

Zienswijze ontwerp-instemmingsbesluit
winningsplan Groningenveld
d.d. 30 juni 2016

Gedeputeerde Staten Groningen,
28 juli 2016

Inhoud

Inleiding	3
1. Productieniveau	4
2. Ondergrond	5
3. Termijn instemming	6
4. Leveringszekerheid	8
5. Veiligheid	9
6. Maatschappelijke impact en leefbaarheid	12
7. Schade.....	16
8. Versterking	18
9. Voorschriften en beperkingenbesluit	19

Inleiding

Op 30 juni 2016 heeft u het ontwerp-instemmingsbesluit op het winningsplan Groningenveld gepubliceerd. Het verder terugbrengen van de jaarlijkse hoeveelheid aardgas dat uit het Groningenveld gewonnen mag worden, zien wij weliswaar als een stap in de goede richting maar achten wij voor een periode van vijf jaar, te lang. Hoewel in de afgelopen periode meer aandacht is gekomen voor de veiligheid en het welzijn van onze inwoners, menen wij nog steeds te moeten aandringen om de positie van de inwoners centraal te stellen. Vanwege de zorgen die wij hebben over de directe en indirecte gevolgen van de gaswinning op het leven van de inwoners van het gebied, dienen wij deze zienswijze in op uw ontwerp-instemmingsbesluit.

Wij vinden dat in het ontwerp-instemmingsbesluit dat nu voorligt nog onvoldoende sprake is van een veilige en verantwoorde gaswinning. In uw afweging zijn de effecten van de gaswinning in het gebied onvoldoende meegenomen. Onder deze effecten verstaan wij de directe en indirecte gevolgen zoals veiligheid en schade, onveiligheidsgevoel, leefbaarheid en economie. Met dit instemmingsbesluit komt u niet tegemoet aan het door u omarmde advies van de Onderzoekraad voor de Veiligheid (OvV) dat aangeeft dat het burgerperspectief structureel en herkenbaar moet worden meegewogen in de besluitvorming. In uw ontwerp-instemmingsbesluit geeft u aan de verschillende adviezen zoveel mogelijk te hebben meegenomen. Uw besluit baseert zich echter voornamelijk op het advies van Staatstoezicht op de Mijnen (SodM). Dit advies is conform de wettelijk voorschriften opgesteld en gaat daarmee inhoudelijk voorbij aan de maatschappelijke effecten, die volgens SodM wel nadrukkelijk meegewogen dienen te worden. Onze adviezen op het winningsplan zien wij onvoldoende terug in uw ontwerp-instemmingsbesluit. Wij hebben u geadviseerd om niet in te stemmen met het winningsplan en subsidiair een zo laag mogelijk niveau van gaswinning vast te stellen. Wij hebben dit advies uitgebreid gemotiveerd. We constateren dat u in het ontwerp-instemmingsbesluit afwijkt van dit advies. Hoewel de bevoegdheid om af te wijken niet wordt betwist, bevat het besluit onvoldoende motivering voor deze afwijking. Wij sluiten het door ons afgegeven advies bij deze zienswijze opdat u afwijkingen hiervan in uw definitieve besluit kunt motiveren.

In uw ontwerp-instemmingsbesluit neemt u ook veel adviezen die zijn uitgebracht door overige adviseurs (zoals Tcbb en SodM) niet over. U wijkt ook van deze adviezen af, zonder de redenen voor die afwijking in de motivering van uw ontwerp-instemmingsbesluit te vermelden. Daarmee handelt u in strijd met art. 3:50 Awb. Wij verzoeken u overeenkomstig dit artikel voor elk advies(onderdeel) van een adviseur dat u niet opvolgt aan te geven waarom u dit 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 dat is gepubliceerd waarbij paragraaf 1 t/m 8, zoals wij uit de leeswijzer afleiden, integraal onderdeel uitmaakt van het besluit zoals verwoord in paragraaf 9.

Deze zienswijze wordt zowel naar voren gebracht door het College van Gedeputeerde Staten, als door Provinciale Staten en de provincie als rechtspersoon.

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

1. Productieniveau

Dalende lijn

In het Nationaal Bestuurlijk overleg van 15 december 2015, voorafgaande aan de vaststelling van het Meerjarenprogramma Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen van de Nationaal Coördinator Groningen (NCG), heeft u aan de twaalf aardbevingsgemeenten en de provincie aangegeven te willen werken aan een dalende lijn in de gaswinning en perspectief op alternatieven. Wij zien in uw ontwerp-instemmingsbesluit geen doorgaande dalende lijn en evenmin een perspectief op alternatieven (waaronder een versnelde afbouw van leveranties aan het buitenland en conversiemogelijkheden).

Grote gemene deler van de adviezen die aan u zijn uitgebracht is dat een vermindering van de gasproductie leidt tot minder (ernstige) bevingen. NAM noemt in haar winningsplan vermindering van de gasproductie wel als maatregel die bodembeweging kan voorkomen of beperken, maar past deze maatregel in het winningsplan niet toe (kennelijk vanuit de NAM-gedachte dat genezen beter is dan voorkomen, hetgeen natuurlijk in zijn algemeenheid niet juist is en in strijd met de Mijnbouwwet (Mbw) en het Mijnbouwbesluit (Mbb) en in strijd met de uitspraak van de Raad van State van 18 november 2015). Daarom dient u primair vanwege strijd met art. 24 lid 1 sub r Mbb (de maatregel om bodembeweging te voorkomen en te beperken, namelijk vermindering van de gasproductie wordt in het winningsplan niet toegepast) instemming te onthouden, maar in ieder geval subsidiair bij instemming met het winningsplan een dalend productieniveau voor te schrijven.

Wij vinden dat u:

1. uw toezegging gestand moet doen en een doorgaand dalend productieniveau moet vaststellen, hetgeen juridisch aansluit bij ons advies om primair niet in te stemmen met het winningsplan en subsidiair bij instemming een dalend productieniveau moet vaststellen.

Veilige en verantwoorde winning

In uw ontwerp-instemmingsbesluit stelt u een productieniveau van 24 bcm vast voor de komende jaren. Wij zien dit als een belangrijke eerste stap naar het (verder) beperken van de nadelige gevolgen van de gaswinning. Wij hebben echter ook geconstateerd dat de motivering voor dit productieniveau op verschillende gedachten geënt is.

- U stelt vast dat de aanvraag van NAM voor een maximaal productieniveau van 27 bcm niet gevolgd kan worden omdat NAM voor de borging van veiligheid en het voorkomen van schade teveel verwacht van de mitigerende maatregelen.
- SodM stelt juist dat het productieniveau van 27 bcm niet houdbaar is omdat de resultaten van de risicoberekeningen geen solide basis vormen voor het vaststellen van een verantwoord plafond.
- Tegelijk adviseert SodM een maximaal niveau dat gebaseerd is op dezelfde berekeningen (van NAM), althans op een speculatieve interpolatie in het model van NAM.
- De Mijnraad stelt dat nog geen harde conclusies getrokken kunnen worden uit de berekeningen die ten grondslag liggen aan het advies van SodM. Alleen SodM adviseert echter uiteindelijk over het vast te stellen maximale productieniveau van 24 bcm.
- De overige adviseurs wagen zich niet aan een concreet niveau.

Wij constateren op grond van bovenstaande dat het maximale productieniveau van 24 bcm niet consistent is onderbouwd.

Evenals SodM hebben we in ons advies geconstateerd dat het winningsplan omissies bevat en de berekeningen grote onzekerheden. Juist omdat dit omissies en onzekerheden zijn in wettelijk bepaalde onderdelen van het winningsplan en op cruciale punten in het plan, verwachten wij daarvan de consequenties terug te zien in het ontwerp-instemmingsbesluit hetgeen echter niet het geval is. De voorschriften en beperkingen die u nodig heeft om tot een rechtmatig instemmingsbesluit te komen, maken duidelijk dat het winningsplan van NAM op zichzelf onvoldoende is om instemming te verlenen. Dit blijkt uit alle voorschriften en beperkingen die u opneemt in uw ontwerp-instemmingsbesluit.

Wij vinden dat u:

2. tot een zo laag mogelijk en doorgaand dalend productieniveau moet besluiten omdat nog allerm minst duidelijk is of het niveau van 24 bcm leidt tot een veilige en verantwoorde winning;
3. daarbij het voorzorgprincipe Better Safe than Sorry moet hanteren.

Incidentele verhoging

De mogelijke incidentele verhoging van het productieplafond met 6 bcm per jaar in een koud jaar en daar bovenop nog 1,5 bcm per jaar ten gevolge van technische omstandigheden is zeer veel. Dit kan oplopen tot een fluctuatie in de productie van meer dan 30% in de jaarproductie. Dit is tegenstrijdig met het advies van SodM die adviseert om fluctuaties zoveel mogelijk te vermijden en in alle gevallen de productie lager dan 27 bcm te houden. Deze grote marge in de productie bij specifieke omstandigheden zal niet gemakkelijk geleidelijk te produceren zijn, met mogelijke grote consequenties voor het seismisch risico.

Wij vinden dat u:

4. in uw besluit moet opnemen dat het maximale productieniveau te allen tijde onder 27 bcm moet worden gehouden, zodat u op dit punt het advies van SodM overneemt.

