

MEMO

Aan: de bestuurders van VOG

Van: kopgroep gaswinning

Datum: 9 oktober 2023

Betreft: Analyse vaststellingsbesluit gasjaar 2023-2024 en advies instellen beroep en verzoeken om voorlopige voorziening

Inleiding

De staatssecretaris heeft op 25 september 2023 het vaststellingsbesluit 2023-2024 bekend gemaakt. Op 22 september 2023 liet hij de Tweede Kamer al weten wat de strekking van het besluit zou zijn en dat hij de Wet beëindiging winning Groningenveld, met daarin 1 oktober 2024 als sluitingsdatum voor het Groningenveld, in september bij de Kamer zou indienen.

Er wordt op grond van het vaststellingsbesluit geen gas meer gewonnen tenzij het KNMI verwacht dat de temperatuur beneden $-6,5^{\circ}\text{C}$ komt. In dat geval kan het Groningenveld op waakvlamniveau worden gebracht zodat het Groningenveld bij een eventuele calamiteit - zoals de uitval van gasopslag Norg - als back-up kan dienen. Het waakvlamniveau is maximaal 0,071 miljard Nm^3 en de back-up is maximaal 1,5 miljard Nm^3 .

We kunnen tot 8 november 2023 beroep instellen bij de Raad van State tegen het vaststellingsbesluit.

In bijlage 1 treft u de analyse van het vaststellingsbesluit aan.

Korte schets van het proces tot nu toe

Gasunie Transport Services (GTS) raamde op 31 januari 2023 dat er 11 productieclusters op waakvlam moeten draaien om in de leveringszekerheid te kunnen voorzien. Hiervoor is 3,2 mld Nm^3 gas nodig.

NAM stelde vervolgens in april op verzoek van de staatssecretaris 3 operationele strategieën op:

- operationele strategie 1: geen gaswinning; alle productieclusters sluiten op 1 oktober 2023;
- operationele strategie 2a: elf productieclusters op waakvlam; winning 3,2 mld Nm^3 ;
- operationele strategie 2b: vijf productieclusters op waakvlam; winning 1,5 mld Nm^3 .

TNO leverde bij elke strategie een Seismische Dreigings- en Risicoanalyse (SDRA).

De wettelijke adviseurs, waaronder de regionale overheden, adviseerden de staatssecretaris op 10 mei 2023.

GTS publiceerde op 26 mei 'de analyse stand van zaken op de gasmarkt en leveringszekerheid in het volgende gasjaar'. Hierin stelt GTS dat het niet nodig is om het gasveld het hele jaar op waakvlam te houden, maar dat de productielocaties alleen in de winter bij zeer koude periodes beschikbaar moeten zijn.

De staatssecretaris stelde op 29 juni het ontwerpbesluit vast waarin hij al rekening hield met de extra analyse van GTS van 26 mei 2023. Naar aanleiding van het ontwerp zijn in juli zienswijzen naar voren gebracht. Nu is het definitieve besluit genomen.

Advies: beroep instellen

Uit de analyse van het vaststellingsbesluit blijkt dat er een beroepsgrond is. Voor de uitgebreide motivering verwijzen wij naar de analyse in bijlage 1.

Samengevat constateren we dat raming (van GTS), operationele strategie (van NAM inclusief SDRA van TNO) en besluit (van de staatssecretaris) niet op elkaar aansluiten terwijl dat wel moet. De staatssecretaris stelt 'de' operationele strategie vast terwijl er drie zijn voorgesteld. Deze drie zijn niet opgesteld op basis van de raming van GTS die de staatssecretaris als uitgangspunt neemt (mei 2023), maar op basis van de oorspronkelijke raming van GTS (januari 2023). Het besluit dat de winningsplicht voor NAM inhoudt, komt niet overeen met de overwegingen van de staatssecretaris waar NAM zich ook aan moet houden. Bepalingen zijn onderling tegenstrijdig. Daarnaast verwerkt de staatssecretaris de resultaten van de SDRA die horen bij operationele strategie 1 (nul gaswinning), maar is deze SDRA niet passend wanneer het Groningenveld toch op waakvlamniveau moet worden gebracht.

Alles met elkaar ontstaat er daardoor onduidelijkheid over de winningsplicht van NAM: wie doet wat wanneer en wat gebeurt er dan precies? En wat geldt bij tegenstrijdigheid?

Het besluit is dus niet overeenkomstig de wettelijke bepalingen genomen, is innerlijk tegenstrijdig en er ontstaat rechtsonzekerheid.

Het besluit moet niet de beste gok zijn, maar zo precies mogelijk aangeven wat de werkwijze voor de vergunninghouder is en wat de gevolgen zijn. Dit maakt het voor inwoners die met de gevolgen van de gaswinning worden geconfronteerd, ook navolgbaar.

Hoe opportuun is het instellen van beroep?

De vraag is echter of het opportuun is om beroep in te stellen en een voorlopige voorziening te vragen. Wat bereiken we daarmee?

Hier spelen de volgende aspecten:

- juridisch is er reden om beroep in te stellen; het besluit is niet deugdelijk;
- een voorlopige voorziening, inhoudende een schorsing van het besluit, betekent effectief dat de winning op nul blijft, ongeacht de temperatuur of calamiteiten;
- of beroep/voorlopige voorziening iets oplevert, is feitelijk afhankelijk van het temperatuurverloop van de komende winter die we nog niet kennen;
 - wanneer het een milde winter wordt (warmer dan $-6,5^{\circ}\text{C}$), levert een beroepsgang niets op: dan wordt er immers op basis van het besluit ook niet gewonnen;
 - wanneer het koud wordt (effectief $-6,5^{\circ}\text{C}$), levert beroep en een voorlopige voorziening wel iets op: dan wordt er niet gewonnen terwijl dat op basis van het besluit wel zou gebeuren;
- beroep instellen kan de indruk wekken dat we ons druk maken om juridische details rond de uitvoering van de gaswinning terwijl de winning nul is;
- geen beroep instellen, terwijl de maatschappelijke organisaties dat bijvoorbeeld wel doen en de beroepszaak winnen, levert echter ook gezichtsverlies op; dan zijn we niet voor de belangen van bewoners opgekomen;
- we verwachten dat NAM ook over de operationele strategie beroep zal instellen, NAM lijkt het besluit onuitvoerbaar te vinden omdat ze geweigerd hebben om mee te werken aan de uitwerking van dit besluit;

- beroep zal inhoudelijk gericht zijn op het verbeteren van het besluit, de staatssecretaris kan dat doen en mogelijk levert die verbetering een hogere gaswinning op waakvlamniveau op omdat in het voorliggende besluit de berekening niet goed gemaakt lijkt;
- inwoners mogen van de overheid verwachten dat zij het uiterste doen om het vaststellingsbesluit zo deugdelijk mogelijk op te stellen. Indien dat niet gebeurt mogen zij er ook vanuit gaan dat hiertegen beroep wordt ingesteld;
- het is maatschappelijk van groot belang dat het vaststellingsbesluit voor inwoners navolgbaar is. Er mag geen licht tussen zitten;
- alhoewel het de intentie is om het Groningenveld op 1 oktober 2024 definitief te sluiten, is dit afhankelijk van verschillende factoren en is dat niet zeker (zie hierna).

Alles overwegende is er grond om beroep in te stellen en is dat ook opportuun als het een koude winter wordt of anderen een beroepszaak op deze grond winnen.

