeld, nog rechterlijke procedures over de vraag of dit soort schades in aanmerking komen voor vergoeding. Het ligt daarom minder in de rede voor dit soort schades nu al meer generieke kaders te ontwikkelen. Hierbij teken ik aan dat NAM voor zuivere vermogensschade bij de verkoop van een woning wel een generieke regeling heeft getroffen, de zogenoemde Waarderegeling.

5.3. Schadeherstel te traag

Appellant 26 merkt op dat het schadeherstel traag verloopt. Hij wijst in dit verband op het rapport "Schadeonderzoek Groningen Buitengebied" dat het ingenieursbureau Witteveen+Bos in opdracht van NAM heeft opgesteld en waarin volgens hem zou zijn geconcludeerd dat veel huizen boven het Groningenveld slechts zogeheten C-schades zouden hebben.

Reactie

Met appellant 26 ben ik van mening dat een voortvarende schade-afhandeling belangrijk is. Daarom worden maatregelen genomen om het proces van schade-afhandeling te verbeteren en nog meer op afstand van NAM en meer onder

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken

Ons kenmerk
WJZ / 17107510

publieke regie te brengen. In paragraaf 5.1 heb ik deze maatregelen uitvoeriger beschreven.

Het onderzoek van Witteveen+Bos, waarnaar appellant 26 verwijst, is opgesteld in opdracht van NAM en heeft betrekking op woningen in het zogenaamde "buitengebied" (de gebieden buiten de voormalige schadecontour). De conclusie van het onderzoek is dat, hoewel voor een klein aantal individuele schades beïnvloeding door mijnbouwactiviteiten niet met zekerheid is uit te sluiten, op basis van de beoordeling op gebiedsniveau en gebouwniveau schade veroorzaakt door mijnbouwactiviteiten niet is geconstateerd. Het onderzoek werd begeleid door een commissie, bestaande uit deskundigen en vertegenwoordigers van maatschappelijke en bestuurlijke partijen uit de regio. Deze commissie is ingesteld door de NCG. Er zijn geen aanwijzingen dat dit onderzoek niet objectief of onzorgvuldig zou zijn uitgevoerd.

Zie: kamerbrief van 13 april 2017 (Kamerstukken II 2016/17, 33529, nr. 330), waarvan het rapport van Witteveen+Bos een bijlage is.

Het onderzoek heeft, anders dan appellant 26 veronderstelt, niet betrekking op alle woningen boven het Groningenveld, maar alleen op gebouwen in het buitengebied. Het onderzoek is een vervolg op een validatie-onderzoek van TUDelft, waaruit bleek dat de in een eerder onderzoek van Arcadis getrokken conclusie (dat uitgesloten was dat bij gebouwen in het buitengebied sprake kon zijn van aardbevingsschade) te stellig en onvoldoende onderbouwd was. Dit is de achtergrond van het onderzoek van Witteveen+Bos, waarin grootschaliger en op adresniveau onderzoek is gedaan naar schademeldingen vanuit dit buitengebied (er is op circa 1.600 adressen onderzoek verricht aan ruim 2.000 gebouwen).

Zie ook het verweerschrift van 3 februari 2017, par. 12.4.

5.4. Gebruik van tiltmeters

Appellant 26 merkt verder op dat tiltmeters moeten worden ingezet om de schade objectief vast te stellen.

Reactie

Tiltmeters meten de scheefstand of constructieve vervorming van een gebouw. De oorzaak hiervan kan een aardbeving of ongelijkmatige bodemdaling in de diepe of ondiepe ondergrond zijn. Het gebruik van tiltmeters in het aardbevingsgebied was onderdeel van het in opdracht van de NGG door Anteagroup uitgevoerde onderzoek naar het meetinstrumentarium in het aardbevingsgebied. Een aanbeveling in dit onderzoek was nader onderzoek naar de toepassing van tiltmeters te doen op basis waarvan kan worden bepaald of de inzet van tiltmeters, op kleine of grote schaal, gewenst is. De tiltmeters bieden mogelijk toegevoegde waarde voor het beoordelen van schade, maar er is nog veel onduidelijkheid of zij de juiste data leveren. Kort gezegd: de toepassing van

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken

Ons kenmerk
WJZ / 17107510

tiltmeters wordt serieus bekeken, maar er is op dit moment nog teveel onduidelijk om ze te gaan gebruiken.

Zie Anteagroup, "Onderzoek meetinstrumenten, stap 3", via de link:
<https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/actueel/nieuws/2017/juni/27/uitkomsten-onderzoek-meetinstrumenten-aardbevingsgebied-bekend>).

5.5. Koopinstrument, peiljaar waardedaling

Appellant 19 voert aan dat in het kader van de opkoopregeling ten onrechte de dagwaarde als peildatum voor de waardebepaling wordt gehanteerd, in plaats van de waarde van de woning in 2012. De waardedaling van woningen in het aardbevingsgebied is immers al sinds de beving bij Huizinge in 2012 gaande.

Reactie

Zoals ik in het verweerschrift van 3 februari 2017 (paragraaf 12.8) uiteen heb gezet, is het Koopinstrument bedoeld als vangnet voor mensen die vastzitten in hun woning. Daarbij is het belangrijk de woningmarkt niet te verstoren. Om die reden wordt niet de volledige marktwaarde vergoed, maar 95% daarvan, en blijft het voor bewoners aantrekkelijk inspanningen te verrichten om de woning particulier (tegen een hogere prijs) te verkopen. De bewoner behoudt het recht het uiteindelijke bod af te wijzen, bijvoorbeeld omdat hij geen restschuld wil overhouden. Het ligt niet voor de hand om voor de waardebepaling van een eerder peiljaar uit te gaan. Het gaat er om de bewoners in staat te stellen hun woning kwijt te raken tegen een redelijke prijs, niet om hen tegen elke vorm van (zuiver) vermogensverlies te beschermen. Het Koopinstrument laat onverlet dat het bewoners vrij staat schade die volgens hen na de verkoop van hun woning resteert via de daarvoor openstaande procedures vergoed te krijgen; zij kunnen bijvoorbeeld een beroep doen op de reeds genoemde Waarderegeling.

5.6. Verzwakte ondergrond leidt tot zettingen en scheuren

Appellant 3 stelt dat door minder zware bevingen de draagkracht van de grond is verzwakt, waardoor zettingen en scheuren in woningen zijn ontstaan. Deze schade wordt ten onrechte als zogenoemde C-schade afgedaan.

Reactie

Appellant 3 lijkt het verschijnsel verweking op te brengen. Hierover kan worden gezegd dat over de vraag of en in welke mate bij geïnduceerde bevingen in Groningen verweking optreedt nog geen wetenschappelijke consensus bestaat; op dit moment is het beeld dat verweking bij hogere grondversnellingen dan tot nu toe hebben plaatsgevonden, zou kunnen optreden. Dat verweking door bevingen heeft geleid tot schade aan woningen, is tot op heden ook nooit aangetoond. Het onderzoek naar verweking gaat door, maar er is op dit moment geen reden om aan te nemen dat omvangrijke verweking optreedt door de bevingen. De stelling

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken

Ons kenmerk
WJZ / 17107510

van appellant 3 dat veel schades nu ten onrechte als C-schades worden afgedaan, kan ik, gelet op het vorenstaande, dus niet delen. Dit neemt niet weg dat, als een verband tussen dit soort schade en bevingen, aannemelijk zou worden gemaakt, die schade moet worden vergoed. Eventuele geschillen hierover kunnen via de daarvoor beschikbare geschilbeslechtsprocedures worden beslecht.

5.7. Schade aan wegen en dijken

Appellant 3 wijst op scheuren in de wegen in het aardbevingsgebied. Daarnaast zullen ook de dijken in het gebied moeten worden versterkt. Hij is van mening dat dit door de staat betaald moet worden en niet door de gemeenten en de waterschappen.

Reactie

Indien en zover maatregelen nodig zijn om infrastructuur, zoals wegen en dijken, te herstellen of te versterken in verband met het aardbevingsrisico door de gaswinning, zal NAM als veroorzaker van deze schade (een deel van) de kosten van die maatregelen moeten dragen.

Zie "Kwartaalrapportage januari – maart 2017", par. 5.3 en 6.3 van de NCG waar een overzicht wordt gegeven van lopende projecten met betrekking tot versterking van waterkeringen (te raadplegen via link: <https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/downloads/rapporten/2017/mei/3/kwartaalrapportage-jan-maart-2017>).

5.8. Geen rekening gehouden met zwakke toestand woningen.

Appellanten 15 voeren aan dat in de onderzoeken geen rekening is gehouden met de omstandigheden dat veel woningen in het aardbevingsgebied al verzwakt zijn doordat zij al lange tijd blootstaan aan aardbevingen. Hierdoor wordt het risico onderschat.

Reactie

De stelling van appellanten 15 dat geen rekening wordt gehouden met de toestand van de woningen in het aardbevingsgebied deel ik niet. Ten eerste is het winningsniveau beperkt tot uiteindelijk 21,6 miljard Nm³/gasjaar. Door deze reductie in combinatie met vlak winnen wordt de kans op aardbevingen en daarmee de kans op een zwaardere beving verkleind. Dit betekent dat in het algemeen ook de kans op schade aan of bezwijken van woningen in het gebied wordt verkleind. Ten tweede voert de NCG een grootschalig en ambitieus inspectieprogramma uit om de bouwkundige staat van alle woningen in het aardbevingsgebied in kaart te brengen; woningen waarvan direct kan worden vastgesteld dat zij zo beschadigd zijn dat sprake is van veiligheidsrisico's, worden met voorrang geïnspecteerd en versterkt of anderszins veilig gesteld.

