

MEMO

van: ged. Van Dekken en burg. Sikkema (bestuurlijke trekkers ondergrond)

aan: bestuurders VOG

datum: 12 oktober 2021

betreft: Analyse vaststellingsbesluit gasjaar 2021-2021 en advies "geen beroep"

Inleiding

De minister van EZK heeft op 24 september jl. het vaststellingsbesluit (in het vervolg "besluit") voor het Groningenveld 2021-2022 bekendgemaakt. NAM mag en moet op grond van dit besluit in het komende gasjaar 3,9 mld m³ in een qua temperatuur gemiddeld jaar winnen, onder het regime "Niet meer dan Nodig". In het gasjaar 2021-2022 zal ook het productiecluster Tjuchem gesloten worden.

Degenen die zienswijzen tegen het ontwerpbesluit indienden kunnen binnen zes weken beroep instellen tegen het besluit van de minister, dat wil zeggen vóór 6 november 2021.

Korte schets van het proces tot nu toe

GTS raamde in januari 2021 dat er voor het komende gasjaar 3,9 mld m³ nodig zou zijn. Op basis daarvan heeft NAM één operationele strategie opgesteld. Tot vorig jaar stelde NAM meerdere strategieën op en konden de adviseurs hun advies hierover uitbrengen. Nu de winning dermate laag is liggen meerdere operationele strategieën niet meer voor de hand en heeft de minister NAM gevraagd één strategie op te leveren. De wettelijk adviseurs, waaronder de regionale overheden, adviseerden de minister daarover in mei.

Vervolgens stelde de minister het ontwerpbesluit vast. De regionale overheden, naast anderen, hebben in juli zienswijzen ingediend. De minister heeft nu het definitieve besluit vastgesteld.

Advies over het instellen van beroep

Na analyse van het besluit is ons advies om geen beroep in te stellen. U treft een uitgebreide analyse als bijlage bij dit memo aan.

- *Beroep alleen betrekking op het komende gasjaar*

Het besluit van de minister richt zich op het komende gasjaar en geeft aan NAM aan hoeveel maximaal gewonnen moet worden. Tegen de punten die betrekking hebben op het komende gasjaar kan daarom beroep worden ingesteld.

De minister motiveert, op basis van het laatste GTS-advies ("Aanvullend advies sluiting productielocaties") van 8 september jl., dat voor het komende gasjaar 3,9 mld m³ gewonnen moet worden voor de leveringszekerheid in een qua temperatuur gemiddeld jaar. Indien het net zo koud zou worden als het gasjaar 1995-1996 (het koudste van de afgelopen 30 jaar) dan moet NAM 7,5 mld m³ winnen; beide volumina onder de voorwaarde "Niet meer dan Nodig".

Ter vergelijking: huidig gasjaar is er 7,8 bcm gewonnen in een iets warmer jaar dan gemiddeld. Er is dus minder gewonnen dan de "vergunde" 8,1 mld m³.

De 3,9 mld m³ is minder dan was voorzien in het Basispad van het kabinet uit 2018 dat uitging van 11,2 mld m³ (gemiddeld jaar). De minister geeft ook een doorkijk naar de komende jaren. Hij verwacht dat, mits de stikstoffabriek in Zuidbroek in april 2022 zonder problemen in gebruik genomen kan worden, vanaf het derde kwartaal 2023 of 2024 het Groningenveld in zijn geheel definitief gesloten kan worden. Dit onder de voorwaarde dat de ondergrondse gasopslag Grijpskerk vanaf voorjaar 2022 met laagcalorisch gas kan en zal worden gevuld. Lukt dit niet dan is een definitieve sluiting voorzien tussen 1 oktober 2026 en 1 oktober 2028. De vooruitzichten zijn echter zo goed dat die eerdere sluiting zeer waarschijnlijk wordt. Tot dat moment zal vanaf het gasjaar 2022-2023 en mogelijk nog in het gasjaar 2023-2024 een aantal productielocaties op minimumflowstand operationeel blijven, zodat in geval van een (zeer) strenge winter dan wel bij extreem onvoorziene omstandigheden of een combinatie daarvan in de leveringszekerheid van laagcalorisch gas kan worden voorzien.

In het besluit weegt de minister niet alleen de leveringszekerheid af, maar ook in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm, het tempo van afbouw van de vraag, het tempo van versterken van gebouwen, de maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging én als gevolg van het afsluiten van afnemers. Dit leidt tot een totaalafweging.

Gelet op de motivering van de minister en de totaalafweging is er juridisch gezien naar onze mening geen aanleiding om beroep in te stellen tegen het besluit. De minister motiveert namelijk elk aspect en weegt steeds de nadelige effecten van de gaswinning af.

Zoals we in onze zienswijzen hebben verlangd blijft de minister bij het winningsniveau van 3,9 mld m³. Ook een aantal andere adviezen en punten uit onze zienswijzen neemt de minister over.

Dat wil niet zeggen dat er geen kritiek te geven is op het besluit. Zo is er blijvende zorg over het tempo van versterking en schade-afhandeling en de maatschappelijke ontwrichting als gevolg van de gaswinning. De zienswijze om inwoners ingeval van meervoudige schade-oorzaken (bijvoorbeeld ook door zoutwinning) te ontlasten met één schaderegime onder het wettelijk bewijsvermoeden neemt de minister niet over omdat hij hiervoor onvoldoende rechtvaardiging ziet.

We kunnen echter niet zeggen dat het besluit van de minister onvoldoende is gemotiveerd of onzorgvuldig tot stand is gekomen. Dit is juridisch relevant voor het indienen van beroep.

