

ADVIES AAN DE MINISTER VAN EZK

ten behoeve van het instemmingsbesluit
opslagplan UGS Grijpskerk 2021

College van Burgemeester en Wethouders

van de Gemeente Westerkwartier

21 december 2021

Inhoud

1. Inleiding	3
1.1 Leeswijzer	3
2. Seismisch risico en monitoring.....	4
3. Bodemdaling.....	5
4. Schade	6
5. Maatschappelijke effecten	7

1. Inleiding

NAM heeft u op 27 september 2021 gevraagd om in te stemmen met het 'opslagplan UGS Grijskerk 2021' (hierna: gewijzigd opslagplan). De wijziging maakt de opslag van laagcalorisch gas in de UGS Grijskerk mogelijk. Dit is een belangrijke maatregel voor de versnelde sluiting van het Groningenveld. Op grond van de Mijnbouwwet is uw instemming voor de wijziging nodig. Voordat u uw besluit neemt, vraagt u eerst uw wettelijk adviseurs om advies.

Op 2 december 2021 heeft u ons gevraagd om u te adviseren over het gewijzigd opslagplan op basis van onze kennis van de regionale situatie. U vraagt ons specifiek te adviseren over de gevolgen van bodemdaling voor de waterhuishouding en eventuele maatregelen daarvoor.

Wij hebben samen met de overheden in de regio hiertoe de door u verstrekte documenten beoordeeld en zijn tot voorliggend advies gekomen. Wij verwachten met dit advies een goede bijdrage te leveren aan het door u te nemen definitieve instemmingsbesluit en daarmee aan de door u ingezette lijn om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk terug te brengen naar nul.

Wij zijn met u van mening dat het van groot maatschappelijk belang is dat het Groningenveld zo snel mogelijk definitief sluit en de periode van gaswinning voor de benodigde minimumflow voor uitzonderlijke situaties zo kort mogelijk duurt. Ons eerste advies is om in uw instemmingsbesluit de term minimumflow te gebruiken in plaats van 'waakvlam'. Op deze manier hanteert u dezelfde terminologie als bij het Groningenveld.

Tegelijkertijd veroorzaakt een veranderde activiteit bij een opslag ook maatschappelijke onrust bij bewoners. Dat heeft alles te maken met negatieve ervaringen die zijn opgedaan vanwege gaswinning en de afhandeling van schade door gaswinning. In ons advies betrekken we dan ook nadrukkelijk de positie van een eigenaar die met nadelige effecten wordt geconfronteerd.

Wij hebben ons advies gebaseerd op onderstaande door u toegestuurde documenten:

- Het advies van TNO d.d. 15 oktober 2021;
- Het advies van SodM d.d. 11 november 2021;
- Het advies van Tcbb d.d. 22 november 2021;
- De aanvraag van NAM d.d. 27 september 2021 voor wijziging van het opslagplan Grijskerk.

Voorts hebben wij ons advies gebaseerd op documenten die betrekking hebben op maatschappelijke effecten van de gaswinning in onze provincie.

1.1 Leeswijzer

Wij hebben ons advies opgebouwd aan de hand van de punten genoemd in artikel 36 van de Mijnbouwwet. In dit artikel wordt bepaald op welke gronden u uw instemming kunt weigeren, met andere woorden; de punten die u moet beoordelen voordat u tot instemming overgaat. Relevante punten voor ons in dit artikel zijn de veiligheid voor omwonenden en het voorkomen van schade en nadelige gevolgen voor milieu en natuur.