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken

Ons kenmerk
WJZ / 17107510

6. Leveringszekerheid

6.1. Leveringszekerheidscijfers wijzigen

Appellanten 12, 19 en 21 betwijfelen de betrouwbaarheid van de GTS-rapportages omdat de daarin genoemde leveringszekerheidscijfers steeds wijzigen.

Reactie

Op advies van de Mynraad en op verzoek van de Tweede Kamer vindt jaarlijks, te beginnen op 1 oktober 2017, een ijkmoment plaats. Dit ijkmoment houdt in dat ik bekijk of nieuw verworven kennis of verandering van feiten en omstandigheden, gelet op de in artikel 36 van de Mijnbouwwet genoemde belangen, aanleiding geven om opnieuw te kijken naar het instemmingsbesluit.

Zie:

- Advies Mynraad 10 juni 2016, blz. 6;
- Motie Vos (Kamerstuk 33 529, nr. 305);
- Kamerbrief 23 september 2016 (Kamerstukken II 2016/17 33529, nr. 309, p. 2).

In het kader van het ijkmoment heb ik GTS verzocht om opnieuw, met de huidige kennis en inzichten, te bezien welke levering vanuit het Groningenveld nodig is om de leveringszekerheid te waarborgen. Gelet op het advies van SodM van 13 april 2017 heb ik GTS verzocht om haar rapport (dat gepland stond voor juni 2017) eerder op te leveren. GTS heeft in reactie daarop haar studie van 8 juni 2016 geactualiseerd en de resultaten van die studie uiteengezet in haar rapportage van 17 mei 2017.

De actualisatie van inzichten en uitgangspunten resulteren in een lagere inschatting van de benodigde gasproductie uit het Groningenveld. Waar in de analyse van 8 juni 2016 een Groningenproductie van 24 miljard Nm³/gasjaar benodigd was om in circa 50% van de temperatuurprofielen leveringszekerheid te waarborgen, komt GTS nu uit op een waarde van 21 miljard Nm³/gasjaar om in circa 50% van de temperatuurprofielen de leveringszekerheid te garanderen.

De belangrijkste oorzaak is de actualisatie van de Wobbe-waarde van het hoogcalorische gas dat in de kwaliteitsconversie-installaties naar laagcalorisch gas wordt geconverteerd. Het Nederlandse kleineveldengas heeft een lagere Wobbe-waarde dan geïmporteerd gas uit bijvoorbeeld Rusland of Noorwegen. In de vorige studie is GTS uitgegaan van de gemiddelde Wobbe-waarde van het hoogcalorische gas. Uit ervaring die GTS inmiddels heeft opgedaan blijkt dat zij in

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken

Ons kenmerk
WJZ / 17107510

staat is om het gas met de laagste Wobbe-waarde het eerst naar de installaties te brengen en pas daarna gas met een hogere Wobbe-waarde. Hierdoor kunnen de installaties efficiënter gebruikt worden en kan met dezelfde hoeveelheid stikstof meer laagcalorisch gas geproduceerd worden. Daardoor neemt de behoefte aan Groningengas af.

De inschatting van de totale L-gas-markt ligt daarentegen iets hoger dan vorig jaar door een toename van gemiddeld 1,5 miljard Nm³ in Duitsland en een afname van 0,7 miljard Nm³ in Nederland. Per saldo komt het totale effect vanuit leveringszekerheid uit op een lagere noodzakelijke Groningenproductie van circa 3 miljard Nm³.

Zoals reeds toegelicht in het verweerschrift van 3 februari 2017 (par. 13.3) betekent het naar beneden bijstellen van de leveringszekerheidscijfers niet dat de cijfers onbetrouwbaar zijn of dat in het verleden teveel is geproduceerd. De verschillen zijn logisch te verklaren en kunnen soms – zoals in dit geval – alleen blijken door ervaring op basis van eerder genomen maatregelen. Het getuigt juist van zorgvuldigheid dat is gerekend met de meest recente inzichten.

6.2. GTS niet onafhankelijk

Appellanten 12 en 21 stellen dat GTS niet onafhankelijk is. Zij verzoeken om een extern en onafhankelijk onderzoek naar de leveringszekerheid.

Reactie

Zoals reeds toegelicht in het verweerschrift van 3 februari 2017 (par. 13.5) is GTS als netbeheerder van het landelijk gastransportnet onafhankelijk. Zij heeft geen belang bij de productie, handel en verkoop van gas. Als netbeheerder heeft GTS inzicht in de fysieke vraag naar gas in Nederland en op de grenspunten met België en Duitsland. Bovendien is GTS verantwoordelijk voor de balancering van het gasnet en is het een wettelijke taak om ervoor te zorgen dat het gas in de juiste kwaliteit wordt geleverd. GTS heeft de beschikking over een aantal faciliteiten (zoals kwaliteitsconversie-installaties) om hier invulling aan te geven en weet hoe deze optimaal kunnen worden ingezet. GTS beschikt dus als geen ander over de informatie en deskundigheid die nodig is om te kunnen bepalen welke levering vanuit het Groningenveld benodigd is om de leveringszekerheid te waarborgen.

Bovendien is de studie van GTS reeds gevalideerd door een onafhankelijk onderzoeksbureau, DNV GL. In haar validatierapport van 17 mei 2017 heeft DNV GL geconcludeerd dat de studie vakkundig is uitgevoerd, met valide uitgangspunten en (model-)keuzes. Zij heeft geen aanwijzingen gevonden voor fundamentele inconsistenties of problemen in de aanpak van GTS die tot een significant andere uitkomst zouden kunnen leiden.

De stelling van appellant 12 dat de GTS-rapportage volgens DNV GL niet volledig en niet wetenschappelijk onderbouwd is, berust op een verkeerde lezing van het

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken

Ons kenmerk
WJZ / 17107510

validatierapport. DNV GL heeft (op blz. 3 en 14) opgemerkt dat het GTS-rapport niet bedoeld is een volledig onderzoeksrapport te zijn. DNV GL heeft daarom op onderdelen die niet zijn beschreven in het rapport een mondelinge toelichting aan GTS gevraagd. GTS heeft hierop toegelicht dat dit voornamelijk zaken betreffen waarop GTS a) geen invloed heeft en b) veelal geen informatie beschikbaar gesteld heeft gekregen van partijen die dat mogelijk wel hebben (zoals NAM, bergingsoperators en GasTerra). Daar waar dat mogelijk is heeft GTS hiervoor een inschatting gemaakt en die getoetst door dergelijke partijen te vragen of dit realistische en in de praktijk mogelijke aannames zijn. Naar het oordeel van DNV GL is dit een valide en praktisch uitvoerbare benadering.

6.3. GTS-rapport is vooringenomen

Appellant 12 stelt dat het GTS-rapport vooringenomen is, doordat GTS bij haar onderzoek een restrictie heeft meegekregen, te weten een maximale afwijking van 20% van het maandgemiddelde volume als criterium voor een gelijkmatige inzet.

Reactie

GTS heeft gerekend met een maximale afwijking van 20% van het maandgemiddelde volume, omdat NAM dat percentage hanteert bij de invulling van artikel 4 van het instemmingsbesluit. Dat artikel schrijft voor om de productie zo gelijkmatig over het jaar te verdelen, waarbij seizoensfluctuaties en fluctuaties op maandbasis zo veel mogelijk moeten worden voorkomen. GTS heeft dit percentage niet als 'restrictie' van NAM opgelegd gekregen. Het betreft een aannahme gebaseerd op door NAM aangeleverde informatie. Daarmee is het GTS-rapport geenszins vooringenomen, maar sluit het aan bij de manier waarop in de praktijk invulling wordt gegeven aan het door SodM geadviseerde principe van zo vlak mogelijk winnen. Als GTS een hoger percentage dan 20% zou hanteren, dan gaat het model uit van meer productiefunctuaties dan waar op dit moment sprake van is. Dat hogere percentage zou weliswaar leiden tot een lager winningsniveau, maar ook tot meer fluctuaties en daarmee naar verwachting tot meer seismiciteit.

7. Einddatum en duur instemmingsbesluit

7.1. Looptijd

Appellant 21 betoogt dat de looptijd van het besluit van vijf jaar onaanvaardbaar is. Volgens hem had in het wijzigingsbesluit voor een duidelijk begrensde periode moeten worden gekozen en dient de gaswinning de komende vijf jaar te worden afgebouwd.

Reactie

Met het wijzigingsbesluit is de looptijd van het besluit niet veranderd. Dat betekent dat NAM op grond van artikel 10 van de voorschriften bij het instemmingsbesluit uiterlijk op 30 september 2020 een nieuw winningsplan moet indienen. Over dit winningsplan zal een besluit worden genomen dat zal gaan gelden vanaf het gasjaar 2021-2022.

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken

Ons kenmerk
WJZ / 17107510

Zoals in hoofdstuk 14 van het verweerschrift uiteen is gezet is de looptijd van het besluit gebaseerd op de adviezen van SodM en de Mijnraad. Deze looptijd is verantwoord omdat de inschatting van SodM is dat tot het jaar 2021 het aantal bevingen niet zal uitkomen boven het niveau van 2015. Door het zo veel mogelijk voorkomen van fluctuaties, zoals voorgeschreven in artikel 4 van het instemmingsbesluit, zal het aantal bevingen in deze periode naar verwachting afnemen ten opzichte van 2015. Zoals hiervoor reeds aan de orde is gekomen wijzigen het advies van SodM van 13 april 2017 en het wijzigingsbesluit deze uitgangspunten van het instemmingsbesluit niet. Voor een goede onderbouwing van een nieuw winningsplan is het wenselijk dat het winningsplan kan worden gebaseerd op voldoende data. Daarvoor is een periode van tenminste 3 jaar nodig. Nu de inschatting van SodM dat tot het jaar 2021 het jaarlijks aantal bevingen niet zal uitkomen boven het niveau van 2015 en naar verwachting zelfs lager zal zijn, niet is gewijzigd, heb ik geen aanleiding gezien de datum waarop NAM een nieuw winningsplan moet indienen met het wijzigingsbesluit naar voren te halen. Daarbij is voorts het in artikel 5, vierde lid, van het instemmingsbesluit opgenomen alarmeringssysteem van belang. Zodra een grenswaarde in zicht komt, wordt aan NAM een nadere rapportage gevraagd en zal worden bezien of het treffen van maatregelen, door bijvoorbeeld een verdere verlaging van het productieniveau, nodig is.

