

Staatstoezicht op de Mijnen
Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

> Retouradres Postbus 24037 2490 AA Den Haag

Zijne Excellentie de Staatssecretaris Mijnbouw
dr. J.A. Vijlbrief
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Staatstoezicht op de Mijnen

Bezoekadres

Henri Faasdreef 312
2492 JP Den Haag

Postadres

Postbus 24037
2490 AA Den Haag

T 070 379 8400 (algemeen)
F 070 379 8455 (algemeen)

info@sodm.nl
www.sodm.nl

Behandeld door

Datum: 17 maart 2022

Betreft: advies tijdelijke maatregel Groningen

Ons kenmerk

22087230

Uw kenmerk

Bijlage(n)

Hooggeachte heer Vijlbrief,

Op 14 februari 2022 heeft u mij verzocht u te adviseren over de veiligheidsrisico's als gevolg van een mogelijke verhoging van de gaswinning uit het Groningen-gasveld en of de mogelijke verhoging aanleiding geeft om de in de versterkingsopgave gebruikte dreigingskaarten te herzien. In deze brief vindt u mijn advies.

De veiligheid van de inwoners van Groningen is op dit moment onvoldoende geborgd. De gaswinning in Groningen is nog niet afgebouwd en de versterkingsopgave loopt ver achter. Er zijn duizenden huizen waar de kans op instorting bij een zware aardbeving te groot is. De gezondheidsschade is afgelopen jaar toegenomen. De gezondheidsrisico's zijn significant. De onzekerheid over de afbouw van de gaswinning is toegenomen als gevolg van de communicatie rondom de tijdelijke maatregelen en meest recent als gevolg van de oorlog in Oekraïne.

Naar mijn oordeel is de verhoging van de gasproductie in Groningen vanuit het oogpunt van veiligheid in Groningen daarom af te raden. Het is naar mijn oordeel dan ook goed nieuws dat de oorspronkelijk aangekondigde verhoging van 7,6 miljard Nm³ van de baan is. In de scenario's die nu voorliggen is er ofwel slechts beperkt ofwel geen sprake van een verhoging ten opzichte van de oorspronkelijk voorgenomen winningshoeveelheid van 3,9 miljard Nm³.

De keuze tussen de verschillende scenario's, inclusief voor het wel of niet vullen van de gasopslag Grijpskerk in het huidige gasjaar, kan niet overtuigend onderbouwd worden op basis van de analyse van de verschillen in de gevolgen voor de veiligheid. Ik adviseer u daarom om in overleg met de regio en de maatschappelijke organisaties te bepalen met welk scenario de veiligheid in Groningen het meest is gediend. Zo kan met name rekening gehouden worden met wat in de ogen van de getroffen bewoners van het gebied het meest doorwerkt naar de ervaren onzekerheid en de veiligheid.

Ik adviseer u ook om de onzekerheden voor de bewoners in Groningen te beperken waar dat mogelijk is. Naar mijn oordeel kan dat langs in elk geval drie wegen: Ten eerste het bieden van helderheid onder welke uiterste scenario's er wel nog extra gas uit Groningen geworden moet worden, ten tweede door het verbeteren van de communicatie over de inherente onzekerheden, het beleid en de gemaakte keuzes, en ten derde door, zodra dat kan, het vastleggen van het moment waarop het Groningen-gasveld definitief gesloten wordt.

Dit advies is als volgt opgebouwd. Eerst wordt in de aanleiding de chronologie van de relevante gebeurtenissen beschreven en de adviesvragen. Vervolgens beschrijf ik het beoordelingskader dat ik hanteer bij het adviseren over veiligheid van de gaswinning in Groningen. Ik maak vervolgens een beoordeling van de huidige veiligheidssituatie en van de verschillende door u voorgestelde scenario's. Ten slotte geef ik een beschrijving van de verschillende adviezen.

Aanleiding

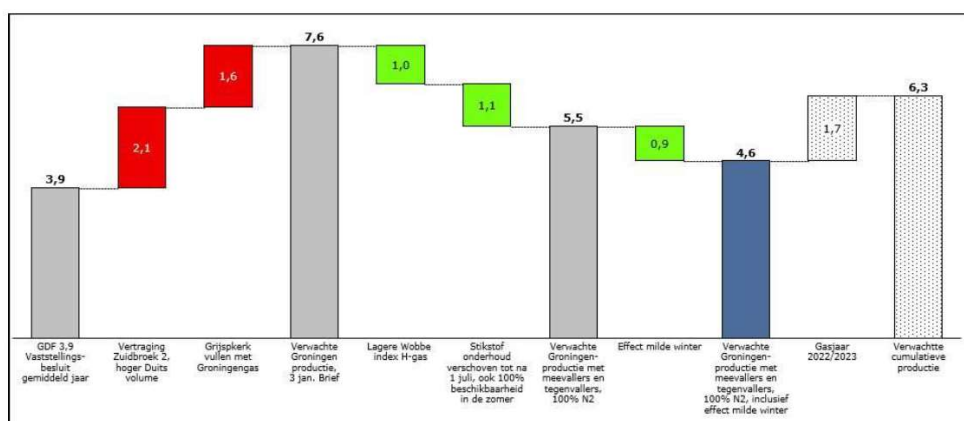
Wat ging er vooraf aan dit advies?