Verdeling clusters

De huidige verdeling in clusters blijft gehandhaafd en wordt proportioneel over de regio's verdeeld met uitzondering van de regio's Loppersum en Eemskanaal; de productie in deze clusters blijft laag. De productie uit het cluster Loppersum kan wel hoger worden als dit vanuit leveringszekerheid noodzakelijk is. SodM adviseert een optimale op risico's gebaseerde clusterverdeling in de modelberekeningen van NAM op te laten nemen.

Wij zijn overigens van mening dat u de informatie uit artikel 3, lid 3 op moet laten nemen in de jaarlijkse rapportage uit artikel 2, lid 3 zodat in een overzicht duidelijk wordt hoeveel en waar er in dat gasjaar is geproduceerd.

Het is ons niet duidelijk wat uw handelingsperspectief is als blijkt dat een optimalere clusterverdeling mogelijk is en op welke wijze u de decentrale overheden betreft bij een besluit over een gewijzigde verdeling over de clusters.

Wij vinden dat u:

5. het handelingsperspectief tot een optimalere clusterverdeling in uw besluit moet opnemen;
6. vanuit het oogpunt van lokale betrokkenheid moet besluiten om de decentrale overheden hierin een adviserende rol te geven;
7. de informatie uit artikel 3, lid 3 op moet laten nemen in de jaarlijkse rapportage uit artikel 2, lid 3.

2. Ondergrond

Onzekerheden

U geeft in uw ontwerp-instemmingsbesluit aan: *“Dit betekent niet dat er nu over de ondergrondse processen -noch over het tegemoet komen aan de gevolgen daarvan- volledige duidelijkheid is. Deze onvermijdelijke onzekerheid (inherent aan wetenschappelijk onderzoek) ...”*. We begrijpen dat dergelijke wetenschappelijke onderzoeken altijd gepaard gaan met bepaalde onzekerheden. Echter uit de voortschrijdende inzichten van de afgelopen drie jaar blijkt dat de stappen die gemaakt moeten worden nog erg groot zijn en laten zien dat het onderzoek nog in de kinderschoenen staat. De berekening van de dreiging bevat nog erg grote onzekerheden en het kan ook, volgens de Scientific Advisory Committee (SAC) niet uitgesloten worden dat er nog andere fouten in de NAM-modellen aanwezig zijn. Deze berekeningen en de inherente grote onzekerheden werken vervolgens door in de risicoberekeningen. Deze risicoberekeningen zijn vervolgens ook weer omgeven door grote onzekerheden.

We worden nu geconfronteerd met twee hypothesen: die van NAM en die van SodM. De Tcbb geeft duidelijk aan dat ten aanzien van het winningsplan van NAM de relatie tussen gaswinning en seismiciteit onvoldoende is aangetoond. De Mijnsraad voegt daaraan toe dat ook de hypothese van SodM onvoldoende bewezen is. Wij concluderen dat de hypothesen tegenstrijdig zijn en nog niet bewezen.

Wij vinden uw conclusie dat u met dit besluit tot een veilig niveau van winning komt op basis van deze twee tegenstrijdige en niet bewezen hypothesen, niet voldoende onderbouwd. Te meer omdat wij ook van mening zijn dat de adviezen van de decentrale overheden die wij vanuit onze lokale invalshoek hebben gegeven, onvoldoende zijn meegewogen in uw besluit.

Nadere eisen onderzoeken

U geeft in uw voorwaarden (artikelen 5, lid 2 en 6) aan dat NAM op 1 november 2016 een aantal deelresultaten moet leveren. Dit betreft de ontwikkelingen in de seismiciteit, voorgestelde beheersmaatregelen en een actueel bodemdalingsrapport. NAM zelf heeft aangegeven in het derde kwartaal van 2016 met een actuele risicoanalyse te komen. Wij vinden dat NAM op dat moment een volledige Hazard en Risk Assessment moet opleveren voor het door u in uw definitieve besluit geaccepteerde winningsniveau en de eventueel door u toegestane afwijkingen. Aan een doorrekening op onderdelen hebben we niks. De modellen dienen doorgerekend en gekalibreerd te worden met de op dat moment best bevonden berekeningswijze voor bodemdaling. Verder vinden wij dat dan ook een zo volledig mogelijke risicoanalyse moet worden gepresenteerd waarbij naast gebouwen en vallende objecten de voortgang in de risicoanalyse voor infrastructuur, industriële installaties en cumulatieve effecten is meegenomen. Ook verwachten wij dan een wijze van presentatie die ons in staat stelt om de lokale effecten beter te kunnen aflezen.

Tevens vinden wij dat, op basis van de huidige inzichten, doorgerekend moet worden bij welk productieniveau er naar alle waarschijnlijkheid geen aardbevingen hoger of gelijk aan magnitude 1,5 te verwachten zijn.

Op deze manier ontstaat een zo volledig mogelijk beeld en is het mogelijk om een validatie uit te voeren. Hiervoor is het tevens nodig dat NAM alle data en tools openbaar maakt, zoals ook aangegeven door de SAC.

In uw brief van 24 juni 2016 aan de Tweede Kamer geeft u aan dat onafhankelijke validatie van de onderzoeken pas op zijn vroegst mogelijk is eind 2017. Wij vinden het erg belangrijk dat u dit proces om dit mogelijk te maken voortvarend oppakt en dat zo snel mogelijk een onafhankelijke validatie uitgevoerd kan worden, desnoods op onderdelen. Daarnaast blijven wij pleiten voor het intensief betrekken van de noordelijke kennisinstellingen bij deze validatie en bij het kennisprogramma effecten mijnbouw.

Wij vinden dat u:

8. zolang er nog grote onzekerheden in berekeningen en tegenstrijdige adviezen zijn u tot een zo laag mogelijk en doorgaand dalend productieniveau moet besluiten;
9. NAM moet opdragen om zo spoedig mogelijk uit te laten rekenen bij welk productieniveau er naar alle waarschijnlijkheid geen aardbevingen hoger of gelijk aan de Richter magnitude 1,5 te verwachten zijn.
10. NAM moet opdragen om voor 1 november 2016 een volledige Hazard en Risk Assessment uit te voeren op het in het instemmingsbesluit vastgestelde winningsniveau;
11. na het gereed komen van het Hazard en Risk Assessment en het Meet- en Regelprotocol op 1 november 2017 een validatie moet laten uitvoeren voor 1 mei 2018;
12. u zorg draagt dat alle data en tools die betrekking hebben op deze berekeningen openbaar wordt.

3. Termijn instemming

Geen einddatum besluit

In het ontwerp-instemmingsbesluit kiest u ervoor aan het winningsplafond van 24 bcm geen einddatum te verbinden. Dat betekent dat u formeel geen termijn stelt aan het nieuwe winningsniveau. Dat NAM verplicht wordt op 1 oktober 2020 een nieuw en actueel winningsplan in te dienen doet daaraan niet af. Vanwege de volgende vier punten is dit geen aanvaardbare benadering:

1. deze constructie verhoudt zich niet goed met het belang dat u hecht aan winningsbeperkingen in verband met de risico's van gaswinning;
2. het past niet in de door u expliciet toegezegde neergaande lijn van winning;
3. u gaat hiermee voorbij aan het advies van de Mijnraad die spreekt over een looptijd van vijf jaar;
4. dit is in contrast met de inhoud en strekking van uw kamerbrief van 24 juni 2016 waarin ondubbelzinnig wordt verklaard dat het kabinet besloten heeft om uiterlijk over vijf jaar een nieuw instemmingsbesluit te nemen.

Het is niet aanvaardbaar in een dossier als dit, dat vol staat met veiligheidsrisico's, wetenschappelijke onzekerheden en gebrekkige kennis, dat u ondanks bovenstaande argumenten onduidelijkheid laat bestaan over de duur van de instemming. Met name omdat op dit moment nog geen duidelijkheid is ontstaan voor het beheersen en beperken van risico's. In uw vorige besluiten op het winningsplan 2013 heeft u dat wel mee laten wegen.

Overigens menen wij dat de keuze voor een termijn van vijf jaar die u in de toelichting op het besluit en in de begeleidende kamerbrief noemt, een deugdelijke onderbouwing ontbeert. Zoals de Raad van State in de uitspraak van november 2015 duidelijk heeft gemaakt, dient de duur van de instemming in verhouding te staan tot de mate van zekerheid over de seismische dreiging en daarmee samenhangende risico's.

De Mijnraad maakt duidelijk dat voor de langere termijn (meer dan drie à vier jaar) de kennisbasis voor het seismisch risico ontbreekt. Ook de risicoverlagende werking van het vermijden van seizoensfluctuaties en de optimale verdeling van gaswinning zijn op dit moment slechts hypothese, aldus de Mijnraad. Dat biedt geen houvast voor instemming voor de langere termijn. De Tcbb constateert vervolgens dat omtrent aardbevingen in Groningen en de gevolgen daarvan voortdurend nieuwe informatie beschikbaar komt. Op het moment dat u een besluit neemt, is de informatie waarop de beslissing is gebaseerd alweer verouderd. SodM merkt hierover op dat de studies van NAM verre van gereed zijn en dat het huidige winningsplan slechts een 'snapshot' van de huidige staat geeft. Daarnaast waarschuwt SodM dat de kwaliteit van de rapportage van NAM tekort schiet en het gevraagde niveau van "technical best" niet op alle onderdelen wordt gehaald en dat de uitkomsten van de modellering en de berekening van het seismisch risico gerelativeerd moeten worden. Er bestaat alle aanleiding om de duur van de instemming te beperken tot een korte termijn. Het advies van de Mijnraad geeft voor de keuze van vijf jaar geen inhoudelijke basis. Dat is naar onze stelling onvoldoende en doet geen recht aan de, juist door de Mijnraad aangewezen, onzekerheden in dit dossier. Een heldere aan uw instemming verbonden einddatum doet recht aan de belangen van de inwoners van het gebied en vormt voor NAM een prikkel om voldoende voortvarend te handelen en alle benodigde onderzoeken met de vereiste spoed uit te voeren. Het ontbreken van een eindtermijn daarentegen belooft talmen en vertraging, omdat er toch geproduceerd kan blijven worden. Daarbij zijn wij van mening dat resultaten van uitgevoerde validaties ook de termijn van de looptijd moeten kunnen beïnvloeden.