In dit verband wil ik voorts opmerken dat de looptijd van het besluit van belang is voor de vraag wanneer een nieuw winningsplan moet worden ingediend door NAM. Het nieuwe winningsplan en het instemmingsbesluit (al dan niet voorzien van voorschriften en beperkingen) dat daarop volgt, staan los van de bevoegdheid van de minister om op grond van artikel 36, derde lid, van de Mijnbouwwet het instemmingsbesluit te wijzigen als daartoe aanleiding bestaat. Daartoe is niet vereist dat NAM een nieuw winningsplan indient. Ook los van een nieuw winningsplan kan derhalve regulering plaatsvinden. In dit verband is van belang dat ieder jaar een ijkmoment zal plaatsvinden om te bezien of nieuw verworven kennis of gewijzigde feiten en omstandigheden aanleiding geven opnieuw naar het instemmingsbesluit te kijken. Zoals met het wijzigingsbesluit en de verdere verlaging van het productieplafond is gebleken, tref ik maatregelen indien daartoe aanleiding bestaat.

7.2. Ijkmoment

Appellanten 12 stellen dat de door de minister aangekondigde ijkmomenten in het instemmingsbesluit verankerd hadden moeten worden.

Reactie:

Zoals in het verweerschrift uiteen is gezet, heb ik toegezegd de Tweede Kamer jaarlijks voor 1 oktober te informeren of nieuwe feiten en omstandigheden aanleiding geven opnieuw naar het instemmingsbesluit te kijken. In het instemmingsbesluit zijn voorwaarden aan de instemming verbonden en worden onderzoeksverplichtingen aan NAM opgelegd. Artikel 36, derde lid, van de Mijnbouwwet biedt de wettelijke basis voor een wijziging van het

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken

Ons kenmerk
WJZ / 17107510

instemmingsbesluit. Ik heb het niet nodig geacht en geen mogelijkheid gezien om dit ijkmoment ook in het instemmingsbesluit vast te leggen. Het is immers geen verplichting die zich richt tot NAM. Overigens is met het wijzigingsbesluit aangetoond dat indien de recente gegevens of gewijzigde omstandigheden daartoe aanleiding geven maatregelen, zoals verdere verlaging van het productieplafond, worden getroffen.

8. Bodemdaling

8.1 Gevolgen bodemdaling onderschat

Appellant 21 merkt op dat ook dat de voortgaande bodemdaling als gevolg van de gaswinning tot schade zal leiden. De opvatting dat vanwege het gelijkmatige en geleidelijke karakter van de bodemdaling geen directe schade aan bouwwerken of infrastructuur zal ontstaan, acht hij niet aannemelijk. Hij merkt in dit verband op dat bodemdaling in combinatie met klimaatverandering, hogere waterstanden en een stijgende zeespiegel tot gevaarlijke situaties kan leiden.

Reactie

In paragraaf 15 van mijn verweerschrift van 3 februari 2017 ben ik op het bodemdalingsaspect van de gaswinning ingegaan. Kort gezegd, komt het er op neer dat door het gelijkmatige en geleidelijke karakter van de bodemdaling vanwege de gaswinning uit de diepe ondergrond geen directe schade aan gebouwen en infrastructuur wordt verwacht, mits tijdig waterhuishoudkundige maatregelen worden genomen. NAM draagt de kosten van deze maatregelen. Indien onverhoopt toch schade optreedt aan gebouwen en infrastructuur die door bodemdaling als gevolg van de gaswinning zou kunnen zijn veroorzaakt, is er een organisatorische structuur om dit nader te onderzoeken. Hetgeen appellant aanvoert, werpt geen ander licht op het bodemdalingsaspect van de gaswinning. Hierbij wordt aangetekend dat vanwege het geleidelijke karakter van de bodemdaling bij het treffen van (waterhuishoudkundige) maatregelen rekening kan worden gehouden andere relevante factoren, zoals klimaatverandering.

9. Belangenafweging en strijd met de beginselen van behoorlijk bestuur

9.1. Motivering wijzigingsbesluit

Appellant 27 meent dat het besluit onvoldoende gemotiveerd is omdat het wijzigingsbesluit verder gaat dan SodM adviseert. SodM adviseert om de productie pas te verlagen op het moment dat een van de grenswaarden van het alarmeringsprotocol wordt bereikt.

Reactie

Het is juist dat SodM niet adviseerde om direct over te gaan tot een productiebeperking. SodM adviseerde dit te doen in het geval dat een van de grenswaarden zou worden overschreden. De grenswaarden van artikel 5 van het instemmingsbesluit waren ten tijde van het nemen van het wijzigingsbesluit niet

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken

Ons kenmerk
WJZ / 17107510

bereikt en zijn nog steeds niet bereikt, maar zijn in de regio Loppersum wel zeer dicht genaderd. Ik heb, voor het nemen van maatregelen, niet willen wachten op verdere bevingen die tot een overschrijding van een van de grenswaarden zou leiden.

Het besluit is genomen gelet op het naderen van de grenswaarde, wetende dat het voor de leveringszekerheid niet meer nodig is om een productieniveau van 24 miljard Nm³/gasjaar te handhaven, en wetende dat een lager productieniveau waarbij nog steeds vlak gewonnen kan worden, bijdraagt aan het verminderen van het aantal bevingen en daarmee aan het voorkomen van zwaardere bevingen. In een situatie dat niet kan worden vastgesteld dat aan de norm voor veiligheid is voldaan, acht ik dit besluit gerechtvaardigd. Ik meen dat het besluit op goede gronden is genomen en dat het besluit ook voldoende is gemotiveerd.

9.2. Innerlijke tegenstrijdigheid

Appellant 27 stelt dat het wijzigingsbesluit intern tegenstrijdig is (onderdeel 4.1). Appellant 27 wijst er op dat in het Instemmingsbesluit geconcludeerd is dat de reeds getroffen maatregelen effectief zijn geweest, dat de alarmwaarden niet zijn overschreden en dat in deze omstandigheden ook SodM niet adviseert om het productieplafond te verlagen.

Reactie

Ik zie niet dat deze twee elementen strijdig zijn met elkaar. Zoals hiervoor in paragraaf 2.4 al is vermeld, heb ik met het wijzigingsbesluit, wetende dat niet vastgesteld kan worden bij welk productieniveau aan de veiligheidsnorm is voldaan, niet gewacht op overschrijding van een van de grenswaarden van het alarmeringssysteem, maar toen een van de grenswaarden dicht werd genaderd een maatregel genomen die de veiligheid verder vergroot en die op grond van de nieuwe inzichten in de leveringszekerheidsgegevens mogelijk is. Het feit dat de reeds genomen maatregelen effectief zijn gebleken, bewijst immers niet dat aan de veiligheidsnorm is voldaan.

9.3. Alternatieve maatregelen

Appellant 27 meent dat er andere maatregelen denkbaar zijn die meer doeltreffend en proportioneel zijn dan de 10% productiereductie.

Reactie

Allereerst merk ik op dat de 10% productiereductie wel doeltreffend is. Het verlagen van het productieplafond naar een niveau waarop dit voor een jaar met een gemiddeld temperatuurprofiel voldoende is voor de leveringszekerheid en ook vlak gewonnen kan worden, verhoogt de veiligheid, omdat het de kans op bevingen verkleint en daarmee ook de kans op zwaardere bevingen.

Het heeft bovendien effect op het Loppersumgebied omdat de drukdaling aldaar in de Wirdumrapportage door NAM zelf verklaard wordt vanuit de globale drukdaling in het gehele gasveld. Daaruit volgt dat de enige manier om de seismiciteit bij

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken

Ons kenmerk
WJZ / 17107510

Loppersum te beperken is door de veld brede drukafname te beperken en dus een productiebeperking voor het hele veld op te leggen.

Appellant 27 geeft verder aan dat het wijzigingsbesluit niet doeltreffend is omdat met de verlaging van het productieplafond vlakke winning minder goed mogelijk is. Hij stelt dat de modellen en de bijbehorende aannames die GTS ten tijde van het instemmingsbesluit hanteert bij het bepalen van de eis van leveringszekerheid, anders zijn dan de wijze waarop volgens het SodM en EZ thans aan de eis van vlak produceren kan worden voldaan (randnummers 59 tot en met 61).

Hierover merk ik op dat uit het GTS-rapport van 17 mei 2017 blijkt dat een volume van 21,6 miljard Nm³ vlak geproduceerd kan worden. Ik verwijs naar de gehanteerde uitgangspunten op bladzijde 7:

"In onze analyse hebben wij het uitgangspunt gehanteerd van een gelijkmatige inzet van het Groningenveld waarbij productief fluctuaties (tijdsduur maand) worden vermeden."

Verder merk ik op dat, anders dan appellant stelt, de eisen van vlak produceren en de wijze waarop daaraan kan worden voldaan, niet zijn veranderd. De inschatting van GTS van 21 miljard Nm³ als het benodigde volume in een jaar met een gemiddeld temperatuurprofiel, is op dezelfde manier bepaald als het volume van 24 miljard Nm³ in het GTS-advies van 8 juni 2016 dat ten grondslag lag aan het instemmingsbesluit. Beide betreffen het geschatte volume in een jaar met een gemiddeld temperatuurprofiel.