- *Politiek/maatschappelijke beoordeling*

Naast een juridische analyse hebben wij ook naar de politiek-/maatschappelijke effecten gekeken van een mogelijke beroepsgang. We komen tot de conclusie dat er nu vergevorderde afspraken zijn gemaakt over de versterking. De niet-gehonoreerde punten in onze zienswijzen kunnen in deze gesprekken over de versterking worden meegenomen. Onze punten inbrengen in deze gesprekken is ook maatschappelijk gezien sterker dan beroep instellen, omdat de Raad van State de beroepschriften over het afgelopen gasjaar (2020-2021) ongegrond verklaarde; de minister had zijn besluit voldoende gemotiveerd. Omdat de minister ook dit keer zijn besluit goed heeft gemotiveerd ligt het voor de hand dat een eventuele beroepsprocedure niet in ons voordeel uitpakt en daarmee

zouden onze punten over de versterking en ook schade-afhandeling bij een vergelijkbaar uitspraak ook meteen van tafel zijn. Dit is niet in ons voordeel.

Samengevat zien wij zowel juridisch als politiek/maatschappelijk geen aanleiding om beroep in te stellen.

- *Wel een brief aan de minister*

Vorig jaar is besloten geen beroep in te stellen maar om de regionale aandachtspunten in de vorm van een brief onder de aandacht van de ministers te brengen. Hoewel het sturen van een brief misschien wordt gezien als een minimale actie vanuit de regio wordt toch geadviseerd om ook nu wederom onze regionale reactie op het besluit per brief aan de ministers te geven. Op deze manier houden we bestuurlijk de druk vanuit de regio op de ministers en blijven we in gesprek over de ontwikkelingen. Ook geven we naar de inwoners toe aan dat we de ontwikkelingen nauw in de gaten houden en geen moment onbenut laten om de signalen vanuit Groningen voor het voetlicht te brengen.

Voorgesteld wordt dat bijgevoegde brief op 2 november 2021 in ieder college wordt vastgesteld en daarna via de provincie aan de ministers wordt verzonden. Hiertoe moet ieder college/bestuur mandaat verlenen aan GS van Groningen. Indien nodig kunnen eventuele wijzigingen in de brief dan nog door GS van Groningen worden verwerkt.

- *Ombouw Grijpskerk*

In het besluit spreekt de minister zijn inzet uit voor de ombouw van Grijpskerk van hoog- naar laagcalorische gasopslag. Door de ombouw van Grijpskerk kan het Groningenveld eerder definitief sluiten; in 2023-2024 in plaats van 2026-2028. Voor de ombouw zal de minister een separate procedure via de Mijnbouwwet volgen. In onze regionale zienswijzen hebben wij aangegeven dat in geval van ombouw ook dit gebied, Grijpskerk en omstreken, onder de werking van het wettelijk bewijsvermoeden moet vallen. Hierover doet de minister in zijn besluit nu nog geen uitspraak. Hij geeft aan dat hij dit punt zal betrekken in zijn besluiten rondom ombouw van de opslag. Wel geeft de minister in de begeleidende brief aan de Tweede Kamer aan dat hij met de gemeenten Westerkwartier en Noordenveld een omgevingstraject is gestart onder leiding van een extern projectleider, de heer Leendert Klaassen. In onze zienswijzen hebben wij het punt van een omgevingstraject ook naar voren gebracht.

Eventuele argumenten om wel beroep in te stellen

Bovenstaand wordt geadviseerd om geen beroep in te stellen met de daarbij behorende inhoudelijke en juridische motivatie.

Motivering om wél in beroep te gaan zou kunnen zijn omdat:

- er politiek-maatschappelijke, mogelijk solidariteitsredenen zijn om in beroep te gaan omdat veel Groningers nog niet schadeloos gesteld zijn en zich nog niet veilig voelen doordat de versterkingsprogramma en schade-afhandeling nog niet vloeiend verlopen;
- we maatschappelijk gezien door willen blijven gaan met beroep tegen de minister totdat de Raad van State ons beroep ongegrond verklaard. Het risico dat hieraan kleeft is dat onze

regionale positie in de schade- en versterkingstrajecten verzwakt kan worden wanneer de minister opnieuw door de Raad van State in het gelijk gesteld wordt. Het beeld kan dan geframed worden dat de problemen in Groningen 'dus' opgelost zijn, terwijl dat niet zo is. Ook zullen de regionale aandachtspunten als 'afgehandeld' worden gezien door de minister. De minister is in de laatste twee beroepsprocedures die door de maatschappelijke organisaties en enkele inwoners zijn aangetekend bij de Raad van State in het gelijk gesteld.

Hoewel bovenstaande argumenten tot de mogelijkheden behoren hebben we deze de afgelopen twee jaren niet opportuun genoeg gevonden om beroep aan te tekenen. Op dit moment lijken met voorliggend besluit de genoemde punten wederom niet opportuun voor beroep. Temeer omdat de verwachting is dat de rechtsgevolgen bij een uitspraak van de Raad van State in stand zullen blijven en er daarmee niets aan de inhoud van het besluit verandert.

Vervolg van het tijdpad

- 13/14 oktober bespreken analyse met bestuurlijk trekkers ondergrond;
- 18 t/m 20 oktober via ondersteunend bureau voorleggen standpunt trekkers ondergrond aan bestuurders VOG;
- 25 oktober t/m 2 november voorbereiding besluitvorming in alle afzonderlijke gemeenten/provincie/VR/waterschappen;
- Dinsdag 2 november besluitvorming in ieder college/bestuur "niet in beroep";
- t/m 5 november gelegenheid voor ieder college om collegestandpunten met eigen Raad of Staten te bespreken;
- (indien nodig uiterlijk 6 november in beroep bij Raad van State).

De vervolgplanning betekent dat ieder college/bestuur in zijn vergadering van 2 november 2021 vijf besluiten moet nemen:

1. Besluit om geen beroep in te stellen tegen het besluit en dit aan de eigen Raad/Staten/Algemeen Bestuur laten weten omdat de meeste colleges ook namens deze organen een zienswijze hebben ingediend;
2. Instemmen met de inhoud van de regionale brief aan de minister van EZK (in afschrift aan de minister van BZK);
3. Mandaat verlenen aan GS Groningen om de regionale brief voor 6 november te verzenden;
4. Besluit op welke wijze de eigen Raad/Staten/Algemeen Bestuur wordt betrokken c.q. geïnformeerd. Als de zienswijze ook namens de Raad/Staten/Algemeen Bestuur is ingediend staat het deze organen vrij om los van B&W/GS/AB zelf beroep aan te tekenen. De wijze waarop Raad/Staten/Algemeen Bestuur betrokken wordt is aan het oordeel van ieder afzonderlijk college/bestuur;
5. Besluit om de communicatielijn vast te stellen (zie hieronder).

