

Samen staan we sterker!



AANGETEKEND

Bureau Energieprojecten
Inspraakpunt Gaswinning Groningen
Postbus 248
2250 AE Voorschoten

Groningen, 4 oktober 2018

Betreft: zienswijze ontwerp-instemmingsbesluit Gaswinning Groningen

Geachte heer, mevrouw,

Hartelijk dank voor de gelegenheid die u ons biedt om te reageren op het ontwerp-instemmingsbesluit Gaswinning Groningen (hierna: ontwerp-instemmingsbesluit). Wij, Stichting Groninger Gasberaad, maken hier graag gebruik van.

Wij zijn erg blij dat de minister van Economische Zaken en Klimaat (hierna: de minister) nu (eindelijk) tot de conclusie is gekomen dat de gaswinning uit het Groningenveld onaanvaardbare risico's oplevert voor de veiligheid van de mensen in het gebied en leidt tot voortdurende en onaanvaardbare schade aan gebouwen en infrastructuur. Wij zijn zeer verheugd met het kabinetsvoornemen om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk naar nul af te bouwen en geheel te staken. Het kabinet verwacht dat de gaswinning in 2022 al kan dalen tot onder de 12 miljard Nm³ en dat vanaf 2030 de gaswinning geheel beëindigd zou kunnen worden. Wij hopen van harte dat deze verwachting waar gemaakt wordt.

Wij hebben in het Groningenveld echter al sinds 1963 te maken met gaswinning. En sinds 1976 met aardbevingen. En met mededelingen, toezeggingen en beloftes van de NAM en de overheid die later niet bleken te kloppen, niet werden waar gemaakt en niet werden nagekomen. Schade, veroorzaakt door de bodembeweging, die door NAM en overheid niet of slechts gedeeltelijk werd vergoed. Kortom: wij hebben al tientallen jaren te maken met een bedrijf en een overheid die voortdurend weglopen voor hun verantwoordelijkheid. En die er vaak mee wegekomen omdat de overheid en de NAM over alle deskundigheid beschikken en alle tijd hebben, de bewoners van het gebied niet.

Sinds de aardbeving van Loppersum/Huizinge op 16 augustus 2012, met een kracht van 3.7 op de schaal van Richter en de moeizame afwikkeling van de schade is het vertrouwen in de overheid en de NAM naar een dieptepunt gezakt. Bovendien hebben deze aardbeving en het bericht van Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) van 22 januari 2013 (op basis van het rapport *'Reassessment of the probability of higher magnitude earthquakes in the Groningen gas field Including a position statement by KNMI by Mevr. Dr. A.G. Muntendam-Bos and Dr. J.A. de Waal, 16 January 2013, State Supervision of Mines'*) duidelijk gemaakt dat ook veel zwaardere aardbevingen, tot 5 op de schaal van Richter, tot de mogelijkheden behoren. Daarmee is niet alleen nog meer schade te verwachten, dit vormt een rechtstreekse bedreiging voor de veiligheid van de bewoners van het gebied.

SodM adviseerde in 2013 om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk zo sterk mogelijk te beperken, ten minste tot onder de 12 miljard m³, om het aardbevingsrisico terug te dringen. De NAM voerde ondertussen, blijkbaar met instemming van het kabinet, de gasproductie nog verder op. Weliswaar is sindsdien de gasproductie weer fors gedaald, maar het vertrouwen van de Groningers in de regering en de NAM is weg. En de aardbeving van Zeerijp van 8 januari 2018, met een kracht van 3.4 op de schaal van Richter, heeft duidelijk gemaakt dat, ondanks het beperken van de gasproductie uit het Groningenveld en het staken van de productie uit het Loppersum-cluster, de dreiging van zware aardbevingen nog volop aanwezig is.

Er zijn bij de voortdurende bevingen tot nu toe gelukkig geen slachtoffers gevallen. Maar er zijn sinds augustus 2012 meer dan 100.000 schademeldingen gedaan, nog altijd zijn er ruim 16.000 schademeldingen per jaar. En het gevoel van onveiligheid trekt een zware wissel op de gezondheid van de bevolking in het gebied.

In een poging het vertrouwen te herstellen hebt u onder meer een Nationaal Coördinator Groningen (NCG) aangesteld. Maar regering en NAM bleven aan het stuur. Uiteindelijk had zelfs NCG de heer Alders geen vertrouwen meer in het beleid en hij vertrok.

Wij zijn dan ook erg verheugd dat de minister nu tot de conclusie is gekomen dat het zo niet verder kan. Dat de minister aankondigt dat de gasproductie uit het Groningenveld nu zo snel mogelijk tot nul zal worden afgebouwd. En dat de minister aangeeft dat de NAM geen rol meer zal spelen in de schade afhandeling. Maar gezien alle eerdere, niet waar gemaakte, berichten en toezeggingen hebben wij het ontwerp-instemmingsbesluit met gepast wantrouwen bekeken. Wij willen nu, ruim 6 jaar na Loppersum 2012, eindelijk concrete resultaten zien. Die op korte termijn zorgen voor minder bevingen, veiligheid en een sterke afname van de jaarlijkse schade.