9.4. Rechtszekerheidsbeginsel

Appellant 27 acht het wijzigingsbesluit in strijd met het rechtzekerheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het verbod van willekeur.

Reactie

Ik bestrijd niet dat deze ingreep na alle eerdere maatregelen grote gevolgen heeft voor NAM. De maatregelen die sinds 2014 zijn getroffen hebben zowel de bedrijfsvoering als het bedrijfsresultaat sterk beïnvloed. Los van deze maatregelen rust op NAM ook een zware financiële en uitvoeringslast door schadevergoedingen en de versterkingsoperatie. Ik ben echter van mening dat zo lang niet kan worden vastgesteld dat aan de veiligheidsnorm is voldaan, ik uit voorzorg maatregelen kan nemen als die de veiligheid vergroten. Ik heb in mijn besluiten meer gewicht toegekend aan het veiligheidsbelang dan aan het bedrijfsbelang van NAM en naar mijn oordeel is dat in de gegeven omstandigheden terecht.

NAM zegt hierover verder dat het voor haar onduidelijk is op basis waarvan zij de gaswinning exploiteert. In haar ogen wordt niet langer gehandeld conform de systematiek van het instemmingsbesluit en de Mijnbouwwet.

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken

Ons kenmerk
WJZ / 17107510

Dit standpunt deel ik niet. Artikel 36, derde lid van de Mijnbouwwet biedt de wettelijke basis voor het wijzigen van een instemmingsbesluit, indien aan de daar gestelde voorwaarden is voldaan. In artikel 5 van het instemmingsbesluit zijn, vooruitlopend op het Meet- en Regelprotocol, grenswaarden vastgesteld waarbij, in geval van overschrijding daarvan, door NAM een rapport moet worden uitgebracht. Zo'n rapport kan aanleiding zijn voor een advies van SodM aan mij en dat kan de basis vormen voor het gebruikmaken van de bevoegdheid van artikel 36, derde lid van de Mijnbouwwet. Het is echter niet zo dat dit de enige grond is die kan leiden tot ingrijpen. In alle gevallen waarin de omstandigheden dit rechtvaardigen is ingrijpen mogelijk. In dit geval is ingrijpen gerechtvaardigd omdat de maatregelen die nu (gezien de nieuwste inzichten over de hoeveelheid gas die nodig is om aan de eisen van leveringszekerheid te voldoen) mogelijk zijn, bijdragen aan het vergroten van de veiligheid in een situatie waarin niet kan worden vastgesteld dat aan de veiligheidsnorm is voldaan.

9.5. Zorgvuldige afweging

Appellanten 3, 15, 19, 21 en 26 betogen dat geen sprake is van een zorgvuldige belangenafweging. Appellant 21 brengt naar voren dat het economische belang ten onrechte gelijk wordt gesteld aan het belang tot bescherming van burgers. Ook volgens appellaten 15 en 19 is geen sprake van een evenwichtige balans tussen de economische voordelen van de gaswinning en de negatieve invloed op de veiligheid en de gezondheid van de omwonenden. Appellanten 21 en 26 betogen dat het veiligheidsbelang voorop dient te staan.

Reactie:

Bij de besluitvorming zijn alle bij de gaswinning betrokken belangen, voor zover het toetsingskader dit toelaat, zorgvuldig afgewogen. Daarbij zijn het veiligheidsbelang, het belang van het voorkomen van schade, het belang van de leveringszekerheid en het belang van de vergunninghouder betrokken. Zie in dit verband ook hoofdstuk 17 van het verweerschrift. Ook bij het wijzigingsbesluit heb ik voornoemde belangen zorgvuldig afgewogen. Het veiligheidsbelang staat daarbij steeds voorop. Anders dan appellanten stellen hebben de financiële gevolgen door vermindering van de gaswinning geen bepalende rol gespeeld bij de besluitvorming. Het advies van SodM vormt de aanleiding voor de verdere verlaging van de gaswinning naar 21,6 miljard Nm³ in een jaar met een gemiddeld temperatuurprofiel. Uit het advies van SodM volgt dat verdere verlaging van de gaswinning met 10% in combinatie met de het zo veel mogelijk beperken van fluctuaties, zoals voorgeschreven in artikel 4 van het instemmingsbesluit, naar verwachting het aantal bevingen zal beperken. Daarnaast verlaagt dit de kans op een zwaardere beving. Het veiligheidsbelang en het zo veel mogelijk voorkomen van schade hebben bij het nemen van het wijzigingsbesluit dan ook een doorslaggevende rol gespeeld. Dat blijkt ook uit het feit dat ik niet heb gewacht met het nemen van het wijzigingsbesluit totdat één van de grenswaarden uit het voorgeschreven alarmeringssysteem is overschreden. Ik heb direct besloten tot verlaging van de gaswinning om de

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken

Ons kenmerk
WJZ / 17107510

veiligheid te vergroten. Hierbij heb ik ook de nieuwste inzichten van GTS over de hoeveelheid gas die nodig is om de leveringszekerheid te kunnen waarborgen betrokken. Dat het veiligheidsbelang en het belang bij het voorkomen van schade voorop staan, blijkt ook uit de overige voorschriften omtrent de productiewijze en de onderzoeksverplichtingen die aan het instemmingsbesluit zijn verbonden. Met de wijziging van artikel 3, tweede lid, wordt beoogd de productie binnen de clusters te optimaliseren en zo de seismische dreiging verder te verminderen. Hoewel ik mij er van bewust ben dat de gaswinning nog steeds grote gevolgen heeft voor de bewoners in het gebied, ben ik alles afwegende van mening dat de getroffen maatregelen leiden tot een redelijk evenwicht tussen de belangen van de bewoners bij een veilige leefomgeving en het belang bij het voorkomen van schade enerzijds en de belangen van leveringszekerheid en de vergunninghouder anderzijds.

10. Mensenrechten

10.1. Artikel 2 en artikel 8 van het EVRM

Appellant 21 betoogt dat met het wijzigingsbesluit onvoldoende wordt ingegrepen. Door de gaswinning niet verder te reduceren, wordt volgens hem gehandeld in strijd met artikel 2 en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM). Appellant 19 betoogt eveneens dat het wijzigingsbesluit in strijd is met het EVRM.

Reactie

Op dit punt verwijs ik in de eerste plaats naar hoofdstuk 18 van het verweerschrift. Zoals in het verweerschrift uitgebreid uiteen is gezet, ben ik van mening dat het instemmingsbesluit niet in strijd is met artikel 2 en artikel 8 van het EVRM. Het wijzigingsbesluit maakt dit niet anders. Uw Afdeling heeft in de uitspraak van 18 november 2015 geoordeeld dat het wettelijk kader zoals opgenomen in de Mijnbouwwet voldoet aan de verplichtingen op grond van artikel 2 en artikel 8 van het EVRM. Daarnaast is in het verweerschrift uiteengezet waarom ik van mening ben dat het wettelijk en bestuurlijk kader is toegepast overeenkomstig artikel 2 en artikel 8 van het EVRM. Er heeft binnen de grenzen van het toetsingskader een zorgvuldige afweging plaatsgevonden van alle bij de gaswinning betrokken belangen. Daarbij zijn het veiligheidsbelang, het belang van het voorkomen van schade en overlast, het belang van de leveringszekerheid en het belang van de vergunninghouder betrokken. Ook bij het wijzigingsbesluit heb ik deze belangen zorgvuldig afgewogen. Het advies van SodM vormt de aanleiding voor de verdere verlaging van de gaswinning naar 21,6 miljard Nm³ in een jaar met een gemiddeld temperatuurprofiel. Uit het advies van SodM volgt dat verdere verlaging van de gaswinning met 10% in combinatie met de het zo veel mogelijk beperken van fluctuaties, zoals voorgeschreven in artikel 4 van het instemmingsbesluit, naar verwachting het aantal bevingen zal beperken en daarmee de kans op een zwaardere beving. Het veiligheidsbelang en het zo veel mogelijk voorkomen van aantasting van de persoonlijke levenssfeer van

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken

Ons kenmerk
WJZ / 17107510

omwonenden hebben bij de afweging dan ook een doorslaggevende rol gespeeld. Dat blijkt voorts uit het feit dat ik niet heb gewacht met het nemen van het wijzigingsbesluit totdat één van de alarmwaarden uit het voorgeschreven alarmeringssysteem is overschreden. Ik heb direct besloten tot verlaging van de gaswinning om de veiligheid te vergroten. In dit verband zijn ook de overige voorschriften in het instemmingsbesluit omtrent de productiewijze en de onderzoeksverplichtingen van belang. Met de wijziging van artikel 3, tweede lid, wordt beoogd de productie binnen de clusters te optimaliseren en zo de seismische dreiging verder te verminderen. Daarnaast blijft het alarmeringssysteem zoals opgenomen in artikel 5, vierde lid, van het instemmingsbesluit gelden tot het nieuwe meet- en regelprotocol van kracht is. Het wijzigingsbesluit en het advies van SodM veranderen de uitgangspunten die aan het instemmingsbesluit ten grondslag liggen niet. Dat betekent dat de verwachting is dat de in de besluiten getroffen maatregelen tot gevolg hebben dat de seismiciteit voor de beoogde geldingsduur van het besluit zal afnemen ten opzichte van het niveau in 2015. Gelet hierop en gezien voornoemde maatregelen om de risico's van de gaswinning verder te beperken, is mijns inziens sprake van een redelijk evenwicht tussen het door artikel 2 van het EVRM beschermde veiligheidsbelang en de door artikel 8 van het EVRM beschermde persoonlijke levenssfeer en de algemene belangen die met de gaswinning zijn gediend. Van strijd met artikel 2 en artikel 8 van het EVRM is geen sprake.