Communicatie

Onderstaand communicatieadvies gaat ervan uit dat in alle colleges en besturen wordt besloten om geen beroep in te stellen.

Voorgesteld wordt om in de colleges/besturen van 2 november 2021 een persbericht vast te stellen waarin de hoofdredenen staan beschreven waarom de regio geen beroep instelt bij de Raad van State. Aan onze inwoners moet uitgelegd kunnen worden waarom hiertoe is besloten. Dit

persbericht wordt na besluitvorming in de colleges/besturen op 2 november 2021 naar de media verstuurd. De woordvoering over dit bericht kan door elk college/bestuur zelfstandig ter hand worden genomen. Naast het persbericht besluit iedere college/bestuur afzonderlijk of aan de eigen Raad/Staten/Algemeen Bestuur een brief gestuurd wordt waarin de overwegingen om geen beroep in te stellen worden vermeld. In deze brief wordt - indien van toepassing - de Raden/Staten/Algemeen Bestuur gewezen op de mogelijkheid om zelfstandig in beroep te gaan, indien zij ook samen met B&W/GS/AB een zienswijze hebben ingediend.

Advies

- 1) Besluiten om de collega-bestuurders in de regio te adviseren geen beroep in te stellen tegen het besluit 2021-2022 maar een brief te sturen;
- 2) Aan ieder college/bestuur de keus te laten op welke wijze de eigen Raden/Staten/Algemeen Bestuur worden betrokken;
- 3) In te stemmen met de tekst van regionale brief;
- 4) Instemmen met de voorgestelde communicatielijijn.

BIJLAGE

Analyse instellen beroep tegen besluit gaswinning Groningenveld 2021-2022

Hierna volgt een analyse op basis van de ingediende zienswijzen.

1. Voldoen aan de veiligheidsnorm 10^{-5}

1. zo spoedig mogelijk de termijnen (wanneer in beeld en wanneer opgenomen) voor uw risicobeleid moet vaststellen

De minister geeft al langere tijd in de besluiten aan dat gebouwen binnen een redelijke termijn moeten voldoen aan de veiligheidsnorm. En net zolang geeft de regio in de zienswijzen aan dat de minister moet duidelijk maken wat een redelijke termijn is.

De minister reageert dat er voor industrie en infrastructuur zoveel mogelijk aansluiting wordt gezocht bij bestaande gangbare beoordelingsmethoden en toetsingscriteria. Voor wat betreft gebouwen in het versterkingsprogramma is, mits is voldaan aan enkele voorwaarden, het streven om de laatste versterkingen in 2028 af te ronden. Daarmee is er een beeld van de termijn waarbinnen gebouwen moeten voldoen aan de veiligheidsnorm.

Alhoewel het de vraag is of de minister nu echt deugdelijk integraal veiligheidsbeleid heeft, is dit eerder geen succesvolle beroepsgrond gebleken in de vier successievelijke uitspraken van de Raad van State van de afgelopen jaren sinds 2017. Nu de minister, met enkele voorbehouden, een einddatum stelt voor het versterkingsprogramma, is het geen reden om beroep in te stellen.

2. Leveringszekerheid, afbouw en capaciteitsbehoefte

2. u moet vasthouden aan uw standpunt dat de negen grootste afnemers moeten afbouwen

Door een wijziging van de Gaswet moeten de negen grootste industriële afnemers ombouwen zodat zij geen laagcalorisch gas meer aan het netwerk onttrekken en de productie uit het Groningenveld gereduceerd wordt. De ombouw is door Gasunie Transport Services (GTS) in uitvoering genomen. GTS verzoekt de minister in het advies van 16 juni 2021 om de ombouw van een aantal bedrijven te herzien, omdat de ombouw van deze afnemers niet meer zou kunnen bijdragen aan een eerdere sluiting van het Groningenveld als de gasopslag Grijpskerk zal worden omgezet naar een opslag voor

laagcalorisch gas. Dat is voorzien in 2022.

In de brief aan de Kamer van 25 juni 2021 geeft de minister aan dat de ombouw van de negen industriële grootverbruikers niet alleen op de kortere termijn in het belang is van de sluiting van het Groningenveld, bijvoorbeeld in geval van tegenvallers of vertraging op andere afbouwmaatregelen, maar ook van groot belang is om op de langere termijn de leveringszekerheid te borgen in de transitie naar een gassysteem dat voldoende betrouwbaar en robuust kan functioneren zonder het Groningenveld.¹ Afname van de vraag naar laagcalorisch gas vermindert namelijk de afhankelijkheid van de stikstofinstallaties en gasopslagen. Dit maakt het gassysteem beter bestand tegen onvoorziene ontwikkelingen en tegenvallers. De ombouw van de negen grootste afnemers in Nederland levert hieraan een bijdrage en moet volgens de minister worden doorgezet.

Wij hebben in onze zienswijzen aangegeven dat de minister moet vasthouden aan zijn standpunt dat de negen grootste afnemers moeten ombouwen.

De minister reageert hierop, en ook in het bijzonder op zienswijzen van de Koninklijke VEMW, het kenniscentrum en de belangenbehartiger voor de zakelijke energie- en watergebruikers, dat de ombouw wettelijk is voorgeschreven. Er is geen rechtvaardiging om de wet te wijzigen. De ombouwverplichting blijft dus in stand.

Dit minister komt tegemoet aan de zienswijzen. Het levert geen beroepsgrond op.