In de hoofdstukken 1 – 7 van het ontwerp-instemmingsbesluit gaswinning Groningen staan allerlei goede voornemens: de gaswinning uit het Groningenveld zal zo snel mogelijk naar nul worden afgebouwd, de versterkingsoperatie zal binnen een door het bestuur vast te stellen termijn worden uitgevoerd, er zal gezorgd worden dat het getroffen gebied weer economisch perspectief krijgt. Maar harde toezeggingen worden niet gedaan. Winst van het huidige ontwerp-instemmingsbesluit is wel dat de minister erkent dat de winning van gas uit het Groningenveld zo snel mogelijk moet worden gestaakt omdat de gevolgen van de gaswinning (aardbevingen, onveiligheid, schade) maatschappelijk onaanvaardbaar zijn. Deze erkenning wordt echter niet vertaald in concrete besluiten.

Het eigenlijke besluit staat in hoofdstuk 8. En dat heeft slechts betrekking op gasjaar 2018-2019, er staan geen afspraken in over de periode daarna. En het heeft slechts betrekking op de afspraken tussen de NAM en de Rijksoverheid. Afspraken over versterking van woningen staan er dus niet in. De toekomstvisie uit de hoofdstukken 1 – 7 is dan ook niet concreet vertaald in het besluit in hoofdstuk 8.

Daarmee blijft voor ons de vraag hoeveel vertrouwen wij mogen hebben in de vergaande plannen die de minister heeft gepresenteerd om de gaswinning af te bouwen. In Groningen, ook bij ons, overheerst, gezien alle niet nagekomen toezeggingen uit het verleden, het gevoel: eerst zien, dan geloven.

In deze brief beperken wij ons verder tot een reactie op het eigenlijke ontwerpbesluit van de minister, hoofdstuk 8 van het ontwerp-instemmingsbesluit en op de daarmee samenhangende wijziging van de Gaswet en de Mijnbouwwet. In een bijlage bij deze brief reageren wij op de overige hoofdstukken. Tevens hebben wij met instemming kennisgenomen van de zienswijze van de provincie Groningen. Ook deze hebben wij als bijlage hierbij gevoegd. Wij verzoeken u de inhoud van beide bijlagen als hier herhaald en ingelast te beschouwen.

1. Besluit, hoofdstuk 8

Artikel 1

Boven hoofdstuk 1 van het ter inzage gelegde besluit staat als titel: Ontwerp-instemmingsbesluit Groningen gasveld 2018-2019. Hieruit maken wij op dat dit besluit uitsluitend betrekking heeft op het gasjaar 2018-2019, dus de periode van 1 oktober 2018 tot en met 30 september 2019. Uit het 'besluit' in hoofdstuk 8 blijkt dit echter niet. In artikel 1 stemt de minister, onder het stellen van voorschriften en beperkingen, in met het door de NAM ingediende winningsplan. Het indertijd door de NAM ingediende winningsplan had betrekking op een veel langere periode dan alleen het gasjaar 2018-2019. Wij dringen er, voor alle duidelijkheid, op aan dat in artikel 1 uitdrukkelijk wordt gemeld dat dit besluit (en alle volgende artikelen) alleen betrekking heeft op het gasjaar 2018-2019.

Tekstvoorstel:

'Artikel 1 (instemming)

Het door de Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. (hierna: NAM) op 1 april 2016 ingediende winningsplan Groningen gasveld 2016, zoals aangepast per brief van 14 april 2016 en aangevuld bij brieven van 15 juni 2018 en 2 juli 2018, verkrijgt – voor zover het betreft het gasjaar 2018 – 2019, met inachtneming van de hierna genoemde voorschriften en beperkingen – de instemming, bedoeld in artikel 34, derde lid, van de Mijnbouwwet.'

Artikel 2 (totale gasproductie)

'1. NAM wint de hoeveelheid gas uit het Groningenveld die nodig is voor de leveringszekerheid. Dit betekent voor het gasjaar 2018-2019 een gasproductie van 19,4 miljard Nm³ bij een jaar met een gemiddeld temperatuurprofiel uitgaande van een gecombineerde stikstofinzet van de mengstations van GTS van 92,5%.'

In de eerste zin van lid 1 legt de minister de NAM dwingend op om altijd voldoende gas te winnen uit het Groningenveld om aan de vraag naar laagcalorisch gas te voldoen. Ook als dat betekent dat er (veel) meer gas uit het Groningenveld moet worden gewonnen dan in voorgaande jaren.