10.2. College voor de Rechten van de Mens

Appellant 15 wijst erop dat het College voor de Rechten van de Mens meerdere malen heeft gewezen op de mensenrechten in verband met de gaswinning uit het Groningenveld.

Reactie

Voor zover appellant 15 er op heeft gewezen dat het College voor de Rechten van de Mens de mensenrechten in het kader van de gaswinning onder de aandacht heeft gebracht, kan ik aangeven dat ik mij ervan bewust ben dat het EVRM een rol speelt bij de besluitvorming over de gaswinning. Zoals uit het voorgaande en het verweerschrift volgt, ben ik van mening dat het instemmingsbesluit en het wijzigingsbesluit voldoen aan de verplichtingen die gelden op grond van de relevante artikelen uit het EVRM.

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken

Ons kenmerk
WJZ / 17107510

11. Overige beroepsgronden

11.1. Vooringenomenheid

Appellant 21 betoogt dat met het wijzigingsbesluit is gebleken dat de afwegingen die eerder als juist en verantwoord werden aangemerkt niet adequaat zijn gebleken. Hij betoogt dat sprake is van een schijn van belangenverstrengeling door de veelheid van rollen en conflicterende belangen die spelen. Met het wijzigingsbesluit wordt het vertrouwen in zorgvuldige besluitvorming volgens appellant 21 verder aangetast.

Reactie:

Zoals ook in paragraaf 21.3.1 van het verweerschrift van 3 februari 2017 naar voren is gebracht, overwoog uw Afdeling in de uitspraak van 18 november 2015 dat geen aanleiding bestond voor het oordeel dat de besluitvorming omtrent het voorgaande instemmingsbesluit vooringenomen was. Appellant 21 heeft geen feiten en omstandigheden naar voren gebracht op grond waarvan hierover thans anders zou moeten worden geoordeeld. Zoals hiervoor reeds aan de orde is gekomen, vormt het advies van SodM de aanleiding voor de verdere verlaging van de gaswinning naar 21,6 miljard Nm³ in een jaar met een gemiddeld temperatuurprofiel. Daarnaast zijn de nieuwste inzichten bekend geworden over de inschatting van de benodigde hoeveelheid gas om de leveringszekerheid te kunnen garanderen. Het wijzigingsbesluit is derhalve gebaseerd op de meest recente gegevens. Deze gegevens waren ten tijde van het nemen van het instemmingsbesluit nog niet beschikbaar. Bij de besluitvorming heb ik alle relevante belangen zorgvuldig meegewogen. Het belang bij veiligheid van de omwonenden staat daarbij voorop. De omstandigheid dat verschillende belangen een rol spelen bij de besluitvorming maakt niet dat sprake is van vooringenomenheid. De besluitvorming is niet beïnvloed door oneigenlijke of persoonlijke belangen en voorkeuren. Dat aan de Minister van Economische Zaken in het kader van de gaswinning verschillende bevoegdheden zijn toegekend, brengt evenmin met zich dat ik bij het wijzigingsbesluit niet objectief alle relevante belangen heb kunnen meewegen.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**

Ons kenmerk
WJZ / 17107510

12. Conclusie

Gezien het bovenstaande verzoek ik uw Afdeling de ingestelde beroepen, voor zover ontvankelijk, ongegrond te verklaren.

De Minister van Economische Zaken,
namens deze:

(10)(2e)

C.H.M. Kraakman
plv. afdelingshoofd bezwaar en beroep
directie Wetgeving en Juridische Zaken



Staatstoezicht op de Mijnen
Ministerie van Economische Zaken

> Retouradres Postbus 24037 2490 AA Den Haag

Het Ministerie van Economische Zaken
t.a.v. mevr. Mr. C.H.M. Kraakman
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Staatstoezicht op de Mijnen

Bezoekadres
Henri Faasdreef 312
2492 JP Den Haag

Postadres
Postbus 24037
2490 AA Den Haag

T 070 379 8400 (algemeen)
F 070 379 8455 (algemeen)

sodm@minez.nl
www.sodm.nl

Behandeld door

(10)(2e)

T (10)(2e)

Ons kenmerk
17105370

Uw kenmerk

Bijlage(n)

Datum 28 juni 2017
Betreft Reactie SodM op beroepschrift NAM

Geachte (10)(2e)

Op 26 juni 2017 heeft u Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) per mail verzocht inhoudelijk te reageren op de beroepsgronden uit het beroepschrift van de Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. (NAM) daar waar deze beroepsgronden de adviezen van SodM betreffen. Met deze brief breng ik u op de hoogte van mijn reactie.

De relevante beroepsgronden waarop wordt gereageerd zijn aangegeven door het corresponderende nummer uit het beroepsschrift aan het begin van de alinea en zoveel mogelijk integraal opgenomen.

Beroepsgronden met betrekking tot de veiligheid(norm)

(15) Uit het advies van SodM blijkt evenmin een dergelijke, noodzakelijke onderbouwing (artikel 3:46 Awb). Het SodM overweegt daarin namelijk niets meer of minder dan het volgende, hetgeen feitelijk een niet onderbouwde stelling betreft:

"Ook na alle studies van afgelopen jaren door NAM, SodM, KNMI, CBS, TUD, TNO-AGE, etc en inbreng van internationale, onafhankelijke experts is er nog geen model dat kan voorspellen bij welk productieniveau seismische risico's overeenkomen met de veiligheidsnormen die de Commissie Meijdam heeft voorgesteld. Dit zou hoger of lager kunnen zijn dan 24 miljard Nm³ maar we weten het niet. Een wetenschappelijke doorbraak is nodig maar deze wordt op dit moment niet binnen afzienbare tijd voorzien. Dit houdt in dat SodM niet kan toetsen of aan veiligheidsnormen van de Commissie Meijdam wordt voldaan. Daarom richt SodM zich in haar advies nu op het verder terugdringen van de kans op bevingen en de kans op zwaardere bevingen en niet op het vaststellen van een veilig winningsniveau dat kan voldoen aan de veiligheidsnormen."
[onderstrepingen door NAM]

Reactie SodM:

SodM beschouwt haar advies van 13 april 2017 niet als een nieuw integraal advies over de wijziging van dit winningsplan, maar als een ongevraagd, aanvullend advies op het advies van 10 juni 2016, vanuit haar rol als toezichthouder en

Staatstoezicht op de Mijnen

Ons kenmerk
17105370

vanwege een dreigende overschrijding van een grenswaarde van het alarmeringssysteem zoals vastgelegd in het Instemmingsbesluit. SodM heeft de integrale risicoanalyse van NAM echter uitgebreid beoordeeld in haar gevraagde advies over het verzoek tot wijziging van het winningsplan Groningen van 10 juni 2016. Tussen dit advies van 10 juni 2016 en het advies van 13 april 2017 zijn er geen nieuwe inzichten of studies ten aanzien van de risicoanalyse beschikbaar gekomen op basis waarvan SodM haar beoordeling van de integrale risicoanalyse in haar advies van 13 april 2017 had moeten heroverwegen (ex nunc).

De ontwikkeling van de toenemende seismiciteit in de regio Loppersum in het najaar van 2016 en het voorjaar van 2017 was een onverwachte ontwikkeling waarvoor in het instemmingsbesluit het alarmeringssysteem met zijn grenswaarden is ingesteld. Naar aanleiding van deze onverwachte ontwikkeling heeft SodM, vanuit haar rol van toezichthouder, aan NAM vragen gesteld. De aangeleverde rapportage van NAM naar aanleiding van deze vragen van SodM (de zogenaamde "Wirdum-rapportage") bevatte meerdere analyses, maar geen nieuwe integrale risicoanalyse waarin de nieuwste ontwikkelingen meegenomen waren. Ook anderszins waren er voor SodM ten tijde van het schrijven van het advies van 13 april 2017 geen nieuwe inzichten of studies ten aanzien van deze risicoanalyse beschikbaar. Gegeven het feit dat NAM op basis van observaties in de rapportage concludeert dat:

... de ontwikkeling van seismiciteit niet af lijkt te wijken van het historische patroon en de verwachtingen die volgen uit modelleringsstudies. [p.24]

Heeft SodM de conclusie over de modellen en de risicoanalyse uit haar advies van 10 juni 2016 in haar advies van 13 april 2017 integraal herhaald zonder ook de onderbouwing van de onderliggende integrale toetsing te herhalen.

