

Zienswijze

Op ontwerp-instemmingsbesluit Groningen gasveld 2018-2019

Van de gemeente/provincie/Veiligheidsregio/Waterschap

Inhoud

1. Inleiding.....	3
2. Veiligheid.....	5
2.1 Objectieve veiligheid.....	5
2.1.1. Toetsingskader technische veiligheid.....	5
2.1.2 Veiligheidsrisico in en rondom panden.....	5
2.1.3 Veiligheid (water)infrastructuur, industrie en onderlinge afhankelijkheden.....	8
2.2 Subjectieve veiligheid.....	9
2.2.2 Sociale veiligheid, gezondheid, maatschappelijk onrust en grondrechten.....	9
3. Aantasting leefomgeving en eigendommen.....	12
3.1 Schade.....	12
3.2 Grondrechten.....	12
4. Productie en seismiciteit.....	13
4.1 Productieniveau.....	13
Productieverdeling.....	14
6. Onzekerheden en overige omissies.....	16
5.1.1 Onzekerheden en continuïteit in onderzoeken.....	17
Wat we verder missen.....	18
Meet en Regelprotocol en HRA.....	18
Ontbrekende zaken.....	19

1. Inleiding

Op 24 augustus 2018 heeft u het ontwerp-instemmingsbesluit voor het Groningenveld voor het gasjaar 2018-2019 gepubliceerd. Aanleiding voor dit ontwerp is de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (verder: de RvS) waarbij uw vorige besluit en aangepaste besluit zijn vernietigd. Een belangrijke onderlegger onder het voorliggend ontwerp is het kabinetsbesluit van 29 maart 2018 om de gaswinning in Groningen zo snel mogelijk te beëindigen. Hiermee is het kabinet tegemoet gekomen aan één van onze belangrijkste doelen voor Groningen.

Wij zijn na lezing van uw ontwerp tot de conclusie gekomen dat ook nu nog sprake is van motiveringsgebreken. In haar uitspraak stelt de RvS dat hoge eisen aan uw motivering gesteld mogen worden omdat grondrechten op leven (veiligheid), privacy (aantasting van het leefklimaat) en het ongestoord genot van eigendom hier aan de orde zijn. Wij noemen hierbij nog specifiek de belangen met betrekking tot de maatschappelijke ontwrichting. De regio kampt met een groot aantal stress-gerelateerde ziektegevallen (10.000) als direct gevolg van de gaswinning. Ondanks ons advies bent u niet ingegaan op de impact op sociale (on)veiligheid, de gezondheid en de maatschappelijke onrust en daarmee niet op de maatschappelijke ontwrichting.

De RvS geeft aan dat de aard en schaal van de problemen in Groningen dermate groot zijn dat zij een zwaarwegend belang vormen en dat u dit bij uw besluit moet betrekken. Wij zijn van mening dat in uw ontwerp nog geen sprake is van voldoende motivering die tegemoet komt aan genoemde punten.

In de afweging in uw ontwerp bent u ingegaan op de belangen van leveringszekerheid. Hierin constateert het COT dat er eigenlijk geen zicht is op de daadwerkelijke risico's vanwege de verwevenheid van de samenleving met de beschikbaarheid van aardgas.

Wij hebben u in ons advies van 24 juli 2018 handreikingen gedaan om tot een (ontwerp)instemmingsbesluit te komen dat leidt tot transparantie en navolgbaarheid. Wij hebben hierbij onder meer aansluiting gezocht bij het nog vast te stellen artikel 52d lid 2 van het wetsvoorstel Wijziging van de Gaswet en de Mijnbouwwet betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld. Ook realiseren wij ons dat wij in deze zienswijze punten naar voren brengen die niet sec in het instemmingsbesluit thuishoren maar die hiermee wel duidelijke raakvlakken hebben. Wij zijn van mening dat u op deze punten in uw toelichting op het besluit moet ingaan en daarin toezeggingen voor afdoening moet doen.

In Groningen is sprake van een fors gebrek aan vertrouwen en speelt het gevoel van onveiligheid een zwaarwegende rol. Wij hechten daarom zeer aan goede motiveringen onder het te nemen instemmingsbesluit omdat dit bijdraagt aan het herstel van vertrouwen bij ons als overheid maar vooral bij de inwoners van onze provincie. Uw instemmingsbesluit voor het niveau van gaswinning moet transparant en navolgbaar zijn voor iedereen. Uw besluit moet het vertrouwen geven dat de belangen van onze inwoners zwaar zijn meegewogen. Het gaat hierbij niet alleen om fysieke veiligheid maar ook om de impact die de gaswinning op onze inwoners en regio heeft. Dit betekent ook dat de onzekerheden en bandbreedtes, waar we mee te maken hebben, moeten worden toegelicht en meegewogen.