3. Tempo versterken gebouwen en afhandelen schade

3.1 Versterking

3. door het vergroten van de beoordelings- en uitvoeringscapaciteit bij de NCG moet voorkomen dat er maatschappelijke problemen ontstaan of het stuwmeer van adressen dat niet in uitvoering komt, groeit

4. de uitvoering van de versterking moet oppakken als een crisisaanpak

De minister moet in het besluit het tempo van versterken van gebouwen meewegen.

De minister erkent dat maatschappelijke problemen zoveel mogelijk moeten worden voorkomen. Hij zet zich samen met de minister voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in voor een snelle uitvoering van de versterking van gebouwen. Er zijn verschillende maatregelen genomen zoals de implementatie van de typologie-aanpak. Hij zet zich in om de capaciteit te vergroten door onder meer het gesloten bouwakkoord en het onderzoeken van mogelijkheden voor een efficiënte wijze van publieke aanbesteding. Het meerjarig versterkingsplan (MJVP) moet aanbieders een continue werkstroom bieden zodat de beschikbare bouwcapaciteit beter wordt benut. De NPR, het beoordelingskader, wordt in beginsel niet meer gewijzigd.

De NCG heeft een volledig mandaat om te doen wat voor de veiligheid nodig is en heeft budget gekregen om knelpunten op te lossen. In de praktijk heeft de NCG dit mandaat nog niet structureel.

De zorgen over een stuwmeer van beoordelingen dat niet uitgevoerd kan worden, zijn niet van tafel. De minister erkent het belang van voldoende capaciteit en neemt maatregelen, maar een duidelijke urgentie om de uitvoeringscapaciteit bij de NCG en de aannemers te vergroten lijkt te ontbreken. In

¹ Kamerstukken II 2020/21, 33 529, nr. 873

de praktijk is (nog) onvoldoende effect te zien. Het is op dit moment nog een kwestie van het verdelen van de schaarste, terwijl er geen zicht is op het vergroten van de capaciteit.

Het is goed dat het beoordelingskader in beginsel niet meer wijzigt, alhoewel ook op basis van de huidige NPR er nog wel verschillen kunnen ontstaan in de beoordelingsuitkomsten (bijvoorbeeld door tijdvakken). Het is mogelijk dat de typologie-aanpak tussentijds wijzigt.

Samengevat weegt de minister het tempo van de versterking wel af, maar blijft de capaciteit en de urgentie een punt van zorg.

3.2 SDRA en gevoeligheidsanalyse

- 5. bij de validatie van de modellen die onder de gevoeligheidsanalyse liggen, ook de maatschappelijke gevolgen van het verschuiven van risicoprofielen moet betrekken*
- 6. ervoor moet zorgen dat er geen problemen in de uitvoering van de lokale plannen van aanpak komen als gevolg van de uitkomst van de gevoeligheidsanalyse*
- 7. ervoor moet zorgen dat adressen die buiten het versterkingsprogramma liggen een verklaring krijgen dat ze aan de veiligheidsnorm voldoen*
- 8. ervoor moet zorgen dat inwoners die na november 2020 aan het versterkingsprogramma zijn toegevoegd, gebruik moeten kunnen maken van dezelfde regelingen als de inwoners die al eerder in het versterkingsprogramma zaten*
- 9. ervoor moet zorgen dat het voor inwoners navolgbaar is waarom zich wijzigingen voordoen in het versterkingsprogramma en voor wie dat consequenties heeft*

TNO heeft een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd op de uitkomsten van de SDRA voor verschillende modelkeuzes. Uit de gevoeligheidsanalyse komen 842 gebouwen naar voren die volgens de verwachtingswaarde (P50 of Pmean) niet voldoen aan de veiligheidsnorm. De NCG geeft aan dat er van deze 842 gebouwen 37 gebouwen nog niet in het versterkingsprogramma zijn opgenomen. Dat betekent dat deze 37 gebouwen nu worden opgenomen in het versterkingsprogramma. Dat is verstandig, maar voorkomen moet worden dat er hierdoor nieuwe problemen in de uitvoering van het versterkingsprogramma ontstaan.

De minister neemt het advies om de gevoeligheidsanalyse te valideren ter harte en laat dit terugkomen in zijn opdrachtbrief aan TNO voor modelontwikkeling ten behoeve van de SDRA van 2022. Hoe hij dit heeft verwoord weten we niet, want we kennen de desbetreffende opdracht niet.

De minister voegt deze 37 woningen toe aan het versterkingsprogramma, maar het is onduidelijk over de wijze waarop dat gebeurt. Enerzijds stelt hij dat de adressen na afstemming met de betrokken gemeenten worden toegevoegd. Het initiatief ligt in dit geval bij de NCG/gemeenten en is niet afhankelijk van een initiatief van de eigenaar. Anderzijds stelt hij dat de adressen het spoor volgen van Opname op Verzoek. Bij Opname op Verzoek ligt het initiatief bij de eigenaar van een gebouw met een normaal risicoprofiel buiten het versterkingsprogramma. De uitkomst van deze opname bepaalt of het adres wordt toegevoegd aan het versterkingsprogramma. Door de gevoeligheidsanalyse hebben de gebouwen echter geen normaal risicoprofiel meer. Samengevat is onduidelijk of de gebouwen ambtshalve worden toegevoegd aan het versterkingsprogramma of dat er eerst een opname nodig is op initiatief van de eigenaar, waarbij het maar de vraag is of de eigenaar dat kan aanvragen, omdat het gebouw niet langer een normaal risicoprofiel heeft.

Het gaat om een geringe toevoeging van adressen aan het versterkingsprogramma. De minister gaat niet in op het gewijzigde risicoprofiel van gebouwen door de gevoeligheidsanalyse.

Aan onze zienswijzen dat de eigenaren van de 37 adressen dezelfde rechten moeten krijgen als andere eigenaren in het versterkingsprogramma komt de minister niet tegemoet.