In het advies van 10 juni 2016 is uitgebreid ingegaan op de risicoanalyse en modellen zoals door de NAM in haar aanvraag opgenomen en de toetsing aan de veiligheidsnorm zoals die door de Minister van Economische Zaken voor de gaswinning uit het Groningen gasveld is vastgesteld (H4.6). SodM plaatst met name kanttekeningen bij het seismologische model dat NAM in haar risicoanalyse gebruikt (H7 p.54/55 & Bijlage III). Op basis van deze toetsing concludeert SodM, voorzien van de noodzakelijke onderbouwing:

De modellen en berekeningen van NAM van het veiligheidsrisico zijn beperkt bruikbaar voor het opstellen van een advies over het winningsniveau. [p .9]

Een relativering van de uitkomsten van de modellering en daarmee van de berekening van het seismische risico is op zijn plaats. SodM acht het daarom van belang om naast de uitkomst van modellen die seismische dreiging en seismisch risico voor de komende jaren voorspellen, de waarnemingen van daadwerkelijk opgetreden bevingen in het verleden te blijven plaatsen. [p.9 & 54]

SodM concludeert dat de resultaten van de risicoberekeningen van NAM geen solide basis vormen voor het vaststellen van een verantwoord winningsniveau [p.12]

Staatstoezicht op de Mijnen

Ons kenmerk
17105370

Een relativering van de uitkomsten van de modellering en daarmee van de berekening van het seismisch risico is gegeven bovenstaande kanttekeningen op zijn plaats. [p.40]

SodM is van mening dat op basis van de risicoberekeningen van de NAM de conclusie dat bij een productie van 33 miljard Nm³ per jaar de veiligheid voor de bewoners van Groningen in voldoende mate is gewaarborgd, niet getrokken mag worden. [p. 41]

SodM is van mening dat de resultaten van de risicoanalyse niet bruikbaar zijn om sterke kwantitatieve uitspraken te doen over het risiconiveau en het effect van productiemaatregelen. [p.54]

Gegeven bovenstaande baseert SodM haar advies voor een onderbouwd winningsniveau op zowel de modellen van de NAM als op de waarnemingen. Daarbij stelt SodM:

De huidige voorspellingen van NAM van het aantal bevingen – gegeven aangenomen productieplafonds en in afwezigheid van fluctuaties – worden door SodM als een worst-case scenario gezien. De mate van de mogelijke overschatting is echter nog niet te kwantificeren. [p. 12]

Door de eerdere ingrepen in de gaswinning blijkt de seismische activiteit bij het huidige niveau van 27 miljard Nm³/jaar significant afgenomen te zijn. [p. 12]

Dit alles afwegende is het daarom raadzaam om op de korte termijn uit voorzorg voor een winningsniveau te kiezen dat zich met een veiligheidsmarge onder de 27 miljard Nm³/jaar bevindt. Via een alarmeringssysteem kan ingegrepen worden als zich onverwachte ontwikkelingen zouden voordoen. [p.13]

(16) In het advies van het SodM wordt daarnaast in het geheel niet ingegaan op de versterkingsopgave en het effect daarvan op de veiligheidsnorm. Die laat het SodM – ten onrechte – buiten beschouwing in zijn, hiervoor geciteerde overweging. Uit de recente Norg-uitspraak d.d. 22 maart 2017 van uw Afdeling volgt dat er geen sprake is van een deugdelijke motivering van het besluit als daarin wordt verwezen naar onderliggende adviezen die geen onderbouwing geven voor de genomen beslissing. Hetzelfde is hier thans aan de orde.

Reactie SodM:

SodM is niet de toezichthouder op de versterkingsopgave en kan en zal daarom ook niet over dit aspect adviseren. Het effect van de versterkingsopgave op de veiligheidsnorm is onderdeel van de risicoanalyse. In mijn reactie op beroepsgrond (15) heb ik reeds uitgelegd waarom SodM deze in haar advies van 13 april 2017 niet opnieuw integraal heeft getoetst en kon volstaan met het herhalen van haar conclusie uit haar advies van 10 juni 2016.

(18) De stelling van de Minister van Economische Zaken en het SodM dat er geen model voorhanden zou zijn op basis waarvan kan worden voorspeld bij welk

Staatstoezicht op de Mijnen

Ons Kenmerk
17105370

productieniveau de seismische risico's overeenkomen met de veiligheidsnorm, is *feitelijk* onjuist. NAM kan dat als volgt toelichten, waarbij zij eerst ingaat op de werking van het door NAM ontwikkelde en door externe, onafhankelijke wetenschappers geaccordeerde model. Het model werkt – in een zeer vereenvoudigde beschrijving – zo dat er enerzijds een productievolume wordt ingevoerd en dat anderzijds als uitkomst van het model wordt geleverd het risico dat onder meer de diverse typologieën huizen lopen. Dat is de toetsing aan de veiligheidsnorm (Meijdam-norm).

Reactie SodM:

Zoals in reactie op beroepsgrond (15) reeds aangegeven is SodM in haar advies van 10 juni 2016 uitgebreid op haar kanttekeningen bij de modellen en risicoanalyse van NAM ingegaan [H 4.6.2 p. 39-41] en heeft zij onderbouwd geconcludeerd dat toetsing aan de veiligheidsnorm zoals vastgesteld door de Minister van Economische Zaken met deze analyse niet mogelijk was.

(19) Dit gehanteerde model is door een internationale gemeenschap van de beste wetenschappers ter wereld tot stand gebracht en door collega wetenschappers beoordeeld. Het model is gepubliceerd in gerenommeerde (wetenschappelijke peer-reviewed) tijdschriften. De uitleg die NAM hierna van het model geeft, betreft overigens een versimpelde weergave van het technisch complexe model.

Reactie SodM:

In haar advies van 10 juni 2016 heeft SodM onderschreven dat NAM *"sinds het optreden van de sterke aardbeving bij Huizinge in 2012 aanzienlijke vooruitgang [heeft] geboekt. Het niveau van het uitgevoerde werk is state-of-the-art. Dit garandeert echter niet een hoge betrouwbaarheid, nauwkeurigheid of bruikbaarheid van de resultaten."* Zowel de volledig onafhankelijke "Scientific Advisory Committee" (SAC) - bestaande uit topexperts die gevraagd zijn om de wetenschappelijke kwaliteit en bruikbaarheid van de modellen te beoordelen - als verschillende externe, onafhankelijke experts die SodM heeft verzocht de modellen te reviewen onderschrijven de kanttekeningen die SodM bij het model en de betrouwbaarheid, nauwkeurigheid en bruikbaarheid plaatst.

(20) Het model is beschreven in het winningsplan en de minister van EZ heeft daarmee dus eerder, op advies van SodM, ingestemd. Sterker, het model is in opdracht van het SodM tot stand gekomen. Dat wordt onderstreept door het volgende: *"NAM dient op zo kort mogelijke termijn een volledig probabilistisch seismisch risicoanalyse uit te voeren."* (advies d.d januari 2014 van het SodM inzake het winningsplan 2013). Ook de SAC schrijft in haar advies over het winningsplan 2016 van NAM dat het model geschikt is om met betrekking tot het Groningen gasveld te worden toegepast.

Reactie SodM:

SodM heeft in geen enkel advies dat in het kader van de gaswinning in Groningen is uitgebracht geadviseerd om in te stemmen met het model. SodM heeft ook

Staatsfoezicht op de Mijnen

Ons kenmerk
17105370

geen opdracht gegeven om het model te ontwikkelen, maar de minister geadviseerd om NAM dit te laten ontwikkelen.

In haar advies van 10 juni 2016 heeft SodM onderschreven dat NAM *"sinds het optreden van de sterke aardbeving bij Huizinge in 2012 aanzienlijke vooruitgang [heeft] geboekt. Het niveau van het uitgevoerde werk is state-of-the-art. Dit garandeert echter niet een hoge betrouwbaarheid, nauwkeurigheid of bruikbaarheid van de resultaten."* Zowel de volledig onafhankelijke "Scientific Advisory Committee" (SAC) - bestaande uit topexperts die gevraagd zijn om de wetenschappelijke kwaliteit en bruikbaarheid van de modellen te beoordelen - als verschillende externe, onafhankelijke experts die SodM heeft verzocht de modellen te reviewen onderschrijven de kanttekeningen die SodM bij het model en de betrouwbaarheid, nauwkeurigheid en bruikbaarheid plaatst.

(21) Het model bevat een zogenaamde Probabilistic Hazard and Risk Assessment methode. Het geeft een volledig overzicht van de mogelijke uitkomsten en de kansen daarop, in tegenstelling tot een "deterministisch" model dat een enkele waarde geeft. Het probabilistische model heeft tot doel een kwantitatieve voorspelling te doen van risico's en schade, met bijbehorende onzekerheden. Het SodM beschrijft dit model in zijn advies van december 2015, pagina 48, als volgt: *"In een probabilistische rekenschema wordt een groot aantal (realistische) scenario's doorgerekend, waarbij voor elk scenario de keuze van input parameters rekening houdt met hun waarschijnlijkheidsverdeling (d.w.z. de kans dat een parameter een bepaalde waarde heeft)."* In publicaties onderstrepen medewerkers van het SodM het belang van een probabilistisch model zoals dat thans door NAM wordt gehanteerd: *"The large Groningen gas field is considered a field with high seismic risk requiring a level 3 assessment. For such fields, a probabilistic seismic risk assessment and risk-management plan is required."* (onderstreping door NAM)

Reactie SodM:

SodM onderschrijft dat een probabilistisch model de beste methode is om de seismische risico's in kaart te brengen. In haar advies van 10 juni 2016 heeft SodM onderschreven dat NAM *"sinds het optreden van de sterke aardbeving bij Huizinge in 2012 aanzienlijke vooruitgang [heeft] geboekt. Het niveau van het uitgevoerde werk is state-of-the-art. Dit garandeert echter niet een hoge betrouwbaarheid, nauwkeurigheid of bruikbaarheid van de resultaten."* Echter, zoals in reactie op beroepsgrond (15) reeds aangegeven is SodM in haar advies van 10 juni 2016 ook uitgebreid ingegaan op haar kanttekeningen bij de modellen en risicoanalyse van NAM [H 4.6.2 p. 39-41] en heeft zij onderbouwd geconcludeerd dat toetsing aan de veiligheidsnorm zoals vastgesteld door de Minister van Economische Zaken met deze analyse niet mogelijk was.

(27) Kortom, het model heeft tot doel de mate van risico's te bepalen. De uitkomst van het model kan tegen de geldende veiligheidsnorm worden afgezet (zie randnummer (32) voor een korte uitleg van deze norm). Er kan wél, anders dan de minister van EZ en het SodM klaarblijkelijk plots menen en in afwijking

Staatstoezicht op de Mijnen

Ons kenmerk
17105370

van het Instemmingsbesluit, met het model worden voorspeld bij welk productieniveau de seismische risico's overeenkomen met de veiligheidsnorm.