Op 16 december 2021 meldde Gas Transport Services B.V. (verder: GTS) u dat de vraag naar laagcalorisch gas in het gasjaar 2021/2022 substantieel hoger bleek te zijn dan voorzien in de raming van januari 2021. Aanleiding voor de melding van GTS zijn twee ontwikkelingen:

1. De bouw van de stikstoffabriek in Zuidbroek is vertraagd. De stikstoffabriek is nodig om geïmporteerd hoogcalorisch gas om te zetten naar laagcalorisch gas. De vertraging heeft onder andere gevolgen voor het omzetten van de gasopslag Grijpskerk naar Groningen-kwaliteit (laagcalorisch) gas. Als deze omzetting vanaf april 2022 plaatsvindt, kan dit niet volume-neutraal zoals eerder werd aangenomen en is extra gas uit het Groningen veld noodzakelijk voor de omzetting.
2. De inschatting van de Duitse vraag naar Nederlands laagcalorisch gas is voor het huidige gasjaar naar boven bijgesteld met 1,1 miljard Nm³. Dit betreft geen vertraging in de ombouw van Duitse eindafnemers van laag naar hoogcalorisch gas, maar een verwacht hoger gasverbruik van de nog niet omgeschakelde Duitse afnemers.

GTS heeft als gevolg van de gewijzigde omstandigheden verschillende scenario's doorgerekend. De maximale totale winning die dit gasjaar bij een gemiddeld temperatuurverloop nodig is, leek in eerste instantie 7,6 miljard Nm³ te bedragen. Dit was inclusief het hogere verbruik in Duitsland (1,1 miljard Nm³) en ook inclusief het winnen van extra gas om de gasopslag Grijpskerk nog dit gasjaar, vanaf 1 april 2022, te vullen met gas uit het Groningen-gasveld. Als de gasopslag Grijpskerk niet al in het huidige gasjaar, maar pas vanaf 1 april 2023 gevuld wordt, zou een verhoging tot 6,0 miljard Nm³ kunnen volstaan.

Nadat de Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. (verder: NAM) een aangepaste Operationele Strategie en de Nederlandse Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek (verder: TNO) een nieuwe seismische risicoberekening uit had gevoerd, bleek uit een tussentijdse evaluatie en actualisatie van de modellen van GTS dat in beide scenario's volstaan kan worden met een lagere verhoging van de gaswinning. Onderstaande grafiek is afkomstig uit de brief van GTS van 3 januari 2022 en geeft de geschetste ontwikkelingen weer:



Daarbij betrok GTS de tot nu toe relatief warme winter, een hoger stikstofgehalte dan verwacht van het importgas en maakte GTS de keuze om gepland onderhoud aan de bestaande stikstoffabriek uit te stellen. Dit resulteerde in de volgende scenario's met bijbehorende volumes:

Maximale productie uit het Groningenveld in miljarden m ³	2021-2022	2022-2023	2023-2024	2024-2025	Totaal
Vullen Grijpskerk met Groningengas vanaf april dit gasjaar	4,6	1,7			6,3
Vullen Grijpskerk met Groningengas vanaf april volgend gasjaar	3,5	1,7	1,3		6,5
Grijpskerk niet omschakelen	3,5	1,7	1,3	0,4	6,9
Gemiddeld temperatuurprofiel, inclusief temperatuureffect huidig gasjaar en alle gewijzigde uitgangspunten; uitgaande van twee vulcycli Grijpskerk					

Op basis van die inschatting zijn de NAM en TNO opnieuw gevraagd een aangepaste Operationele Strategie op te stellen en de seismische risicoberekening uit te voeren, echter uitsluitend voor het eerste scenario waarin Grijpskerk nog dit jaar gevuld wordt met laagcalorisch gas. U beslist uiteindelijk of u de vastgestelde

Operationele Strategie aanpast bij wijze van het opleggen van een tijdelijke maatregel aan de NAM op grond van artikel 52e, tweede lid, van de Mijnbouwwet.

