

MEMO

Aan Bestuurders VOG

Van bestuurlijk trekkers ondergrond (na advies kopgroep)

Betreft Analyse en advies wijzigingsbesluit verhoging winning lopende gasjaar 2021-2022

Datum 25 april 2022

1. Inleiding

Op 1 april 2022 heeft de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat (SEZK) het wijzigingsbesluit gepubliceerd. Dit houdt in dat de gaswinning in het lopende gasjaar 2021-2022 verhoogd wordt naar 4,5 bcm. Aan het besluit liggen de raming van GTS, de gewijzigde Operationele Strategie van NAM en adviezen van SodM en TNO ten grondslag.¹

In het wijzigingsbesluit stelt de SEZK de gewijzigde Operationele Strategie vast en wijzigt de graaddagenformule. De graaddagenformule is bepalend voor de hoeveelheid gas die gewonnen moet worden. Dat is in een qua temperatuur gemiddeld jaar 4,5 bcm geworden. Het is mogelijk om tot en met 16 mei 2022 bezwaar te maken tegen het besluit.²

Op 30 maart 2022 heeft de kopgroep al een eerste duiding van het wijzigingsbesluit aan de leden van het VOG en de bestuurlijk trekkers ondergrond gegeven. In voorliggende notitie treft u een uitgebreidere analyse aan van het wijzigingsbesluit en het advies om te besluiten om geen bezwaar aan te tekenen tegen het besluit.

2. Voorlopige conclusie kopgroep in de eerste duiding van 30 maart luidde:

- De hoogte van de winning is ten opzichte van de technische briefing van 14 maart jl. gelijk gebleven. Hiermee is het niveau slechts 0,6 bcm hoger dan de 3,9 bcm in een qua temperatuur gemiddeld jaar die eind september 2021 is vergund in het vaststellingsbesluit 2021-2022;
- Eerder had SodM al aangegeven dat de ombouw van Grijskerk geen nadelig effect op de veiligheid zal hebben: de risico's blijven ongewijzigd (SEZK-besluit d.d. 14 februari 2022);
- Het Groningenveld kan nog steeds per 1 oktober 2023 sluiten, hetgeen voor de inwoners van groot belang is;
- Op het eerste oog heeft de SEZK een maximale inzet gepleegd om het Groningenveld minimaal te belasten en daarbij het veld ook per 1 oktober 2023 definitief te kunnen sluiten;
- Geopolitieke ontwikkelingen zijn voor de SEZK geen reden om een extra beroep te doen op het Groningenveld.
- Hiermee lijkt er op dit moment niet meteen een dringende aanleiding om beroep in te stellen tegen de wijziging van het vaststellingsbesluit.

¹ In de adviezen aan de staatssecretaris wordt nog gesproken over 4,6 bcm. Dat komt omdat de staatssecretaris de adviezen heeft gevraagd uitgaande van gaswinning van 4,6 bcm. Op het laatste moment heeft de staatssecretaris dit naar beneden bijgesteld, omdat het ook na 14 febr. jl. relatief warm is gebleken.

² Volgens de bekendmaking van het besluit loopt de bezwaartermijn op 14 mei 2022 af. Omdat dit een zaterdag is, en de Staatscourant-publicatie van 5 april jl. is, wordt de bezwaartermijn verlengd tot en met 16 mei 2022.

3. Aanleiding en inhoud wijzigingsbesluit 2021-2022

De SEZK wijzigt het vaststellingsbesluit op grond van artikel 52d, vierde lid Mijnbouwwet. Wijziging is op basis van deze bepaling mogelijk 'indien dat gerechtvaardigd wordt door het veiligheidsbelang of het maatschappelijk belang dat verbonden is aan het niet kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas.'

In het wijzigingsbesluit motiveert de SEZK waarom meer gaswinning nodig is in het lopende gasjaar. Dit wordt veroorzaakt door vertraging van de ingebruikname van de stikstoffabriek in Zuidbroek en een verhoogde gasvraag uit Duitsland. Door de warme winter, uitstel van onderhoud aan stikstofinstallaties en de samenstelling van hoogcalorisch gas, is geen verhoging nodig tot 7,6 bcm zoals aanvankelijk aangekondigd, maar tot 4,5 bcm in een qua temperatuur gemiddeld jaar.