In de vorige (door de Afdeling bestuursrechtspraak vernietigde) instemmingsbesluiten werd, bindend, een maximaal te winnen hoeveelheid gas uit het Groningenveld vastgelegd in een jaar met gemiddeld temperatuurverloop. En werd vervolgens, bindend, geregeld hoeveel meer er mocht worden gewonnen onder bepaalde omstandigheden, bij voorbeeld in een jaar dat kouder is dan gemiddeld. Met zin 1 van artikel 2 verlaat de minister dit systeem: niet langer de minister of de NAM of de temperatuur bepaalt de hoeveelheid gewonnen gas uit het Groningenveld, maar de vraag: er moet altijd worden voldaan aan de leveringszekerheid. De minister stelt hier (weer) de leveringszekerheid boven de veiligheid.

In de tweede zin spreekt de minister de verwachting uit dat die gasproductie 19,4 miljard Nm³ zal zijn bij een gemiddeld temperatuurprofiel in gasjaar 2018-2019. Het gaat hier niet om een maximaal te winnen hoeveelheid, de minister stelt hier geen bovengrens.

Bovendien gaat de minister uit van een gecombineerde stikstofinzet van de mengstations van GTS van 92,5%. GTS geeft nu al aan dat 92,5% stikstofinzet niet haalbaar is. De productie in gasjaar 2018-2019 zal (als het een jaar is met een gemiddeld temperatuurprofiel) bij een stikstofinzet van 85%, volgens GTS resulteren in een geraamde gaswinning uit het Groningenveld van ongeveer 20,6 miljard Nm³. Is het desondanks mogelijk de gaswinning uit het Groningenveld te beperken tot 19,4 miljard Nm³, bij voorbeeld door de aankoop van stikstof elders?

Wij dringen erop aan de eerste zin uit artikel 2 lid 1 te schrappen en een maximale gasproductie uit het Groningenveld in gasjaar 2018 – 2019 op te leggen.

Tekstvoorstel:

'1. NAM wint zo min mogelijk gas uit het Groningenveld, in het gasjaar 2018-2019 maximaal een gasproductie van 19,4 miljard Nm³ bij een jaar met een gemiddeld temperatuurprofiel uitgaande van een gecombineerde stikstofinzet van de mengstations van GTS van 92,5%.'

Artikel 2 lid 2:

'2. De in het eerste lid aangegeven gasproductie wordt verhoogd of verlaagd volgens de door GTS bepaalde graaddagenformule, die geldt voor een winningsniveau en een stikstofinzet zoals aangegeven in het eerste lid.'

Deze bepaling wekt de indruk dat de gasproductie wel degelijk beperkt is tot 19,4 miljard Nm³ bij een jaar met een gemiddeld temperatuurprofiel, maar de eerste zin van artikel 2 lid 1 van het ontwerp-instemmingsbesluit is hiermee in strijd: er wordt geproduceerd wat nodig is voor de leveringszekerheid.

'3. Indien de in het eerste lid aangegeven stikstofinzet in het gasjaar 2018-2019 lager is dan 92,5% wordt de in het eerste lid aangegeven gasproductie naar rato verhoogd.'

Wij stellen u voor aan deze bepaling toe te voegen: ‘ tot ten hoogste 20,6 miljard Nm³ bij een jaar met een gemiddeld temperatuurprofiel.’

‘6. De NAM stelt de Minister van Economische Zaken en Klimaat uiterlijk op 31 oktober 2019 per brief op de hoogte van het aantal effectieve graaddagen in het gasjaar 2017-2018 en het geproduceerde volume uit het Groningenveld. Als in het gasjaar 2017-2018 uitvoering is gegeven aan het vierde lid wordt in deze brief tevens de omvang en de reden van de gasproductie op grond van het vierde lid vermeld.’

Het gasjaar 2017-2018 loopt van 1 oktober 2017 tot en met 30 september 2018. Wij mogen er dus vanuit gaan dat op 1 oktober 2018 bij de NAM bekend is hoeveel gas er is geproduceerd uit het Groningenveld en hoeveel effectieve graaddagen er waren in gasjaar 2017-2018. Maar pas op 31 oktober 2019 brengt de NAM verslag uit: een maand nadat het volgende gasjaar 2018-2019 verstreken is. De bevindingen kunnen dus niet meer gebruikt worden om de gasproductie in gasjaar 2018-2019 bij te sturen. Wij zijn van oordeel dat de NAM de minister binnen een maand na afloop van het betreffende gasjaar op de hoogte hoort te stellen van productie en graaddagen: alleen zo is een effectieve sturing van de gasproductie mogelijk. Bij de huidige opzet staat de minister in feite buiten spel: de minister houdt geen effectief toezicht op de gasproductie. Ook uit Artikel 52h lid 1 van het wetsvoorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet blijkt dat dit mogelijk is. Wij dringen er dan ook op aan de eerste zin van deze bepaling aan te passen.

Tekstvoorstel:

‘6. De NAM stelt de Minister van Economische Zaken en Klimaat uiterlijk op 31 oktober 2018 per brief op de hoogte van het aantal effectieve graaddagen in het gasjaar 2017-2018 en het geproduceerde volume uit het Groningenveld. (...)’