Wij stellen u voor een kortere instemmingstermijn op te nemen in uw besluit. Op 1 november 2016 kan een Hazard en Risk Assessment op het in het instemmingsbesluit vastgestelde winningsniveau uitgevoerd zijn. Op 1 november 2017 dient een nieuw Meet- en Regelprotocol en een integrale risicoanalyse aangeleverd te zijn. Op dat moment zijn ook andere onderzoeken gereed en kan een onafhankelijke validatie van alle onderzoeken plaatsvinden. Deze onafhankelijke validatie kan 1 mei 2018 gereed zijn (zie hoofdstuk 2). Wij stellen voor dat u op basis van de op dat moment beschikbare informatie advies vraagt aan alle adviseurs, die ook voor het huidige instemmingsbesluit advies hebben uitgebracht, of de nieuw verworven kennis reden is voor een nieuw instemmingsbesluit of het indienen van een nieuw winningsplan.

IJkmoment

Wij vinden een ijkmoment na een periode van twee jaar niet juist. In de eerste plaats biedt de Mijnbouwwet u reeds de mogelijkheid om op ieder moment, indien daarvoor aanleiding bestaat, het instemmingsbesluit te ijken en zo nodig te wijzigen. In de tweede plaats biedt een ijkmoment, zonder verdere concrete invulling van uw zijde, geen houvast voor een beoordeling door de rechter. Als u na de periode van twee jaar geen aanleiding ziet om het instemmingsbesluit te wijzigen of in te trekken, kan geen rechtsgang worden gestart. In het kader van effectieve rechtsbescherming is deze figuur van een ijkmoment daarom bepaald suboptimaal en komt niet tegemoet aan de uitgangspunten van de OvV.

Wij vinden dat u:

13. een kortere termijn dient te stellen aan de instemming op het winningsplan en deze helder in het definitieve instemmingsbesluit dient te verwoorden;
14. dient te besluiten dat, na de validatie op 1 mei 2018, alle adviseurs uitgenodigd worden aan u een advies uit te brengen of de nieuw verworven kennis reden is voor een nieuw instemmingsbesluit of het indienen van een nieuw winningsplan.

4. Leveringszekerheid

Rapport GTS

Voor uw ontwerp-instemmingsbesluit hebt u Gasunie Transport Services (GTS) een rapport laten uitbrengen over de hoeveelheid te winnen gas, nodig om de leveringszekerheid te waarborgen. U hebt dit rapport uit laten brengen ter ondersteuning van de besluitvorming. Dit rapport is een update van het rapport "Mogelijkheden kwaliteitsconversie en gevolgen voor de leveringszekerheid - Update 2015 van resultaten onderzoek 7". In deze studie is een aanvullende variant onderzocht, namelijk die waarbij uit het Groningenveld gelijkmatig over de seizoenen wordt geproduceerd en fluctuaties worden vermeden.

Wat betreft de leveringszekerheid merken we op dat het bevreemding wekt dat GTS aangeeft dat met 24 bcm aan de leveringsverplichtingen kan worden voldaan omdat juist in de afgelopen jaren werd gesteld dat de leveringszekerheid betekende dat meer gewonnen moest worden. De fluctuaties in de volumes voor leveringsverplichtingen als er een koude winter komt, vragen in ieder geval om een nadere onderbouwing in uw besluit.

Toegepaste periode

Op basis van onder andere het rapport van GTS besluit u nu tot een productieplafond van 24 bcm. In 50% van de afgelopen 30 jaar zou deze hoeveelheid voldoende zijn geweest om de leveringszekerheid te garanderen. Dit betekent dat er, vanuit dit perspectief, gedurende vele jaren meer gas is geproduceerd dan noodzakelijk.

Graaddagen

In de definitiebepaling van de Uitvoeringsregeling Gaswet valt te lezen dat een graaddag elke graad is die de gemiddelde etmaaltemperatuur minder bedraagt dan 18°C (artikel 1).

Hier wordt graaddag gekoppeld aan een temperatuur lager dan 18°C. Wij constateren dat GTS een andere definitie hanteert voor graaddag. GTS koppelt deze aan een temperatuur van 14°C. Jaarlijks worden minder graaddagen berekend als uitgegaan wordt van een temperatuur van 14°C, dan wanneer een grens van 18°C wordt gehanteerd. Wij gaan ervan uit dat voor de bepaling van het aantal graaddagen u de grens van 14°C blijft hanteren en verzoeken u dit expliciet in uw besluit op te nemen.

Wij zijn van mening dat u de informatie uit artikel 2, lid 5 dient op te nemen in de jaarlijkse rapportage uit artikel 2, lid 3 zodat in een overzicht duidelijk wordt hoeveel en waarom er in dat gasjaar is geproduceerd. Wij zijn van mening dat u nader moet duiden wat zoveel mogelijk voorkomen van fluctuaties betekent en wat zo geleidelijk mogelijk invoeren van fluctuaties betekent.

De Mijnraad adviseert u met het oog op de huidige stand van kennis het productieniveau zo laag mogelijk te kiezen. Een lagere winning heeft een zeker voordeel, dit gaat volgens de Mijnraad boven een mogelijk gunstig effect van een vlakke winning.

Grondrechten

Hier brengen wij de uitspraak van de Raad van State van 18 november 2015 onder uw aandacht. De Raad van State acht de gaswinning, gelet op de grondrechtelijke beschermde belangen van de bewoners van het aardbevingsgebied, alleen aanvaardbaar voor zover die winning strikt noodzakelijk is in kader van leveringszekerheid. Gelet op de uitspraak van de Raad van State is een verdere verlaging van gaswinning onontkoombaar.

Afbouw

Groningen maakt werk van de energietransitie, zoals ook in de rest van het land. Wij missen echter een plan om versneld de gaswinning af te bouwen in relatie tot de energietransitie. Een versnelde afbouw van de gaswinning kan de energietransitie vooruithelpen. Daarbij is het van belang dat zo snel mogelijk conversiemiddelen zoals de stikstoffabriek in Zuidbroek beschikbaar zijn en grootverbruikers overschakelen op hoogcalorisch gas. Buitenlandse leveringscontracten dienen zo snel mogelijk te worden afgebouwd.

Wij vinden dat u:

15. bij afwegingen met betrekking tot de leveringszekerheid van een zo beperkt mogelijke winning uit het Groningenveld dient uit te gaan;
16. de informatie uit artikel 2, lid 5 dient op te laten nemen in de jaarlijkse rapportage uit artikel 2, lid 3;
17. een nadere invulling van de termen zoveel mogelijk en zo geleidelijk mogelijk moet geven in relatie tot de toegestane fluctuaties;
18. zorg moet dragen voor een deugdelijke en transparante onderbouwing van de omvang van extra winning tijdens een koude winter;
19. zo snel mogelijk een plan moet maken voor de afbouw van de gaswinning in relatie tot de inzet van conversiemiddelen, opzeggen buitenlandse leveringscontracten en de energietransitie.

5. Veiligheid

Borging externe- en fysieke veiligheid

Een veilige en verantwoorde winning staat voor ons voorop bij de beoordeling van uw ontwerp-instemmingsbesluit. Helaas moeten wij constateren dat u inhoudelijk in uw afweging voorbij gaat aan het ruimere veiligheidsbegrip zoals de OvV hanteert en dat zowel inwoners, bedrijven als instanties geraakt worden door de onveiligheid. Dit terwijl u de gehanteerde definitie van de OvV onderschrijft in uw brieven aan de Kamer d.d. 18 februari 2015 en 2 april 2015, waarbij u de conclusies en aanbevelingen met als doel het veiligheidsbelang bij activiteiten in de diepe ondergrond nu en in de toekomst volledig onderschrijft.

U erkent dat het winningsplan van NAM nog veel onzekerheden bevat met betrekking tot een veilige gaswinning. Wij verwachten een duidelijke afweging hiervan ten aanzien van een verantwoord niveau van gaswinning gebaseerd op veiligheid, veiligheidsbeleving en voorkomen van schade.

Naast de maatschappelijke effecten die wij hieronder nader beschrijven, zijn de externe- en fysieke veiligheid nog steeds niet geborgd. De onderzoeken naar en inventarisaties van de industriële veiligheid en de kritische infrastructuur zijn nog volop in ontwikkeling en hebben nog onvoldoende resultaat opgeleverd om een oordeel te geven over de weerbaarheid bij aardbevingen. Het adequaat functioneren van industrie en infrastructuur dient geborgd te zijn bij het te kiezen niveau van gaswinning.