Bij de subsidieregeling voor gebouwen die op 6 november 2020 in het versterkingsprogramma zitten, is onder meer subsidie voor onderhoud mogelijk. Daar er sprake is van een lang traject en achterstallig onderhoud, is de verwachting gewekt dat met de versterking ook aan onderhoud kan worden gedaan. Dat is in mindere mate het geval bij gebouwen die voor deze datum nog niet in het versterkingsprogramma waren opgenomen. Voor eigenaren die niet in het versterkingsprogramma zitten, maar wel in het aardbevingsgebied wonen, is ook subsidie beschikbaar gesteld. De minister verwacht dat de gebouwen grotendeels onder de voorwaarden van die regeling vallen.

Hoe de subsidieaanspraak voor deze gebouwen uitvalt, moet blijken nu de regelingen elkaar wederzijds uitsluiten op het punt 'in het versterkingsprogramma op 6 november 2020'. Deze gebouwen zouden buiten de regelingen kunnen vallen, omdat ze inmiddels wel binnen het programma vallen, maar dat niet zo was op 6 november 2020. De minister geeft aan dat er oog is voor onwenselijke verschillen die in de uitvoering ontstaan.

De minister ziet geen aanleiding om aan te nemen dat gebouwen die volgens de SDRA aan de veiligheidsnorm voldoen en buiten de veiligheidsmarge vallen, niet aan de norm voldoen. Bewoners die buiten het versterkingsprogramma vallen, maar zich onzeker voelen over de veiligheid van hun huis, kunnen een Opname op Verzoek aanvragen bij de NCG.

De ministers van EZK en BZK hebben het Adviescollege Veiligheid Groningen om advies gevraagd ten aanzien van dit onderwerp. ACVG wordt gevraagd of de scope van het versterkingsprogramma nu zo is opgebouwd dat voldoende aannemelijk is dat gebouwen buiten de scope aan de veiligheidsnorm voldoen, en welk gericht proces kan worden gevolgd om eventuele risicovolle gebouwen buiten de scope van het versterkingsprogramma te identificeren.

Alhoewel er meer duidelijkheid nodig is over de wijze waarop woningen toegevoegd worden aan het versterkingsprogramma en de betekenis van het gewijzigde risicoprofiel van andere gebouwen, is dit geen reden om beroep in te stellen.

4.3 Schade

4.3.1. Ontstaan van schade

4.3.2. Voortgang schade-afhandeling

4.3.3. Samenloop met versterking

4.3.4. Samenloop met andere mijnbouwactiviteiten

10. als systeemverantwoordelijke voor de schade-afhandeling het IMG in staat moet stellen om schademeldingen tijdig af te handelen en, indien het IMG daar niet in slaagt, uw verantwoordelijkheid daarin neemt

11. opnieuw moet overwegen juridisch onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek te laten verrichten naar schade-afhandeling

12. erop toe moet zien dat de regeling immateriële schadevergoeding van het IMG de bewoner daadwerkelijk ontzorgt en niet nog meer procedureleed veroorzaakt

13. er als systeemverantwoordelijke op toe moet zien dat de samenwerking tussen het IMG en de NCG plaatsvindt en problemen voor inwoners worden opgelost

14. moet zorgen voor een rechtvaardige en gelijkwaardige schade-afhandeling voor inwoners die

zowel onder de werking van het Groningenveld wonen als onder de werking van andere mijnbouwactiviteiten door ook voor hen het wettelijk bewijsvermoeden te hanteren

In het besluit vormt schade(-afhandeling) op twee manieren een onderdeel van de afweging die de minister moet maken. Het is een onderdeel van het seismisch risico voor gaswinning overeenkomstig de operationele strategie. Daarnaast is het een onderdeel van maatschappelijke ontwrichting door gaswinning.

Volgens de prognose van NAM bestaat er een risico op schade door gaswinning in 2021-2022. Het gaat om 40% kans op lichte schade aan meer dan 100 gebouwen, 0,5% kans op gematigde schade en minder dan 0,1% kans op aanzienlijke tot zware schade.

Wachttijden voor en de wijze van schade-afhandeling leiden tot gezondheidsklachten en maatschappelijke ontwrichting.

In de Nota van Antwoord reageert de minister dat hij de voortgang van schade-afhandeling nauwlettend volgt. Het IMG neemt maatregelen om de zichtbaarheid te vergroten om meer inwoners te bereiken. In mei 2021 ontving het IMG ruim 1.000 schademeldingen voor fysieke schade per week. Het overgrote deel daarvan is niet afkomstig uit het midden- en hoog seismisch gebied. De minister geeft hier mogelijke verklaringen voor.

De minister geeft cijfermatig antwoord op de zienswijzen en probeert de cijfers te verklaren. Daarmee is niet een duidelijk antwoord op de kern van de zienswijzen gekomen: zorg dat de afhandeling tijdig plaatsvindt.

Bovendien zien de cijfers er nu anders uit. Op basis van het dashboard van het IMG lijkt de trend nu te zijn dat het aantal aanvragen voor fysieke schade is gehalveerd naar zo'n 400 meldingen per week. Tegelijkertijd is op het dashboard van het IMG niet te zien dat de schade-afhandeling evenredig sneller wordt.

Ook het tevredenheidscijfer is inmiddels anders. De minister gaat er nog vanuit dat schademelders het IMG gemiddeld met een 7.9 beoordelen. Hij vindt dit belangrijk omdat de manier waarop bewoners behandeld worden door de uitvoeringsinstantie een rol kan spelen in de geestelijke gezondheid van Groningers.

Op het online dashboard van IMG is te zien dat het doorlopend gemiddeld maandcijfer op 6 september jl. is gezakt naar een 6.5. Het gemiddelde tevredenheidscijfer voor afhandeling van fysieke schade is op 5 oktober jl. zelfs gezakt naar een 5.2. Het tevredenheidsniveau daalt dus en is niet stabiel.

Hiernaast kan uit deze cijfers op het online dashboard niet herleid worden wat het bewonerstevredenheidsniveau in het midden- en hoog seismisch gebied is. Dit is echter wel belangrijk, omdat- zoals de minister zelf ook aangeeft- de manier waarop bewoners behandeld worden een rol kan spelen in de geestelijke gezondheid.