Reactie SodM:

Zoals in reactie op beroepsgrond (15) reeds aangegeven is SodM in haar advies van 10 juni 2016 uitgebreid op haar kanttekeningen bij de modellen en risicoanalyse van NAM ingegaan [H 4.6.2 p. 39-41] en heeft zij onderbouwd geconcludeerd dat toetsing aan de veiligheidsnorm zoals vastgesteld door de Minister van Economische Zaken met deze analyse niet mogelijk was. Ook in eerdere adviezen heeft SodM steeds haar kanttekeningen bij de uitwerking van de modellen in de probabilistische methode geplaatst. Bijvoorbeeld op pagina 29 van het advies van SodM van december 2015:

"De dreigingsanalyse van de NAM wordt steeds geavanceerder en daarmee gecompliceerder. SodM sluit zich aan bij de mening van de internationale experts dat het werk over het algemeen van hoogstaande, wetenschappelijke kwaliteit is. SodM heeft echter ook kennis genomen van de kanttekeningen die de experts bij de verschillende onderdelen van de methodiek plaatsen.

SodM heeft geen reden om te twifelen aan de expertise van de experts en neemt de kanttekeningen van hen over. SodM komt daardoor tot de volgende conclusies:

- *Vanwege de uitgangspunten van het v2 GMPE model voor de extrapolatie naar zwaardere, niet waargenomen bevingen zou de door de NAM gepresenteerde seismische dreiging en daarmee het risico mogelijk een onderschatting kunnen zijn van de daadwerkelijke seismische dreiging en risico.*
- *Het niveau voor de seismische dreiging is in het gebied rond Loppersum lager dan in mei verondersteld. Het niveau van de dreiging bij de stad Groningen en Delfzijl is vrijwel niet afgenomen ten opzichte van de analyse van NAM in mei 2015. Het implementeren van de lokale reactie van de ondergrond op de grondversnellingen is bepalend voor de ruimtelijke verdeling en het niveau van de seismische dreiging.*
- *Op verschillende onderdelen kan de methodiek van NAM worden uitgebreid met meer onderzoek op het gebied van alternatieve modellen en formele, onafhankelijke toetsing van de voorspellende waarde van de modellen. Dit is cruciaal in de validatie en verbetering van de modellen." [p. 29 van het advies van SodM van december 2015]*

(28) Het SodM en opvolgend de minister van EZ trekken thans dus ten onrechte in twijfel of het model dat aan de besluitvorming over de hoogte van de gaswinning te grondslag ligt, in stat is te toetsen of bij een bepaald productieniveau aan de veiligheidsnorm wordt voldaan. Het SodM lijkt zich daarbij

Staatstoezicht op de Mijnen

Ons kenmerk
17105370

te beroepen op hetgeen in de ondergrond gebeurt en zonder daarbij de stappen ten aanzien van de bovengrond te betrekken, althans zo begrijpt NAM het advies van het SodM. Immers, het SodM stelt op pagina 4 van zijn advies dat NAM geen verband zou hebben gevonden tussen de manier waarop het in veld wordt geopereerd en de toegenomen seismiciteit. In de eerste plaats is deze constatering van het SodM niet juist. Volgens NAM is het op dit moment het meest waarschijnlijk dat de toename van bevingen de natuurlijke variabiliteit van seismiciteit in het Groningen gasveld is – net zoals er vorig jaar wat minder bevingen waren (zie ook de Wirdum-rapportage). In de tweede plaats is voor toetsing aan de veiligheidsnorm niet louter beoordeling van de activiteiten in de ondergrond relevant, maar ook wat daarna vervolgens in de bovengrond gebeurt. De veiligheidsnorm is immers van toepassing op die bovengrond.

Reactie SodM:

In haar advies van 10 juni 2016 baseert SodM zich voor een onderbouwd winningsniveau niet op de risicoanalyse en of aan de norm wordt voldaan, maar vooral op de effectiviteit van de eerder genomen maatregelen en het niveau van seismische activiteit in het jaar 2015. Door het niveau te relateren aan de seismische activiteit in 2015 wordt bewerkstelligt dat de bereikte vermindering van de seismische activiteit door de eerder gedane ingrepen gehandhaafd blijft. Ook in dit, door de NAM niet bestreden, advies zijn de stappen ten aanzien van de bovengrond niet meegenomen bij de overwegingen voor een onderbouwd jaarlijks winningsniveau. De belangrijkste reden hiervoor is dat de Mijnbouwwet voorschrijft dat naast het veiligheidsrisico ook de mate van schade een leidend criterium is. SodM concludeert in haar advies van 10 juni 2016:

SodM is van mening dat NAM [in haar gewijzigde winningsplan Groningen 2016] er geen blijk van geeft dat het voorkomen of beperken van schade een leidend criterium is. De nadruk ligt op het veiligheidsrisico en mitigerende maatregelen, niet op voorkomen van schade en preventieve maatregelen. [p.42]

Dat SodM bij de advisering over een onderbouwd winningsniveau niet alleen het veiligheidsrisico beschouwd, maar ook de effecten op schade en maatschappelijke acceptatie is een rode lijn in de adviezen van SodM [p. 8 Technische Bijlage bij het advies van 13 april 2017].

Overigens komt de door NAM weergegeven verklaring van de terugkeer van seismiciteit niet overeen met de conclusie van NAM in de "Wirdum-rapportage":

"De 'terugkeer' van seismiciteit naar het Loppersum gebied kan worden verklaard door een globale drukdaling en past bij een 'regression-to-the-mean' van het seismologische model en is op grond van de huidige data lastig te koppelen aan bijzondere of speciale productie-inzet." [p. 24 van het Wirdum rapport]

(29) Het is overigens opmerkelijk dat het SodM in berichtgeving aan NAM die is gedateerd rond zijn advies van 13 april 2017 wél uitgaat van een adequate werking van het model. In een brief van 6 april 2017 gaat het SodM in op de

Staatstoezicht op de Mijnen

Ons kenmerk
17105370

methodiek voor optimalisatie van de verdeling van productie om risico's te verminderen (bijlage 5). Hierin neemt het SodM de werking van het model als uitgangspunt. In een brief van 31 mei 2017 van SodM aan NAM stemt het SodM in met een door NAM voorgestelde uitbreiding tot berekening van gebouwenschade (als bedoeld in artikel 9 en in relatie tot artikel 7 lid 2 van het Instemmingsbesluit) (bijlage 6). Ook aan deze instemming ligt het model ter grondslag.

Reactie SodM:

In haar brief van 6 april 2017 plaats SodM juist expliciet een kanttekening bij het gebruik van de modellen: *"Desalniettemin voorzie ik wel dat daardoor alle in eerder adviezen naar voren gebrachte beperkingen van dit seismologische model ook zullen doorwerken in de resultaten van de risicogestuurde geoptimaliseerde productieverdeling"*. In de brief van 31 mei 2017 wordt door SodM geen inhoudelijke uitspraak over de voorgestelde methodiek gedaan. SodM stemt slechts in met de aanpassing (uitbreiding) van het studieprogramma op het gebied van schadegevoeligheid van de gebouwen in Groningen. Op basis van deze brieven kan geenszins geconcludeerd worden dat SodM wél uitgaat van een adequate werking van het model.

(31) De minister van EZ stelt, in navolging van het advies van het SodM, de toetsbaarheid van het model ter discussie. Op basis van dat model worden er echter allerlei waarnemingen gedaan door NAM, KNMI en TNO (meetnetwerken). Deze waarnemingen passen echter binnen de kaders (grenswaarden) van het Instemmingsbesluit en binnen de grenzen van de veiligheidsnorm. Het SodM en de minister van EZ kunnen dan ook niet anders dan vaststellen dat de toename van de bevingen in de regio Loppersum geen ontwikkeling is die afwijkt van hetgeen te verwachten was op basis van het model (en als dat al zo zou zijn, is het de vraag of het direct verlagen van de productie in het hele Groningen gasveld proportioneel en doeltreffend is, waarover hierna in paragraaf 4.2 meer).

Reactie SodM:

De toename van de seismiciteit bij Loppersum was een afwijking van de verwachting van SodM zoals weergegeven in haar advies van 10 juni 2016, namelijk dat de seismiciteit mogelijk nog meer zou afnemen door de verdere verlaging van de productie naar 24 miljard Nm³/jaar en het vermijden van fluctuaties [p.5]. Gegeven de kanttekeningen die SodM bij het model van NAM heeft geplaatst in haar advies van 10 juni 2016 acht SodM het model van NAM een worst-case scenario (zie ook beroepsgrond (15)). SodM concludeert in haar advies van 13 april 2017 dat er bij de toename van de seismiciteit in de regio Loppersum *"mogelijk sprake is van een natuurlijke, statistische (en daarmee toevallige) fluctuatie in de seismische activiteit"* [p. 5]. Het alarmeringssysteem is ingericht om bij onverwachte ontwikkelingen (overschrijding van de worst-case verwachting) in te grijpen. SodM heeft in lijn hiermee geadviseerd om bij overschrijding van de grenswaarde nadere beheersmaatregelen te nemen.

Staatstoezicht op de Mijnen

Ons kenmerk
17105370

(35) Als de minister van EZ en het SodM bedoelen te zeggen dat met de gaswinning geen enkel risico meer mag worden genomen, in die zin dat de absolute veiligheid moet worden gegarandeerd, dan wordt de grondslag van het Wijzigingsbesluit niet gevormd door de stelling dat er niet een toetsbaar model beschikbaar zou zijn (wat nu wel wordt gesteld). Dan zou de grondslag van het Wijzigingsbesluit moeten zijn dat de door de minister van EZ aangenomen veiligheidsnorm niet langer dient te worden gehanteerd. Dat gegeven op zich is dan in strijd met de (systematiek van de) Mijnbouwwet, omdat die niet vereist de garantie tot absolute veiligheid. De systematiek van de Mijnbouwwet gaat uit van een afweging van diverse belangen, waaraan het Wijzigingsbesluit thans ten onrechte voorbijgaat. NAM gaat daarop in de volgende paragraaf verder in.