Het uitstel van onderhoud aan stikstofinstallaties houdt ook een risico in dat installaties bijvoorbeeld onverwacht uitvallen. Dan kan GTS ingrijpen zodat op grond van het vaststellingsbesluit maximaal 1,5 bcm extra gewonnen moet worden. Dit is sinds jaren een standaardbepaling in het instemmings- of vaststellingsbesluit; er is tot nu toe nog geen gebruik van gemaakt.

Sinds GTS in januari 2022 de raming voor gaswinning uit het Groningenveld bijstelde, is de wereldsituatie veranderd door de inval van Rusland in Oekraïne. GTS stelt de SEZK gelet op de gewijzigde situatie voor om de opslag Grijpskerk nog niet te vullen met laagcalorisch gas zoals de bedoeling was, maar dit een jaar uit te stellen. De opslag kan dan een jaar langer gebruikt worden voor hoogcalorisch gas. Het gevolg is dan wel dat het Groningenveld later sluit, op zijn vroegst per 1 oktober 2024. De SEZK kiest hier niet voor, maar kiest nadrukkelijk voor het zo snel mogelijk sluiten van het Groningenveld. Overigens is het vullen van Grijpskerk met laagcalorisch gas ondertussen gestart op 6 april jl.

Alhoewel het vullen van de opslag Grijpskerk betekent dat er nu een geringe hoeveelheid meer gas gewonnen moet worden uit het Groningenveld, is daarmee de sluiting van het Groningenveld nog steeds voorzien in 2023 en kan het veld in 2022 ingezet worden voor de minimumflow. Deze zogenaamde waakvlamstand houdt in dat geen gas meer gewonnen wordt om te voldoen aan de leveringszekerheid, maar alleen voor extreme situaties van kou en uitval van installaties en een minimumflow om installaties hiervoor beschikbaar te houden.

Ook het advies van GTS om de opslag Norg maximaal te vullen tot 6 bcm volgt de SEZK niet op; de opslag wordt gevuld tot 4,8 bcm op basis van het principe 'niet meer dan nodig' en conform de door de Europese Commissie op 23 maart 2022 in een conceptvoorstel bekendgemaakte verplichting om de gasopslagen voor gemiddeld 80% te vullen voor de winter van 2022.

4. Seismiciteit en risico's

TNO heeft een Seismische Dreigings- en Risico-Analyse (SDRA) uitgevoerd voor de bijgestelde prognose van GTS. Uit de SDRA blijkt dat de seismische dreiging zeer beperkt toeneemt. TNO concludeert dat in absolute zin het persoonlijk risico voor gasjaar 2021-2022 (en ook de verdere gasjaren) met een winningsvolume van 4,6 bcm³ vergelijkbaar is met het initiële risico voor gasjaar 2021-2022 (24 september 2021; 3,9 bcm) (en ook de verdere gasjaren).

In de SDRA wordt voorspeld hoeveel aardbevingen zullen plaatsvinden van gelijk aan of meer dan 1,5 M. Dat zijn zowel bij het oorspronkelijke vaststellingsbesluit als bij de wijziging 6 bevingen met een

³ Op 1 april 2022 bijgesteld naar 4,5 bcm.

onzekerheidsmarge van 3 tot 14 bevingen. Op 8 april 2022 zijn er in totaal 7 bevingen geweest van gelijk aan of meer dan 1,5 M; dat is meer dan 6, maar binnen de onzekerheidsmarge.

SodM geeft aan dat de seismische dreiging in hoofdzaak nog steeds bepaald wordt door de winning in het verleden en de daarmee verband houdende drukvereffening in het gehele veld in plaats van dat het verband houdt met het jaarlijkse volume dat NAM moet winnen op basis van de vaststelling van de Operationele Strategie. Met andere woorden: niet de winning maar de drukvereffening is nu de reden van de aardbevingen waar we nu mee geconfronteerd worden; ook later wanneer het veld gesloten is.

Wat betreft de seismische dreiging heeft de winning van 4,5 bcm geen wezenlijke verschillen t.o.v. de winning van 3,9 bcm.