De oorlog in Oekraïne zorgt er ondertussen voor dat in de media vraagtekens worden gezet bij de definitieve sluiting van het Groningen-gasveld in relatie tot de kans op een Europese gascrisis.

Vraagstelling

Op 14 februari 2022 heeft u Staatstoezicht op de Mijnen (verder: SodM) gevraagd u te adviseren met betrekking tot de volgende vragen:

- Hoe beoordeelt SodM de veiligheidsrisico's van een mogelijke verhoging van de winning? Is er een significant verschil tussen de veiligheidsrisico's van de verschillende doorgerekende varianten voor de inzet van Grijpskerk? Is er een winningsniveau waarbij de drukvereffening niet langer bepalend is voor de seismiteit?
- Is de seismische dreiging bij een eventuele verhoging van de winning dusdanig dat SodM het wenselijk of noodzakelijk acht om de dreigingskaarten voor de beoordelingen voor de versterkingsoperatie van 1 september 2020, die zijn gebaseerd op de raming van GTS van januari 2020, aan te passen aan het nieuwe winningsniveau?

Aanvullend is SodM door u op 1 maart 2022 gevraagd om de actualisatie op basis van de lagere verhoging als basis te gebruiken voor dit advies.

Beoordelingswijze

Hierna zet ik uiteen op welke wijze SodM de veiligheidsrisico's in kaart brengt. In een oordeel over (de toename van) de veiligheidsrisico's kijkt SodM in hoeverre de gebouwen die in de versterkingsopgave zijn opgenomen, veilig verklaard kunnen worden op grond van het huidige veiligheidsbeleid. Naast de technische veiligheid betreft SodM ook de schade aan gebouwen en de mate waarin gevolgen van de gaswinning een negatieve invloed hebben op de gezondheid en het welzijn van de inwoners van Groningen.

a) Veiligheid van gebouwen

Om inwoners van Groningen de zekerheid te kunnen geven dat hun huis voldoet aan de veiligheidsnorm worden alle gebouwen in de versterkingsopgave opgenomen en beoordeeld. Op grond van het geldende beleid voor de versterkingsopgave worden zij beoordeeld met de typologieaanpak of de nieuwste versie van de NPR9998.¹ Beide methoden gebruiken als uitgangspunt dat een gebouw moet voldoen aan de veiligheidsnorm van 10^{-5} . Hierbij wordt in beide

¹ Artikel 3 van het Besluit versterking gebouwen Groningen.

methoden, en de toepassing ervan, rekening gehouden met onzekerheden door te werken met veiligheidsmarges.

De ontwikkeling van de seismiciteit wordt bepaald door de drukontwikkelingen in het veld. Om te beoordelen hoe de drukverdeling en de seismiciteit verschilt tussen de scenario's van GTS kijkt SodM naar uitkomsten van de reservoirmodellen en risicoberekeningen die de NAM en TNO hebben aangeleverd. Deze modellen worden ook gebruikt om uw vraag naar een winningsniveau waarbij de drukvereffening niet langer bepalend is voor de seismiciteit te beantwoorden.

b) Gezondheid en welbevinden

Het begrip veiligheid beslaat ten tweede ook de gezondheid en het welbevinden van de inwoners van het aardbevingsgebied. Dat de gevolgen van de gaswinning ook op andere manieren (lees: anders dan gebouwen die niet aan de veiligheidsnorm voldoen) de veiligheid schaadt, staat buiten kijf. Onderzoek uitgevoerd door Gronings Perspectief toont het verband aan tussen de gaswinning en gezondheidsklachten.² Onzekerheden over de aardbevingen, over de impact op de woning, over maatregelen van de overheid, en door het lange wachten, leiden tot langdurige stress en gezondheidsschade. Door stress en gevoelens van onveiligheid kunnen gezondheidsklachten ontstaan met soms zeer ernstige gevolgen zoals het vroegtijdig overlijden van mensen. Voor dit element van veiligheid is geen eenduidige norm vastgesteld. Naast de onderzoeken van Gronings Perspectief gebruikt SodM ook signalen van bewoners bij de inschatting van de huidige situatie.

c) Schade

Tot slot bevat het begrip veiligheid ook schade aan gebouwen. Schade kan weliswaar vastgesteld worden, maar het is moeilijk aan te tonen of uit te sluiten dat schade het gevolg is van de gaswinning. Bij de beoordeling van de te verwachten schade kan een indicatie gevonden worden in de SDRA en de mate waarin de piekgrondversnelling toeneemt. Feitelijke informatie over de schade als gevolg van de gaswinning vindt SodM in de aantallen schades die bij het IMG gemeld en door het IMG afgehandeld worden.