Artikel 4 (productiefluctuaties)

*‘1. NAM dient ervoor zorg te dragen dat het verschil in productie niet groter is dan 20% per maand voor het cluster Bierum en 50% per maand voor de overige clusters die voor productie in gebruik zijn, met uitzondering van Eemskanaal waarvoor geen beperking van de productiefluctuaties geldt.
2. De genoemde percentages gelden ten opzichte van de gemiddelde productie over de 12 voorgaande maanden.’*

Deze bepaling is in strijd met het advies van SodM:

‘- SodM adviseert om vast te leggen dat het verschil in productie tussen opeenvolgende maanden niet groter mag zijn dan 20% (Bierum), dan wel 50% (overige regio's met uitzondering van Eemskanaal) van de productie in de voorafgaande maand.’

Het gaat volgens SodM dus om productieverschillen tussen opeenvolgende maanden, volgens de minister om productieverschillen tussen een bepaalde maand en het gemiddelde van de 12 daaraan voorafgaande maanden. SodM verwacht dat bij vlakke winning het aantal bevingen en de kracht van de bevingen zal afnemen. SodM tracht dus met dit advies een bijdrage te leveren aan de veiligheid in het gebied.

De minister motiveert niet waarom hij het noodzakelijk vindt om hier af te wijken van het advies van SodM. Ook motiveert hij niet waarom een dergelijke afwijking uit oogpunt van veiligheid aanvaardbaar zou zijn. Wij vrezen dat de fluctuatie in productie die op grond van artikel 4, lid 1 en 2, mogelijk is, de veiligheid in het gebied nog verder in gevaar brengt en de schade nog verder zal doen toenemen. Wij dringen er dan ook op aan dat het advies van SodM wordt opgevolgd.

Tekstvoorstel:

‘1. NAM dient ervoor zorg te dragen dat het verschil in productie tussen opeenvolgende maanden niet groter is dan 20% per maand voor het cluster Bierum en 50% per maand voor de overige clusters die voor productie in gebruik zijn, met uitzondering van Eemskanaal waarvoor geen beperking van de productiefluctuaties geldt.’

Artikel 4 lid 2 komt te vervallen. Artikel 4 lid 4 wordt aangepast:

'4. NAM onderzoekt het effect van het beperken van de productfluctuaties zoals voorgeschreven in het eerste lid. NAM doet uiterlijk 1 maart 2019 verslag van dit onderzoek aan de Minister van Economisch Zaken en Klimaat. In dit onderzoek worden overschrijdingen gerapporteerd.'

Artikel 6 (onderzoek kwelsituatie Hondsrug)

Wij zijn blij met de opdracht van de minister aan de NAM om de effecten te onderzoeken van de gaswinning (met name de bodemdaling) op de kwelsituatie van Hondsrug richting Zuidlaardermeer om meer inzicht te verkrijgen in het effect van de kwel en de waterhuishouding op de omliggende polders met hoge natte natuurwaarden. NAM doet uiterlijk 31 september 2019 verslag van dit onderzoek aan de Minister van Economisch Zaken en Klimaat. Wij hopen dat de minister tevens onderzoek zal laten doen naar de effecten van de gaswinning op andere kwelstromen, bij voorbeeld naar de Koningslaagte.

Veel natuurgebieden konden juist dankzij de kwelstromen (vernatting met schoon, voedselarm water) unieke natuurwaarden ontwikkelen. Aantasting van de kwelstromen brengt die unieke natuur in gevaar.

Wij zijn benieuwd welke maatregelen de minister overweegt indien blijkt dat de gaswinning deze kwelstromen, en daarmee de unieke natuurwaarden, in gevaar brengt.

2. Wat wij missen in het Besluit

Ondanks alle (breed gedragen) kritiek op zijn voorganger, ondanks zijn toezegging dat de regering nu echt de veiligheid van de Groninger bevolking tot uitgangspunt neemt bij de gaswinning, besluit de minister (hoofdstuk 8 Besluit): *'NAM wint de hoeveelheid gas uit het Groningenveld die nodig is voor de leveringszekerheid.'* Over veiligheid wordt in het hele besluit niet gerept.

In de hoofdstukken 1 – 7 van het ontwerp-instemmingsbesluit gaswinning Groningen staan allerlei goede voornemens, zoals:

- de gaswinning uit het Groningenveld zal zo snel mogelijk naar nul worden afgebouwd;
- de versterkingsoperatie zal binnen een door het bestuur vast te stellen termijn worden uitgevoerd
- er zal gezorgd worden dat het getroffen gebied weer economisch perspectief krijgt.

Maar harde toezeggingen worden niet gedaan.