Industrie

U geeft in uw overwegingen aan dat dat er verschillende activiteiten plaats vinden, al dan niet onder regie van de NCG om voor risicovolle bedrijven (BRZO en Rie-4 bedrijven) een methodiek en norm- en toetsingskader te bieden waaraan bedrijven in de eigen (verplichte) veiligheidsrapporten het risico dat aardbevingen met zich mee brengt kunnen adresseren. Bedrijven zijn met ingang van 1 juni 2016 verplicht om aardbevingen en overstromingsrisico's onderdeel te laten zijn van hun veiligheidsrapporten conform de Regeling Risico's Zware Ongevallen ter uitwerking van de regelgeving BRZO. Helaas constateren wij dat het onmogelijk is deze rapportage op dit moment van de betrokken bedrijven te verlangen bij het ontbreken van voldoende inzicht en een normenkader.

Ondanks dat hard gewerkt wordt aan het versnellen van onderzoeken en te ontwikkelen methodieken is tot op heden slechts voor een deel van de industriële installaties en risicovolle inrichtingen de constatering mogelijk, dat nog geen defecten zijn waargenomen naar aanleiding van eerdere aardbevingen bij deze installaties. Bedrijven kunnen nog steeds onvoldoende aangeven wat de weerbaarheid van hun installaties is bij aardbevingen en welke maatregelen zij kunnen treffen om die

weerbaarheid naar een veilig niveau te brengen. Daarmee vormen zij nog steeds een substantieel risico voor de veiligheid van inwoners en milieu. Pas kort geleden is besloten om ook de overige risicovolle installaties in de regio te onderzoeken op de weerbaarheid voor aardbevingen. In dit kader ontbreekt het nog steeds aan een geaccepteerde normstelling waar de installaties aan moeten voldoen. Het gehanteerde groepsrisico zoals voorgeschreven voor BRZO-inrichtingen kan niet automatisch voor een nieuw risico zoals aardbevingen worden gebruikt. Een nieuwe norm is nog niet vastgesteld.

Wij vinden dat u:

20. het adequaat functioneren van de industrie, expliciet en transparant, zo dient te betrekken in uw afweging dat dit leidt tot een veilig en verantwoord niveau van gaswinning.

Kritische infrastructuur

De impact van de geïnduceerde aardbevingen op het functioneren van kritische infrastructuur is nog steeds niet bekend: er is nog sprake van diverse leemtes in kennis en onderzoek. Deltares heeft in haar meest recente publicatie uit 2014 aangegeven dat ernstige schade en de kans op uitval van infrastructuur bij aardbevingen niet kan worden uitgesloten. Daardoor kan niet met een zekerheid grenzende waarschijnlijkheid worden vastgesteld of bij het voorgestelde productieniveau van 24 bcm schade en uitval van deze voorzieningen achterwege zullen blijven, althans de kans daarop tot een minimum beperkt is.

Deze onzekerheid vindt zijn oorsprong in meerdere oorzaken:

- het in de Deltares-studie uit 2014 aangekondigde aanvullende locatiespecifieke inventarisatieonderzoek naar de huidige toestand en status van gemalen, bruggen, kunstwerken en andere beheersobjecten is nog niet voltooid;
- een definitief kader voor de kwalitatieve risico-inventarisatie en de uitgangspunten voor aardbevingsbestendige bouw en versterking van infrastructuur in het gebied is nog niet beschikbaar. Eén en ander moet onder regie van de NCG nog gestalte krijgen binnen het Overlegplatform Infrastructuur.

Wij stellen ons op het standpunt 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, er geen sprake kan zijn van een rechtmatig en zorgvuldig voorbereid instemmingsbesluit.

Wij achten het huidige ontwerp-instemmingsbesluit dan ook niet aanvaardbaar, omdat het verkrijgen van inzicht in de daadwerkelijke effecten en opgaven afhankelijk wordt gesteld van nader onderzoek waarvan de resultaten pas eind 2017 beschikbaar komen.

Wij vinden dat u:

21. het adequaat functioneren van kritische infrastructuur, expliciet en transparant, zo dient te betrekken in uw afweging dat dit leidt tot een veilig en verantwoord niveau van gaswinning.

Keteneffecten en maatschappelijk veiligheidsrisico

Wij ondersteunen uw opdracht aan NAM om uiterlijk op 1 november 2017 een rapport in te dienen waarin een overzicht is opgenomen van voornaamste risico's gerelateerd aan gebouwen, industriële installaties, infrastructuur en waterkeringen. Het is de bedoeling dat in dit rapport ook een berekening wordt opgenomen van het maatschappelijk risico voor het gehele Groningenveld en voor alle dorpen en steden binnen het invloedgebied van de gaswinning uit het Groningenveld. Over de berekening van het maatschappelijk risico zijn de deskundigen het nog niet eens, terwijl het een belangrijke oriëntatiewaarde moet zijn voor de veiligheid van inwoners. Schadeberekeningen zouden onderdeel zijn van de berekening maar dit is onzichtbaar. Bovendien wordt geen enkele nadere duiding gegeven aan de berekeningen van het maatschappelijk veiligheidsrisico en is het onduidelijk op welke wijze dit doorwerkt in het integrale risicobeeld, het nog ontbrekende risicobeeld, de versterkingsopgave en uw besluit over de hoogte van de gaswinning.

Belangrijk in deze is ook dat het risico van vallende objecten en de keteneffecten van industriële en infrastructurale risico's geen onderdeel uitmaken van enige integrale risicomethodiek. De Tcbb vindt de berekening van vallende objecten onduidelijk en juist door het ontbreken van onder andere dit aspect in de risicoberekeningen wordt volgens de Tcbb een te rooskleurig veiligheidsbeeld geschetst.

Een integraal beeld van risico's ten aanzien van gebouwen, industrie, waterkeringen en overige infra zou een beter veiligheidsbeeld geven op basis waarvan een besluit op een veilige en verantwoorde winning mogelijk is. Nu is dat beeld gefragmenteerd en daarmee vertekend. Tot op heden is nog onbekend welke keteneffecten kunnen ontstaan als gevolg van aardbevingen. Gebouwen versterken is één, maar wat als er wel een overstroming dreigt omdat de infrastructuur onvoldoende bestand is tegen een aardbeving? Het is nog niet duidelijk of de veiligheid gegarandeerd kan worden en het is niet duidelijk of het voorgestelde gaswinningsniveau daarbij verantwoord is.

Derhalve lijkt uw ontwerp-instemmingsbesluit enigszins voorbarig in de conclusie dat het voorgestelde winningsplafond veilig en verantwoord is met nog aanwezige onzekerheden en het ontbreken aan een integraal risicomethodiek in deze.

Wij vinden dat u:

22. het ontbreken van een integraal risicobeeld en bestaande onzekerheden nadrukkelijk in uw besluit moet meenemen teneinde te vermijden dat u uitgaat van een te rooskleurig veiligheidsbeeld en daarbij vooralsnog het principe "Better safe than sorry" dient te hanteren.

Risicobeleid

Tot op heden is het onduidelijk wat u een acceptabel risico- en schadeniveau vindt, ondanks het feit dat u in uw instemmingsbesluit van 29 januari 2015 in art. 3 een dergelijk risicobeleid heeft aangekondigd. Het is voor ons volslagen onbegrijpelijk dat NAM daarover wel uitspraken doet. Wij achten dat ook niet legitiem.

Er zijn nog geen normen en methodieken voor de diverse risicobeoordelingen. SodM geeft tevens aan dat de risicoberekeningen van NAM gerelativeerd moeten worden. Er zijn nog zeer veel onzekerheden en omissies. En bovenal ontbreekt nog steeds een consistent en integraal risicobeleid op basis waarvan u een besluit kan rechtvaardigen.

Wij willen u in dit kader nogmaals wijzen op de brief van de twaalf aardbevingsgemeenten en de provincie Groningen aan u gericht d.d. 15 april 2016 zaaknummer 626331 over het ontbreken van een consistent risicobeleid. Zoals daarin verwoord is het voor ons van belang dat er, na meerdere jaren van onderzoek, duidelijkheid komt over de veiligheid van onze inwoners. In uw antwoord hierop van 2 mei 2016 benadrukt u de complexiteit van de ontwikkelingen en beschrijft u de gang van zaken.

Wij missen hiermee echter nog steeds het door u in uw brief van januari 2014 aan de Tweede Kamer toegezegde consistent risicobeleid. Risicobeleid om te kunnen toetsen dat het veiligheidsniveau van de inwoners hetzelfde is als dat van mensen elders in Nederland. Het consistent risicobeleid is tevens essentieel om uw besluit ten aanzien van het geactualiseerde winningsplan 2016 te kunnen toetsen aan de voorwaarden die u in de besluiten omtrent het winningsplan 2013 heeft gesteld (zie artikel 3). In uw brief van januari 2014 geeft u aan dat het risicobeleid in het najaar van 2015 gereed zou zijn.

U heeft een kader voor nieuwbouw en bestaande bouw vastgesteld. Wij zijn nog in afwachting van normstelling en berekeningsmethodiek voor onder andere industriële installaties, waterkeringen, overige infrastructurele werken en hoog-risico-bouw-elementen.