Beoordeling veiligheid in de huidige situatie en bij een mogelijke verhoging van de gaswinning

In dit deel beoordeelt SodM de veiligheid van de huidige situatie in Groningen met betrekking tot de veiligheid. Vervolgens beoordeelt SodM het feit dat in de nu voorgestelde scenario's de verhoging van de gaswinning aanmerkelijk minder

² <https://www.groningsperspectief.nl/rapport-januari-2022/>.

groot is dan eind vorig jaar aangekondigd. Ten slotte analyseert SodM in hoeverre het veiligheidsrisico differentieert tussen de verschillende nieuw gepresenteerde scenario's voor de verhoging van de gaswinning.

Hoe is het gesteld met de veiligheid in Groningen?

Zoals hiervoor aangegeven beoordeel ik de veiligheid in Groningen aan de hand van de veiligheid van gebouwen, de gezondheid en het welbevinden van de inwoners van Groningen en de mate waarin schade wordt veroorzaakt door de gaswinning.

Veiligheid van gebouwen: naar schatting nog 13.000 adressen te versterken

De NCG verwacht op basis van de actuele inschattingen en aannames dat er nog ruim 13.000 adressen moeten worden versterkt. Van die grote groep adressen is een groot deel beoordeeld op basis van inmiddels verouderde inzichten en een te hoog dreigingsniveau van voor de versnelde afbouw van de gaswinning van de afgelopen jaren. De bewoners van die groep gebouwen is versterking toegezegd en hebben om die reden recht op versterking. Toch kunnen ook op grond van de nieuwste inzichten en huidige toegepaste dreiging, op basis van de gebruikte beoordelingsmethoden, naar verwachting nog duizenden adressen niet veilig verklaard worden. Op dit moment worden dan ook nog steeds op grond van de geldende beoordelingsmethoden huizen als onveilig gekenmerkt. U concludeerde in uw brief van 21 februari 2022 aan de Eerste Kamer dan ook terecht dat het uitvoeren van de hiervoor noodzakelijke versterkingsoperatie een forse opgave is en blijft.³

In de voortgangsrapportage over de jaren 2020 en 2021⁴ stelde SodM vast dat er een forse achterstand is in de uitvoering van de versterking: zo'n 10.000 huizen wachtten op dat moment op versterking. Deze achterstand leek op dat moment alleen maar groter te worden en het uitvoeringstempo was op dat moment nog steeds ruimschoots onvoldoende om de opgave in 2028 gerealiseerd te hebben. In de meest recente jaarcijfers van de Nationaal Coördinator Groningen (verder: NCG) ziet SodM dat er voortgang wordt geboekt. Hoewel in het jaar 2021 656 gebouwen bouwkundig zijn versterkt⁵, is het huidige tempo nog steeds ruimschoots onvoldoende om in 2028 de gehele versterkingsopgave afgerond te hebben. Om deze doelstelling wel te behalen, moet de NCG alleen al in 2022 een verviervoudiging van het aantal versterkte gebouwen ten opzichte van het afgelopen jaar opleveren.

³<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2022/02/21/beleidsbrief-groningen/beleidsbrief-groningen.pdf>.

⁴ <https://www.sodm.nl/documenten/rapporten/2021/07/09/voortgang-van-de-versterkingsopgave-en-de-afbouw-van-de-gaswinning-20-21>.

⁵ <https://www.nationaalcoördinatorgroningen.nl/versterken/versterking-resultaten>.

De gezondheid en het welbevinden van inwoners verslechtert

De gezondheid van Groningers met gaswinningsschade neemt, na een verbetering in 2020, duidelijk af in 2021. Ook is er sprake van verminderd vertrouwen in de Rijksoverheid. De meest recente metingen van Gronings Perspectief⁶ laten – na enige verbetering in de afgelopen jaren – een duidelijke daling in de gezondheid zien voor respondenten met schade. Daarnaast rapporteren respondenten die op enige wijze met versterking te maken hebben, een minder goede gezondheid, voelen zich minder veilig en nemen meer risico waar dan mensen die niet met de versterking te maken hebben. De onderzoekers concluderen dat de gezondheidsrisico's substantieel zijn en bovendien dat de psychosociale impact van de gaswinning op bewoners zal blijven voortbestaan zolang de bron van schades, de gaswinning en daaraan gerelateerde bodemdaling en bevingen, niet wordt weggenomen.