Definitieve sluiting in 2024 nog lang niet zeker - risico's

Het gevaar om toch nog terug te moeten vallen op winning uit het Groningenveld is nog steeds aanwezig omdat de staatssecretaris een aantal risico's neemt.

Hij sluit nu onder voorbehoud het Groningenveld door niet meer te winnen. De vraag is of hij dit volgend jaar door kan vertalen naar een definitieve sluiting. Wij zien de volgende risico's.

- a. Wanneer we een koude winter krijgen moet er meer gas uit de gasopslagen Norg en Grijpskerk komen dan bij een winter met een gemiddelde temperatuur. Wanneer dat gebeurt is er meer gas nodig om de opslagen voor de volgende winter (2024-2025) weer voldoende gevuld te krijgen. Gekeken moet worden waar dit gas vandaan moet komen.
- b. De staatssecretaris gaat ervanuit dat de stikstoffabriek vanaf oktober 2023 goed functioneert en zijn volledige bijdrage levert aan het gasjaar 2023-2024. De fabriek wordt in oktober opgeleverd, dat zegt nog niets over het goed functioneren. Hierin schuilt een risico.
- c. Winning naar nul is mede afhankelijk van de capaciteitsvraag (wat er direct nodig is aan gas). De aanname is dat de gasvraag afneemt door energiebesparing en minder export. Als deze capaciteitsvraag voor het volgend gasjaar echter toeneemt zal deze moeten worden bediend in verband met leveringszekerheid.
- d. Bij een winning van nul is rekening gehouden met een bepaald aanbod van LNG (vloeibaar gas). Als dit aanbod daalt (omdat de vraag naar LNG groot is) moet naar een alternatief worden gekeken in verband met leveringszekerheid.
- e. Onbekend is hoe de geopolitieke situatie in de wereld zich ontwikkelt.

De staatssecretaris geeft in zijn besluit aan dat hij afhankelijk van de bovengenoemde punten in maart/april 2024 de resterende risico's voor de winter 2024-2025 kan inschatten in aanloop naar de sluiting het Groningenveld. Het is dus nog niet gezegd dat het Groningenveld op 1 oktober 2024 definitief sluit.

Het Kabinet zal binnenkort de Wet beëindiging winning Groningenveld bij de Tweede Kamer indienen. Ook hierin schuilt een risico voor de Groningers. Het is aannemelijk dat de huidige Tweede Kamer de wet niet meer gaat behandelen omdat het verkiezingsreces binnenkort begint. Dan volgt er na 22 november een nieuwe Tweede Kamer, en een nieuw kabinet. Voordat de nieuwe Tweede Kamer toe is aan het behandelen van het wetsvoorstel zijn we al dicht bij maart/april 2024 en zal de Tweede Kamer geen beslissingen willen nemen voordat ze van de nieuwe minister/staatssecretaris hebben vernomen hoe het met de leveringszekerheid voor het gasjaar 2024-2025 zit. De verwachting is daarom dat de Wet beëindiging winning Groningenveld niet spoedig wordt behandeld en van kracht zal zijn.

Effect beroep bij de Raad van State

Behandeling van ons beroep bij de Raad van State kan ertoe leiden dat de staatssecretaris verplicht wordt om zijn besluit te verbeteren. Het risico bestaat niet dat door het beroep de winning terugvalt naar het niveau van de waakvlam in het gasjaar 2022-2023. Dit gasjaar is op 30 september 2023 beëindigd en heeft geen rechtskracht meer.

Advies: ook voorlopige voorziening aanvragen

Omdat het gasjaar 2023-2024 per 1 oktober 2023 al van start gegaan is, moet er niet alleen beroep bij de Raad van State worden aangetekend, maar moet parallel bij de voorzieningenrechter een voorlopige voorziening worden aangevraagd waarin we schorsing van het besluit eisen. Als we dit niet doen zal de Raad van State ons beroep pas begin 2024 behandelen. Een voorlopige voorziening wordt getroffen bij een spoedeisend belang. In dit geval is het spoedeisende belang dat er vóór de koudeperiode in de winter duidelijkheid ontstaat over de winningsplicht van NAM. Behandeling en uitspraak zullen snel plaatsvinden.

Schorsing van het besluit houdt in dat het niet uitgevoerd mag worden gedurende de tijd dat het beroep loopt. Dat houdt concreet in dat er geen gas gewonnen mag worden, ook niet bij een koude temperatuur.

Advies: ook een brief naar de staatssecretaris

Naast de beroepsgrond over de operationele strategie en de SDRA bevat het vaststellingsbesluit ook een aantal punten over schade en versterking die op zich niet beroepswaardig zijn maar wel bestuurlijke aandacht vragen. Voorgesteld wordt deze punten over schade en versterking in een regionale brief bij de staatssecretaris voor het voetlicht te brengen.

Tijdpad

Do 5 oktober t/m ma 9 okt 9.00 uur	reactietermijn bestuurlijk trekkers ondergrond
Ma 9 oktober t/m wo 11 okt 11.00 uur	reactietermijn bestuurders VOG
Wo 11 oktober voor 13.00 uur	stukken op ronde naar alle overheden tbv voorbereidingen colleges
Di 17 oktober	besluitvorming in alle colleges/besturen
Wo 18 oktober t/m 6 november	mogelijkheden voor colleges om besluit met raden en Staten te bespreken
Ma 23 t/m vr 27 oktober	herfstvakantie
Di 7 november	deadline indienen beroep bij Raad van State

EZK ambtelijk geïnformeerd

Het ministerie van EZK is ambtelijk door de kopgroep geïnformeerd over de ambtelijke bevindingen en het advies om beroep in te stellen en een brief te schrijven.

Communicatie

Wanneer wordt besloten om beroep in te stellen, moet hier zorgvuldig over worden gecommuniceerd. Daarover volgt verdere advisering.

Eindadvies:

1. Besluiten om beroep in te stellen tegen het vaststellingsbesluit 2023-2024.
2. Besluiten een voorlopige voorziening aan te vragen
3. In een brief aan de staatssecretaris de punten rondom schade en versterking voor het voetlicht brengen.

Bijlage 1 Analyse vaststellingsbesluit 2023-2024

Hierna volgt een analyse op basis van de ingediende zienswijzen.

In de kaders treft u (doorgenummerd) telkens de punten aan die zijn opgenomen in onze zienswijze. Daaronder volgt de analyse van de kopgroep op grond van het vaststellingsbesluit en een conclusie of dit punt wel of niet aanleiding geeft om beroep in te stellen.

1.1 Onduidelijkheid over operationele strategie

- | |
|--|
| 1. Duidelijk zijn over welke operationele strategie wordt vastgesteld. |
|--|

Ontwerpbesluit en zienswijze daarop.

In het ontwerpbesluit stelt de staatssecretaris het volgende vast:

Artikel 1 (vaststelling)

1. *NAM, als houder van de winningsvergunning Groningenveld, voert de winning van het Groningenveld voor het gasjaar 2023-2024 uit overeenkomstig de operationele strategie met inachtneming van het bepaalde in paragraaf 4.5 en paragraaf 4.6 en houdt zich daarbij aan de hiernavolgende regels.*
2. *De operationele strategie, zoals opgenomen in het voorstel van NAM van 14 april 2023, maakt deel uit van dit besluit.*

NAM moet zich op grond van dit ontwerp besluit dus houden aan:

1. De operationele strategie
2. Het bepaalde in paragraaf 4.5 en 4.6
3. De overige regels van het vaststellingsbesluit
4. Waarbij de operationele strategie in het voorstel van 14 april 2023 deel uitmaakt van het besluit.