De minister antwoordt op de oproep om onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek te doen dat het IMG haar taak onafhankelijk uitvoert, zelf de werkwijze bepaalt en nagaat welke kennis nodig is.

De zienswijzen beogen niet te tornen aan de onafhankelijkheid van het IMG, maar om inzicht te krijgen in de effectiviteit van de afdoening en kan mogelijk een verklaring geven over de reden waarom meer meldingen uit de randen van het effectgebied worden ontvangen dan vanuit de kern van het gebied. Dat de minister of het IMG daar verklaringen voor hebben is niet hetzelfde als een verklaring op grond van een wetenschappelijk onderzoek.

In de Nota van Antwoord erkent de minister dat het een uitdaging is om een balans te vinden tussen

een eenvoudige regeling voor immateriële schadevergoeding, een regeling waarin aandacht is voor persoonlijke omstandigheden en een regeling die past binnen het aansprakelijkheidsrecht. Het IMG voert de regeling gefaseerd uit en is begonnen met een groep van 100 huishoudens. Het IMG evalueert dit proces. Het IMG vindt ook dat kinderen recht hebben op een immateriële vergoeding.

Uit het bestuurlijk overleg met het IMG van 5 oktober 2021 blijkt dat het IMG inderdaad werkt aan een regeling die recht doet aan eenvoud, persoonlijke omstandigheden en wettelijk kader. Ook kinderen komen voor vergoeding in aanmerking.

De minister legt in de Nota van Antwoord het kader van samenwerking uit. Op dit moment werken het IMG en de NCG samen op basis van een samenwerkingsconvenant. Een algemene maatregel van bestuur op basis van de Wet versterking gebouwen in Groningen gaat het wettelijk kader vormen. Inwoners met zowel een schade- als een versterkingstraject kunnen dan op gecoördineerde wijze worden begeleid. Daarnaast is er een Interventieteam Vastgelopen Dossiers gestart voor inwoners die in de reguliere schade- en versterkingsprocedures tussen wal en schip vallen.

Het is goed dat er aandacht en een kader is voor de samenloop tussen schade en versterking en de situatie dat inwoners kunnen vastlopen in die trajecten. Deze inwoners zijn pas echt geholpen als de betrokken instanties daadwerkelijk samenwerken en voldoende ruimte hebben en gebruiken om concrete duurzame oplossingen te bieden.

In de Nota van Antwoord legt de minister uit wat het wettelijk bewijsvermoeden inhoudt en dat er voldoende rechtvaardiging voor moet zijn. Dat is er voor het Groningenveld en gasopslag Norg omdat er in korte tijd tienduizenden schadegevallen waren vanwege gaswinning. Buiten het effectgebied zijn er veel minder meldingen en is de schadeoorzaak meestal een andere. Voor de rest van Nederland buiten het effectgebied is er onvoldoende rechtvaardiging om een wettelijk bewijsvermoeden te introduceren.

In de zienswijze wordt niet gevraagd om voor de rest van Nederland het wettelijk bewijsvermoeden toe te passen. De zienswijze ziet op de situatie dat inwoners niet alleen met schade door gaswinning uit het Groningenveld of opslag Norg te maken hebben, maar ook met (schade door) andere vormen van mijnbouw zoals gaswinning uit kleine velden of zoutwinning. Deze inwoners worden geconfronteerd met gestapelde mijnbouw. Zij kunnen niet terecht bij één loket waar één kader en werkwijze geldt. Dit is niet wenselijk en is ook moeilijk uit te leggen. De minister gaat niet in op deze situatie.

In het besluit heeft de minister de afhandeling van schade meegewogen. Hij blijft zich inzetten op verbetering en versnelling van schade-afhandeling en licht toe welke maatregelen zijn of worden genomen. In de totale belangenafweging ziet de minister geen grond om de gaswinning lager te bepalen dan nodig is voor de leveringszekerheid op basis van de gemiddelde temperatuur.

Gelet op deze afweging is er geen beroepsgrond. Er is wel reden om aandacht te blijven vragen voor de feitelijke uitvoering en voor de effecten van gestapelde mijnbouw.

5. Ombouw opslag Grijpskerk

6. Gebruik gasopslagen

15. Grijpskerk in 2022 niet gevuld moet worden indien Zuidbroek-II in 2022 is vertraagd, ook al is dit technisch en juridisch mogelijk, anders dan met hoogcalorisch gas

16. Grijpskerk in 2022 gevuld moet worden met pseudo-G-gas als dit technisch en juridisch mogelijk is indien Zuidbroek-II in 2022 niet is vertraagd

17. indien de opslag Grijpskerk wordt ingezet om gaswinning uit het Groningenveld sneller te

kunnen beëindigen het wettelijk bewijsvermoeden van toepassing verklaard moet worden op een ruim gebied rondom deze opslag (net als bij Norg het geval is) en dat daarvoor de wet aangepast moet worden

18. moet aansturen op maximale vulling van de gasopslagen zodat gaswinning uit het Groningenveld eerder kan worden beëindigd

In onze zienswijzen hebben we de minister gewezen op het feit dat al enkele jaren blijkt dat de ondergrondse gasopslagen, zowel in zoutcavernes in Nederland en Duitsland als in eerder economisch leeg-geproduceerde kleine gasvelden (bijvoorbeeld Norg en/of Grijpskerk) van groot belang zijn bij het vroegtijdig kunnen stoppen met de productie vanuit het Groningenveld. Ook hierbij speelt het tijdig gereedkomen van de Zuidbroek-II-inrichting een belangrijke rol, zodat er voldoende pseudo-G-gas (laagcalorisch) wordt aangeboden. Wij hebben in onze zienswijzen het advies van het SodM, om optimaal en volledig gebruik te maken van het vergunde werkvolume, zijnde 6 mld m³, in de ondergrondse gasopslag Norg, ondersteund. We hebben de minister opgeroepen dat hij moet aansturen op maximale vulling van de gasopslagen zodat gaswinning uit het Groningenveld eerder kan worden beëindigd, mogelijk in 2024 dan wel zelfs in 2023, rekening houdend met de opslag van laagcalorisch gas in Grijpskerk vanaf voorjaar 2022.