Versie 2

We willen met deze zienswijze erop aandringen dat ook toekomstige besluitvorming voldoende transparant wordt. Het gaat hierbij om de compleetheid dat onzekerheden verder verkleind worden en dat alle risico's in beeld worden gebracht en het 'niet meer winnen dan nodig' optimaal transparant is.

In hoofdlijnen komt onze zienswijze neer op de volgende hoofdpunten (die nader in deze zienswijze worden uitgewerkt):

- Onvoldoende motivering en afweging van risico's en impact (veiligheid en overlast) voor het productieniveau van 19,4 mld m³;
- Onvoldoende/geen afweging van risico's en impact (veiligheid en overlast) voor de toegestane bandbreedte in productieniveau;
- Onvoldoende duidelijkheid en borging voor invulling zorgplicht;
- Onvoldoende duidelijkheid over continuering en verbetering risicoanalyse en daarmee op een veilig Groningen.

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

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

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

Deze zienswijze wordt zowel naar voren gebracht door het College van Gedeputeerde Staten/Burgemeester en Wethouders/Dagelijks bestuur, als door Provinciale Staten/Gemeenteraad/Algemeen Bestuur en de provincie/gemeente/veiligheidsregio/waterschap als rechtspersoon *[door iedere overheid naar eigen besluitvorming in te vullen]*

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

2. Veiligheid

Wij hanteren voor veiligheid het breed veiligheidsbegrip zoals ook de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) dit in zijn rapport van 2015 heeft gedefinieerd. In deze zienswijze splitsen wij het begrip veiligheid daarom net als de OvV in objectieve Veiligheid (uitblijven van lichamelijk letsel als gevolg van aardbevingen) en subjectieve veiligheid (de gemoedsrust van de inwoners bij een dreigende verstoring van het woongenot en de hieruit voortvloeiende gezondheidsrisico's).

2.1 Objectieve veiligheid

Hierin onderscheiden we het plaatsgebonden risico dat bewoners in en rondom panden lopen en het risico dat bewoners in en rondom infrastructurele werken en industrie lopen en de mogelijke cumulatieve risico's.

2.1.1. Toetsingskader technische veiligheid

Om te kunnen toetsen of het risico van de gaswinning in Groningen aanvaardbaar is zal eerst bekend moeten zijn wat het risico is en op welke termijn mitigerende maatregelen (w.o.. versterking) mogelijk zijn. Om dit te kunnen doen hebben wij vanaf 2015/2016 meerdere malen gewezen op het ontbreken van een integraal risicobeleid waarin niet alleen de norm is opgenomen maar ook het beoordelings- en toetsingskader om aan te tonen dat wel of niet aan de norm wordt voldaan en de termijn waarop maatregelen genomen moeten zijn. Op basis van de toelichting bij uw ontwerp concluderen wij dat ook nu nog voor een groot deel dit integrale risicobeleid ontbreekt terwijl u in uw brief van 2 mei 2016 heeft aangegeven dat begin 2017 sprake moet zijn van een consistent risicobeleid. Zo kennen wij nog niet het risicobeleid (norm, beoordelingskader en/of termijn) voor infrastructuur, waterkeringen, industrie en de cumulatieve aspecten.

Wij vinden dat u:

- Zo spoedig mogelijk tot een integraal risicobeleid moet komen
- Het ontbreken van dit integrale risicobeleid moet meewegen in uw instemmingsbesluit 2018-2019.

2.1.2 Veiligheidsrisico in en rondom panden

Op 17 november 2017 heeft de RvS zich uitgesproken over uw vorige instemmingsbesluiten. Hierbij heeft de RvS duidelijk gemaakt dat daar waar het gaat om veiligheidsrisico's rondom grondrechten het van belang is om goede inschattingen te hebben van de mogelijke risico's. Dat kan bijvoorbeeld door bij de onderzoeken uit te gaan van marges of van een worst-case situatie (uitspraak RvS 23.1).

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

Versie 2

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

In de toelichting op uw besluit constateert u dat de 'gaswinning op het huidige niveau voldoet aan het risicobeleid, mits alle gebouwen met een individueel risico tussen 10^{-4} en 10^{-5} per jaar tijdig worden versterkt tot het niveau van de veiligheidsnorm'.

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

Wij delen deze eindconclusie niet.

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

De panden in onze provincie zijn nog steeds niet veilig en onze inwoners weten al vanaf 2012 (beving in Huizinge) dat ze minder veilig zijn dan in de rest van Nederland. Dat is door de commissie Meijdam in 2015 bevestigd. Het kabinet heeft vervolgens besloten dat de inwoners in Groningen net zo veilig moeten kunnen wonen als in de rest van Nederland en dat heeft geresulteerd in de veiligheidsnorm van 10^{-5} .