Reactie SodM:

SodM houdt toezicht en adviseert gevraagd en ongevraagd in het kader van de mijnbouwwet. De Mijnbouwwet vereist geen absolute veiligheid. Als een nadere specificering van veiligheid heeft de Minister van Economische Zaken voor de gaswinning uit het Groningen gasveld een norm vastgesteld om het veiligheidsrisico tegen te toetsen. Zoals in reactie op beroepsgrond (15) onderbouwt acht SodM het niet mogelijk om de huidige risicoanalyse van NAM te toetsen aan deze veiligheidsnorm. Daarnaast, zoals in reactie op beroepsgrond (28) reeds aangegeven vraagt de Mijnbouwwet ook om te toetsen of met de maatregelen in de gevraagde wijziging van het winningsplan, het optreden van schade zoveel mogelijk wordt voorkomen en beperkt. Beide afwegingen zijn in het advies van 10 juni 2016 meegenomen.

(36) Het SodM richt zich naar eigen zeggen niet langer op het vaststellen van een veilig winningsniveau of gelijkblijvende seismiciteit, maar op het verder terugdringen van de kans op bevingen in het algemeen en daarnaast de kans op zwaardere bevingen. Dit omdat geen model aanwezig zou zijn dat kan voorspellen bij welk productieniveau de seismische risico's overeenkomen met de veiligheidsnorm. Dit aspect is in de vorige paragraaf reeds door NAM weersproken. Echter, deze uitleg behelst verder dat het SodM en daarmee ook de minister van EZ die de toezichthouder immers volgt, niet langer een integrale belangenafweging hanteren.

Reactie Sodm:

In haar advies van 13 april 2017 geeft SodM duidelijk aan dat de signaalparameters voor het alarmeringsprotocol erop zijn ingericht om als eerste meetbare parameters veranderingen (toename) in risico waar te nemen. De grenswaarden zijn dusdanig ingericht dat bij een overschrijding van de worst-case verwachting van SodM uit het advies van 10 juni 2016, kan worden ingegrepen. Gegeven het feit dat de seismische activiteit toeneemt richting de grenswaarde en toetsing aan de norm en mate van schade (nog) niet mogelijk is (zoals aangegeven bij beroepsgrond (15)), is het volledig in lijn met alle eerdere adviezen om de eventuele beheersmaatregelen gericht te laten zijn op het verlagen van de kans op aardbevingen en daarmee op de kans op zwaardere

Staatstoezicht op de Mijnen

Ons kenmerk
17105370

bevingen. Daarbij wil SodM opmerken dat de integrale belangenafweging niet aan SodM is. SodM adviseert enkel op het aspect veiligheid voor mens en milieu.

(38) De *wel* aan te leggen, juiste toets is dus tot hoeveel gas er per jaar geproduceerd kan worden in combinatie met de mitigerende maatregelen, zonder de veiligheidsnorm te overschrijden. Die toets kan op basis van het door NAM gehanteerde en algemeen geaccepteerde model worden verricht (zie paragraaf 3.3 van dit beroepsschrift).

Reactie SodM:

Gegeven de kanttekeningen die SodM bij de modellen geplaatst heeft in verschillende eerder adviezen waardoor toetsing aan de norm in de visie van SodM niet mogelijk is (zie ook beroepsgrond (15)), kan geen sprake zijn van een "algemeen geaccepteerd model" zoals de NAM in haar beroepsgrond stelt.

(39) Bij de bepaling hiervan dient dus ook het effect van mitigerende maatregelen, zoals in casu het versterkingsprogramma en de laatste (wetenschappelijke) inzichten in diverse ketenelementen (waaronder schade) te worden meegewogen. Deze toets ziet NAM niet terug in het Wijzigingsbesluit en in het advies van SodM. Deze toets blijkt daarentegen – terecht – wel uit het instemmingsbesluit. Daarin komt de minister van EZ tot de conclusie dat er met de maximale winning van 24 bcm per jaar sprake is van "*een veilig basisvolume van winning*". Daarbij heeft de minister alle relevante omstandigheden betrokken. Deze ontbreken eveneens in het Wijzigingsbesluit.

Reactie SodM:

Zoals bij beroepsgrond (16) aangegeven is SodM niet de toezichthouder op de versterkingsopgave en kan en zal daarom ook niet over dit aspect adviseren. Het effect van de versterkingsopgave op de veiligheidsnorm is onderdeel van de risicoanalyse. In mijn reactie op beroepsgrond (15) heb ik reeds uitgelegd waarom SodM deze in haar advies van 13 april 2017 niet opnieuw integraal heeft getoetst en kon volstaan met het herhalen van haar conclusie uit haar advies van 10 juni 2016. Ook ten aanzien van schade zijn er geen nieuwe "laatste wetenschappelijke inzichten" ten opzichte van de aanvraag wijziging winningsplan Groningen 2016 waarvan SodM de resultaten mee had kunnen nemen in haar advies van 13 april 2017.

Overigens wil SodM benadrukken dat zij in haar advies van 10 juni 2016 slechts heeft gesproken van een "*onderbouwde keuze*" en geenszins van een veilig niveau. Het is immers in de visie van SodM op dit moment nog niet mogelijk te toetsen of met het winningsniveau al dan niet aan de norm wordt voldaan.

(47) De door het SodM ingeschakelde externe deskundigen dele het standpunt van NAM dat – kort gezegd – de signaleerde toename van het aantal bevingen in de regio Loppersum geen reden is voor andere wetenschappelijke inzichten en dat de signaleerde toename van het aantal bevingen niet zijn aan te merken als een zogenaamde "afwijkende ontwikkeling"(anders dan verwacht). Met andere

Staatstoezicht op de Mijnen

Ons kenmerk
17105370

woorden, de wetenschap geeft op dit moment geen aanleiding om de voorwaarden van het instemmingsbesluit aan te scherpen.

Reactie SodM:

SodM onderschrijft in haar advies van 13 april 2017 volledig het standpunt van de externe deskundigen: *"Het is mogelijk dat er sprake is van een natuurlijke, statistische (en daarmee toevallige) fluctuatie in de seismische activiteit. [p. 5]"*

Het alarmeringssysteem is ook ingericht om bij onverwachte ontwikkelingen (overschrijding van de worst-case verwachting) in te grijpen. SodM heeft in lijn hiermee geadviseerd om bij overschrijding van de grenswaarde nadere beheersmaatregelen te nemen.

Overige beroepsgronden

(54) In haar zienswijze heeft NAM met betrekking tot de thans door het Wijzigingsbesluit doorgevoerde maatregel naar voren gebracht dat deze als reactie op de toename van bevingen in de regio Loppersum doeltreffend noch proportioneel is. Nam verwijst dan ook naar haar zienswijze op dit punt (Zie paragraaf 2.6, randnummers 38 e.v. van de zienswijze van NAM).

(57) De verlaging van het productieniveau van de gaswinning ten behoeve van het hele Groningenveld is nagenoeg de meest verstrekkende maatregel die denkbaar is. Met de gesignaleerde situatie in de regio Loppersum is er volgens NAM geen sprake van een (dermate) "afwijkende ontwikkeling" die deze ingrijpende maatregelen rechtvaardigt. De signalering van de toename van bevingen in de regio Loppersum geeft weliswaar aanleiding voor bepaalde acties (zie hiervoor is ook de Wirdum-rapportage van NAM), maar noopt niet nu al tot een maatregel die leidt tot een definitieve verlaging van het algehele productieplafond voor het gehele Groningen gasveld.

Reactie SodM:

NAM refereert in haar zienswijze, randnummers 38 e.v., naar het op 1 juni 2017 ingediende Meet- en regelprotocol en de passende maatregelen die daarin voor de verschillende niveaus zijn gedefinieerd. NAM stelt vervolgens dat de door SodM geadviseerde reductie van het jaarvolume met 10% niet passend zou zijn.

In het op 1 juni 2017 bij de Minister ingediende Meet- en Regelprotocol zou bij overschrijding van de grenswaarde van aardbevingsdichtheid het signaleringsniveau (het tweede niveau) in werking treden. Maatregelen die genomen kunnen worden bij het optreden van dit niveau variëren van "speciale rapportages" tot "kleinere jaarvolume reductie". In haar advies van 13 april 2017 heeft SodM geadviseerd om bij een overschrijding van de grenswaarde voor deze laatste maatregel te kiezen. De reden hiervoor is dat NAM in haar "Wirdum rapport" geen verband vindt tussen de wijze waarop het veld wordt geopereerd en de toegenomen seismiteit. NAM concludeert dat de drukafname per tijdseenheid in het Loppersum gebied toeneemt naar de gemiddelde drukafname in het veld:

"De 'terugkeer' van seismiteit naar het Loppersum gebied kan worden verklaard door een globale drukdaling en past bij een 'regression-to-the-mean' van het seismologische model en is op grond van de huidige data

Staatstoezicht op de Mijnen

Ons kenmerk
17105370

lastig te koppelen aan bijzondere of speciale productie-inzet." [p. 24 van het Wirdum rapport].

Daaruit volgt dat de enige manier om de seismiciteit bij Loppersum te beperken is door de veld brede drukafname te beperken. Derhalve heeft SodM geadviseerd om de productie bij overschrijding van de grenswaarde verder te beperken.

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

(10)(2e)

~~drs. H.A.J.M. van der Meijden, MBA~~
~~Inspecteur-generaal der Mijnen~~

(10)(2e)

(10)(2e)