SodM heeft geconstateerd dat de aankondiging van de minister over de mogelijke extra gaswinning tot veel onrust en verontwaardiging heeft geleid in Groningen. De maatschappelijke organisaties en regionale overheden hebben aangegeven de tijdelijke maatregel een onwenselijke ontwikkeling te vinden, niet alleen omdat de aardbevingen als gevolg hiervan mogelijk langer kunnen voortduren, maar ook omdat de maatregel het gevoel versterkt dat het belang van de leveringszekerheid boven de belangen en met name boven de veiligheid van de inwoners van Groningen wordt gesteld. In Provinciale Staten en diverse gemeenteraden zijn moties aangenomen die oproepen om de tijdelijke maatregel geen doorgang te laten vinden. Ook vond op 14 januari 2022 een fakkeltocht plaats waarbij ongeveer 10.000 mensen in Groningen protesteerden tegen onder meer de verhoging van de gaswinning.

Nog steeds veel schademeldingen

Bij het IMG worden wekelijks nieuwe schades gemeld. Een actueel overzicht daarvan is te vinden op het online dashboard van het IMG.⁷ Bij een groot deel van de meldingen kent het IMG een schadevergoeding toe.

Naar verwachting gaan de aardbevingen door, ook als de winning uit het Groningen-gasveld helemaal gestopt is. Het proces van drukvereffening zal mogelijk nog tientallen jaren duren. Het aantal en de zwaarte van de bevingen neemt naar verwachting wel af, en zal op een gegeven moment stoppen. Pas dan zal geen schade door de gaswinning meer optreden.

⁶ <https://www.groningsperspectief.nl/rapport-januari-2022/>.

⁷ <https://www.schadedoormijnbouw.nl/dashboard>.

Conclusie veiligheid

In de huidige situatie is de veiligheid van de inwoners van Groningen onvoldoende geborgd. De gaswinning in Groningen is nog niet afgebouwd en de versterkingsopgave loopt ver achter. Er zijn duizenden huizen waar de kans op instorting bij een zware aardbeving te groot is. De gezondheidsschade is afgelopen jaar toegenomen. De gezondheidsrisico's zijn substantieel. De onzekerheid over de afbouw van de gaswinning is toegenomen als gevolg van de communicatie rondom de tijdelijke maatregelen en meest recent als gevolg van de oorlog in Oekraïne.

'Verlaging van de verhoging' is goed nieuws

Dat de verhoging van de gaswinning naar 4,6 miljard Nm³ aanzienlijk minder is dan de 7,6 miljard Nm³ is goed nieuws. Op basis van het huidige vaststellingsbesluit is bij een gemiddeld temperatuurscenario een winning toegestaan van 3,9 miljard Nm³. Ten opzichte van dit scenario lijkt er dus sprake van een verhoging van 0,7 miljard Nm³. Daarbij merk ik op dat de toegestane winning van 3,9 miljard Nm³ is berekend met een gemiddeld temperatuurverloop. In het door GTS berekende scenario van 4,6 miljard Nm³ is al verrekend dat de winter tot nu toe warmer was dan gemiddeld. Wanneer daarmee rekening gehouden wordt moet de NAM, op basis van het huidige vaststellingsbesluit, dit gasjaar geen 3,9, maar 3,0 miljard Nm³ winnen (met een bandbreedte van 2,7 tot 3,3 miljard Nm³ afhankelijk van of de tweede helft van maart warm dan wel koud wordt).⁸

Veiligheidsrisico's van de verschillende scenario's vergeleken

a) Veiligheid van gebouwen

De veiligheid van gebouwen is in het algemeen gebaat bij zo min mogelijk winning: hoe minder er (extra) gewonnen wordt hoe minder bodembeweging er wordt veroorzaakt. De verschillen in hoeveelheid te winnen gas zijn echter zo klein dat SodM geen significante verschillen verwacht tussen de verschillende scenario's voor de hoeveelheid te versterken gebouwen.

Bij welk winningsniveau is de drukvereffening niet meer dominant?