Omdat de versterking niet per direct in zijn geheel gerealiseerd kon worden heeft het kabinet besloten dat inwoners maximaal 5 jaar een hoger risico mogen lopen dan 10^{-5} . Voor inwoners die een hoger risico lopen dan 10^{-4} moet op veel kortere termijn maatregelen worden getroffen.

U geeft aan dat de versterking binnen bestuurlijk vastgestelde termijn moet plaatsvinden. Dit terwijl wij in het MJP hebben afgesproken dat het moment van inspectie de start van de versterking inluiddt en de versterking binnen vijf jaar gerealiseerd moet zijn. Wat ons betreft is daarmee bekend vanaf wanneer op de norm van 10^{-5} getoetst moet worden. In de versnellingsaanpak via de HRA (op grond van het Mijraadadvies) die u nu voorstaat is geen sprake van inspecties en daarmee geen startpunt voor de versterking bepaald. En daarmee ontbreekt ook een duidelijk eindpunt.

Hiermee kunt u niet stellen dat het individueel risico in het gasjaar 2018-2019 in overeenstemming is met de normen van de commissie Meijdam en u dit voor het gasjaar 2018-2019 aanvaardbaar acht.

Voor de besluitvorming geeft de RvS aan dat uitgegaan mag worden van een modelmatige berekening van het risico, echter dit zegt nog niets over de individuele panden en de eventueel benodigde aanpak. U geeft in uw brief aan dat het anders moet, echter we staan aan het begin van nog steeds een grootschalige versterkingsopgave waarbij duidelijk is dat mogelijk de uitvoering gestart kan worden, maar nog zeker niet deze hoeveelheid binnen de looptijd van dit besluit

Versie 2

versterkt is. Daarmee wordt dus geen wezenlijke afname van het risico gerealiseerd binnen de looptijd van dit besluit.

Bandbreedte besluit

Tevens hebben wij geconstateerd dat NAM in de aanvulling op het winningsplan alleen de berekeningen gedaan op basis van de scenario's warm, gemiddeld en koud voor het aantal gebouwen en personen. Hierbij is voor u niet inzichtelijk wat de gevolgen zijn van een hogere productieniveau als gevolg van een geringere stikstofconversie en onvoorziene omstandigheden. Uw toets op de risico's is daarmee onvolledig. Zie hoofdstuk.....

Hier verwijzen naar uitspraak RvS maar welke precies? De RvS heeft in zijn uitspraak bepaald dat 'met alle voor onzekerheden in aanmerking te nemen bandbreedtes die daarbij per definitie horen een voor de besluitvorming bruikbare inschatting van de met de gaswinning gepaard gaande risico's te geven'

Onzekerheden

Wij zijn van mening dat u voor het bepalen van de risico's onvoldoende rekening heeft gehouden met de onzekerheden. Hiervoor verwijzen u naar hoofdstuk.....

Wij vinden dat u

1. In uw ontwerp een onjuiste en onvolledige toetsing aan de risico's in en rondom het huis uitvoert
2. dat u in uw besluit de onzekerheden en bandbreedte in voldoende mate moet meewegen
3. In uw besluit moet aangeven dat in het komende gasjaar nog steeds sprake is van risico's in Groningen en dat in uw afweging expliciet en transparant meeneemt
4. dat u in uw besluit moet aangeven vanaf welk moment de termijn ingaat en eindigt om te voldoen aan de veiligheidsnorm van 10-5.
5. In uw besluit aangeeft wat de snelheid van de versterkingsoperatie is.
- 6.

2.1.3 Veiligheid (water)infrastructuur, industrie en onderlinge afhankelijkheden

Ons inziens heeft u in onvoldoende mate onze adviezen met betrekking tot (water)infrastructuur, industrie en de onderlinge afhankelijkheden betrokken in de afweging die heeft geleid tot het voorliggende ontwerp-instemmingsbesluit.

De Onderzoeksraad voor Veiligheid verstaat onder het voorzorgprincipe "de manier van omgaan met onzekerheid: het onderkennen van onzekerheden, daarover communiceren en in samenspraak met de risicodragers en deskundigen zoeken naar manieren van beheersing van het risico".¹ Dit voorzorgprincipe komt ons inziens onvoldoende tot uiting in het ontwerp-instemmingsbesluit, daar waar het gaat om de onzekerheden die er zijn met betrekking tot de consequenties van de voortzetting van de gaswinning en de wijze waarop dat gebeurt voor de waterveiligheid, de

¹ Onderzoeksraad voor veiligheid, *Aardbevingsrisico's in Groningen. Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over de gaswinning (1959-2014)*, februari 2015. <https://www.onderzoeksraad.nl/uploads/phase-docs/843/33ef77ab629erapport-gaswinning-groningen-nl-interactief.pdf?s=E0756C2B6D546B97171777E75CF24E38F84398AB>.