2. Seismisch risico en monitoring

Uit de stukken begrijpen wij dat het gewijzigd opslagplan uitsluitend bestaat uit de mogelijkheid voor NAM om ook laagcalorisch gas op te kunnen slaan. Het betreft de opslag van aardgas ongeacht de verbrandingswaarde, de calorische waarde van het gas. Alle andere aspecten blijven onveranderd ten opzichte van het huidige gebruik dat reeds sinds eind jaren '90 bestaat. De wettelijk adviseurs geven aan dat de seismische risico's hierdoor niet veranderen ten opzichte van de bestaande risico's, zoals die eerder bij de instemming met het vigerende opslagplan in januari 2014 zijn beoordeeld. Dit onderschrijven wij. Er blijft echter wel een reële kans op seismiciteit en bevingen hebben helaas ook plaatsgevonden. In het licht van de maatschappelijke onrust over gaswinning in zijn algemeenheid en in het bijzonder in het gebied rondom deze ondergrondse opslag, zijn wij van mening dat er nog eens zeer kritisch gekeken moet worden naar de dichtheid van het monitoringsnetwerk. Ook al geven de wettelijk adviseurs aan dat dit netwerk voldoende is, kan mogelijk een uitbreiding van het netwerk toch nog - met name - de locatiebepaling van het hypocentrum en daarmee van het epicentrum, verbeteren. Hierdoor kunnen in het bijzonder bij bevingen door gaswinning uit naburige velden deze adequater worden toegerekend aan die velden.

Wij adviseren u:

- de dichtheid van het monitoringsnetwerk nog eens kritisch te bekijken.

Wij ondersteunen het door u aan NAM opleggen van de verplichting om spoedig tot een voor Grijpskerk specifiek seismisch risicobeheersplan te komen. Wij onderkennen dat in het meer algemene seismisch risicobeheersplan genaamd "Seismisch risico voor "kleine velden" (onshore velden, exclusief het Groningen gasveld en ondergrondse gasopslag Norg)" d.d. 11 november 2021, Grijpskerk reeds in par. 4.3.7, wordt beschreven. Een specificatie voor zowel de injectie- als de productiefase lijkt ons, net als de wettelijk adviseurs, gepast.

Wij adviseren u:

- het advies van de wettelijke adviseurs over het seismisch risicobeheersplan over te nemen.

Aangezien deze wijziging van het opslagplan naar verwachting zeker enige jaren geëffectueerd zal blijven, adviseren wij u om in paragraaf 4 van uw besluit, meer kwantitatief inzicht te verschaffen over wat dit kan en zal betekenen voor de mogelijke productie van laagcalorisch (pseudo-G-gas) uit de opslag in de komende winterperiodes. Zoals dit ook benoemd is in het GTS-advies, "Rapportage over de omschakeling van gasberging Grijpskerk en impact op de Groningenproductie", d.d. 8 juni 2021. Hierin wordt voor de komende cycli van injectie en productie inzicht gegeven in de mogelijke productievolumes van gas dat geschikt is als vervanger van gas uit het Groningenveld. Bij de eerste reeks cycli zal dat naar verwachting zeker niet het volledige werkvolume van 2,4 bcm kunnen betreffen. Een dergelijke kwantificering treffen we ook niet aan in de wijziging van het opslagplan, in het bijzonder in hoofdstuk 5, getiteld "Productie- en injectieproces".

De samenhang van productievolumes vanuit het Groningenveld, ondergrondse opslag Norg en ondergrondse opslag Grijpskerk zal naar ons inzicht voor de komende jaren van groot belang zijn en bepalend voor de definitieve sluiting van het Groningenveld.

Wij adviseren u:

- de cycli van injectie en productie van de opslag Grijpskerk inzichtelijk te maken.

3. Bodemdaling

U vraag ons om specifiek te kijken naar de gevolgen van bodemdaling voor de waterhuishouding en eventuele maatregelen daarvoor te adviseren. Als wij de aanvraag in beschouwing nemen heeft het gewijzigd opslagplan geen gevolgen voor de te verwachten bodemdaling. In het grensgebied tussen Groningen en Fryslân is echter wel sprake van bodemdaling door gaswinning; tot op heden ongeveer 3 cm oplopend naar 6 cm in 2050. Duidelijk is ook dat de voortzetting van de gasopslag in negatieve zin bijdraagt aan deze bodemdaling. De bodemdaling heeft negatieve (complicerende) gevolgen voor het waterbeheer omdat onder andere:

- waterkeringen meer en eerder moeten worden opgehoogd dan zonder de gaswinning het geval zou zijn;
- de drooglegging afneemt met nadelige gevolgen voor de doelrealisatie van de landbouw;
- gemalen mogelijk moeten worden aangepast (met bijbehorende extra exploitatiekosten);
- bergingscapaciteit afneemt;
- de robuustheid van watersystemen vermindert en afhankelijkheid van kunstwerken toeneemt.