Hier is niet een eenduidig antwoord op te geven, niet alleen omdat de onzekerheden groot zijn maar ook omdat dit niveau over de tijd niet constant is

⁸ Tot en met 13 maart zijn deze winter 1512 graaddagen geregistreerd. Afhankelijk van of de tweede helft van maart warm of koud zal verlopen, komen daar gemiddeld 127 tot 213 graaddagen bij. Dit betekent dat het totaal aantal graaddagen in de winter van 2021/2022 uitkomt op 1639 tot 1725. Op basis van de graaddagenformule van GTS (GTS advies januari 2021; kenmerk L 21.0042): $\text{productie}_{\text{GRO}} = [-9,542 + 0,00706 \cdot \text{GD}]_{\text{winter}} + [0,65]_{\text{zomer}}$ betekent dit een toegestane productie voor het Groningen-gasveld van 2,7 tot 3,3 miljard Nm³.

maar zal afnemen. Een vergelijking tussen de huidige berekening en eerdere berekeningen van de NAM en TNO suggereren dat op dit moment bij een winningsniveau van 4,6 miljard Nm³ de drukvereffening nog de dominante factor is voor de bodembeweging, maar bij een winningsniveau van 6,0 miljard Nm³ al niet meer. Ergens tussen beide winningsniveaus wordt op dit moment het niveau bereikt waarbij de drukvereffening niet langer de dominante factor is voor de bodembeweging. Als de drukvereffening niet meer de dominante factor is, maar in plaats daarvan de productie leidend wordt, dan worden er meer bevingen verwacht en in een groter gebied met dus een afname van de veiligheid van gebouwen tot gevolg. Ten aanzien van de veiligheid van de gebouwen in Groningen differentiëren de verschillende scenario's die nu voorliggen onvoldoende. Bij een productie hoger dan 4,6 miljard Nm³ zou dit mogelijk wel het geval zijn.

b) Gezondheid en welbevinden

Uit de onderzoeken van Gronings perspectief blijkt dat de door bewoners ervaren onzekerheden een nadelige impact hebben op de gezondheid. De gevolgen van de verschillende scenario's voor de veiligheid in Groningen breng ik daarom in kaart aan de hand van de onzekerheden die gepaard gaan met die scenario's. Bij gebrek aan een objectieve manier om de onzekerheden voor de bewoners van de verschillende scenario's tegen elkaar af te wegen, beschrijf ik de bekende onzekerheden waarmee naar mijn oordeel in ieder geval rekening gehouden moet worden. Ik adviseer u om in overleg met de regio en de maatschappelijke organisaties te bepalen met welk scenario de veiligheid in Groningen het meest is gediend. Zo kan met name rekening gehouden worden met wat in de ogen van de getroffen bewoners van het gebied het meest doorwerkt naar de ervaren onzekerheid en de veiligheid.

Onzekerheid voor inwoners van Groningen

De oorlog in Oekraïne roept vragen op over de levering van Russisch gas en de eventuele inzet van het Groningen-gasveld in het geval er een Europese gascrisis zou ontstaan. Hoewel de lijn van het kabinet helder is (de inzet van het Groningen-gasveld is het 'aller, allerlaatste redmiddel', aldus minister Jetten), is voor inwoners van Groningen onvoldoende duidelijk welke afweging het kabinet zal maken als een gascrisis zich voor zou doen die tot veiligheidsrisico's in Nederland zou leiden. Deze onzekerheid omvat overigens alleen scenario's met een hoger winningsniveau. Deze scenario's zijn daarmee allemaal nadelig voor de veiligheid van de inwoners van Groningen.

Door het standpunt van het kabinet dat meer gas winnen in Groningen het allerlaatste redmiddel is te concretiseren, kan een deel van de onzekerheid worden weggenomen. De invulling van de afweging van het veiligheidsbelang zou zo concreet en daarmee zo voorspelbaar mogelijk moeten zijn. Bovendien moet die afweging zo zuiver mogelijk gemaakt worden. Op grond van artikel 52a van de

Mijnbouwwet is het veiligheidsbelang namelijk gedefinieerd als de "veiligheidsrisico's voor omwonenden als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de winning van gas uit het Groningen-veld en de veiligheidsrisico's als gevolg van het niet kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas". In die afweging is voor financiële belangen geen plaats.

Ook het omschakelen van de gasopslag in Grijpskerk kan gevolgen hebben voor de sluiting van het Groningen-gasveld. Dit jaar omschakelen maakt een eerdere definitieve sluiting mogelijk ten opzichte van het later omschakelen van de gasopslag in Grijpskerk naar laagcalorisch gas. Ik adviseer u de sluitingsdatum van het Groningen-gasveld vast te leggen zodra dat kan. Ook daarmee kan onzekerheid bij inwoners van Groningen worden weggenomen.