Versie 2

veiligheid van overige kritische infrastructuur en de veiligheid van de industrie. Weliswaar heeft u een HRA laten opstellen en bent u van plan dit jaarlijks te laten doen, maar de HRA gaat niet over de effecten van gaswinning op kritische (water)infrastructuur en de industrie.

Uit onderzoek blijkt dat wat betreft de huidige en verwachte effecten van aardbevingen en bodemdaling (door gaswinning) op waterkeringen en kunstwerken op dit moment minimaal te noemen zijn, maar niettemin is er nog sprake van grote onzekerheid over de cumulatieve effecten van aardbevingen- en bodemdaling en de risico's die dat mogelijk oplevert voor de waterveiligheid, de veiligheid van overige kritische infrastructuur en de veiligheid van de industrie in de regio Groningen en in de rest van Nederland. Dat u voornemens bent de gaswinning af te bouwen, doet daar niet aan af. U heeft aangekondigd dat u, voordat het instemmingsbesluit wordt genomen, terug zou komen op de cumulatieve effecten (mede op basis van een advies van het hooglerarenpanel), echter wij betreuren het feit dat u dit onderzoek niet reeds meegenomen heeft in de voorbereiding van het ontwerp-instemmingsbesluit. Wij verzoeken u nadrukkelijk de uitkomsten van het onderzoek naar de cumulatieve effecten mee te wegen in de besluitvorming die moet leiden tot het definitieve instemmingsbesluit. Bovendien zal in het instemmingsbesluit de NAM verplicht moeten worden bij zichtbare cumulatieve effecten tijdens de uitvoering van het winningsplan, die mogelijke risico's vormen voor de waterveiligheid de veiligheid van overige kritische infrastructuur en de veiligheid van de industrie, nader onderzoek te laten uitvoeren om te bezien welke mitigerende maatregelen noodzakelijk zullen zijn. Wij volgen overigens de Mijraad niet in haar advies dat niet de NAM maar een overheidsorgaan dit onderzoek moet gaan uitvoeren. De NAM is als vergunninghouder en uitvoerder van het winningsplan gehouden om risico's in kaart te (laten) brengen. Dit geldt ook voor de mogelijke cumulatieve effecten. Voor de Veiligheidsregio Groningen is het in kaart brengen van deze risico's en cumulatieve effecten belangrijke input bij het opstellen van het regionaal risicoprofiel.

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

Tot slot zijn wij enigszins verbaasd over uw enkele verwijzing naar twee gedateerde rapporten uit 2017 (NAM, *Overzicht Voornaamste Risico's Industriële Installaties², Infrastructuur en waterkeringen*; en het rapport van Antea, *Kwalitatieve risicoanalyse infrastructuur Groningen³*), waarvan die van de NAM door u nog wordt aangeduid als actueel. Immers, in 2017 had u nog geen besluit genomen over de afbouw van de gaswinning en was er nog geen sprake van een aanvullend winningsplan. U onderbouwt daarnaast onvoldoende waarom aan deze rapporten betekenis gehecht moet worden.

² NAM, *Overzicht Voornaamste Risico's Industriële Installaties, Infrastructuur en waterkeringen*, november 2017.
https://www.rvo.nl/sites/default/files/2018/08/04_WP_Aanv_03_NAM%20-%20Risicos%20Industrie%20Infra%20-%20definitief_november%202017.pdf.

³ Antea groep, *Kwalitatieve risicoanalyse infrastructuur Groningen*, juli 2017.
<https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/binaries/nationaal-coordinator-groningen/documenten/rapporten/2018/juni/13/kwalitatieve-risicoanalyse-infrastructuur-groningen/Rapport+Kwalitatieve+risicoanalyse+infrastructuur+Groningen.pdf>.

Versie 2

Wij vinden dat u:

1. in uw instemmingsbesluit helder moet zijn dat aan het voorzorgprincipe waarde wordt gehecht.
2. de uitkomsten van het onderzoek naar de cumulatieve effecten mee dient te wegen in de besluitvorming die moet leiden tot het definitieve instemmingsbesluit.
3. in het instemmingsbesluit de NAM verplicht moeten worden bij zichtbare cumulatieve effecten tijdens de uitvoering van het winningsplan, die mogelijke risico's vormen voor de waterveiligheid, de veiligheid van overige kritische infrastructuur en de veiligheid van de industrie nader onderzoek te laten uitvoeren om te bezien welke mitigerende maatregelen noodzakelijk zullen zijn.
4. uitsluitel dient te geven of wijziging van bevingcontouren en PSHA's te verwachten zijn en indien die mogelijkheid zich voordoet in het instemmingsbesluit de NAM te verplichten bij aanzienlijke wijziging van de bevingcontouren en PSHA's aanvullend onderzoek te laten doen naar de waterveiligheidsrisico's, de veiligheidsrisico's voor de overige kritische infrastructuur en de veiligheidsrisico's voor de industrie om daarop mogelijke mitigerende maatregelen te nemen
5. nader moet onderbouwen dat de rapporten van de NAM en Antea uit 2017 waarop u zich beroept nog immer actueel zijn en waarom daaraan betekenis gehecht moet worden

2.2 Sociale veiligheid, gezondheid, maatschappelijk onrust en grondrechten

De regionale overheden van Groningen hebben in het advies met nadruk aangegeven dat waar het gaat om de veiligheidsrisico's, deze zich niet beperken tot de seismische dreiging (en daaraan verbonden versterking) en tot de risico's met betrekking tot leveringszekerheid.