Het is een gegeven dat schade door delfstoffenwinning, zoals aanpassingen aan het watersysteem, moet worden vergoed. Wij geven echter de voorkeur aan een zo goed en robuust mogelijk watersysteem met zo weinig mogelijk kunstwerken.

In het gewijzigd opslagplan is aangegeven dat de te verwachten bodemdaling door beëindiging van de gasopslag minder dan 2 cm bedraagt, waardoor het niet mogelijk is om de invloed hiervan met contouren aan te geven. Het is dus voor ons ook niet goed mogelijk om de invloed op de beheergebieden van de twee betrokken waterschappen te kwantificeren. Wij concluderen wel dat de invloed van de bodemdaling veroorzaakt door Grijpskerk ook zeker niet verwaarloosbaar is, want die werkt door in de uiteindelijke cumulatieve bodemdaling van 6 cm, dus in de bodemdaling veroorzaakt door omringende gasvelden en de gasopslag Grijpskerk gezamenlijk. De bodemdaling in de beheergebieden van zowel Wetterskip Fryslân als Waterschap Noorderzijlvest wordt hierdoor beïnvloed.

Bodemdaling kan beperkt worden door de manier waarop de gasopslag, na als zodanig gebruikt te zijn, wordt achtergelaten, zoals bepaald in artikel 5. Een maximale reservoirdruk beperkt de bodemdaling.

Wij adviseren u:

- bodemdaling zoveel mogelijk te beperken door in artikel 5 te bepalen dat als de gasopslag sluit het veld wordt achtergelaten op een maximale reservoirdruk.

4. Schade

De ombouw van UGS Grijskerk wijzigt het risico op schade niet. Schade aan gebouwen van omwonenden kan ontstaan door activiteiten vanuit de opslag zelf, gaswinning uit het Groningenveld of gaswinning uit omliggende kleine gasvelden. Als schade ontstaat, is voor een eigenaar uit die schade niet op te maken welke activiteit de schade heeft veroorzaakt.

Vanuit het perspectief van de bewoner is er maar één logische oplossing en dat is dat er één instantie is die de schade volgens één procedure beoordeelt. De realiteit is echter dat het IMG schade door gaswinning uit het Groningenveld beoordeelt en de Commissie Mijnbouwschade (CM) overige schade, waarbij de manier van beoordelen en de rechtsbescherming anders zijn.

U stelt een 'no wrong door'-proces voor waarbij het IMG de schade eerst beoordeelt en, als de schade niet door gaswinning uit het Groningenveld is ontstaan, de melding doorstuurt naar de CM voor verdere behandeling. Wij zien niet in hoe dit proces bewoners ontzorgt, het zijn 'too many doors'.

Het door u voorgestelde proces betekent namelijk voor een eigenaar:

- een langdurig proces: eerst behandeling door het IMG en dan door de CM;
- opeenstapeling van teleurstelling als eerst het IMG en dan de CM de schadevergoeding afwijst;
- verwarring in procedures: terwijl een eigenaar in een bezwaar- of beroepsprocedure bij het IMG zit, loopt er ook een procedure bij de CM;
- dubbel procederen bij dubbele afwijzing bij verschillende instanties: een afwijzing door het IMG wordt bestuursrechtelijk aangevochten en een afwijzing door de CM civielrechtelijk;
- extra kosten: de dubbele rechtsbeschermingsprocedure betekent ook dubbele kosten.

En dit terwijl de eigenaar per definitie een ongelijkwaardige partij is als het gaat om kennis van de complexe materie.