Onzekerheden in de ontwikkeling van de seismiciteit

In het advies van 9 december 2021 over de halfjaarrapportage seismiciteit Groningen, de overschrijding van de grenswaarde van de aardbevingsdichtheid en de beving bij Garrelswaer van 4 oktober 2021, heeft SodM geconstateerd dat de seismische activiteit de afgelopen jaren hoger is dan op basis van het seismologisch model verwacht mag worden en zich rond de bovengrens van de verwachte bandbreedte bevindt.⁹ Ook voor het gasjaar 2021/2022 is het aantal bevingen al hoger dan in de modellen verwacht werd, terwijl er door de warme winter minder gas ten opzichte van de raming in de modellen is geproduceerd. SodM heeft aangegeven dit een reden tot zorg te vinden en het noodzakelijk te achten dat hier nader onderzoek naar wordt verricht. SodM beschouwt de uitkomsten van de SDRA voor de toekomstige seismiciteit, in afwachting van de resultaten van dit onderzoek, als een onderschatting. SodM houdt er bij haar advies al rekening mee dat het daadwerkelijke aantal aardbevingen dit gasjaar, en de komende gasjaren, zich waarschijnlijk ergens tussen de verwachtingswaarde en de bovengrens van de bandbreedte zal bevinden. Een mogelijke overschrijding van de bovengrens van de bandbreedte kan daarbij zeker niet uitgesloten worden. In dit stadium zijn geen ingrepen meer mogelijk om de aardbevingen te verminderen of te stoppen. Dit komt boven op het feit dat het aantal bevingen nu al meer was dan verwacht op basis van de modellen.

c) Schade

SodM verwacht geen significante verschillen voor de hoeveelheid te versterken gebouwen doordat de drukvereffening het dominante proces blijft voor de verwachte bodembeweging. Voor de verwachte schade is daardoor ook geen significant verschil te verwachten tussen de nu voorliggende scenario's.

⁹ <https://www.sodm.nl/documenten/brieven/2021/12/16/beoordeling-sodm-halfjaarrapportage-seismiciteit-groningen-overschrijding-grenswaarde-aardbevingsdichtheid-en-beving-garrelswaer>.

Conclusie vergelijking beide scenario's

De keuze tussen de verschillende scenario's, inclusief voor het wel of niet vullen van de gasopslag Grijpskerk in het huidige gasjaar, kan niet overtuigend onderbouwd worden op basis van de analyse van de verschillen in de gevolgen voor de veiligheid. Ik adviseer u om in overleg met de regio en de maatschappelijke organisaties te bepalen met welk scenario de veiligheid in Groningen het meest is gediend. Zo kan met name rekening gehouden worden met wat in de ogen van de getroffen bewoners van het gebied de meest doorwerkt naar de ervaren onzekerheid en de veiligheid.

Aanpassen dreigingskaarten niet noodzakelijk bij huidige scenario's

U vroeg of het door de toename van de dreiging noodzakelijk is de in de versterkingsopgave gebruikte dreigingskaarten te herzien. Strikt genomen neemt de dreiging in enige mate toe als de gaswinning verhoogd wordt. Toch ben ik van oordeel dat het herzien van de dreigingskaarten met de nu voorgenomen (lagere) verhoging niet nodig is. Dat is allereerst het gevolg van de beperkte omvang van de voorgenomen winning, die nauwelijks doorwerkt naar het niveau van de dreiging. Het is ook een gevolg van de gekozen beoordelingsmethode waarin gebruik wordt gemaakt van veilige marges bij het omgaan met onzekerheden. Zo hoeven bijvoorbeeld ook in een koude winter de dreigingskaarten niet aangepast worden, terwijl de dreiging in dat geval ook hoger zou zijn dan gemiddeld. Ten slotte merk ik op dat de verhoogde winning niet alleen relatief klein is, maar ook tijdelijk. Bij deze tijdelijke verhoging zijn vanaf het volgende gasjaar geen effecten meer te verwachten. Ik zie daarom geen noodzaak tot herziening van de dreigingskaarten of de methodes waarmee gebouwen worden beoordeeld.

Conclusie dreigingskaarten

Op basis van de beperkte toename van de winning zie ik geen noodzaak de dreigingskaarten die in de versterkingsopgave worden gebruikt te herzien.

Conclusie en adviezen

De veiligheid in Groningen is onvoldoende geborgd

In de huidige situatie is de veiligheid van de inwoners van Groningen onvoldoende geborgd. De gaswinning in Groningen is nog niet afgebouwd en de versterkingsopgave loopt ver achter. Er zijn duizenden huizen waar de kans op instorting bij een zware aardbeving te groot is. De gezondheidsschade is afgelopen jaar toegenomen. De gezondheidsrisico's zijn substantieel. De onzekerheid over de afbouw van de gaswinning is toegenomen als gevolg van de communicatie rondom de tijdelijke maatregelen en meest recent als gevolg van de oorlog in Oekraïne.