In onze zienswijze is samengevat naar voren gebracht dat er in opdracht van de staatssecretaris **drie** operationele strategieën zijn opgesteld. Het is dus niet duidelijk wat de staatssecretaris bedoelt met '**de** operationele strategie'. Bovendien is er onduidelijkheid over het waakvlamniveau en de exacte gang van zaken om de clusters tot waakvlam op te schalen.

Nota van Antwoord en definitief besluit

In de Nota van Antwoord reageert de staatssecretaris op onze zienswijze dat er op grond van de Mijnbouwwet geen verplichting bestaat om een van de voorgestelde strategieën vast te stellen; het kan ook om een variant van een voorgestelde strategie gaan.

Verder lezen we in de Nota van Antwoord:

Het naar waakvlamniveau brengen van een productielocatie is deze zomer getest door NAM. Verder zijn de details voor de uitvoering van de operationele strategie in het definitieve vaststellingsbesluit besproken met GTS en SodM. Ondanks verzoeken daartoe heeft NAM geweigerd om deel te nemen aan de verdere uitwerking van de uitvoerbaarheid van de operationele strategie.

In het definitieve besluit is artikel 1 -de vaststelling- ongewijzigd gebleven.

Paragraaf 4.5 en 4.6 van de motivering is wel gewijzigd ten opzichte van het ontwerpbesluit.

Paragraaf 4.5 gaat over de wijze waarop het Groningenveld ingezet wordt. Er zijn vier fasen te onderscheiden:

- Fase 0: de reguliere situatie.
Er vindt geen gaswinning plaats, onderhoud van de productielocaties 'waar redelijkerwijs mogelijk' vindt plaats conform operationele strategie 2a. De staatssecretaris geeft suggesties bij het onderhoud.

- Fase 1: voorbereiding.
Wanneer het KNMI voorspelt dat het binnen veertien dagen $-6,5^{\circ}\text{C}$ of kouder wordt, start NAM de voorbereidende werkzaamheden om het Groningenveld op waakvlam te brengen.¹
Wanneer de weersverwachting binnen veertien dagen hogere temperaturen laat zien dan -3°C eindigt fase 1 en is er weer fase 0.
- Fase 2: productie.
Wanneer de weersverwachting binnen drie dagen $-6,5^{\circ}\text{C}$ of kouder is, geeft het ministerie van EZK NAM het signaal dat de productielocaties naar waakvlamniveau gebracht moeten worden. NAM bepaalt de opstartvolgorde. Het aantal locaties dat gebruikt wordt, is afhankelijk van de laagste temperatuur. NAM moet zich inspannen om de benodigde capaciteit die bij een bepaalde temperatuur hoort, aangegeven in een tabel, te produceren. De productie is een variant op operationele strategie 1 (nul-tenzij).
- Fase 3: sluiten
Wanneer de temperatuur hoger wordt dan $-6,5^{\circ}\text{C}$ en de verwachting is dat het binnen veertien dagen niet $-6,5^{\circ}\text{C}$ of kouder wordt, geeft het ministerie van EZK NAM het signaal dat de locaties moeten worden ingesloten. Fase 0 herleeft weer.

Paragraaf 4.6 gaat over de inzet van het Groningenveld als back-up.

Het Groningenveld heeft al jaren de functie als back-up alhoewel het nog nooit is ingezet. Bij calamiteiten die in het vaststellingsbesluit staan, mag maximaal 1,5 mld Nm³ gewonnen worden bovenop de vastgestelde hoeveelheid gas. In het gasjaar 2023-2024 mag de back-up functie alleen ingezet worden wanneer het Groningenveld op waakvlamniveau is gebracht. Bij fase 2 dus.

Wettelijk kader

In 2018 besloot het kabinet niet alleen dat gaswinning uit het Groningenveld afgebouwd zou worden, maar ook dat tot die tijd (sluiting Groningenveld) het veld alleen voor leveringszekerheid ingezet mocht worden. Dit is ook wettelijk vastgelegd in de zogenaamde 'Wet niet meer dan nodig'. Deze wet wijzigde de Mijnbouwwet en Gaswet zodat voor het Groningenveld bijzondere regels gelden.

Het systeem dat toen werd geïntroduceerd begint met een raming van Gasunie Transport Services waarin wordt aangegeven hoe eerst alle andere bronnen worden ingezet en wat dan nog nodig is aan Groningengas.²

Vervolgens stelt NAM op verzoek van de Minister (lees: staatssecretaris) - met inachtneming van de raming - één of meerder operationele strategieën voor over de inzet van het Groningenveld.³ Een operationele strategie bevat de volgorde van inzet, de verdeling van het volume en de clusters, de rol van gasopslag Norg, de onderhoudswerkzaamheden en de seismische dreigings- en risicoanalyse (SDRA).⁴ De SDRA bevat de gevolgen voor bodembeweging, schade, voldoen aan de veiligheidsnorm ook over een lange periode, maatregelen om bodembeweging en de risico's daarvan te voorkomen of te beperken.⁵

De minister vraagt zijn wettelijk adviseurs om te adviseren over de strategie die hij moet vaststellen en biedt de gelegenheid om zienswijzen in te dienen tegen zijn voorgenomen besluit.⁶

Uiteindelijk stelt de Minister de operationele strategie vast.⁷ NAM is verplicht de winning overeenkomstig die vastgestelde strategie uit te voeren.⁸ 'Deze winningsplicht houdt in dat de vergunninghouder de door de Minister vastgestelde operationele strategie nauwgezet uitvoert'.⁹ Dit geeft zowel NAM als belanghebbenden rechtszekerheid.

¹ Het gaat om de gemiddelde effectieve etmaaltemperatuur.

² Artikel 10 Gaswet.

³ Artikel 52c Mijnbouwwet.

⁴ Artikel 1.3a.1 en 1.3a.2 Mijnbouwregeling.

⁵ Artikel 1.3a.2 Mijnbouwregeling.

⁶ Artikel 52d Mijnbouwwet.

⁷ Artikel 52d Mijnbouwwet.

⁸ Artikel 52f Mijnbouwwet.

⁹ Memorie van Toelichting Wet niet meer dan nodig, Kamerstuk 34957, nr 3.

Het vaststellingsbesluit houdt dus een verplichting in om de geraamde benodigde hoeveelheid gas op een vooraf bepaalde manier te winnen zodat kan worden voorzien in de leveringszekerheid. Raming en strategie zijn aan elkaar verbonden.

In de Mijnbouwwet noch in de toelichting daarop wordt de mogelijkheid van een variant op een strategie geboden. Dat is ook niet logisch omdat de strategie concrete uitspraken moet doen over bijvoorbeeld de verwachte effecten op het aantal aardbevingen. Bovendien is het de vergunninghouder die met de strategie een voorstel doet over hoe het Groningenveld ingezet moet worden: het gaat om het operationele deel van de gaswinning. Waar de staatssecretaris belangen moet afwegen, moet NAM aangeven hoe het de gaswinning operationaliseert. De staatssecretaris kan vooraf vragen om bijvoorbeeld rekening te houden met een bepaalde manier van winnen. Maar uit wet noch toelichting blijkt dat de staatssecretaris vervolgens op een strategie mag variëren.

Analyse

Een besluit moet worden gedragen door de motivering, maar moet zelf volkomen duidelijk maken welk recht na het besluit geldt.¹⁰ In dit geval is het besluit een opdracht aan NAM dat NAM nauwgezet moet volgen. De staatssecretaris moet precies weten welke gevolgen het besluit heeft en de betrokken belangen afwegen.¹¹

Gelet op de betrokken grond- en mensenrechten, gelet op de betrokken belangen en de maatschappelijke impact van gaswinning is het noodzakelijk dat exact duidelijk is wat het recht is/wat de winningsplicht van NAM precies inhoudt in het komende gasjaar.