De impact door de gaswinning heeft geleid (en leidt nog steeds) tot grote zorgen over sociale (on)veiligheid, gezondheidseffecten en maatschappelijke onrust.

Voor de onderbouwing van het verzoek voor verbreding van de veiligheidsrisico's in de afwegingen voor ontwerp-instemmingsbesluit, verwijzen wij u naar hoofdstuk 8 (impact op sociale veiligheid, gezondheid en maatschappelijke onrust) van de regionale adviezen.

In de regionale adviezen, wordt in navolging van diverse rapporten van de Kinderombudsman, de Onderzoeksraad voor Veiligheid, Gronings Perspectief et al, aandacht gevraagd voor de impact die de gaswinning heeft op de sociale veiligheid en gezondheid. En ook op de maatschappelijk onrust, waarvan recent geleden de aandacht hiervoor zeer noodzakelijk bleek: eind augustus vond in de regio een meerdaagse demonstratie plaats, waarbij 'burgerlijke ongehoorzaamheid' het thema was en werd toegewerkt naar een zitactie van enkele honderden demonstranten uit binnen- en buitenland bij een tankenpark van de NAM in Farmsum.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in haar uitspraak van 17 november 2017 geoordeeld dat u in uw instemmingsbesluit moet beoordelen of ter bescherming van het recht op leven, het recht op respect voor het privéleven en de woning en het recht op eigendom (verdere) beperkingen van de gaswinning moeten worden voorgeschreven. Uw afweging dient blijk te geven van een redelijk evenwicht tussen enerzijds de door die grondrechten beschermde belangen van burgers en anderzijds de betrokken algemene belangen. In de afweging in uw ontwerp-

Versie 2

instemmingsbesluit gaat u volledig voorbij aan de fundamentele rechten van de omwonenden, te weten artikel 2 en 8 EVRM en artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM (recht op leven, recht op privéleven en wonen en recht op eigendom). De enkele vaststelling van uw voornemen de gaswinning af te bouwen doet onvoldoende recht aan het bovenstaande oordeel van de Afdeling. Tevens gaat u in de afweging in uw ontwerp-instemmingsbesluit volledig voorbij aan de rechten van kinderen. U dient in overeenstemming met het VN-Kinderrechtenverdrag in uw besluit het belang van het kind een eerste overweging te laten zijn. Kinderen hebben ook het recht op leven en op een ongestoorde ontwikkeling (conform artikel 6 van VN-Kinderrechtenverdrag). Deze belangen die tot uitdrukking worden gebracht door de Kinderombudsman in haar rapport 'Vast grond gezocht' (okt. 2017)⁴ zijn niet meegewogen in uw afweging, noch heeft u kinderen die in de regio woonachtig zijn, conform artikel 12 van het VN-Kinderrechtenverdrag laten participeren in uw besluitvorming. U dient derhalve in uw afweging heel goed te motiveren dat er andere belangen zwaarder wegen dan het belang van de kinderen die dagelijks te kampen hebben met het gevoel van onveiligheid. Hoe kunt u voorkomen dat u met uw besluit de ontwikkeling van kinderen (conform artikel 6 van het VN-Kinderrechtenverdrag) niet schaadt?

In het ontwerp-instemmingsbesluit wordt in paragraaf 5.5. in gegaan op de 'Veiligheidsrisico's door geïnduceerde aardbevingen'. Bij de beoordeling van de veiligheidsrisico's wordt in gegaan op de seismische dreiging en op de veiligheidsrisico's, echter wordt in dezelfde paragraaf het veiligheidsrisico afgebakend door deze als 'ook wel het seismisch risico' te benoemen.

In het advies van de regio hebben wij duidelijk gemaakt dat het veiligheidsrisico door de gaswinning breder is dan het seismisch risico. In het ontwerp-instemmingsbesluit wordt hierover slechts het volgende geschreven:

"De regio vraagt aandacht voor het meewegen van de impact die de gaswinning heeft op sociale (on)veiligheid, gezondheid en maatschappelijke onrust. Deze impact heeft bijgedragen aan mijn besluit om de Groningse gaswinning af te bouwen en zal ook een rol spelen in het actieplan voor de versterking. (PM tekst aanpassen september)." (p.32)

Onduidelijk is hier op welke wijze deze impact hiertoe heeft bijgedragen.