De goede voornemens zijn niet terug te vinden in het besluit in hoofdstuk 8. Zo blijft onduidelijk:

- hoeveel/welke woningen versterkt moeten worden: er wordt gesproken over 1.500 woningen, maar of dit reëel is blijkt niet uit de ter inzage liggende stukken.
- uit het besluit van de minister wordt niet duidelijk of en binnen welke termijn de versterkingsoperatie zal worden uitgevoerd. En zolang de versterkingsoperatie niet is afgerond, is er geen sprake van een veilige situatie;
- de toegezegde afbouw van de gaswinning hangt af van verschillende, onzekere, factoren, zoals de mogelijkheid om de 170 grootverbruikers op korte termijn van laagcalorisch gas af te krijgen, hoe snel de uitbreiding van de stikstoffabriek in Zuidbroek in bedrijf kan worden genomen (planning 1 oktober 2022, maar dat is slechts een planning), de omschakeling van de samenleving naar andere energiebronnen;
- op welke manier ervoor zal worden gezorgd dat het getroffen gebied weer perspectief krijgt (er worden geen financiële bijdragen toegezegd voor versterking van de economie in de regio).

Het blijven dus slechts goede voornemens. En daar hebben wij, ruim 55 jaar na aanvang van de gaswinning uit het Groningenveld, ruim 40 jaar na de eerste aardbeving, meer dan 20 jaar nadat de NAM erkende dat er een samenhang is tussen gaswinning en aardbevingen, ruim 6 jaar na Loppersum 2012, geen vertrouwen meer in. Wij dringen er dan ook op aan dat de in de hoofdstukken 1 – 7 genoemde goede voornemens bindend worden vastgelegd in het besluit (hoofdstuk 8).

3. Wijziging van de Gaswet en van de Mijnbouwwet

De minister legt een duidelijke koppeling tussen de wijziging van de Gaswet en de Mijnbouwwet en het instemmingsbesluit gaswinning Groningen. Wij gaan hieronder dan ook in op de voorgestelde wetswijziging.

De minister voert aan dat dit instemmingsbesluit slechts betrekking heeft op gasjaar 2018-2019: daarna ziet de regering wel weer verder. Hij voert verder aan dat de Gaswet en de Mijnbouwwet hem nu onvoldoende mogelijkheden bieden om de afbouw van de gaswinning uit het Groningenveld naar nul op te leggen. Daarom heeft hij inmiddels een wetsvoorstel tot wijziging van (onder meer) de Gaswet en de Mijnbouwwet aan de Eerste Kamer voorgelegd (Vergaderjaar 2017–2018, 34 957: Wijziging van de Gaswet en van de Mijnbouwwet betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld).

Wij constateren in de eerste plaats dat ook de huidige wetgeving de minister voldoende mogelijkheden biedt om de afbouw van de gaswinning uit het Groningenveld te regelen, zo nodig af te dwingen. Met name de huidige artikelen 54 Gaswet en 33 – 36 Mijnbouwwet bieden daartoe op zich voldoende mogelijkheden. Immers: op grond van de huidige wetgeving kan de minister voorwaarden stellen aan de productie, de productie beperken, als dit noodzakelijk is in verband met de veiligheid voor omwonenden of het voorkomen van schade aan gebouwen of infrastructurele werken, zelfs als dit betekent dat daarmee de leveringszekerheid in gevaar komt.

3.1 Leveringszekerheid

Het uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat de leveringszekerheid gegarandeerd wordt: *‘gelet op de winning van de hoeveelheid gas die ten hoogste uit het Groningenveld benodigd is om eindafnemers van de hoeveelheid laagcalorisch gas te voorzien, de verwachte bodembeweging minimaliseert en de gevolgen daarvan voor omwonenden, gebouwen of infrastructurele werken of de functionaliteit daarvan zoveel mogelijk beperkt.’*

In het wetsontwerp wordt een nieuw artikel 167c aan de Mijnbouwwet toegevoegd:

‘Artikel 167c

Bij de instemming met het winningsplan voor het Groningenveld in 2018 op grond van artikel 34, neemt Onze Minister, in aanvulling op artikel 36, de bijzondere functie van het Groningenveld voor het kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas in acht.’

Een vreemd wetsartikel, omdat de werking van dit artikel in feite beperkt is tot één instemmingsbesluit: *‘de instemming met het winningsplan voor het Groningenveld in 2018’*. Een besluit dat slechts betrekking heeft op één gasjaar: 2018 – 2019. En dat besluit wordt mogelijk al genomen voordat deze wetswijziging van kracht is.

Dit artikel legt de minister dwingend op om ten minste de benodigde hoeveelheid gas uit het Groningenveld te winnen die nodig is om de eindafnemers van de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas te kunnen voorzien. De veiligheid van de Groningers is hieraan ondergeschikt. In het wetsontwerp staan geen harde toezeggingen over de beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld: daar is deze wetswijziging blijkbaar niet voor bedoeld. Bij invoering van dit artikel staat opnieuw de leveringszekerheid centraal, ook als daarmee de veiligheid (nog verder) wordt aangetast. Deze wet zet de levens van de Groningers op het spel.