Gebreken in het besluit

De volgende gebreken worden gezien in het besluit:

- De raming van GTS is op 26 mei 2023 bijgesteld, maar - in strijd met de wet - heeft dat niet geleid tot een gewijzigd verzoek aan NAM om een operationele strategie die aansluit op de raming.
- Het vaststellingsbesluit stelt **de** operationele strategie vast, terwijl er op 14 april 2023 op verzoek van de staatssecretaris **drie strategieën** door NAM zijn voorgesteld.
- Het besluit verwijst voor de inhoudelijke opdracht aan NAM naar de bij het besluit gevoegde motivering terwijl het besluit zelf de precieze opdracht moet bevatten.
- Het besluit verwijst naar de overige regels van het besluit. NAM moet zich dus houden aan het gestelde in motivering in paragraaf 4.5 en 4.6, maar ook aan het gestelde in artikel 2 en artikel 3 van het besluit. Deze bepalingen sluiten echter niet op elkaar aan waardoor de winningsplicht voor NAM onduidelijk is en dit rechtsonzekerheid geeft.
- Op grond van artikel 2 handelt NAM zelfstandig bij bepaalde weersverwachtingen; op grond van paragraaf 4.5 handelt NAM wanneer 'het ministerie' van EZK een signaal geeft. Hoe het ministerie (geen bestuursorgaan, slechts een gebouw) een signaal geeft en wat dat signaal inhoudt, is onduidelijk.
- Op grond van artikel 2, lid 3 moeten 'de productielocaties, bedoeld in artikel 3, naar waakvlamniveau' worden gevoerd. In artikel 3 staan 11 productieclusters genoemd zodat uit deze bepaling volgt dat alle 11 de locaties naar waakvlamniveau moeten. Dit past echter niet bij het maximaal vastgestelde waakvlamniveau van 0,071 mld Nm³ die ook in artikel 2 genoemd wordt en de toelichting op deze berekening.
- Het is onduidelijk op basis van welke operationele strategie de winning feitelijk plaatsvindt. Uit paragraaf 4.5 volgt vrijheid voor NAM mits een bepaalde capaciteit, afhankelijk van de temperatuur, wordt gewonnen. De gevolgen zijn niet inzichtelijk, het is immers niet bekend hoe NAM met de vrijheid omgaat.
- Artikel 3 bepaalt welke productieclusters deel uitmaken van **de** operationele strategie. Ook hier is niet duidelijk om welke strategie het gaat. Qua gaswinning staat in paragraaf 4.5 dat de staatssecretaris een variant op strategie 1 vaststelt (nul gaswinning, dus nul-tenzij), maar de productieclusters maken vanzelfsprekend geen deel van deze strategie uit (want nul gaswinning is nul clusters). Qua clusters gaat het dus om een variant van een andere strategie.

¹⁰ Artikel 1:3 in combinatie met artikel 3:46 Awb.

¹¹ Artikel 3:2, 3:3 Awb in combinatie met artikel 52d Mijnbouwwet.

- Paragraaf 4.5 beschrijft dat er qua onderhoud een variant op strategie 2a wordt beoogd, maar beschrijft dit wel vrijblijvend. Op grond van de Mijnbouwregeling moet NAM in de operationele strategie ook beschrijven hoe het onderhoud plaatsvindt, maar dat wordt in het vaststellingsbesluit nu opgelegd met termen als 'waar redelijkerwijs mogelijk' en 'kan worden gedacht aan'. Dergelijke formuleringen bieden geen duidelijkheid waarop het SodM ook niet kan toezien.
- Paragraaf 4.5 en artikel 2 verschillen op detailniveau. Zo staat in paragraaf 4.5 preciezer aangegeven op welk tijdstip een bepaalde temperatuur verwacht moet worden, artikel 2 niet.
- De bepalingen in het besluit zijn onderling tegenstrijdig en ook strijdig met de overwegingen in de motivering bij het besluit.

Conclusie

De conclusie is dat het besluit geen rechtszekerheid biedt en niet duidelijk maakt wat de winningsplicht van NAM precies inhoudt. In de Nota van Antwoord lezen we dat NAM heeft geweigerd - ondanks verzoeken daartoe - om deel te nemen aan de verdere uitwerking van de uitvoerbaarheid van de operationele strategie. Daarmee staat de uitvoerbaarheid op losse schroeven. Details voor de uitvoering zijn wel besproken met GTS en SodM, maar zij maken de winning niet operationeel.

Er is reden om beroep in te stellen om een deugdelijk besluit te bewerkstelligen.

1.2 Onduidelijkheid over waakvlamniveau

2. Stel Operationele strategie 1 vast;
3. Indien u dat niet doet bepaal dan duidelijk de condities waaronder NAM de productieclusters op het waakvlamniveau moet brengen en definieer wat onder waakvlamniveau wordt verstaan;
4. Motiverer dan ook goed waarom er 11 productieclusters nodig zijn in plaats van 5 bij een temperatuur van -6,5°C.

Voor de analyse wordt naar het voorgaande punt verwezen.

In aanvulling daarop constateren we dat in het besluit nog steeds niet duidelijk is waarom er 11 in plaats van 5 productieclusters nodig zijn. De maximale winning in het gasjaar 2023-2024 is in artikel 3 bepaald op 0,071 mld Nm³. In de motivering op het besluit is toegelicht hoe deze maximale hoeveelheid tot stand is gekomen. Het is een optelsom van verwachte maximale inzet om tot waakvlam te komen plus maximaal verwacht aantal vorstdagen plus een marge voor proefdraaien en wegmengen van gas. Deze optelsom gaat uit van de inzet van vijf productieclusters. In artikel 3 van het besluit worden echter 11 productieclusters beschikbaar gehouden.

Deze discrepantie is reden om beroep in te stellen.

1.3 Onduidelijkheid over consequenties niet-slagen zomertest of niet beschikbaar zijn stikstoffabriek Zuidbroek of wijze van testen

5. Maak in het definitieve vaststellingsbesluit duidelijk welke operationele strategie wordt vastgesteld wanneer de condities (zomertest en stikstoffabriek Zuidbroek) niet gerealiseerd worden.

In paragraaf 4.7 van het vaststellingsbesluit geeft de staatssecretaris aan dat in de zomer het testen van het opstarten van de productielocaties tot waakvlamniveau succesvol getest is.

Verder lezen we in de Nota van Antwoord dat na het positieve testresultaat de details voor de uitvoering van de operationele strategie in het definitieve vaststellingsbesluit besproken zijn met GTS en SodM. Ondanks verzoeken daartoe heeft NAM geweigerd om deel te nemen aan de verdere uitwerking van de uitvoerbaarheid van de operationele strategie.

De staatssecretaris stelt, maar onderbouwt niet met bijvoorbeeld een testrapport, dat de test

inderdaad succesvol is. Door de reactie van NAM kan de betrouwbaarheid of bruikbaarheid van de test betwijfeld worden.

De staatssecretaris geeft zowel in zijn vaststellingsbesluit als in zijn Nota van Antwoord aan dat de tijdige oplevering van de stikstofinstallatie Zuidbroek II een voorwaarde is voor het vaststellingsbesluit. De torens van de fabriek zullen in 3 stappen worden opgeleverd: 2 oktober, 20 oktober en 7 november 2023.