Bovenstaande aspecten in ogenschouw nemende zijn wij van mening dat u op basis van bestaande risicomethodieken en onderzoeksresultaten, waarover nog veel onzekerheden en omissies bestaan, geen verantwoord besluit op basis van veiligheid kan nemen en dat het "Better safe than sorry" principe nadrukkelijker gehanteerd had moeten worden bij uw ontwerp-instemmingsbesluit. Nu baseert u uw besluit op risico's die slechts in de prognoses op basis van kortlopende statistiek zijn gereduceerd. Ook wij beseffen dat absolute zekerheden in dit dossier niet mogelijk zijn. Des te meer hechten wij belang aan de afweging die expliciet rekening houdt met bestaande onzekerheden en gebrekkige risicomethodieken.

Wij willen u hierbij nogmaals wijzen op de uitspraak van de Raad van State, november 2015 die dit standpunt ook hanteert: *"Dit laat onverlet dat de minister, alvorens een besluit als hier aan de orde te nemen, gehouden is de aan de gaswinning verbonden risico's te onderzoeken en de omvang van die risico's bij zijn afweging te betrekken. Indien over die risico's onzekerheden blijven bestaan die door onderzoek niet kunnen worden weggenomen, terwijl er een gefundeerd vermoeden bestaat dat*

de gaswinning ernstige of onomkeerbare gevolgen kan hebben, is de minister gehouden om de noodzaak van proportionele maatregelen ter beperking van deze risico's in zijn afweging te betrekken. Het gaat er naar het oordeel van de Afdeling niet om dat in de besluitvorming geen onzekere risico's mogen worden geaccepteerd. Wel gaat het om de vraag welke consequenties die risico's hebben voor de te maken afweging, één en ander in relatie tot de belangen die voor en tegen gaswinning pleiten. Deze afweging moet door de minister aan zijn besluit ten grondslag worden gelegd, waarna het aan de Afdeling is om aan de hand van de voor alle besluiten geldende eisen van een zorgvuldige voorbereiding, deugdelijke motivering en evenredige belangenafweging te beoordelen of de minister op juiste wijze de benodigde voorzorg heeft betracht".

Tevens geeft de Raad van State in dezelfde uitspraak aan dat als er geen risicobeleid is, er op "goede gronden" moet worden beslist.

Wij vinden dat u:

23. zo snel mogelijk een consistent en integraal risicobeleid dient op te stellen en vast te stellen, doch uiterlijk voordat een integraal risicobeeld wordt opgeleverd door NAM op 1 november 2017;
24. in uw afweging om te komen tot een besluit over een veilig en verantwoord niveau van gaswinning zich vooralsnog nadrukkelijk rekenschap moet geven van bestaande onzekerheden en het ontbreken van een consistent risicobeleid en een besluit moet nemen op basis van "goede gronden" zoals de Raad van State heeft uitgesproken.

Risico- en crisisbeheersing Veiligheidsregio

De classificering van het risico in het regionaal Risicoprofiel is de afgelopen twee jaar niet afgenomen maar gelijk gebleven, waarbij de kans op een aardbeving met een magnitude 5 op de schaal van Richter "waarschijnlijk" wordt geacht met een impact van "zeer ernstig". Vanwege alle openstaande vragen en bestaande onzekerheden zoals hierboven omschreven vraagt het van de veiligheidsregio een intensieve voorbereiding en is het mede door het ontbreken van inzicht in (cumulatieve) keteneffecten en simultane effecten bijzonder complex om vooraf een passende inschatting te maken van ter plaatse benodigde hulpmiddelen en hulpverleningscapaciteit. Dit leidt ertoe dat schaarste van middelen en hulpverleningscapaciteit mogelijk enige uren aan de orde zal zijn. Gezien het feit dat het reduceren van de kwetsbaarheden op de bovengrond zich minder snel ontwikkelt als gewenst, is het des te meer van belang de dreiging vanuit de ondergrond te beperken. Veiligheidsregio Groningen hanteert, conform landelijk beleid, het principe van risicogericht werken en wil daarmee aan de voorkant van de problematiek een acute crisis- of rampsituatie zien te voorkomen.

Wij vinden dat u:

25. in uw instemmingsbesluit nadrukkelijk de negatieve veiligheidsgevolgen van de seismische dreiging dient mee te wegen vanuit het principe van risicogerichtheid en "Better safe than sorry".

6. Maatschappelijke impact en leefbaarheid

Grondrechten

U bent reeds eind 2013 door het College voor de Rechten van de Mens erop gewezen dat de gaswinning in Groningen mensenrechtelijke aspecten raakt die in de besluitvorming tot uitdrukking moeten komen. Deze zelfde lijn is te vinden in de uitspraak van de Raad van State van 18 november 2015. In het licht daarvan had het op uw weg gelegen om aan te tonen dat u met uw besluit binnen de marges blijft die door de verschillende verdragsrechtelijke bepalingen (o.a. artikel 2 en 8 EVRM) zijn gesteld. Vastgesteld moet worden dat hieraan geen overwegingen zijn gewijd. We achten toetsing van dit besluit aan deze bepalingen onontbeerlijk.

Wij vinden dat u:

26. de bescherming van de grondrechten, expliciet en transparant, zo dient te betrekken in uw afweging dat dit leidt tot een veilig en verantwoord niveau van gaswinning.

Effecten van aardbevingen, schade en versterking op bewoners

Uit het onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen van 29 april en 15 juli 2016 onder de naam Gronings Perspectief blijkt een duidelijk verband tussen het optreden van schade, veiligheidsbeleving en gezondheidsklachten. De resultaten van het onderzoek laten zien dat schade aan de eigen woning, maar ook schade in de omgeving gepaard gaan met een sterk verlaagd gevoel van veiligheid. Inwoners met meervoudige schade voelen zich het minst veilig. Bovendien rapporteren inwoners in het gebied met meervoudige schade vanuit risicoperceptie een redelijk grote kans op slachtofferschap. 'In het gebied met schade zijn meer gezondheidsklachten en zien we een zelfde patroon als bij ervaren veiligheid. Meer mensen zijn daar psychisch ongezond en een hoger percentage gaat regelmatig naar de huisarts. Met name mensen met meervoudige schade hebben hier last van: bij deze groep is ook de ervaren algehele gezondheid slechter.'¹ Dit onderzoek bevestigt de eerder gepubliceerde tussenresultaten, dat de veiligheidsbeleving van inwoners negatief wordt beïnvloed en het welzijn en de gezondheid van inwoners lijdt onder de huidige situatie waarin schade en onveiligheid worden ervaren. Dit beeld komt ook naar voren in het woningmarkt- en leefbaarheidsonderzoek².

Naast deze wetenschappelijke onderbouwing van de maatschappelijk impact van de gevolgen van de aardbevingen op de Groningse bevolking horen wij ook direct van onze inwoners hoe zij de aardbevingen beleven. Dat varieert van angst voor een nieuwe, zware beving tot onrust bij de gedachte aan weer een expert over de vloer voor het opnemen van schade en het gevoel dat NAM nog steeds te dicht bij het vuur zit. Door de jarenlange ontkenning van de aardbevingsproblematiek is er een groot wantrouwen ontstaan bij de bevolking in alle instituties die te maken hebben met de gaswinning en de gevolgen daarvan. De inwoners moeten meer dan nu het geval is het gevoel krijgen dat er naar hun problemen wordt geluisterd en dat daar bij de winning ook rekening mee wordt gehouden. Daarin wordt de regio gesteund door het advies van SodM waarin deze instantie adviseert om bij de vaststelling van een acceptabel productieniveau niet alleen naar een acceptabel veiligheidsniveau te kijken, maar ook de effecten op schade en maatschappelijke acceptatie mee te nemen (pag. 20). De Mijraad geeft nadrukkelijk aan dat in het kader van herstel van veiligheidsbeleving en vertrouwen van de inwoners van Groningen het meewegen van deze maatschappelijke effecten essentieel is voor de legitimiteit van de besluiten van de overheid over het gebruik van de diepe ondergrond (pag.2).

Ook moet niet worden vergeten hoe groot de impact is van het versterken van woningen; enerzijds de onzekerheid over de veiligheid van de eigen woning, anderzijds de enorme rompslomp die ontstaat bij de versterkingswerkzaamheden en de periode dat vele gezinnen ondergebracht worden in tijdelijke huisvesting.

Daarnaast worden eigenaren van woningen direct in hun portemonnee geraakt doordat woningen als gevolg van de aardbevingsproblematiek onverkoopbaar blijken. De bevolkingskrimp en de aardbevingen hebben ertoe geleid dat er in het aardbevingsgebied geen sprake meer is van een normaal functionerende koopwoningmarkt en inwoners uit het gebied weg willen. Met name de combinatie van krimp en aardbevingen vormt een giftige cocktail voor de toekomst³.

In uw ontwerp-instemmingsbesluit besteedt u echter geen aandacht aan de maatschappelijke gevolgen.

Wij vinden dat u:

27. in navolging van het door u omarmde advies van de OvV de maatschappelijke impact en leefbaarheid, expliciet en transparant, zo dient te betrekken in uw afweging dat dit leidt tot een veilig en verantwoord niveau van gaswinning en voor de inwoners een begrijpelijke gaswinning.