5. Versterking

5.1 Veiligheid

SodM oordeelt dat de veiligheid van de inwoners van Groningen op dit moment onvoldoende is geborgd. Vanuit het oogpunt van veiligheid raadt SodM de verhoging van de productie dan ook af. SodM concludeert echter ook dat het voorliggende besluit slechts een beperkte verhoging ten opzichte van het oorspronkelijke besluit inhoudt. SodM dringt aan op versnelling van de versterking omdat er nog steeds adressen zijn die niet op norm zijn. Ook concludeert SodM dat het tempo van de versterking te laag is om de toegezegde einddatum van 2028 te halen. Ook hecht de Mijnraad (uitzending Nieuwsuur d.d. 11 april 2022) aan een voortvarende aanpak van de versterking met het oog op de veiligheid van de inwoners van het bevingsgebied.

In de verschillende scenario's die voorlagen voorafgaand aan het wijzigingsbesluit zag SodM geen significante verschillen in de veiligheid.⁴ Zo ziet SodM geen noodzaak in het aanpassen van de dreigingskaarten.

In algemene zin stelt SodM dat de veiligheid is gebaat bij een zo laag mogelijke winning. Hoe minder er (extra) wordt gewonnen hoe minder bodembeweging er wordt veroorzaakt. Op dit moment is, bij een winning van 4,6 bcm, de drukvereffening de dominante factor die aardbevingen veroorzaakt en niet de winning zelf. SodM concludeert op basis van berekeningen van NAM en TNO dat bij een winning van 6 bcm de gaswinning prominenter de factor zal zijn naast de drukvereffening die de aardbevingen veroorzaakt. Als de drukvereffening niet meer de dominante factor is, maar in plaats daarvan de productie leidend wordt, dan worden er meer bevingen verwacht en in een groter gebied. Dit leidt dan tot een afname van de veiligheid.

Met een winning van 4,6 bcm ten opzichte van de oorspronkelijke 3,9 bcm, verwacht SodM dat het aantal bevingen niet toe neemt.

5.2 SDRA en gevoeligheidsanalyse

Onderdeel van het wijzigingsbesluit is een update van de door TNO uitgevoerde SDRA van 14 maart 2022.

⁴ De drie scenario's zijn: 1) opslag Grijpskerk in april 2022 vullen met laagcalorisch gas 2) opslag Grijpskerk in april 2023 vullen met laagcalorisch gas 3) Grijpskerk niet omschakelen naar laagcalorisch gas.

TNO concludeert op basis van de door EZK aangegeven modelinstellingen dat de hogere productie leidt tot een zeer beperkte toename van de seismiciteit ten opzichte van het oorspronkelijke besluit. Het aantal verwachte aardbevingen van 1,5 M of hoger voor gasjaar 2021-2022 blijft gelijk. Ook de kans op zwaardere bevingen is vergelijkbaar. Op basis van de SDRA concludeert TNO dat alle gebouwen in het aardbevingsgebied aan de veiligheidsnorm voldoen (P50) en dat een beperkt aantal van 28 adressen binnen de verwachtingswaarde P90 niet aan de norm voldoet.

TNO heeft net als bij het vaststellingsbesluit in september 2021 ook dit keer een gevoeligheidsanalyse opgeleverd op basis van modelinstellingen die zij op grond van de meest recente wetenschappelijke inzichten noodzakelijk achten.

In september 2021 constateerde TNO dat bij de voorgeschreven modelinstellingen alle woningen voldoen aan de veiligheidsnorm (P50), maar dat bij de instellingen gebaseerd op de meest recente wetenschappelijke inzichten 842 adressen niet voldoen aan de veiligheidsnorm (P50). Dit heeft de toenmalige minister toen doen besluiten om aan de NCG opdracht te geven in beeld te brengen of deze adressen reeds onderdeel zijn van de versterkingsaanpak. Voor 37 adressen van die 842 bleek dat niet het geval. De minister heeft NCG toen opgedragen om deze adressen toe te voegen aan het versterkingsprogramma.