Wij vinden dat u:

- aan de impact van de gaswinning op sociale veiligheid, gezondheid en maatschappelijke onrust onvoldoende aandacht besteedt; dit dient u alsnog te doen in de afweging die leidt tot uw instemmingsbesluit
- niet duidelijk maakt in hoeverre de impact op sociale veiligheid, gezondheid en maatschappelijke onrust in de afweging voor het ontwerp-instemmingsbesluit is meegenomen, in vergelijking tot de impact op seismiciteit (en de daaraan gekoppelde versterking) en de impact op de risico's van leveringszekerheid, waar wel veel aandacht aan wordt besteed; dit dient u alsnog te doen in de afweging die leidt tot uw instemmingsbesluit

⁴ De Kinderombudsman, 'Vaste grond gezocht', oktober 2017, <https://www.dekinderombudsman.nl/ul/cms/fck-uploaded/2017.KOM010Vastegrondgezocht.pdf>.

Versie 2

- in uw afweging duidelijk moet maken in hoeverre u rekening houdt met uw positieve verplichting om te voorkomen dat artikel 2 en 8 EVRM en artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM worden geschonden
- in uw afweging kenbaar het belang van het kind, zoals verwoord in het rapport van de Kinderombudsman, en zoals vereist door artikel 3 van het VN-Kinderrechtenverdrag, dient te wegen en duidelijk moet aangeven wanneer u andere belangen zwaarder vindt wegen dan het belang van het kind, waarom u dat vindt
- in uw besluitvorming kinderen uit de regio moet laten participeren en de aangedragen belangen meeweegt in uw besluitvorming
- in uw besluitvorming moet laten blijken dat u de ontwikkeling van kinderen uit de regio Groningen geen schade toebrengt

3. Schade

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

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

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

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

Nu voorlopig geen zicht is op een vlotte schadeafhandeling en er ook geen zicht is op rechtvaardige en onafhankelijke schadeafhandeling met oog voor de menselijke maat had u dit moeten mee wegen in uw afweging van het vergunde productievolume.

Wij verzoeken u om dit punt in uw definitieve besluit alsnog expliciet, inzichtelijk en navolgbaar te maken in de afweging die u maakt.

Het huidig besluit levert een ietwat hogere seismiciteit ten opzichte van vorig jaar als wordt uitgegaan van het productieniveau bij een gemiddeld temperatuur verloop en maakt ook hogere productieniveaus mogelijk die tot een aanzienlijke stijging van de seismiciteit (kans op bevingen) kan leiden. Daarmee kan niet gesteld worden dat schade in komend gasjaar lager wordt dan niveau 2016. Wij maken daarnaast uit uw toelichting op dat u de verwachte schade aanvaardbaar acht zelfs tot het niveau van DS3 wat betekent dat
Aantasting eigendommen

Wij vinden dat u:

-

4. Productie en seismiciteit

De veiligheid en impact van de aardbeving wordt bepaald door de verwachte ontwikkeling van de seismiciteit voor het komende jaar. De seismiciteit is vervolgens weer afhankelijk van het uiteindelijke productieniveau en de productieverdeling.

4.1 Productieniveau

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

- Het jaarlijks temperatuurverloop
- De stikstofinzet
- Onvoorziene omstandigheden

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

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

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

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

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

Door technische storingen en onvoorziene omstandigheden kan de gaswinning met maximaal 1,5 miljard m³ worden verhoogd. Hieraan zijn diverse voorwaarden verbonden, die zich deels richten op onzekerheden in de stikstofconversie. Deze onzekerheden zijn nu mogelijk al verwerkt in de, nog te leveren stikstofformule. Een nadere onderbouwing voor de toegestane hoeveelheid in artikel x van uw besluit is daarom op zijn plaats.

Op basis van de oude graaddagenformule en informatie uit GTS rapporten komen we tot de volgende inschatting voor de bandbreedte aan gasproductie.

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

Uit het aanvullend Winningsplan van de NAM⁵ blijkt dat bij een productie van 19,4 miljard m³ de verwachte seismiciteit in de regio enigszins toeneemt ten opzichte van vorig jaar (maximale grondversnelling van 0,16 g naar 0,17g). Bij een productie van 25,7 miljard m³ (koud jaar) is een duidelijke toename van de seismiciteit te verwachten (figuur 4.2). Hierbij valt tevens op dat de toename van de dreiging niet overal gelijkmatig verloopt (figuur 4.8a). Voor een warm jaar (15,7 bcm) neemt de seismische dreiging af.

In de aanvulling van het Winningsplan zijn geen hogere productieniveaus doorgerekend zodat onduidelijk is wat de dreiging is bij maximaal door de minister toegestane niveaus.