Daarom vinden wij dat u moet kiezen voor een 'one right door'-proces. Net als de SodM vinden wij dat u schade moet laten afhandelen door het IMG. Bewoners moeten niet de dupe worden van de ingewikkelde manier waarop schade-afhandeling is georganiseerd.

In uw besluit geeft u aan dat schade-afhandeling geen onderdeel is van uw overweging om in te stemmen met het opslagplan. U verwijst daarbij naar jurisprudentie. Alhoewel dit in juridische zin juist kan zijn, vinden wij ook dat u daarmee voorbijgaat aan een maatschappelijk probleem. Niet alle maatschappelijke problemen zijn door de overheid feitelijk of juridisch op te lossen, maar dit probleem wel. Waarom zou u dat dan niet doen? Zeker nu een eenduidige schade-afhandeling kan bijdragen aan draagvlak voor de ombouw en de ombouw belangrijk is om een ander maatschappelijk probleem, te weten de aardbevingen in Groningen, op te lossen. NAM is hoe dan ook aansprakelijk en zal de kosten voor de schade moeten dragen. Het maakt voor de vergoeding van de schade 'aan de achterkant' dus niet uit hoe het proces geregeld is, maar aan de voorkant bij het loket voor de bewoners wél. Ook maakt het voor hen qua rechtsbescherming wel degelijk uit of het IMG of de CM het besluit neemt. Bij de CM moeten bewoners een civielrechtelijke weg volgen en hoge kosten voor het proces betalen. Voor u is het qua benodigde wetswijzigingen niet complex om schadeafhandeling door het IMG te organiseren. Het vraagt een beperkte wijziging van het Burgerlijk Wetboek en de Tijdelijke wet Groningen.

Wij vinden bovendien dat dit ook gerechtvaardigd is omdat de opslag Grijpskerk onderdeel wordt van het Groningensysteem. Het is belangrijk om het Groningenveld eerder te sluiten en levert een positieve bijdrage aan de leveringszekerheid. Daarom moet het net als de opslag Norg ook onder het wettelijk bewijsvermoeden vallen.

Wij adviseren u:

- schade te laten behandelen bij één instantie, namelijk het IMG, volgens één procedure, namelijk met toepassing van het wettelijk bewijsvermoeden.

5. Maatschappelijke effecten

De wijziging van het opslagplan leidt niet tot andere verwachtingen ten aanzien van het risicoprofiel en veiligheid van de inwoners.

Desalniettemin leidt de mogelijke nieuwe inzet van de gasopslag wél tot vragen en zorgen over de toekomst van onze unieke leefomgeving. Het voorgenomen besluit gaat immers over een verandering van de huidige situatie. In de zorgen die er leven onder onze inwoners leeft het angstbeeld van een verplaatsing van de Groningenveld-problematiek. Deze vragen en zorgen heeft het college van de gemeente Westerkwartier in een eerder stadium, op 2 oktober 2020, samengevat in een brief aan uw ministerie. In deze brief is aandacht gevraagd voor de samenhang met de productie uit de nabijgelegen kleine gasvelden, duidelijkheid in het schade-afhandeling-proces en de intensivering van het monitoringsnetwerk.

Een maatschappelijk effect is onzekerheid over het gebruik van de locatie als de locatie niet meer nodig is als opslag. Wij zijn tegen de winning van kussengas. Wij verzoeken u om duidelijkheid te verschaffen voor onze inwoners en uit te spreken dat u geen instemming zult geven aan het winnen van kussengas op deze locatie.

Wij adviseren u:

- de gesprekken die reeds worden gevoerd in het kader van het omgevingstraject rondom de gasopslagen Grijpskerk en Norg te continueren en om daarmee tot een voortvarende invulling te komen. Alleen met een voortvarende invulling wordt er recht gedaan aan de vragen en zorgen die er leven. De intensivering van het monitoringsnetwerk en de toepassing van het wettelijk bewijsvermoeden voor een ruim gebied rondom de gasopslag Grijpskerk is hierbij voorwaardelijk;
- om duidelijkheid te geven over het gebruik van de locatie als de locatie niet meer nodig is als opslag.