Zoals onlangs in de pers en ook in Kamervragen is gesteld, zijn sommige opslagen in Noordwest Europa waaronder ook in Nederland minder gevuld dan in voorgaande jaren. Dit geldt echter uitsluitend voor de opslagen van hoogcalorisch gas. Het produceren van pseudo-G-gas is echter mede afhankelijk van een goede beschikbaarheid van hoogcalorisch gas en van stikstof. De opslagen voor laagcalorisch gas (pseudo-G-gas) zoals EnergyStock (cavernes voor dagpiek-opvang) en Alkmaar en Norg (gasvelden voor seizoenspiek-opvang) en ook in Duitsland (Epe/Enschede-Eneco) zijn wel goed en vergelijkbaar gevuld als in eerdere jaren.

Stand van zaken 10 oktober 2021:

Norg: 82 %; 4,97 bcm (L-gas);
Alkmaar: 99 %; 0,51 bcm (L-gas);
EnergyStock: 95%; 0,35 bcm (L-gas);
Epe-Eneco-Duitsland: 88%; 0.13 bcm (L-gas);
Grijpskerk: 68 %; 1,92 bcm (H-gas);
Bergermeer: 27 %; 1,35 bcm (H-gas).

Inmiddels wordt er sinds enige dagen uit de opslagen geproduceerd.

GTS heeft in zijn raming (januari 2021) van de laagcalorische gasvraag in het gasjaar 2021-2022 de opslag Norg meegenomen voor 4 bcm, dus er zit nu een overcapaciteit in van ongeveer 1,0 bcm (in het besluit staat 0,8 bcm, maar die tekst is eerder tot stand gekomen) mogelijk kan zelfs iets meer dan 5,0 bcm bereikt worden de komende dagen/weken. Het staat NAM vrij om ook in oktober nog gas op te slaan in plaats van te produceren afhankelijk natuurlijk van de buitentemperatuur.

Dus het gebruik van pseudo-G-gas in de winterperiode 2021-2022 lijkt in voldoende mate te kunnen plaatsvinden en er is zelfs genoeg ruimte om vanuit Norg ook Grijpskerk deels te kunnen vullen met laagcalorisch gas zo gauw dat technisch en juridisch (vergunningen) ook mogelijk is in het injectieseizoen (april tot en met september/oktober) 2022 dan wel later.

We hebben in onze zienswijzen expliciet opgeroepen om in het gasjaar 2021-2022 niet meer G-gas te

produceren in het gasjaar 2021-2022 dan 3,9 bcm en om Grijpskerk alleen te vullen met pseudo-G-gas. Deze twee aspecten zijn in het besluit gehonoreerd.

De minister geeft in zijn besluit aan het vullen van Grijpskerk met pseudo-G-gas te ondersteunen zolang dat veilig kan. Er is op voorhand geen reden om aan te nemen dat dit niet veilig zou kunnen. Het verschil tussen een hoogcalorische opslag van gas en een laagcalorische opslag van gas is alleen het stikstofgehalte (ongeveer 3 % versus ongeveer 14 %) in het gas. Alle andere aspecten zoals het vergunde werkvolume (2014; 2,4 bcm) en het te gebruiken drukbereik/-regime op dagbasis en ook op jaarbasis blijven hetzelfde. De risico's zullen naar ons inzicht niet wijzigen.

NAM heeft op 27 september jl. de aanvraag tot ombouw van de opslag Grijpskerk bij het ministerie van EZK ingediend. De procedure is nu formeel gestart. Binnen afzienbare termijn zullen de betrokken decentrale overheden de stukken inclusief de adviezen van SodM/TNO en de Tcbb ter advisering ontvangen; waarschijnlijk dit jaar nog. Ook zal in die Grijpskerk-procedure door de minister in 2022 een standpunt kenbaar worden gemaakt wat betreft het toepassen van het wettelijk bewijsvermoeden bij schade-afhandeling. Dat zal een afzonderlijk besluit betreffen en zal geen plaats kunnen krijgen in de instemming met een gewijzigd opslagplan. Derhalve is beroep in onderhavige procedure op dit punt naar ons inzicht niet opportuun. Dit aspect blijft in het bijzonder vanuit de gemeente Westerkwartier een zeer belangrijk besprekspunt met het ministerie.

Wij hebben in onze zienswijzen hierop vooruitlopend al wel aangedrongen op een voortvarende en zorgvuldige procedure, wetende dat dit niet in het besluit voor het Groningenveld een plaats zou kunnen krijgen.

De minister geeft in zijn besluit aan dat alle aspecten ook de risico's bij die aparte openbare procedure voor de wijziging van het opslagplan voor Grijpskerk aan de orde zullen komen. In de Nota van Antwoord gaat de minister expliciet in op vele zienswijzen t.a.v. Grijpskerk.

Zowel het gebruik van de ondergrondse opslagen als ook de mogelijke inzet van Grijpskerk leveren naar ons inzicht geen beroepsgronden op.

7. Maatschappelijke ontwrichting

19. gelet op de maatschappelijke ontwrichting in het komende gasjaar niet méér mag laten winnen dan 3,9 mld m³ bij een jaar met een gemiddeld temperatuurprofiel

20. de effecten van gaswinning op maatschappelijke ontwrichting in overleg met de regio voortdurend moet monitoren

21. maatregelen moet nemen en hiervoor middelen beschikbaar moet stellen om maatschappelijke ontwrichting te verminderen, en die bevorderend zijn voor een ruimhartige, rechtvaardige en snelle schade-afhandeling en versterking, het voorkomen en oplossen van negatieve gezondheidseffecten en sociaal-emotionele effecten, en die bevorderend zijn voor sterke gemeenschappen sociale cohesie

22. de stapeling van coronaproblematiek en de gaswinningsproblematiek moet meewegen in uw besluit

Maatschappelijke ontwrichting door gaswinning is een onderdeel van de afweging van de minister bij het besluit.