Wij vinden dat:

- U duidelijkheid moet bieden over de bandbreedte van de toegestane productie;
- U de bovengrens van deze bandbreedte moet limiteren
- U een onderbouwing geeft voor de benodigde maximale hoeveelheid van de in artikel x genoemde post onvoorzien;
- Dit besluit alleen kan worden genomen als voldoende geborgd is dat GTS kan worden gehouden aan minimaliseren van de gaswinning uit Groningenveld.
- De minister inzicht geeft in de ontwikkeling van de seismiciteit bij de bovengrens en de ondergrens van de winning voor het komende jaar en dit moet relateren aan de veiligheidsrisico's en aantasting van de leefomgeving en eigendommen.

Productieverdeling

U geeft in uw toelichting aan dat u voorschriften heeft opgenomen aan de productieverdeling en productief fluctuaties om de nadelige gevolgen van de gaswinning zoveel mogelijk te beperken. Wij zien de voorschriften over productieverdeling echter niet terug in uw besluit. U geeft wel in de toelichting uw voorkeur aan voor de in de NAM genoemde productiestrategie 1 omdat dit tot een lagere seismiciteit zou leiden dan productiestrategie 2.

SodM heeft geen advies hierover gegeven omdat zij de berekeningswijze van de NAM onvoldoende vindt om te bepalen welke productiestrategie tot de laagste seismiciteit leidt. Zij heeft daarom aan

⁵ Seismic Risk Assessment for Production Scenario "Basispad Kabinet" for the Groningen field, June 2018, NAM B.V.

Versie 2

NAM verzocht om een nieuwe berekening te maken en geven aan dat zij later met een advies komen.

Een andere productieverdeling levert een andere dreigingskaart op en nog veel relevanter bij dit besluit daarmee ook een **ander risicoprofiel**. Wij lezen in het rapport van de NAM van december 2017⁶ naar deze productieverdeling dat hierdoor verschillen in het risicoprofiel kunnen optreden met een variatie van 15%. Bij de verlaging van de seismiciteit heeft NAM in dit rapport laten zien dat dat op verschillende manieren kan. Zo kan gestuurd worden op zo min mogelijk overlast (een zo laag mogelijk aantal bevingen), of een zo laag mogelijke maximale grondversnelling of op een zo laag mogelijk totaal risico. Uit de recente rapportage over de Operationele Strategie blijkt nu niet wat een lage seismiciteit voor de regio betekent.

Wij vinden dat u:

- verantwoordelijk bent voor een zo laag mogelijk veiligheidsrisico op basis van productieverdeling
- voorwaarden moet opleggen aan de NAM om de productieverdeling hierop aan te passen.
- Uw keuze voor de productieverdeling voldoende moet toelichten wat dit voor de veiligheidsrisico's betekent waarbij ook de lokale verschillen aan de orde moeten komen.
- inzicht dient te verschaffen over de seismiciteit en de effecten van deze productieverdeling voor de bandbreedte van de toegestane productie.

⁶ Optimisation of the Production Distribution over the Groningen Field tot reduce Seismicity, dec 2017, NAM B.V.

6. Onzekerheden en overige omissies

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

De uitkomst van de berekening over de risico's van personen in en rondom een gebouw is afhankelijk van de volgende onzekerheden of marges:

- Onzekerheden binnen de gehanteerde modellen
- Onzekerheid over het definitief productieniveau
- Onzekerheid over de productieverdeling

Op basis van het advies van de Mijnraad constateert u dat circa 1.500 gebouwen in de regio niet voldoen aan de veiligheidsnorm.

U geeft aan dat u hierbij uitgaat van de verwachtingswaarde maar SodM pleit er juist voor om zolang de onzekerheden nog zo groot zijn uit te gaan van de in de berekeningen aangegeven onzekerheidsmarge (P90) bij de beoordeling van de risico's. De Mijnraad geeft aan dat de onzekerheden over het productieniveau en de verdeling niet op die manier mogen worden verdisconteerd. Dat blijft onverlet dat de onzekerheden binnen de gehanteerde modellen nog erg groot zijn: tussen de verwachtingswaarde en de P90 zit nu nog een factor 5 (b.v.. 1500 gebouwen versus 7.200 gebouwen).

U geeft tevens niet aan op welke verwachtingswaarde van de probabilistische modelberekeningen u uw besluit baseert. De Nam heeft een aantal verschillende productieniveaus doorgerekend waarbij de verwachtingswaarde van overschrijding van de veiligheidsnorm bij een productieniveau van 19,4 miljard m³ voor het komende jaar 1478 gebouwen omvat en bij een productieniveau van 25,7 miljard m³ (i.e. koud jaar) dit 2.520 gebouwen betreft. Er is verder geen berekening uitgevoerd voor de in uw besluit toegestane maximale winning zodat noch de verwachtingswaarde noch de onzekerheidsmarge (P90) bekend is.