¹ Veiligheidsbeleving, gezondheid en toekomstperspectief van Groningers, RUG/Groningsperspectief, 15 juli 2016

² Woningmarkt- en leefbaarheidsonderzoek aardbevingsgebied Groningen, OTB/TU Delft, januari 2016

³ Woningmarkt- en leefbaarheidsonderzoek aardbevingsgebied Groningen, OTB/TU Delft, januari 2016

Cultureel erfgoed

In dit gebied hechten de inwoners veel waarde aan het behoud van beeldbepalende bebouwing en cultureel erfgoed. Op dit moment zien wij in de regio dat cultureel erfgoed wordt aangetast door noodzakelijk schadeherstel en versterkingsmaatregelen. Dit terwijl de Monumentenwet aangeeft dat er geen schade aan monumenten aangebracht mag worden. Veel van onze oudere, beeldbepalende en monumentale panden kennen een hoge kwetsbaarheid voor aardbevingen. Wij zijn daarom als decentrale overheden samen met de NCG bezig om te bekijken welke maatregelen nodig zijn om de identiteit van ons gebied te kunnen beschermen.

Deze noodzakelijke maatregelen gaan samen met meerkosten, bijvoorbeeld daar waar schadeherstel of versterking meer kost dan de economische waarde van een pand. Deze meerkosten kunnen niet bij de pandeigenaar worden gelegd. Daarnaast kost het nemen van (extra) beschermende maatregelen door de overheid geld dat niet in de reguliere begrotingen is opgenomen. Kortom, er zijn extra middelen nodig om ons cultureel erfgoed te beschermen en te behouden. Dat betekent dat wij u vragen om extra middelen in de rijksbegroting hiervoor te reserveren, vergelijkbaar met de door ons zeer gewaardeerde inspanning die u rondom de verduurzaming van scholen heeft verricht ten tijde van de voorjaarsnota.

Cultureel erfgoed is naast een drager van ruimtelijke kwaliteit ook een economische factor van betekenis. Het landschap waaraan de ontstaansgeschiedenis nog steeds goed kan worden afgelezen en dorpen met karakteristieke bebouwing rond oude kerken vormen een aantrekkelijk gebied voor toerisme en recreatie en is een bepalende factor voor het vestigingsklimaat voor bedrijven.

Behoud van cultureel erfgoed maakt blijkbaar geen deel uit van uw afweging voor uw ontwerp-instemmingsbesluit terwijl u het wel in uw brief aan de Tweede Kamer van 6 juni 2016 benoemt als een onderwerp waar de NCG onderzoek naar doet. Hiermee speelt erfgoed wel een rol van betekenis in het dossier terwijl wij dit niet terugzien in de afweging van uw besluit.

Wij vinden dat u:

28. de bescherming van het cultureel erfgoed nadrukkelijk mee dient te wegen in uw besluit waarbij zowel het aspect van versterking als schade aan bod dient te komen;
29. extra middelen ter bescherming van ons cultureel erfgoed dient vrij te maken.

Economie

De economische trekkracht van de regio is gering en wordt verder aangetast door de problematiek rondom de gaswinning. Bedrijven kunnen te maken hebben met imagoschade of een negatief effect op hun bedrijfsvoering als zij te maken hebben of krijgen met versterking aan hun bedrijfsgebouwen en/of installaties. Daarnaast gelden voor bedrijven niet dezelfde regelingen als voor particulieren. Dit heeft weer negatieve effecten op het investeringsklimaat doordat bedrijven geconfronteerd worden met lastige en tijdrovende discussies met de NAM rondom bijvoorbeeld de nieuwbouwregeling (zie verder regelingen).

Er zijn ook positievere geluiden; schadeherstel en versterking zorgen voor inzet van onder andere lokale bedrijven en voor de ontwikkeling van een kennisprogramma aan de diverse kennisinstellingen in Groningen. Daarnaast loopt het programma van de Economic Board waaraan zowel NAM als de provincie Groningen een financiële bijdrage hebben geleverd. Hierbij merken wij op dat dit programma loopt tot en met 2018. In uw ontwerp-instemmingsbesluit gaat u niet in op deze regionale economische effecten.

Wij vinden dat u:

30. de economische impact voor de regio, expliciet en transparant, in uw afweging moet betrekken zodat dit leidt tot een veilig en verantwoord niveau van gaswinning en voorkomt dat schade aan de economie van de regio ontstaat;
31. moet zorgdragen voor continuering en financiering van het economisch programma.

Natuur

Wij zijn van oordeel dat de onderbouwing van uw ontwerp-instemmingsbesluit betreffende de beoordeling van effecten op beschermde natuurwaarden, zoals Natura2000 gebieden te kort schiet. Wij realiseren ons dat de Raad van State in haar uitspraak van 18 november 2015 heeft bepaald dat het instemmingsbesluit op een winningsplan geen betrekking heeft op besluitvorming op grond van de natuurwetgeving, maar op een krachtens de Mijnbouwwet genomen besluit.

Desalniettemin zien wij aanleiding om aandacht te vragen voor de te kort schietende ecologische beoordeling van dit winningsplan. Blijkbaar neemt u de conclusie uit het rapport "Natuuranalyse bodemdaling Groningen en Natura2000-gebieden (NAM en ARCADIS d.d. 26 juni 2015) over dat de gaswinning gezien kan worden als een ongewijzigde voortzetting van een bestaand project, waarvoor in het verleden geen vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet noodzakelijk werd geacht en die nu zonder vergunning kan worden voortgezet. Los van het feit dat wij deze redenering niet volgen kan ook niet uit het rapport worden afgeleid dat met zekerheid de natuurlijke kenmerken van N2000-gebieden niet zullen worden aangetast.

Er is niet in beeld gebracht of de gaswinning in Groningen voldoet aan de juridische kwalificatie van een bestaand project. Wij zijn op voorhand van oordeel dat dit hoogstwaarschijnlijk niet het geval is, omdat om de zoveel jaar sprake is van een nieuw gaswinningsbesluit. Indien één of meerdere van de voorgaande instemmingsbesluiten zijn genomen na het referentiejaar (voor het Zuidlaardermeergebied is dat het jaar 2000, waarin de aanwijzing van het gebied als Vogelrichtlijngebied plaatsvond), dan is sprake van een gewijzigde situatie en dient de gaswinning vanaf dit moment voorzien te zijn van een Natuurbeschermingswetvergunning. Ten onrechte is nooit eerder een vergunning in verband met de gaswinning afgegeven. De vergunningplicht bij voortgezette projecten volgt onder andere uit het arrest van het Hof van Justitie van 7 september 2004 in zaak C-127/02, Kokkelvisserij, ECLI:EU:C:2004:482.

Wij vinden dat u:

32. een procedure moet starten en NAM een aanvraag voor een vergunning ex artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 in te laten dienen, alvorens gebruik mag worden gemaakt van het onderhavige instemmingsbesluit.

Met betrekking tot het Zuidlaardermeergebied - als voorbeeld voor een tekortschietende ecologische beoordeling - zijn wij van mening dat de effectbeoordeling zou moeten plaatsvinden over een langere periode dan in de toets van Arcadis is gebeurd. Gezien het feit dat het gebied in het jaar 2000 is aangewezen dient de bodemdaling vanaf dat moment in beeld te worden gebracht en ecologisch te worden beoordeeld, mede omdat vanaf dat moment het verslechteringsverbod uit de Habitatrictlijn geldt.

Wij zijn van oordeel dat in het Arcadis-rapport ten onrechte beheermaatregelen uit het conceptbeheerplan Zuidlaardermeer worden opgevoerd om te onderbouwen dat ten gevolge van de vaststelling van het plan geen effecten op de natuurwaarden zullen optreden. Hierbij is van belang dat de extra bodemdaling vanwege de gaswinning niet is meegewogen in het concept-beheerplan.

Wij wijzen u erop dat met de vaststelling van uw instemmingsbesluit een toetsingsmoment ontstaat waarop moet worden beoordeeld of mogelijk significante gevolgen ten gevolge van het project kunnen ontstaan. Deze beoordeling heeft naar ons oordeel niet of in onvoldoende mate plaatsgevonden ten gevolge waarvan effecten op Natura2000 niet op voorhand kunnen worden uitgesloten.

Wij vinden dat u:

33. voordat u uw instemmingsbesluit neemt moet toetsen of significante gevolgen aan de natuur ontstaan.

Regelingen

In uw besluit besteedt u geen aandacht aan de regelingen. Dit terwijl deze regelingen zijn ontworpen om bewoners die (grote) overlast ondervinden van de gaswinning tegemoet te komen. In ons advies zijn wij ook ingegaan op de regelingen, omdat wij van mening zijn dat zolang er geen sprake is van goed functionerende regelingen en deze regelingen nog onvoldoende tijd hebben gehad om ingebed te worden in de regio, deze feiten moeten worden meegewogen in uw besluitvorming over een verantwoord niveau van gaswinning en pas dan bijdragen aan het herstel van vertrouwen.

Er zijn verschillende regelingen:

- nieuwbouwregeling
- koopregeling
- regeling achterstallig onderhoud - woonfonds
- regeling waardevermeerdering

Wij constateren dat NAM een behoorlijke sturing aan de invulling van de regelingen geeft door het stellen van financiële kaders. Wij vinden dat er geen limiet in tijd of geld aan de regelingen gesteld mag worden. Vanuit het oogpunt van vermenging van belangen vinden wij dat NAM geen inhoudelijke betrokkenheid bij de regelingen mag hebben niet anders dan als vergoeder van de regelingen.