De Afdeling heeft het vorige instemmingsbesluit onder meer vernietigd omdat de minister niet heeft gemotiveerd waarom zich geen omstandigheden voordoen die dwingen tot het winnen van minder gas dan noodzakelijk is om te voldoen aan de leveringszekerheid. Ook nu kan hij dat niet motiveren, maar hij wil toch aan de leveringszekerheid voldoen (ongeacht de gevolgen voor Groningen) en hij wil voorkomen dat de Afdeling het nieuwe besluit weer vernietigt. Hij is zich er van bewust is dat het belang van de veiligheid voor omwonenden of het voorkomen van schade aan gebouwen of infrastructurele werken of de functionaliteit daarvan op onaanvaardbare wijze wordt aangetast door de gaswinning.

De minister heeft dus, willens en wetens, een artikel in het wetsvoorstel opgenomen dat hem dwingt aan de leveringszekerheid te voldoen. Voor de Afdeling kan hij zich dan, ter motivering van de (onverantwoord hoge) gaswinning uit het Groningenveld, beroepen op dit nieuwe artikel 167c van de Mijnbouwwet. En hij dringt er bij de Eerste Kamer op aan haast te maken met het vaststellen van deze wet, anders is de wetwijziging iet op tijd voor de komende procedure bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen dit instemmingsbesluit.

Dit nieuwe wetsartikel verplicht de minister dus om onder alle omstandigheden aan de leveringszekerheid, lees: de vraag, te voldoen. Ook als dat betekent dat de winning uit het Groningenveld fors moet worden opgevoerd. Ook als dat betekent dat de winning uit het Groningenveld nog tientallen jaren moet worden voortgezet. Ongeacht de gevolgen voor de veiligheid (risico op overlijden, risico op letsel) van de bevolking in het gebied, ongeacht de schade, ongeacht de maatschappelijke ontwrichting

3.2 Wijziging artikel 34 Mijnbouwwet

Op grond van artikel 34, vierde lid onder b was afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Uniforme openbare voorbereidingsprocedure) onder meer van toepassing op de voorbereiding van een wijziging van het besluit tot instemming met een winningsplan, tenzij de wijziging van ondergeschikte aard is en kennelijk niet kan leiden tot een andere beoordeling van:

1. de effecten van de wijze van winning alsmede de daarmee verband houdende activiteiten,
2. de effecten van de bodembeweging ten gevolge van de winning en de maatregelen ter voorkoming van schade door bodembeweging,
3. de risico's voor omwonenden, gebouwen of infrastructurele werken of de functionaliteit daarvan.

Dus de uniforme openbare voorbereidingsprocedure is niet van toepassing als het gaat om een wijziging van ondergeschikte aard die **kennelijk niet kan leiden** tot een andere beoordeling van de genoemde punten. Als belanghebbenden van oordeel zijn dat de wijziging wel had moeten leiden tot een andere beoordeling, kunnen zij in beroep.

In de nieuwe tekst van artikel 34, vierde lid onder b is dit gewijzigd in:

'de voorbereiding van een besluit omtrent wijziging van een instemming met een winningsplan en de voorbereiding van een besluit tot instemming met een gewijzigd of geactualiseerd winningsplan, tenzij de wijziging of actualisatie van ondergeschikte aard is omdat deze naar het oordeel van Onze Minister niet leidt tot een andere beoordeling van:' (dezelfde punten).

Dus als de minister van oordeel is dat zijn besluit gaat over een wijziging van ondergeschikte aard, dan is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure niet van toepassing en is geen beroep mogelijk op de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Als, na deze wijziging, de minister van oordeel is dat wijzigingen in de hoeveelheid gas die gewonnen wordt uit een gasveld, wat hem betreft, niet leidt tot een andere beoordeling van de onder 1, 2 en 3 genoemde punten, staat de belanghebbende buitenspel.

Deze wetwijziging is niet noodzakelijk voor, draagt ook niet bij aan, de afbouw van de gaswinning uit het Groningenveld. Maar betekent wel een, in onze ogen onnodige en onaanvaardbare, beperking van de rechtsbescherming van belanghebbenden. Wij dringen er dan ook op aan deze wijziging niet door te voeren.

3.3 Bijzondere regels voor het Groningenveld

Er wordt een nieuw hoofdstuk 4a aan de Mijnbouwwet toegevoegd met bijzondere regels voor het Groningenveld.

Artikel 52a geeft definities:

In dit hoofdstuk en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

– **veiligheidsbelang**: de veiligheidsrisico's voor omwonenden als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de winning van gas uit het Groningenveld en de veiligheidsrisico's als gevolg van het niet kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas;

De veiligheidsrisico's voor omwonenden als gevolg van bodembeweging zijn duidelijk. Hierbij wordt het begrip veiligheid overigens gereduceerd tot het risico dat iemand overlijdt ten gevolge van het (deels) instorten van gebouwen bij aardbevingen. Met het risico van (ernstig) letsel en het risico van

schade aan eigendommen houdt deze veiligheidsnorm geen rekening. Ook met de maatschappelijke ontwrichting, de angst, het gevoel van onveiligheid in het gebied houdt deze norm geen rekening. Er zijn in het gebied nog altijd woningen die niet aan de veiligheidsnorm van 10^{-5} (overlijdensrisico) voldoen. Dit is kennelijk het enige veiligheidsbelang voor de bevolking van Groningen dat de minister in zijn belangenafweging meeweegt.