Wanneer de stikstoffabriek in het gasjaar 2023-2024 nog niet goed functioneert zal dit niet meteen tot problemen met leveringszekerheid leiden want de gasopslagen zijn vol genoeg om een koude winter door te komen. Wanneer de stikstoffabriek het nu niet doet is er wel een risico voor het gasjaar 2024-2025 want dan zijn de gasopslagen (te) leeg geproduceerd en kunnen ze niet weer tot het niveau dat Europees is afgesproken worden gevuld. Er is dan een probleem met leveringszekerheid.

Voor het gasjaar 2023-2024 is onzekerheid over het functioneren van de stikstoffabriek geen punt voor beroep. Het kan wel gevolgen hebben voor de behandeling van de Wet beëindiging winning Groningenveld en een eventueel vaststellingsbesluit 2024-2025.

2.1 Seismiciteit in relatie tot prognose.

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">6. Weeg in het vaststellingsbesluit de bovengrens van de onzekerheidsmarge mee en stel operationele strategie 1 vast;7. Geef aan hoe u omgaat met te verwachten seismiciteit als blijkt dat u toch gas moet winnen uit het Groningenveld bij koude omstandigheden of (technische) noodzaak. |
|--|

In de Nota van Antwoord geeft de staatssecretaris aan dat in de afwegingen die gemaakt zijn in dit vaststellingsbesluit, net zoals ieder jaar, een SDRA is gemaakt. Hiermee wordt voor iedere operationele strategie een analyse gemaakt van de gevolgen op gebied van seismiciteit en risico's voor gebouwen in Groningen. SodM adviseert welke modelinstellingen gehanteerd moeten worden. SodM heeft in zijn advies ook de laatste inzichten op gebied van seismiciteit, die volgens hen relevant zijn, meegenomen. Hiermee wordt antwoord gegeven op punt 6 van onze zienswijze.

Punt 7 behandelen we hierna bij 2.4.

2.2 Monitoring na sluiting Groningenveld

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">8. Maak in het vaststellingsbesluit duidelijk dat monitoren los staat van gaswinning. |
|---|

In de Nota van Antwoord geeft de staatssecretaris terecht aan dat monitoring na sluiting niet tot voorliggend vaststellingsbesluit behoort. We zullen als regio het wetsvoorstel 'beëindiging gaswinning Groningen' bestuderen. Hierin moet de monitoring na sluiting goed geregeld zijn. Dit punt vormt geen aanleiding tot beroep.

2.3 Veiligheid industriële installaties

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">9. Actualiseer in het definitieve vaststellingsbesluit uw motivering voor wat betreft industrie. |
|--|

Het Adviescollege Veiligheid Groningen heeft op 18 augustus 2023 een advies uitgebracht over de toepassing van tijdvakken 5 en 6 voor de versterkingsoperatie voor gebouwen en industriële installaties. De beoordeling of gebouwen voldoen aan de veiligheidsnorm vindt plaats op grond van de Nederlandse Praktijkrichtlijn 9998 (NPR). De NPR houdt door middel van tijdvakken rekening met de afbouw van de gaswinning zodat de beoordeling aansluit bij het werkelijke risico. Tijdvak 5 zou op grond van de NPR per 1 oktober 2023 overgaan op tijdvak 6. Het Adviescollege adviseert om voor gebouwen, maar ook voor de industrie tijdvak 5 toe te blijven passen. Dit is niet nodig vanwege het seismisch risico, maar om onnodige verschillen te voorkomen en omdat het beter aansluit bij verwachtingen, bij de uitkomst van de parlementaire enquête en bij de kabinetsreactie daarop. De industrie anticipeert echter op tijdvak 6.

Eventueel kan het Adviescollege een heroverweging maken om voor industrie tijdvak 6 toe te passen per 1 oktober 2024 en tot die tijd maatwerk toepassen. De staatssecretaris schrijft de Tweede Kamer op 27 september 2023 dat hij in gesprek gaat met het Adviescollege over wat onder maatwerk wordt verstaan en dat hij spreekt met toezichthouders, SodM en de stuurgroep industrie over hoe maatwerk

kan worden toegepast.

Voor industrie is de situatie dus dat tijdvak 5 blijft gelden, maar dat maatwerk mogelijk is. Wat maatwerk precies inhoudt en in welke gevallen dat kan worden toegepast, is nog niet duidelijk. In het vaststellingsbesluit heeft de staatssecretaris aangegeven wat de stand van zaken is rond de beoordeling en versterking van industrie. Dat is voor het besluit voldoende en dus geen beroepsgrond. De staatssecretaris ziet zelf ook dat er voor industrie onduidelijkheid ontstaat en onderneemt actie.

2.4 Passende SDRA nodig

10. Laat een SDRA opstellen en uitvoeren die aansluit op het voorgenomen besluit van 0 Nm³ met een opschalingsmogelijkheid.

In de Nota van Antwoord geeft de staatssecretaris aan dat het uitgangspunt is dat er geen gas wordt gewonnen komend gasjaar. De SDRA die bij Operationele Strategie 1 hoort wordt om die reden gehanteerd. Het is op voorhand niet met zekerheid vast te stellen of, en op welke wijze, er toch gas gewonnen moet worden. Mocht het onverhoopt toch nodig zijn om te winnen op minimumflow zal de totale winning relatief klein zijn. SodM heeft over vergelijkbare winningsniveaus geadviseerd dat drukvereffening veroorzaakt door de gaswinning in het verleden de dominante factor is voor de bodembeweging.

Over de mogelijkheid dat de winning incidenteel nog verhoogd kan worden tot maximaal 1,5 miljard Nm³ (back-up functie) geeft hij aan dat, net als in voorgaande jaren niet onderzocht is wat de gevolgen voor de seismiteit zijn van een tijdelijke verhoging. Als reden hiervoor voert hij aan dat het vooraf lastig is in te schatten hoe vaak deze gespecificeerde situaties zullen voorkomen. In voorgaande jaren is het niet nodig geweest om de winning op deze wijze te verhogen. Daarnaast is vooraf niet te zeggen hoeveel aanvullende gaswinning in dat geval nodig is. Mocht dit daadwerkelijk nodig zijn, en die kans is zeer klein, dan kan dan worden bepaald hoe met de extra winning in relatie tot de SDRA wordt omgegaan.

De gebouwen die volgen uit de SDRA behorende bij operationele strategie 1, én de gebouwen die volgen uit de gevoeligheidsanalyse van TNO bij deze strategie, zal de staatssecretaris toevoegen aan het versterkingsprogramma. Operationele strategie 1 gaat uit van het sluiten van de productieclusters en nul gaswinning. De staatssecretaris varieert in zijn besluit echter op drie strategieën. Hij varieert op strategie 1 qua hoogte van de gaswinning (nul-tenzij), op strategie 2a qua onderhoud (horend bij elf productieclusters die hij ook openhoudt) en op 2b qua berekening (bij de berekening gaat hij uit van vijf productieclusters).

Wanneer de winter mild verloopt en het niet nodig is om productieclusters naar waakvlamniveau te brengen, past de SDRA bij operationele strategie 1 (nul winning) bij het besluit. Wanneer het nodig is om het Groningenveld op waakvlamniveau te brengen, past de SDRA bij operationele strategie daar niet bij. Er zijn wel SDRA's opgesteld bij de scenario's dat er wel gaswinning plaatsvindt (met vijf respectievelijk 11 productielocaties), maar de staatssecretaris betreft deze SDRA's niet bij het versterkingsprogramma. Alleen de resultaten van operationele strategie 1 worden verwerkt in het versterkingsprogramma. Omdat alle productieclusters beschikbaar blijven voor het waakvlamniveau is het logisch om óók de resultaten van de SDRA bij operationele strategie 2a (elf productieclusters op waakvlam) te verwerken in het versterkingsprogramma. Dit is een punt dat beroepswaardig is.