Wij vinden dat u:

34. moet uitspreken dat de regelingen noodzakelijk zijn als tegenwicht voor de schade en overlast die de gaswinning voor onze regio teweegbrengt;
35. voor alle regelingen moet garanderen dat voldoende financiële middelen beschikbaar zijn;
36. moet bepalen dat NAM niet inhoudelijk bij de regelingen betrokken is maar uitsluitend als financier.

7. Schade

Voorkomen van schade

Artikel 36 Mijnbouwwet geeft aan dat u instemming kunt weigeren aan een winningsplan met het risico op schade. De dragende gedachte is dat winning slechts is toegestaan mits schade voorkomen of in ieder geval zoveel mogelijk beperkt wordt. SodM heeft u bij herhaling erop gewezen dat NAM dit onderdeel onvoldoende aandacht geeft. NAM richt zich vrijwel uitsluitend op herstel van reeds geleden schade. Hoewel er al zeer veel schade is ontstaan aan gebouwen en nog zeer veel zal ontstaan, weigert u uw instemming niet aan dit winningsplan.

In de kamerbrief van 24 juni 2016 geeft u echter aan dat het kabinet het van belang acht de kans op schade zoveel mogelijk te beperken. In uw ontwerp-instemmingsbesluit zegt u dat de inzet van NAM om schade te beperken onvoldoende is. Gelet op de strekking van de Mijnbouwwet kan dit oordeel moeilijk anders worden opgevat dan als een diskwalificatie van de opvattingen van NAM ten aanzien van de winning in het Groningenveld. Er worden mitigerende maatregelen genomen, terwijl wettelijk gezien preventieve maatregelen noodzakelijk zijn.

In het licht van uw harde conclusie is het niet goed te begrijpen dat NAM desondanks de ruimte krijgt door te gaan op de ingeslagen weg. Dit geldt des te meer nu NAM niet in staat blijkt te zijn in het winningsplan te voldoen aan de wettelijke verplichtingen om inhoud te geven aan:

- een beschrijving van de mogelijke omvang en verwachte aard van de schade door bodembeweging;
- een beschrijving van de maatregelen die worden genomen om schade door bodembeweging te voorkomen of te beperken.

Wij komen tot de conclusie dat noch het winningsplan, noch de voorschriften van het ontwerp-instemmingsbesluit een perspectief op schadepreventie bevat. Enkel een nadere onderzoeksopdracht aan NAM om een rekenmethodiek te ontwikkelen heeft geen effect op het voorkomen of beperken van de optredende schade. Ook verbindt u geen vervolgactie aan de te ontwikkelen rekenmethodiek. U doet geen uitspraken over welke schade volgens u nog wel acceptabel is en niet te voorkomen. Voorbijgegaan wordt ook aan meermalen optredende schades, schade op schade.

Wij concluderen dat u in “woord” onderschrijft dat er te weinig aandacht van NAM is om de optredende schade door de aardgaswinning te beperken. Echter uw bevindingen worden niet in “daden” (ontwerp-instemmingsbesluit) omgezet.

Wij vinden dat u:

37. aan moet geven welke maatregelen u laat treffen ter vermindering en beperking van het optreden van schade.

Maatschappelijke effecten schade

In de onderzoeksrapporten van 29 april en 15 juli 2016 toont de Rijksuniversiteit Groningen het verband aan tussen schade, veiligheidsbeleving en gezondheidsklachten van inwoners. Verbeteringen in de schadeprocedures zouden gevoelens van veiligheid bij inwoners kunnen vergroten. Zie ook hoofdstuk 7. De NCG werkt momenteel samen met NAM/CVW aan de herijking van het schadeprotocol. De regio wordt hierbij betrokken door de mogelijkheid om inbreng te leveren op de voorgestelde wijzigingen. Mede gelet op de onderzoeksresultaten van de Rijksuniversiteit Groningen moet de rol van NAM bij de herziening van het protocol meer op afstand komen. De rol van NAM werkt vertragend, belemmerend en levert veel betrokkenen een gevoel van frustratie en niet serieus genomen worden op.

Wij vinden dat u:

38. NAM geen rol moet geven bij de ontwikkeling van schadeprotocollen.

Aanvaardbaarheid en beoordeling schade

In ons advies op het winningsplan van de NAM hebben wij u gevraagd een onderbouwing te geven over de aanvaardbaarheid van optredende schades in de categorie DS1 en DS2. Wij lezen over de aanvaardbaarheid niets terug in uw ontwerp-instemmingsbesluit hetgeen betekent dat u deze schades evenals NAM als broadly accepted aanmerkt.

Het rapport dat is voorgeschreven in art. 7 lid 2 moet niet alleen betrekking hebben op de DS1, DS2 en DS3 schades en het maatschappelijk risico/de maatschappelijke risico's (MR(S) bij een productieniveau van 24 bcm, maar moet die schades en het MR(S) ook beschrijven/berekenen

- voor de productievolumes van art. 2 lid 2 sub c (verhoging bij strenge winters) en art. 2 lid 4 (verhoging bij technische ontwikkelingen).
- én voor een (veel) lager productievolume waarbij geen aardbevingen kleiner of gelijk aan 1,5 magnitude zich meer voordoen, zodat inzichtelijk wordt wat een vermindering van de productie betekent voor deze schades en het MR(S)

Tevens hebben wij in ons advies gesteld dat NAM/CVW alle schademeldingen dient op te nemen en te behandelen waarbij geen contouren worden gehanteerd. Er mag geen ongelijkheid onder inwoners optreden in de regio. Wij constateren dat u in uw ontwerp-instemmingsbesluit hieraan geen aandacht besteedt. Wij zijn van mening dat om een volledig en goed onderbouwd oordeel te kunnen geven over optredende schades alle meldingen serieus moeten worden onderzocht. Het kan niet zo zijn dat gemelde schades niet worden onderzocht.

In ons advies over het winningsplan van NAM gaan wij in op de zogenaamde C-schades. C-schades worden door NAM beoordeeld als zijnde niet gerelateerd aan de aardgaswinning. NAM constateert vervolgens dat het aantal C-schades toeneemt terwijl het aantal aardbevingen afneemt. In ons advies op het winningsplan hebben wij u geadviseerd een analyse van de C-schades uit te laten voeren door een onafhankelijke instantie. In uw ontwerp-instemmingsbesluit kunnen wij niet lezen dat u dit advies heeft overgenomen danwel onderbouwd naast u neer heeft gelegd.

Voor het gehele proces van schadebeoordeling en -afhandeling geldt dat NAM hierin geen inhoudelijke rol moet spelen maar slechts alleen als financier van de schadebetaling. Ditzelfde geldt ook voor de positie van NAM in de regelingen die een vorm van compensatie voor de inwoners vormen (zie hoofdstuk 7).

Het huidige systeem van schadeherstel kost veel tijd en geld. Door de inzet van taxateurs, contra-expertises en juristen zit er vaak meer geld in het proces, dan in de daadwerkelijke herstelmaatregel. Wij vinden dat schade snel en ruimhartig moet worden verholpen met processen die zo eenvoudig mogelijk zijn. Geld dat nu in het proces wordt gestoken, kan worden ingezet voor schadeherstel. Daarmee bereik je een ruimhartiger herstel en minder gedoe. Dit draagt dan weer bij aan sneller herstel en aan het doel om vertrouwen terug te krijgen.

Wij vinden dat u:

39. NAM moet opdragen in het rapport over DS1, DS2, DS3 schade en maatschappelijk risico ook een doorrekening te maken van deze schades en maatschappelijk risico bij het maximale productieniveau waartoe u besluit inclusief verhogingen in verband koude of technische beperkingen (overige leden uit art. 2) én het minimale productieniveau waarbij sprake is van aardbevingen met $M < 1,5$.
40. vanuit het oogpunt dat gaswinning en uitvoering van het MJP twee kanten van dezelfde medaille zijn, het grote aantal schadegevallen, de niet soepel verlopende schadeafhandeling en de hieruit voortvloeiende maatschappelijke effecten onderbouwd dient mee te wegen in uw besluit.
41. de betrokkenheid van NAM bij schadebeoordeling en schadeafhandeling moet minimaliseren tot slechts het vergoeden van de schade.

8. Versterking

Duur versterkingsopgave

In het ontwerp-instemmingsbesluit schrijft u: *“... uit de stelling van NAM dat de veiligheid voor bewoners voldoende is gewaarborgd, kan worden afgeleid dat NAM ervan uitgaat dat de versterkingsopdracht binnen een termijn van vijf jaar wordt voltooid. Dat is immers de termijn waarbinnen, volgens het kabinet, alle woningen in de regio moeten voldoen aan de veiligheidsnorm”*. U verwijst daarbij naar het kabinetsbesluit van 3 november 2015. Het kabinet heeft besloten de berekeningsmethodiek van de Commissie Meijdam over te nemen, waarbij de veiligheidsnorm voor geïnduceerde aardbevingen is vastgesteld op een individueel risico van 10^{-5} per jaar voor nieuwbouw en bestaande bebouwing met een afkeurnorm van 10^{-4} per jaar. In aanvulling daarop heeft het kabinet conform het advies van de Commissie Meijdam besloten om de termijn hiervoor vast te leggen op vijf jaar. Een duidelijke startdatum ontbreekt, maar het ligt voor de hand om hiervoor de looptijd van het Meerjarenprogramma van de NCG te kiezen, namelijk 1 januari 2016 tot 1 januari 2021.