De minister komt tegemoet aan de zienswijzen om niet méér gas te winnen dan 3,9 mld m³ bij een jaar met een gemiddeld temperatuurprofiel.

Er is eind 2020 besloten om het onderzoek van het Gronings Perspectief te verlengen. Rijk en regio hebben een periodiek overleg ingericht om de voortgang van de extra financiering in de gezondheidszorg te monitoren. De uitkomsten van het Gronings Perspectief en de extra investeringen in de sociaal-emotionele ondersteuning in de omgeving worden daar besproken. De bestuurlijke afspraken van 6 november 2020 zien voor een deel op het voorkomen van maatschappelijke ontwrichting. Er is afgesproken extra te investeren in sociaal-emotionele ondersteuning om de inzet tot en met 2025 te continueren. Ook de GGD krijgt extra budget van de minister van VWS voor ondersteuning en opleiding van professionals, bijvoorbeeld aardbevingscoaches. De bestuurlijke afspraken worden in 2022 geëvalueerd.

De minister komt tegemoet aan de zienswijzen. Er is geen grond om beroep in te stellen. Tegelijkertijd is de realiteit ook dat inwoners nog altijd maatschappelijke ontwrichting ervaren. Dit blijft een punt van zorg.

8. Grondrechten

23. gelet op de afweging die u heeft gemaakt voor de grondrechten van onze inwoners het winningsniveau voor 2021-2022 niet hoger mag vaststellen dan 3,9 mld m³
24. de oorzaken van grondrechtenschendingen daadwerkelijk moet bestrijden door onder andere uitvoering te geven aan onze punten genoemd in hoofdstuk 4 over versterken en schade

De minister komt tegemoet aan de zienswijzen om niet méér gas te winnen dan 3,9 mld m³ bij een jaar met een gemiddeld temperatuurprofiel.

De minister geeft in de Nota van Antwoord aan dat in het besluit alle relevante elementen zoals de grondrechten uit het EVRM zijn meegewogen en is uiteengezet op welke wijze. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State stelt hoge eisen aan de motivering omdat er mensenrechten in het geding zijn. Uit recente uitspraken (laatste 21 juli 2021) volgt dat in voorgaande besluiten over het winningsniveau aan de motiveringseisen is voldaan. In het besluit voor het gasjaar 2021-2022 is het winningsniveau op dezelfde manier gemotiveerd. Bovendien houdt de minister onverkort vast aan zijn beslissing om de gaswinning vanuit het Groningenveld op zo kort mogelijke termijn volledig te beëindigen en maximaal in te zetten op maatregelen om de omstandigheden en toekomst van bewoners op alle mogelijke manieren te verbeteren.

De minister komt tegemoet aan de zienswijzen en maakt een gemotiveerde afweging van belangen, waaronder grondrechten van inwoners. Er is geen beroepsgrond. Ook hier geldt dat inwoners in de praktijk moeten ervaren dat hun recht wordt gedaan.

9. Monitoring

25. NAM in uw besluit moet verplichten tot monitoring.

In onze zienswijzen hebben we aangegeven dat wij samen met de andere wettelijke adviseurs, het SodM, TNO en Mijnraad, monitoring van de gaswinning en de mogelijke effecten daarvan van zeer groot belang vinden, ook in de toekomst. De daarmee verkregen gegevens zijn een belangrijke input voor de modellentrein en de verbetering van deze afzonderlijke modellen, die door TNO gebruikt worden en nog gaan worden in de nabije toekomst, voor het bepalen van de risico's van de gaswinning. Die risico's moeten wat ons betreft zo minimaal mogelijk zijn.

Ten tijde van de zienswijzen was uiteraard bekend dat de monitoring van de gaswinning via

rechtstreeks werkende regelgeving van het Mijnbouwbesluit en de Mijnbouwregeling, o.a. leidend tot een jaarlijks door SodM goed te keuren meetplan, al decennia plaatsvindt. Maar toch meenden wij daarop nogmaals de aandacht te moeten vestigen door het vragen om een vastlegging in het besluit.

Het SodM heeft op 21 juli 2020 het door NAM in 2020 gepubliceerde rapport, ten behoeve van de monitoring voor een lange termijn monitoringsplan en een uitgebreid monitorings- en surveillanceplan, goedgekeurd. Het SodM stelt dat zij erop zullen toezien dat NAM conform dit plan opereert; dat is ook hun taak en daar vertrouwen wij op.

Wij kunnen ons voorstellen dat met dit plan de monitoring voor nu en in de komende periode vooralsnog goed is ingevuld; actualisatie en wijziging van dat plan kan natuurlijk altijd in de toekomst noodzakelijk blijken. Daarop blijven we alert.

Een verdere vastlegging van de door of namens NAM uit te voeren monitoring zal via de wijziging van de Mijnbouwwet en de Gaswet, de Wet "Wat na Nul", in 2022 plaatsvinden. De Raad van State heeft op 13 oktober jl. haar advies vastgesteld; dit advies zal openbaar worden zodra de minister hierover stukken naar de Kamer stuurt. .

In reactie op de regionale zienswijzen op dit punt geeft de minister van EZK in zijn beantwoording in de Nota van Antwoord aan dat deze monitoring ook naar zijn inzicht van zeer groot belang is en dat dit geregeld is en gaat worden zoals ook hierboven omschreven; een vastlegging in het besluit an sich is daarom naar zijn inzicht ook niet aan de orde. Ons signaal is wel aangekomen. In hoofdstuk 6 van het besluit gaat de minister hier uitgebreid op in.

Deze gedachtegang kunnen wij ondersteunen en leidt niet tot een beroepsgrond. Wij hebben er vertrouwen in dat de monitoring adequaat zal plaatsvinden en zullen dat nauwlettend en kritisch volgen.