2.5 Zorg voor één set modelinstellingen

11. Zorg dat de modelinstellingen zoals geadviseerd door TNO worden gereviewd en toegevoegd aan het basismodel van de SDRA zodat er in het vervolg geen verschil in uitkomst meer is

De staatssecretaris zet in het definitieve besluit niet de stap naar één set modelinstellingen. Hij volgt de modelinstellingen van SodM en 'accepteert' dat TNO weer met een de eigen gevoeligheidsanalyse komt. De gebouwen die uit de gevoeligheidsanalyse als onveilig naar voren komen voegt de staatssecretaris wel toe aan het versterkingsprogramma. Dit is geen punt om beroep tegen in te stellen.

2.6 Voeg gebouwen toe aan het versterkingsprogramma

12. Zorg ervoor dat de gebouwen die uit de SDRA behorende bij het vaststellingsbesluit komen voortvarend worden toegevoegd aan het versterkingsprogramma, niet via het LOOV-programma.
13. Kom uw toezeggingen na en voeg de gebouwen die voort zijn gekomen uit SDRA's van voorgaande jaren (inclusief die van gasjaar 2022-2023) ook daadwerkelijk toe aan het versterkingsprogramma, niet via het LOOV-programma.

De staatssecretaris geeft alleen in de toelichting op het vaststellingsbesluit aan dat hij het advies van de Groninger overheden overneemt om de adressen uit de gevoeligheidsanalyse van TNO volgens de regulier procedure in de werkvoorraad van de NCG op te nemen. In de toelichting benoemt hij niet dat hij ook de adressen die uit de SDRA 2023 rollen aan het versterkingsprogramma toevoegt. Hiermee zijn 8 adressen niet in beeld in het besluit zelf. In de publiekssamenvatting schrijft hij echter dat hij de adressen die uit de SDRA (8) en gevoeligheidsanalyse (22) rollen aan de werkvoorraad van de NCG toevoegt.

Dit is een onzorgvuldigheid van de staatssecretaris waar we hem als regio in een brief op moeten attenderen. Dit vormt geen aanleiding om beroep in te stellen, maar is wel reden om hem er bestuurlijk op te wijzen dat alle adressen die uit de SDRA en gevoeligheidsanalyse rollen aan het reguliere versterkingsprogramma toegevoegd moeten worden.

In het vaststellingsbesluit komt de staatssecretaris niet terug op de oproep van de regio om de toezegging na te komen om de adressen van voorgaande SDRA's nu ook daadwerkelijk toe te voegen aan de versterkingsopgave. Ondertussen hebben we opgemerkt dat de adressen uit de voorgaande SDRA's zijn toegevoegd.

Geadviseerd wordt om de punten die betrekking hebben op versterking in een brief bij de staatssecretaris onder de aandacht te brengen.

2.7 Versterkingsprogramma nog niet volledig

14. Verbind concrete acties aan de uitkomsten van het onderzoek van het ACVG naar de veiligheid buiten de scope en betrek deze acties in uw vaststellingsbesluit;
15. Houdt rekening met een grotere versterkingsopgave en een langere doorlooptijd.

ACVG

Het ACVG concludeert in het rapport van maart 2023 dat er momenteel een risico is dat er gebouwen zijn die niet voldoen aan de veiligheidsnorm en nog niet binnen de scope van de versterkingsopgave zitten. Het ACVG doet een tweeledige aanbeveling om het door hun vastgestelde risico weg te nemen. Enerzijds adviseert het om de bestaande identificatieprocessen te verbeteren bij AOS- en LOOV-meldingen en bij signalering van constructieve schade bij schademeldingen. Hier gaat de staatssecretaris op in in het besluit en de Nota van Antwoord.

Anderzijds adviseert het ACVG ook voor een actieve screening en een diverse taskforce die dit uitvoert. Het is onduidelijk in het vaststellingsbesluit hoe wordt omgegaan met dit advies en of er stappen zijn gezet om dit te implementeren. De taskforce zou ook op basis van hun ervaringen de zoekrichting kunnen specificeren of uitbreiden, afhankelijk van wat ze aantreffen. Om ervoor te zorgen dat Groningers veilig kunnen wonen is het essentieel dat we weten welke woningen onveilig zijn, en dus versterkt dienen te worden. Als er twijfels zijn over de volledigheid van de scope is dit een ernstige zaak en is er een kennishiaat dat zo snel mogelijk gevuld dient te worden. Daarom is het van belang om te weten hoe is omgegaan met de aanbevelingen van het ACVG en waarom er naar ons weten nooit een diverse taskforce is opgericht om zich te storten op dit probleem. De stelling van de staatssecretaris dat het IMG en de NCG de aanbevelingen van het ACVG opvolgen is onvoldoende. Er zijn geen aanwijzingen dat de uitvoeringsinstanties op dit moment de aanbevelingen concreet uitwerken.

De staatssecretaris moet in zijn besluit rekening houden met de omvang en de voortgang van de

versterking. Dat doet de staatssecretaris niet door niet concreet te maken welke invloed het ACVG-advies heeft op de opvang en de voortgang.

Langere doorlooptijd versterking

De staatssecretaris schrijft in zijn besluit dat NCG in 2022 haar productiedoelstellingen heeft gehaald. Dit is niet het beeld dat de gemeenten hierbij hebben. Met name op het gebied van de uitvoering loopt het nog steeds stroef. Zo worden adressen die in 2022 zouden worden uitgevoerd, niet uitgevoerd omdat er nog geen versterkingsadviezen beschikbaar zijn. Een groot deel van de uitvoeringscapaciteit van NCG gaat in 2023 op aan adressen die eigenlijk in 2022 al uitgevoerd zouden moeten zijn.

De staatssecretaris schrijft dat NCG verwacht de laatste beoordelingen af te ronden in 2023 en slechts enkele adressen pas in 2024 uitsluitend zullen krijgen. Wij weten inmiddels dat NCG dat niet gaat halen. Dit is in verschillende Lokale Stuurgroepen door NCG in meer of minder duidelijke bewoording aangegeven. Met name de beoordeling vanuit de Praktijkaanpak 2.0 loopt achter met de planning. NCG gaat nu uit van het tweede kwartaal van 2024.

De staatssecretaris gaat uit van een opschaling van de versterking in de komende periode. Ook hiervoor zien wij geen aanwijzingen in de praktijk.

Het aantal adressen dat voldoet aan de veiligheidsnorm is slechts 33,4 % van het aantal adressen in de versterking, gelet op de voortgangsrapportage van mei 2023 van NCG. Volgens de planning levert het NCG dit kalenderjaar 1.100 versterkte woningen op. De opleverdatum van een deel van de adressen uit de eerste twee kwartalen van 2023 zijn doorgeschoven naar kwartaal 3 en/of 4 van 2023. Tot en met mei 2023 zijn er van de geplande 1.100 versterkte woningen slechts 234 adressen versterkt. Dit is net iets meer dan 1/5^e deel in de eerste vijf maanden van 2023. Hierdoor lijkt het onaannemelijk dat vanaf 2024 jaarlijks tussen de 2.500 en 3.000 woningen versterkt kunnen worden opgeleverd.