Dit betekent dat u ervan uitgaat dat in de resterende periode van de door uzelf vastgestelde termijn van vijf jaar alle gebouwen in het gebied worden onderzocht en zo nodig worden aangepast aan de norm van 10^{-5} . Daarmee is het versterkingsprogramma een belangrijke, zo niet de belangrijkste, randvoorwaarde voor een veilige en verantwoorde gaswinning. Dat u in het ontwerp-instemmingsbesluit schrijft dat NAM de voornaamste risico's moet presenteren voor onder meer gebouwen sterkt ons in onze mening dat de risico's bij lange na nog niet bekend zijn en dat absoluut nog niet duidelijk is of de gaswinning zonder risico's verloopt. Dat is een sterk argument om de versterkingsopgave en de bijbehorende onderzoeken voort te zetten en te intensiveren. U bevestigt deze conclusie door te stellen dat de statistische risicoanalyse van NAM uit het winningsplan geen gevolgen kan hebben voor de uitvoering van het versterkingsprogramma van de NCG en dat dit voorlopig onverkort moet worden uitgevoerd. Deze conclusie wordt ook gedeeld door SodM, de Mijnraad en de Tcbb.

Door echter te verwijzen naar het inspectie- en versterkingsprogramma van de NCG suggereert u dat dit een concreet programma is met aantallen, een planning en een fasering. Dat is echter niet het geval. Er zijn in het MJP elf prioritaire gebieden aangewezen vanuit waar de versterking plaatsvindt. Er is echter geen planning in het MJP opgenomen en ook worden er geen aantallen genoemd. Dit komt omdat de NCG voor wat betreft de keuze van methodieken, kennis, capaciteit en goedkeuring sterk afhankelijk is van CVW en NAM. Dit heeft tot nu toe geresulteerd in een zeer beperkte voortgang van het inspectieprogramma waardoor wij pas eind 2016 de eerste resultaten weten. Bovendien richt het inspectieprogramma zich voornamelijk op rijwoningen, waardoor de scope beperkt blijft tot circa 30% van de woningvoorraad. Kortom, iedere onderbouwing dat er op basis van de huidige versterkingsactiviteiten binnen de gestelde termijn van vijf jaar een veilige en verantwoorde gaswinning kan plaatsvinden ontbreekt. Wij vrezen dat met het huidige tempo van de inspecties deze onderbouwing ook niet binnen afzienbare tijd wordt geleverd. Wij willen dat voor al onze inwoners zo snel mogelijk duidelijk wordt aan welke risico's zij onderhevig zijn.

Zorgen omtrent de haalbaarheid

Wij vinden dat de gestelde termijn van vijf jaar waarbinnen de versterkingsopgave moet zijn afgerond niet ter discussie mag staan. In uw kamerbrief van 24 juni 2016 lezen wij dat u overweegt om zowel

op basis van het onderzoek naar de schadegrenstoestanden DS1 t/m DS3 als op basis van de berekening van het maatschappelijk risico, het meerjarenprogramma en de afrondingstermijn aan te passen. Daarmee komt u terug op het kabinetsbesluit. Wij zijn van mening dat de NCG en de gemeenten samen de prioriteiten voor de versterking bepalen en niet het ministerie van EZ en NAM.

Scholen, zorg, openbare ruimte (waaronder infrastructuur) en cultureel erfgoed vormen speciale aandachtsvelden binnen de versterking. Voor de scholen is ondertussen een actieplan vastgesteld. Voor zorg, cultureel erfgoed en openbare ruimte moet dat nog. Hiervoor is nog nauwelijks geïnventariseerd door de NCG zoals u refereert in uw kamerbrief van 6 juni 2016. Datzelfde geldt voor hoogbouw, zogenaamde soft storey buildings en andere gebouwen die vallen in de categorie CC2 / CC3.

Er moet een duidelijker verband komen tussen de hoogte van de gaswinning en de voortgang van het versterkingsprogramma. Dit zijn immers twee kanten van dezelfde medaille zoals dit omschreven staat in het MJP. Wij vinden net als Tcbb dat u aan uw instemmingsbesluit op het winningsplan als voorwaarde moet verbinden dat de door het kabinet vastgestelde termijn waarbinnen de versterkingsopgave moet zijn afgerond wordt gehaald. Daarmee verplicht u NAM om de NCG in volle breedte te ondersteunen in de versterkingsopgave en daarmee een taakstellend en ambitieus programma mogelijk te maken.

Wij vinden dat u:

42. de NCG vol in moet laten zetten op het inspectie- en versterkingsprogramma zodat de door het kabinet vastgestelde termijn van vijf jaar wordt gehaald en er zo spoedig mogelijk binnen die termijn een volledig beeld kan worden gegeven van de veiligheid van onze inwoners;
43. de gestelde termijn van vijf jaar waarbinnen het versterkingsprogramma moet zijn afgerond niet ter discussie mag stellen;
44. de invloed die NAM en CVW inhoudelijk en qua capaciteit hebben op het versterkingsprogramma weg moet nemen. De NCG moet opdrachtgever kunnen zijn voor het versterkingsprogramma en niet afhankelijk zijn van NAM en CVW;
45. de termijn van vijf jaar waarbinnen het versterkingsprogramma moet zijn afgerond als voorwaarde moet verbinden aan de instemming met het winningsplan waarmee u NAM dwingt tot medewerking aan een taakstellend en ambitieus programma.

9. Voorschriften en beperkingenbesluit

Met het winningsplan is ingestemd onder voorschriften en beperkingen. Deze voorschriften en beperkingen zijn artikelsgewijs in het besluit weergegeven.

In het ontwerp-instemmingsbesluit blijft – in strijd met het advies van de Tcbb – in het midden of de twee bij het winningsplan gevoegde documenten (Meet- en Regelprotocol en Studieprogramma) onderdeel uitmaken van het winningsplan. Wij verzoeken u expliciet te bepalen dat die documenten wel onderdeel zijn van het winningsplan. De consequentie daarvan is namelijk dat uitvoering van die documenten juridisch afdwingbaar is, omdat het winnen van delfstoffen alleen mogelijk is overeenkomstig een goedgekeurd winningsplan (art. 34 Mbw).

Wij vinden dat u:

46. de aanvullende onderzoeken en rapporten die u vraagt, met ons moet delen zodra deze beschikbaar komen;
47. kaders mee dient te geven aan de uit te voeren onderzoeken en de rapporten waar u om vraagt. Het is onduidelijk waaraan deze onderzoeken en rapporten inhoudelijk moeten voldoen. Het is onduidelijk wat de consequenties kunnen zijn van de uitkomsten van de onderzoeken en rapporten en wie bij de toetsing betrokken wordt;
48. een prioritering dient te maken in de onderzoeken die nog uitgevoerd moeten worden.

Meet- en Regelprotocol

Wij zijn van mening dat het principiële onjuist is dat het Meet- en Regelprotocol door NAM ontwikkeld wordt. Wij zijn van mening dat het protocol onafhankelijk van NAM ontwikkeld moet worden. De NAM dient vervolgens te handelen conform het protocol (beheerssysteem) en de gegevens te leveren waarbij toetsing door SodM aan het protocol mogelijk is. De inpassing in het bedrijfsmilieuzorgsysteem van NAM vinden wij een goede toevoeging waarbij NAM ook zelf voor haar interne processen tot toetsing overgaat.

Omdat op dit moment nog geen goedgekeurd protocol voorhanden is, is het onduidelijk wat het handelingsperspectief is bij overschrijding van alarmeringswaarden. Wij zien graag in uw instemmingsbesluit opgenomen hoe u decentrale overheden informeert over het overschrijden van de waarden en hoe u decentrale overheden betreft bij besluiten naar aanleiding van overschrijdingen. Wij vinden overigens dat het Meet- en Regelprotocol nooit gebruikt mag worden om de productie te verhogen of productieverdeling te wijzigen. Aan deze wijzigingen dient een nieuw besluit ten grondslag te liggen.

Wij vinden dat u:

49. het Meet- en Regelprotocol onafhankelijk van NAM moet laten ontwikkelen;
50. het handelingsperspectief moet aangeven bij overschrijding van de alarmeringswaarden en daarbij moet aangeven hoe u de decentrale overheden daarbij betreft.

Inwerkingtreding

In artikel 10 van uw ontwerp-instemmingsbesluit legt u vast dat het besluit in werking treedt op 1 oktober 2016.

Hoofddregel van de Wet milieubeheer (Wm) is dat een besluit eerst zes weken na bekendmaking in werking treedt (artikel 20.3 Wm). U maakt gebruik van de uitzondering, genoemd in artikel 20.5, eerste lid, Wm om zodoende het besluit met onmiddellijke ingang in werking te laten treden. Het tweede lid van dit artikel bepaalt echter dat deze uitzonderingsregel niet mag worden toegepast bij besluiten die tot stand zijn gekomen met een zienswijzeprocedure (afdeling 3.4 Awb). Dat brengt met zich dat het besluit pas zes weken na bekendmaking in werking kan treden. Wij gaan ervan uit dat u deze wettelijke termijn respecteert.

Wij vinden dat u:

51. de wettelijke termijnen voor inwerkingtreding van het ontwerpbesluit moet toepassen.