Daartegenover stelt de minister nu een heel ander veiligheidsbelang: de veiligheidsrisico's als gevolg van het niet kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas. Maar hier hanteert hij niet de 10^{-5} norm: de kans dat een eindafnemer overlijdt als gevolg van het feit dat hij tijdelijk onvoldoende laagcalorisch gas krijgt om in zijn behoeften te voorzien. De minister onderbouwt dit verder onvoldoende. Maar lijkt hiermee een belangenafweging te maken tussen enerzijds de overlijdenskans in Groningen en anderzijds de economische belangen van de eindafnemers.

Wij vinden het onaanvaardbaar dat economische belangen worden afgewogen tegen mensenlevens: wat kost een Groninger? Wij dringen erop aan de tekst *'en de veiligheidsrisico's als gevolg van het niet kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas'* uit deze definitie te schrappen.

Artikel 52b bepaalt dat de artikelen 21, derde lid, tweede volzin, 33, 34, 35 en 36 niet van toepassing zijn op de NAM voor zover het betreft de winning van gas uit het Groningenveld.

Artikel 21, lid 3, bepaalt:

3. Onze Minister kan een winningsvergunning op aanvraag van de houder geheel of gedeeltelijk intrekken. Een aanvraag tot gehele of gedeeltelijke intrekking kan slechts worden afgewezen, indien het voor een planmatig beheer van voorkomens van delfstoffen noodzakelijk is dat de houder een aan de vergunning verbonden voorschrift of een voor hem als zodanig geldende regel naleeft.

Door het schrappen van de tweede volzin verliest de NAM de mogelijkheid om een winningsvergunning geheel of gedeeltelijk in te trekken. De verantwoordelijkheid voor de gaswinning komt hiermee bij de minister te liggen, dus ook de verantwoordelijkheid voor de gevolgen van die gaswinning. Wij zijn dan ook benieuwd wie de schade gaat betalen als de NAM aangeeft de gaswinning uit het Groningenveld te willen staken en de minister dat verbiedt.

De artikelen 33, 34, 35 en 36 zijn niet meer van toepassing op gaswinning uit het Groningenveld. De gaswinning uit het Groningenveld geschiedt dus niet meer overeenkomstig een door de minister goedgekeurd winningsplan. De NAM is dan ook niet langer verantwoordelijk voor de schadelijke gevolgen van de gaswinning.

In plaats daarvan bepaalt artikel 52d dat de minister de operationele strategie voor het Groningenveld vaststelt. Daar betreft hij het veiligheidsbelang bij (zie onze reactie op artikel 52a hierboven) en het maatschappelijk belang dat verbonden is aan het niet kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas. Het maatschappelijk belang van de Groningers op bescherming van hun nachtrust, eigendommen en bescherming tegen lichamelijk letsel wordt niet in de belangenafweging betrokken. Maar naast de veiligheidsrisico's als gevolg van het niet kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas wordt bovendien meegewogen het maatschappelijk belang dat verbonden is aan het niet kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas. Mensenlevens worden afgewogen tegen (niet fatale) economische en maatschappelijke belangen.

Daarbij kijkt hij in het bijzonder in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm van 10^{-5} en in hoeverre de leveringszekerheid van verschillende categorieën eindafnemers wordt geborgd. Hoewel de minister ook dient te kijken naar maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de winning van gas uit het Groningenveld en naar naar maatschappelijke ontwrichting als gevolg van het afsluiten van verschillende categorieën eindafnemers, blijft dit een voor ons onaanvaardbare belangenafweging.

Artikel 52d lid 3 bepaalt dat bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld over de invulling van de veiligheidsnorm van 10^{-5} en de verschillende categorieën eindafnemers. Wij vinden het schandalig dat de veiligheidsnorm nu, meer dan 6 jaar na de aardbeving van Loppersum, nog steeds niet duidelijk is en telkens wordt aangepast. Het wordt hoog tijd dat hier een onomstreden, eenduidige veiligheidsnorm wordt vastgesteld. En wij vinden het onverteerbaar dat nu de belangen van verschillende categorieën eindafnemers worden afgewogen tegen de veiligheid van Groningers.

Lid 7 bepaalt dat afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Uniforme openbare voorbereidingsprocedure) van toepassing is op de voorbereiding van een besluit tot vaststelling van de operationele strategie voor het Groningenveld, met dien verstande dat zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht door eenieder. Dus belanghebbenden kunnen tegen zo'n besluit in beroep.