In de SDRA update van 14 maart 2022 heeft TNO opnieuw een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd op basis van de laatste wetenschappelijke inzichten. Hieruit rolt dat 863 adressen niet voldoen aan de veiligheidsnorm (P50). Dat is een verhoging van 21 adressen ten opzichte van het vaststellingsbesluit van september 2021. TNO heeft geen analyse gemaakt voor de adressen die vallen binnen de verwachtingswaarde P90.

Bij de stukken behorende bij het wijzigingsbesluit zit dit keer echter geen analyse van de NCG over de 863 adressen die TNO in beeld heeft gebracht. Wij kunnen niet nagaan of deze adressen in het versterkingsprogramma zitten of nog toegevoegd moeten worden. Als de adressen al in het versterkingsprogramma zitten, weten we niet of er een wijziging in risicoprofiel is. TNO geeft alleen aan dat het vrijwel allemaal schuren zijn die verbonden zijn met vrijstaande boerderijen.

Het feit is dat we zowel voor de uitkomsten volgens de modelinstellingen van EZK (28 adressen) als volgens de modelinstellingen van TNO (863 adressen) geen duidelijkheid hebben of deze gebouwen in het versterkingsprogramma zijn opgenomen en wat dit betekent voor het tempo van de versterking in het geval de gebouwen nog moeten worden toegevoegd.

In onze zienswijze op het ontwerpvaststellingsbesluit Groningenveld 2021-2022 hebben wij aangegeven dat het van belang is dat de modellen die onder de gevoeligheidsanalyse van TNO liggen op korte termijn gevalideerd worden. Die validatie heeft nog niet plaatsgevonden en we zien nu voor de tweede achtereenvolgende keer een SDRA met twee uitkomsten die erg van elkaar verschillen. Dat wekt geen vertrouwen.

Bovenstaande ontwikkelingen over de modelinstellingen maken pijnlijk duidelijk dat een kleine wijziging in de onderliggende instellingen onder de SDRA tot grote wijzigingen in de te versterken adressen kan leiden. Deze modelmatige benadering is bijvoorbeeld ook de basis voor de typologie-aanpak. Door een wijziging in de modelmatige onderbouwing kan deze hele typologieaanpak tot heel andere resultaten gaan leiden. Heel gevoelig hierbij is dat achter deze steeds wijzigende getallen mensen schuilgaan wiens huis wel of niet veilig is en die hierdoor in grote onzekerheid verkeren.

Dit is een kritiekpunt op het besluit van de SEZK. De verwachting is dat het geen meerwaarde heeft om over dit punt bezwaar te maken. Het maken van bezwaar leidt in een uitspraak van de Raad van State hooguit tot de conclusie dat de SEZK een motiveringsgebrek moet rechtzetten. Een uitspraak van de Raad van State zal pas in het najaar 2022 verwacht worden wanneer het gasjaar al (bijna) voorbij is. Daarom is het effectiever om het ministerie rechtstreeks te vragen om te laten onderzoeken of de gebouwen in het versterkingsprogramma zitten en zo niet, af te spreken dat ze dan alsnog toegevoegd zullen worden. Deze vraag is ondertussen aan EZK gesteld en zij hebben laten weten te zullen checken of genoemde gebouwen onderdeel zijn van het versterkingsprogramma en zo niet, deze dan in overleg met de regio aan het programma toe te voegen. Hiermee komt EZK aan het punt van de regio tegemoet.

Over de voortgang van de versterking doet de SEZK in zijn besluit ook geen uitspraken. Deze weegt hij in zijn wijzigingsbesluit niet expliciet af. Ook dit leidt in bezwaar hooguit tot een te herstellen motiveringsgebrek. De regionale overheden en de maatschappelijke organisaties zijn op dit moment in gesprek met de SEZK over de voortgang van de versterking. Dit gesprek vindt plaats op basis van concrete problemen en voorstellen om deze op te lossen. Het is verstandiger om op deze manier als regio invloed uit te oefenen.

6. Schade

Uit de SDRA blijkt dat het verschil in schadeprognose tussen het oorspronkelijk vaststellingsbesluit en het gewijzigde vaststellingsbesluit zeer klein is.