Ook de clusterverdeling is op dit moment nog niet bekend. In het winningsplan is uitgegaan van een bepaalde productieverdeling. Daarnaast heeft de NAM in haar OS een tweetal varianten doorgerekend. Wij kunnen op dit moment niet goed beoordelen welke productieverdeling met uw besluit wordt vastgelegd. Daarnaast geeft SodM hierover nog een advies. Het is daarom nog maar de vraag of de juiste verwachtingswaarde is doorgerekend. Afhankelijk van de productieverdeling zal het zwaartepunt van de seismiciteit (i.e. de ruimtelijke verdeling) op een andere plek liggen. De uitkomsten zullen daarom afhankelijk zijn van de lokale seismiciteit in relatie tot de lokale bevolkingsdichtheid.

Versie 2

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

Wij vinden dat u:

- **Onvoldoende rekening houdt met onzekerheden, bandbreedtes en marges in uw besluit.**
- **Het inspectie- en versterkingsprogramma dusdanig moet verbreden dat in voldoende mate onzekerheden en bandbreedtes zijn afgedekt. Dat betekent dat er duidelijkheid moet zijn over clusterverdeling, de bandbreedte van de toegestane winning en onzekerheidsmarges binnen de modellen zelf.**

5.1.1 Onzekerheden en continuïteit in onderzoeken

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

Zij gaat er blijkbaar van uit dat NAM de komende jaren de modellentrein met dezelfde grote inspanning zal blijven verbeteren en dat TNO bezig is de modellentrein van de NAM na te bouwen.

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

Wij vinden dat u

Versie 2

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

Wat we verder missen

Meet en Regelprotocol en HRA

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

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

Het lijkt ons onontkoombaar dat gelet op alle ontwikkelingen ook de verschillende signaalparameters en hun respectievelijke drempelwaarden in een nieuw licht worden gezien en mogelijk worden aangepast. Het betreft hier dan ook signaalparameters voor schade. Over de aanpassing van signaalparameters is in het ontwerp-instemmingsbesluit geen informatie opgenomen. Uitsluitend een verplichting tot het rapporteren (art. 5 van het ontwerp-instemmingsbesluit) lijkt ons een onvoldoende invulling van het volledig benutten van het MRP, zoals ook de Tcbb in haar advies van 10 juli 2018 u heeft geadviseerd.

Wij verzoeken u nadrukkelijk hierbij betrokken te worden.

In de nota naar aanleiding van het verslag van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat, d.d. 22 juni 2018 over het wetsvoorstel minimaliseren gaswinning Groningen, geeft de minister op blz. 20 t/m 29 aan dat de grondslag voor een MRP in de Mijnbouwwet ligt verankerd en dat de nadere uitwerking van een dergelijk protocol in een ministeriële regeling (de Mijnbouwregeling) zal moeten plaatsvinden.

Tot op heden heeft deze nadere uitwerking in de Mijnbouwregelgeving nog niet plaatsgevonden en daarom zijn wij van mening dat ongeacht de planning van deze regelgevings- wijziging ook in het instemmingsbesluit een goede borging van het gebruik van het meest actuele MRP moet worden opgenomen.

Daarnaast is er op dit moment geen voorwaarde opgenomen om de Hazard and Risk analysis halfjaarlijks uit te voeren. Door dit halfjaarlijks te doen, bijvoorbeeld in maart en september, ontstaat direct na de winterperiode inzicht van de effecten als gevolg van een eventuele koude winter en vlak

Versie 2

voor het nemen van het nieuwe besluit inzicht over de verwachte effecten voor het komende gasjaar.

Wij vinden dat u :

1. In uw instemmingsbesluit het gebruik door NAM van het meest actuele Meet en Regelprotocol helder en adequaat moet borgen.
2. In uw instemmingsbesluit de jaarlijkse actualisatie van het Meet en Regelprotocol moet opleggen.
3. In uw instemmingsbesluit voorwaarden te verbinden om halfjaarlijks een analyse van de seismiciteit en de effecten (HRA) uit te voeren.

Ontbrekende zaken

U geeft in uw besluit aan dat nog niet alle documenten en informatie beschikbaar is. Wij komen tot de volgende opsomming van ontbrekende zaken;

- Graaddagen en stikstofafhankelijke formule
- Uitvoering van bouwkundig versterken (verduidelijking vaststelling precieze aantal gebouwen en de wijze van versterking)
- Etc.

Omdat over aantal zaken in ontwerpbesluit geen helderheid is verschaft die de minister wel toezegt in zijn definitief besluit behouden we ons het recht hier in een eventuele beroepszaak nog gebruik van te kunnen maken.