Daarom is het van belang dat de NCG beschikt over de (financiële) ruimte, capaciteit en tijd om de versterking structureel goed uit te voeren. Het afgeven van een juiste verwachting wanneer de versterkingsopgave is afgerond of wanneer zichtbare tussentijdse stappen, zoals de beoordeling, is afgerond, is het minste dat aan de Groningers in het aardbevingsgebied gegeven kan worden. Het vertrouwen in de overheid is laag en onnodige vertraging, mede door het doorschuiven van adressen vergroot dit.

Bovenstaande punten vormen geen aanleiding om beroep in te stellen. Het zijn wel punten die in een brief bestuurlijk met de staatssecretaris gedeeld moeten worden.

2.7 Volwaardige beoordeling voor onveilige gebouwen

16. Geef in uw vaststellingsbesluit aan dat alle adressen die voortkomen uit een SDRA een volwaardige beoordeling krijgen.
--

De staatssecretaris geeft in zijn Nota van Antwoord aan dat hij de NCG heeft verzocht om de adressen die voortkomen uit de SDRA en de gevoeligheidsanalyse op reguliere wijze op te nemen in de versterkingsopgave. Hiermee komt hij tegemoet aan onze oproep in de zienswijze met dien verstande dat het om operationele strategie 1 gaat (zie 2.4).

2.8 Gebouwen buiten de scope moeten gegarandeerd veilig zijn

17. Garandeer dat gebouwen die niet in het versterkingsprogramma zijn of worden opgenomen voldoen aan de veiligheidsnorm
--

In onze zienswijzen gaven we aan dat de totstandkoming van het versterkingsprogramma is gebaseerd op wetenschappelijke inzichten en modellen. Bewoners moeten de garantie krijgen dat hun huis voldoet aan de veiligheidsnorm.

De staatssecretaris geeft aan dat hij om deze reden het ACVG om advies heeft gevraagd en dat het op basis daarvan voldoende aannemelijk is, mits de aanbevelingen van het advies zijn opgevolgd, dat

gebouwen buiten de huidige scope aan de norm voldoen. Het is niet mogelijk om op adresniveau een veiligheidsgarantie te geven zonder individuele veiligheidsbeoordeling.

Die laatste constatering is precies de reden dat we dit punt naar voren hebben gebracht in de zienswijzen. Garantie ontstaat niet op basis van wetenschappelijke aannames, maar door individuele beoordeling. Bewoners hebben er wat ons betreft recht op om te weten of hun huis aan de veiligheidsnorm voldoet.

Dit is geen grond voor beroep, maar wel reden om bij de staatssecretaris onder de aandacht te brengen.

2.9 Uitvoering versterking moet reëel zijn

18. Geef de NCG de opdracht een planning voor het vervolg van de versterking op te stellen die gebaseerd is op realisme zonder onhaalbare deadlines;
19. Bied tegelijkertijd de NCG alle mogelijkheden om de capaciteit voor beoordelen en versterken zoveel mogelijk te vergroten;
20. Werk de voorgestelde maatregelen in Nij Begun goed en ruimhartig uit en voer deze uit en perk ze niet in door rigide vast te houden aan de deadline van 2028.

De afronding van de versterking in 2028 blijft in beeld volgens de staatssecretaris. Wij betwijfelen dit en zien dat er door NCG nu keuzes worden gemaakt om deze einddatum alsnog te behalen. Deze keuzes gaan uit van een technische benadering van de versterking, zonder rekening te houden met de maatschappelijke en sociale kant ervan. Deze keuzes zijn in het nadeel zijn van bewoners en sluiten niet aan op de adviezen die vanuit het rapport 'Groningers boven Gas' zijn gekomen.

In de Nota van Antwoord schrijft de staatssecretaris dat de uitvoeringsaanpak van NCG zich kenmerkt door nadrukkelijk naast de bewoners te staan en gebiedsgericht te werk te gaan. Dit gaat uit van één plan dat zich primair richt op veiligheid, versterking en leefbaarheid.

Tegelijkertijd schrijft de staatssecretaris in de tekst van het besluit dat binnen de randvoorwaarden van veiligheid een koppeling mogelijk is van versterking aan andere ruimtelijke ontwikkelingen. Er staat ook dat prioriteit wordt gegeven aan gebouwen die volgens de HRA/SDRA niet voldoen aan de veiligheidsnorm. Dat klinkt toch iets minder integraal en gebiedsgericht dan de tekst uit de Nota van Antwoord.

We begrijpen het belang van een einddatum en een snelle afronding van de versterkingsoperatie. Als regio doen we ons best om snelheid hoog te houden. We zien op meerdere vlakken in de versterking en ook in de maatregelen in Nij Begun dat snelheid en zorgvuldigheid op gespannen voet met elkaar staan. Snelheid is belangrijk, maar dat mag niet ten koste gaan van de inwoners en/of de sociaal-maatschappelijke situatie van inwoners en het gebied.

Dit zijn punten die geen aanleiding geven tot het instellen van beroep, maar wel bestuurlijk als signaal vanuit de regio aan de staatssecretaris moeten worden gegeven.

3.1 Schade

21. Geef het IMG voldoende wettelijke regelruimte en financiën om schade rechtvaardig en ruimhartig te vergoeden ook buiten de aansprakelijkheid van NAM;
22. Geef het IMG de mogelijkheid om ook bij complexe en/of meervoudige schade een eenvoudige behandeling van de schademelding aan te bieden waarbij niet elke schade bediscussieerd wordt;
23. Realiseer duurzaam herstel door onder meer funderingen van gebouwen te herstellen bij schadeafhandeling en versterking;
24. Draag zorg voor de realisatie van één loket voor mijnbouwschade in Groningen waarbij het wettelijk bewijsvermoeden wordt toegepast voor gebieden waar sprake is van (gestapelde) mijnbouwactiviteiten.

TNO heeft een prognose gemaakt van het aantal gebouwen dat de schadetoestanden 'verwaarloosbare tot lichte schade', 'gematigde schade' en 'aanzienlijke tot zware schade' overschrijdt. Hierbij zijn scenario 1, 2a en 2b meegenomen. Zolang de gaswinning nul blijft, is de prognose van scenario 1 voldoende. Ontstaat echter de situatie dat het Groningenveld op waakvlamniveau gebracht moet worden, dan zijn de gevolgen strikt formeel niet volgens de Mijnbouwwet in beeld gebracht.

De staatssecretaris weegt in zijn besluit af dat achter de cijfers een groot menselijk verdriet schuilgaat. Daarom brengt hij de gaswinning terug naar nul en neemt andere schademaatregelen. Op die maatregelen zijn we in onze zienswijzen ingegaan. We vinden het bijvoorbeeld nog te veel getuigen van systeemdenken, we missen eenvoudige en logische oplossingen, één loket en betrokkenheid bij de uitwerking van de kabinetsmaatregelen. We zien zelfs een uitholling van het wettelijk bewijsvermoeden bij de maatregel om tot € 60.000,-- niet te zoeken naar causaal verband.

In de Nota van Antwoord erkent de staatssecretaris dat er juridisch sprake is van een uitholling van het wettelijk bewijsvermoeden, maar dat we moeten kijken wat het onder aan de streep oplevert. Dit is geen geruststellende gedachte. Ook wij willen dat bewoners onder aan de streep de juiste oplossingen krijgen, maar een uitholling van het wettelijk bewijsvermoeden is natuurlijk niet wat we willen.