7 Maatschappelijke ontwrichting

Maatschappelijke ontwrichting door gaswinning moet op grond van de Mijnbouwwet bijzondere aandacht krijgen. De directe gevolgen van gaswinning, maar ook onzekerheid over de definitieve sluitingstermijn van het Groningenveld hebben effect op het welbevinden en gezondheid van inwoners. Onderzoeken hebben uitgewezen dat onzekerheid en een gebrek aan perspectief gezondheidsproblemen kan veroorzaken. De gezondheidsschade en -risico's zijn voor het SodM, samen met onzekerheid over de afbouw van de gaswinning en verhoging van de winning en een achterlopende versterking, redenen om de verhoging van de gaswinning af te raden.

De SEZK maakt in het wijzigingsbesluit een duidelijke keuze voor de sluiting van het Groningenveld ook al betekent dit dat in het gasjaar 2021-2022 meer gas gewonnen moet worden dan oorspronkelijk gedacht. De SEZK legt het advies van GTS om de opslag Grijpskerk nog een jaar te vullen met hoogcalorisch gas naast zich neer zodat sluiting van het Groningenveld in 2023 binnen bereik blijft. Tegelijkertijd kan de SEZK in het licht van de geopolitieke situatie geen garantie geven voor een definitieve sluitingsdatum.

Zoals gezegd wordt onder meer extra gas gewonnen in het lopende gasjaar om de gasopslag Grijpskerk deels te vullen met gas uit het Groningenveld naast merendeels ook pseudo-G-gas. Voor bewoners rond de gasopslag Grijpskerk leidt dat mogelijk ook tot onrust. Dat is echter geen onderdeel van de besluitvorming over gaswinning uit het Groningenveld. Er is een afzonderlijke procedure geweest om de opslag van laagcalorisch gas mogelijk te maken in Grijpskerk en er is nog een omgevingstraject waarin vragen en zorgen worden meegenomen en hopelijk worden weggenomen. De SEZK heeft al aangegeven zich te binden aan de eventuele uitkomst van dat omgevingstraject en dat het wettelijk bewijsvermoeden van toepassing wordt voor de opslag Grijpskerk als dit een uitkomst van het omgevingstraject is.

8 Samenvatting en conclusie

- De risico's door de verhoging van de gaswinning in het lopende gasjaar zijn vergelijkbaar met de risico's bij het oorspronkelijke vaststellingsbesluit;
- De SEZK heeft een maximale inzet gepleegd om het Groningenveld minimaal te belasten en daarbij het veld ook eind 2023 definitief te kunnen sluiten;
- Geopolitieke ontwikkelingen zijn voor de SEZK geen reden om een extra beroep te doen op het Groningenveld;
- Het aantal gebouwen met risicoprofiel P90 neemt met 28 toe volgens de modelinstellingen van EZK. Uit de modelinstellingen van TNO rollen 863 P50 gebouwen waarvan we ook niet weten of deze al in het versterkingsprogramma zijn opgenomen. Het is voor de regio van belang te weten of deze gebouwen al onderdeel van het versterkingsprogramma uitmaken;
- Een eventueel bezwaar hierover wordt behandeld door de Raad van State, samen met de beroepen tegen het besluit van 24 september 2021, en leidt hooguit tot de conclusie dat er een herstelbaar motiveringsgebrek is in het besluit. Daarmee is dan nog niet duidelijk of de gebouwen tot het versterkingsprogramma behoren of niet.
- Daarom is het effectiever het ministerie rechtstreeks te vragen om de status van de gebouwen te (laten) onderzoeken door de NCG. In reactie op deze vraag aan het ministerie heeft deze laten weten te willen onderzoeken of de genoemde gebouwen al onderdeel van het versterkingsprogramma uitmaken, en zo niet, deze dan in overleg met de regio toe te voegen;
- Eerder had SodM al aangegeven dat de ombouw van Grijpskerk geen nadelig effect op de veiligheid zal hebben: de risico's blijven ongewijzigd;
- Het Groningenveld kan nog steeds eind 2023 sluiten hetgeen voor de inwoners van groot belang is;
- Samenvattend is er geen aanleiding om bezwaar te maken tegen de wijziging van het vaststellingsbesluit.

9. Advies

1. Kennisnemen van de analyse
2. Besluiten om geen bezwaar aan te tekenen tegen het wijzigingsbesluit