Naar mijn oordeel is de verhoging van de gasproductie in Groningen vanuit het oogpunt van veiligheid in Groningen daarom af te raden. Het is daarom goed nieuws dat de oorspronkelijk aangekondigde verhoging van 7,6 miljard Nm³ van de baan is. In de scenario's die nu voorliggen is er ofwel slechts beperkt ofwel geen sprake van een verhoging ten opzichte van de oorspronkelijk voorgenomen winningshoeveelheid van 3,9 miljard Nm³.

Conclusie en adviezen op basis van vergelijking van de scenario's

De keuze tussen de verschillende scenario's, inclusief voor het wel of niet vullen van de gasopslag Grijpskerk in het huidige gasjaar, kan niet overtuigend onderbouwd worden op basis van de analyse van de verschillen in de gevolgen voor de veiligheid.

Ik adviseer u daarom om in overleg met de regio en de maatschappelijke organisaties te bepalen met welk scenario de veiligheid in Groningen het meest is gediend. Zo kan met name rekening gehouden worden met wat in de ogen van de getroffen bewoners van het gebied de meest doorwerkt naar de ervaren onzekerheid en de veiligheid.

Ik adviseer u ook om de onzekerheden voor de getroffen bewoners in Groningen te beperken waar dat mogelijk is. Naar mijn oordeel kan dat langs in elk geval drie wegen: ten eerste het bieden van helderheid onder welke uiterste scenario's er wel nog extra gas uit Groningen geworden moet worden, ten tweede door het verbeteren van de communicatie over de inherente onzekerheden, het beleid en de gemaakte keuzes en ten derde door zodra dat kan het vastleggen van het sluitingsmoment van het Groningen gasveld. Ik licht deze adviezen hieronder toe.

Ten eerste is een belangrijke maatregel om de gegeven onzekerheden voor inwoners van Groningen te beperken om inzicht te geven in de voorwaarden waaronder de winning uit het Groningen-gasveld verhoogd wordt mocht er een gascrisis ontstaan die veiligheidsrisico's in Nederland veroorzaakt. Door het standpunt van het kabinet dat meer gas winnen in Groningen het allerlaatste redmiddel is te concretiseren, kan een deel van de onzekerheid worden weggenomen. Ik adviseer u om de invulling van de afweging van het veiligheidsbelang zo concreet en daarmee zo voorspelbaar mogelijk te maken. Daarnaast adviseer ik u om die afweging zo zuiver mogelijk te maken en niet te vermengen met financiële belangen. Op grond van artikel 52a van de Mijnbouwwet is het veiligheidsbelang gedefinieerd als 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,". In die afweging is geen plaats voor economische belangen. Ook adviseer ik u de sluitingsdatum van het Groningen-gasveld vast te leggen zodra dat kan.

Ten tweede is duidelijke communicatie van groot belang. Na aankondiging van de mogelijke noodzaak tot verhoging van de winning is veel onrust ontstaan bij bewoners. Illustratief daarbij is de fakkeltocht in Groningen waarbij ongeveer 10.000 mensen protesteerde tegen onder meer de verhoging van de gaswinning. Inmiddels is gebleken dat de verhoging van de winning substantieel lager kan uitvallen. Ik adviseer u om veel aandacht te hebben voor de communicatie van gegeven onzekerheden, uw beleid en de gemaakte keuzes.

Ten derde zal de onzekerheid voor de mensen in Groningen verminderd kunnen worden door het vastleggen van het moment waarop het Groningen-gasveld definitief gesloten wordt. In de huidige context zijn de onzekerheden wellicht nog te groot om dat nu al te doen. Ik adviseer u om zodra het wel kan het sluitingsmoment van het Groningen-gasveld vast te leggen.

Belang en urgentie van de versterkingsopgave

De nu voorgenomen tijdelijke maatregel en de grote onzekerheden rondom de gaswinning onderstrepen nogmaals het belang en urgentie van een tijdige versterkingsopgave. Voldoende tempo in de versterkingsopgave en de afhandeling van de schade zijn ook belangrijk om de dalende gezondheid en het afnemende vertrouwen in de overheid te stoppen. SodM prijst de ambitie van Rijk en regio om de versterking in 2028 af te ronden, maar daarvoor is meer nodig dan de nu geformuleerde inspanningsbelofte. In de voortgangsrapportages van SodM heb ik uw ambtsvoorgangers de afgelopen jaren diverse malen geadviseerd over de versterkingsopgave met als doel de versterking te versnellen. Dat laatste blijft urgent.

Hoogachtend,

ir. T.F. Kockelkoren, MBA
Inspecteur-generaal der Mijnen