Wat betreft de opmerking dat er sprake is van systeemdenken, verwijst de staatssecretaris naar het advies van de parlementaire enquêtecommissie om geen grote systeemwijziging meer door te voeren. Waarmee de staatssecretaris de bijzondere suggestie doet om systeemdenken in stand te houden omdat een wijziging daarvan een grote systeemwijziging inhoudt.

De staatssecretaris vindt ook dat hij de regio heeft betrokken bij de totstandkoming van het beleid door in de aanloop van de kabinetsreactie met iedere partner in gesprek te gaan. In de vervolgfase van de uitwerking krijgen de partners zeker de gelegenheid hierover in gesprek te gaan. Een gesprek is niet hetzelfde als een gelijkwaardig gesprek met invloed op een moment en op een manier dat het beleid mede vormgegeven kan worden. Dit blijft een punt van aandacht en heeft het VOG ook onder de aandacht van de Tweede Kamer gebracht in de brief van 28 september 2023.

De staatssecretaris gaat op een aantal onderdelen uit de zienswijzen ver in, maar onze zorgen over gebrek aan eenvoud, logische oplossingen en één loket blijven bestaan.

De conclusie is dat we op over onze zienswijzen van mening verschillen met de staatssecretaris. Het is belangrijk om onze punten bij de staatssecretaris onder de aandacht te brengen. Dit is echter niet een beroepsgrond, maar moet in een brief aan de staatssecretaris gebeuren.

4.1 Maatschappelijke ontwrichting door bodembeweging

25. Geef in het vaststellingsbesluit duidelijk aan welke operationele strategie u vaststelt;
26. Geef omwonenden van de gasopslagen Norg en Grijskerk perspectief op het sluiten van de gasopslagen;
27. Werk samen met de regio aan de voorgenomen inspanning om de negatieve (mentale) impact te verminderen, en het welzijn en het economisch perspectief van de regio te versterken;
28. Laat de wet die de sluiting van het Groningenveld vastlegt zo snel mogelijk het wetgevingsproces doorlopen en in werking treden.

- In ons advies en de zienswijze op het ontwerp vaststellingsbesluit adviseerden wij de staatssecretaris met de gaswinning te stoppen. Ondanks de voorwaardelijke sluiting van het veld zien wij de inspanningen van de staatssecretaris om ook definitieve sluiting van het Groningenveld te realiseren. Definitieve sluiting van het Groningenveld is een belangrijke zekerheid voor onze inwoners en een basis voor herstel van vertrouwen. In het vaststellingsbesluit schrijft de staatssecretaris (pag 5) dat met het vaststellingsbesluit een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer wordt ingediend die ziet op sluiting van het Groningenveld per 1 oktober 2024.
- In het vaststellingsbesluit betitelt de staatssecretaris de gezondheidseffecten, de mentale en sociale effecten van de gaswinning, als ernstig. Ook geeft hij aan dat beëindiging van de oorzaak, de gaswinning, de belangrijkste maatregel is om gezondheidsrisico's te beperken. Tegelijkertijd benoemt hij dat de problemen van onze inwoners op het gebied van de schadeafhandeling,

versterking, de (mentale) gezondheid en de ervaren veiligheid hiermee nog niet opgelost zijn. Aardbevingen blijven nog jarenlang doorgaan en onze inwoners hebben nog jarenlang te maken met (nieuwe) schades, versterking van hun huis en de (mogelijk) negatieve impact op hun gezondheid. Erkenning van deze negatieve effecten en langdurige commitment om de negatieve (mentale) impact van de gaswinnings- en aardbevingsproblematiek op de gedupeerden weg te nemen, zijn belangrijke voorwaarden voor herstel van vertrouwen. De staatssecretaris neemt ons advies over dat het Kabinet zich langjarig committeert op welzijn en sociaal herstel en hiervoor extra financiële middelen beschikbaar stelt voor gemeenten via Nij Begun. Dit doet recht aan de adviezen van onder andere de Parlementaire Enquête Commissie, Gronings Perspectief, de Nationale Ombudsman en de Kinderombudsman.

- De voornemens in de kabinetsreactie Nij Begun vragen nog wel om een nadere uitwerking. Inwoners willen voornemens uitgevoerd zien. Inwoners hebben behoefte aan een overheid die resultaten levert. Ook dit is een belangrijke voorwaarde voor herstel van vertrouwen. Daarnaast is voor herstel en echt perspectief voor onze inwoners een nieuwe toekomst nodig op het gebied van wonen, gezondheid, leefbaarheid, onderwijs, werk en infrastructuur. Op die gebieden staat Groningen nog maar aan het begin.
- Als regio willen we betrokken worden bij het uitwerken van de maatregelen uit Nij Begun. De staatssecretaris verwijst in het vaststellingsbesluit meermalen naar de 50 maatregelen uit Nij Begun en geeft aan dat het merendeel in 2023 zal worden uitgewerkt en ingevoerd. Hij verzuimt hierbij te zeggen dat hij dat in samenwerking met de regio en de maatschappelijke organisaties zal doen. Het is daarom goed dat het VOG op 28 september 2023 in een brief aan de Tweede Kamer de noodzaak heeft benadrukt dat samenwerking bij de maatregelen een must is.
- In het vaststellingsbesluit geeft de staatssecretaris aan dat het onderzoeken van de Rijksuniversiteit Groningen (Gronings Perspectief) tot en met 2026 wordt voortgezet. Hiermee worden de gezondheidsrisico's van de gaswinning consequent gemonitord. Hiermee komt de staatssecretaris tegemoet aan onze inzet.
- In de nota van antwoord gaat de staatssecretaris in op onze oproep om inwoners van Grijpskerk en Norg perspectief op sluiting van de gasopslagen te geven. Hij geeft aan dat dit ook de insteek van het ministerie van EZK is. Onder andere hierover gaat EZK in gesprek met belanghebbenden rondom beide gasopslagen aan de omgevingstafels Norg en Grijpskerk. Ook is er recent een Kamerbrief verschenen waarin er meer naar de lange termijn van de gasopslagen gekeken wordt.

Samengevat kunnen we constateren dat de staatssecretaris in zijn besluit de maatschappelijke gevolgen van de gaswinning meeweegt, en zich langjarig wil committeren op welzijn en sociaal herstel en hiervoor extra financiële middelen beschikbaar stelt. Er is geen aanleiding om vanwege het ontbreken van deze afweging de maatschappelijke ontwrichting aan te grijpen als reden om beroep in te stellen.

4.2 Maatschappelijke ontwrichting door afsluiting eindafnemers

29. Inventariseer voor de definitieve sluiting van het Groningenveld alternatieven om risico's op te kunnen vangen van onderbrekingen van de beschikbaarheid van hoogcalorisch gas, zodat u niet terug hoeft te vallen op het Groningenveld.

In nota van antwoord verwijst de staatssecretaris naar het aanvullende advies van GTS van 26 mei 2023 waarin vier alternatieve maatregelen staan om capaciteitstekorten op te vangen. Omdat deze maatregelen alle vier hun eigen beperkingen hebben heeft de staatssecretaris dit meegewogen in het besluit om het Groningenveld nog één jaar beschikbaar te houden. Dit is niet wat de regio met haar punt in de zienswijze beoogde.

Wat de regio met dit punt beoogde is verwoord in de paragraaf '*definitieve sluiting nog lang niet zeker - risico's*' van het memo van de kopgroep bij deze analyse.

De risico's die de kopgroep ziet geven geen aanleiding om beroep in te stellen tegen het besluit 2023-2024.