Artikel 52g

'2. De houder van de winningsvergunning Groningenveld neemt alle noodzakelijke maatregelen om de gevolgen van een zwaar ongeval voor mens en milieu te beperken.'

Deze bepaling legt de verantwoordelijkheid voor de schadelijke gevolgen van de praktische uitvoering bij de NAM. Maar nu de NAM niet meer over de winningsstrategie gaat, zijn de gevolgen van die winningsstrategie naar ons oordeel niet langer voor de NAM.

'3. Onze Minister neemt alle maatregelen die redelijkerwijs van hem gevergd kunnen worden om te voorkomen dat als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld de veiligheid wordt geschaad.'

Dus de minister is er verantwoordelijk voor dat de veiligheid (in de zin van overlidensrisico) in het gebied geborgd is. Dus de minister is ook verantwoordelijk voor de versterkingsoperatie.

'4. Na beëindiging van de winning uit het Groningenveld neemt de houder van de winningsvergunning Groningenveld dan wel, indien deze vergunning haar gelding heeft verloren, de laatste houder daarvan, alle maatregelen die redelijkerwijs van hem gevergd kunnen worden om nadelige gevolgen van de gaswinning uit het Groningenveld zoveel mogelijk te beperken.'

Het is bij grote ondernemingen niet ongebruikelijk om de aansprakelijkheid te beperken door risicovolle bedrijfsonderdelen onder te brengen in een aparte rechtspersoon, die bij het eindigen van de winstgevendende activiteiten failliet kan gaan. Wij dringen er dan ook op aan dat de moedermaatschappijen Shell en Exxon nadrukkelijk mede aansprakelijk blijven voor de gevolgen van de gaswinning. Of dat de overheid deze aansprakelijkheid nadrukkelijk accepteert. Immers: in het algemeen zal de overheid meewerken aan de overdracht van vergunningen. En na faillissement staan de gedupeerden in het gebied met lege handen. Dit vinden wij onverteerbaar.

Artikel 52h lid 1 bepaalt dat de houder van de winningsvergunning Groningenveld binnen een maand na afloop van een gasjaar een rapportage aan Onze Minister en de inspecteur-generaal der mijnen zendt over het temperatuurscenario, de hoeveelheid gewonnen gas uit het Groningenveld, de inzet van de clusters en de gasopslag Norg, de waargenomen bodembeweging en de afwijkingen van de operationele strategie in het afgelopen gasjaar. Wij hebben hierboven al aangegeven dat wij het van belang achten dat de minister dit ook in zijn huidige instemmingsbesluit meeneemt.

Conclusie

Het huidige ontwerp-instemmingsbesluit Groningen gasveld 2018-2019 heeft onaanvaardbare gevolgen, onaanvaardbare risico's, voor de veiligheid van de bewoners van het gebied en voor hun eigendommen. Het ontwerp-instemmingsbesluit biedt geen concreet zicht op vermindering van de gaswinning uit het Groningenveld.

Wij dringen er bij de minister op aan om niet, dan wel niet onder deze voorwaarden, in te stemmen met het winningsplan. Het plan om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk te beëindigen zou bindend onderdeel moeten zijn van het besluit. In het huidige ontwerpbesluit is dat niet het geval.

Samen staan we sterker!



Tevens dringen wij er bij de minister op aan om het wetsontwerp tot wijziging van de Gaswet en de Mijnbouwwet, dat nu bij de Eerste Kamer in behandeling is, in te trekken, aangezien dit wetsvoorstel niet bijdraagt aan vermindering van de gaswinning uit het Groningenveld maar wel de leveringszekerheid boven de veiligheid van de bewoners van het gebied plaatst.

Tot slot

Voor onze overige opmerkingen, met name naar aanleiding van de hoofdstukken 1 – 7, verwijzen wij u naar de bijlage bij deze brief.

Wij vertrouwen erop dat u onze opmerkingen en aanbevelingen (ook de opmerkingen en aanbevelingen in onze bijlage) nadrukkelijk betreft bij het opstellen van het definitieve instemmingsbesluit gaswinning Groningen.

Wij dringen erop aan dat u de voorgestelde Wijziging van de Gaswet en van de Mijnbouwwet betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld heroverweegt. Wij stellen u voor het wetsontwerp in te trekken of aan de hand van onze opmerkingen aan te passen.

Met vriendelijke groet,
namens het bestuur van de Stichting Groninger Gasberaad

Jan Wigboldus (voorzitter)
Susan Top (secretaris)

Bijlagen:

Wij verzoeken u de inhoud van de bijlagen als hier herhaald en ingelast te beschouwen.

1. Bijlage bij de zienswijze van de Stichting Groninger Gasberaad op het ontwerp-instemmingsbesluit Groningen gasveld 2018-2019;
2. Zienswijze op ontwerp-instemmingsbesluit Groningen gasveld 2018-2019, Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten van Groningen, Groningen, 2 oktober 2018.