

ADVIES AAN DE STAATSSECRETARIS MIJNBOUW VAN EZK

ten behoeve van het vaststellingsbesluit Groningenveld
voor het gasjaar 2023-2024

Veiligheidsregio Groningen

30 mei 2023

Bijlage: 1

Inhoud

1. Inleiding	3
1.1 Leeswijzer	3
2. Hoofdadvis	4
3. Leveringszekerheid, afbouw en capaciteitsbehoefte	5
4. Veiligheidsnorm 10^{-5} en tempo versterken gebouwen	6
4.1. Uitkomsten SDRA	6
4.2 Gebouwen toevoegen aan de versterkingsopgave	7
4.3 Uitkomsten afhankelijk van modelinstellingen en inzichten.....	7
4.4 Opname- en beoordelingscapaciteit	8
5. Afhandeling schade	8
5.1 Schadeprognoses TNO	8
5.2 Verbetering schadeafhandeling	9
5.3 Immateriële schade versterking	10
6. Maatschappelijke gevolgen van bodembeweging door gaswinning	10

1. Inleiding

U heeft ons op 18 april 2023 gevraagd advies uit te brengen over de operationele strategieën voor het Groningenveld van NAM voor het gasjaar 2023-2024.

Specifiek vraagt u ons:

- wat ons oordeel is over de voorgestelde operationele strategieën voor het gasjaar 2023-2024 op basis van onze kennis van de regionale situatie;
- wat het oordeel van de regio is over het al dan niet definitief sluiten van het Groningenveld in het gasjaar 2023-2024.

Wij hebben samen met de overheden in de regio 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 vaststellingsbesluit en daarmee aan de door u ingezette lijn om het Groningenveld op 1 oktober 2023 definitief te sluiten.

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

- advies leveringszekerheid voor benodigde Groningencapaciteiten en volumes gasjaar 2023-2024 en verder, d.d. 31 januari 2023, Gasunie Transport Services;
- verzoek tot voorstellen operationele strategie voor het gasjaar 2023-2024, d.d. 17 februari 2023 en het daarbij behorende erratum d.d. 28 februari 2023, ministerie van Economische Zaken en Klimaat;
- Operationele strategie voor het gasjaar 2023-2024, d.d. 14 april 2023, NAM, inclusief appendix V met seismische dreigings- en risicoanalyse van TNO van 7 april 2023.

Voorts hebben wij ons advies gebaseerd op diverse documenten die betrekking hebben op maatschappelijke effecten van de gaswinning in onze provincie. Een belangrijk document is het rapport Groningers boven gas van de parlementaire enquêtecommissie. Uit het rapport blijkt dat de belangen van onze inwoners structureel zijn genegeerd, dat er sprake is van systeemfalen en dat er sprake is van een ereschuld aan Groningen en Groningers. Wij verwachten dan ook dat adviezen die wij geven in het belang van onze inwoners opgevolgd worden; ook de adviezen die wij al eerder gaven, maar eerder niet werden gehonoreerd.

1.1 Leeswijzer

Wij hebben ons advies opgebouwd aan de hand van de punten genoemd in artikel 52d van de Mijnbouwwet. In dit artikel wordt bepaald op welke onderdelen u een toetsing moet uitvoeren bij de vaststelling van het veiligheidsbelang en het maatschappelijk belang dat verbonden is aan het niet kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas.

2. Hoofdadvis

NAM heeft op uw verzoek drie strategieën uitgewerkt:

- Operationele Strategie 1 (OS1) gaat uit van sluiting van het Groningenveld per 1 oktober 2023;
- Operationele Strategie 2a (OS2a) gaat uit van het openhouden van 11 productielocaties conform het advies van GTS (3,2 miljard m³);
- Operationele Strategie 2b (OS2b) gaat uit van het openhouden van de 5 productielocaties zoals vanaf 1 april 2023 van kracht is (1,5 miljard m³).

Bij OS2a zijn de productielocaties Centraal Oost (Schaapbulten, Amsweer, Oudeweg), Zuidwest (Kooipolder, Slochteren (inclusief satellietlocatie Froombosch), Spitsbergen, Tusschenklappen (inclusief satellietlocatie Sappemeer), Zuiderveen) en Zuidoost (De Eeker, Scheemderzwaag, Zuidpolder) nog in gebruik.

Bij OS2b zijn de productielocaties Zuidwest (Slochteren (inclusief satellietlocatie Froombosch), Spitsbergen) en Zuidoost (De Eeker, Scheemderzwaag, Zuidpolder) nog in gebruik.

Daarnaast heeft TNO een seismische dreigings- en risicoanalyse (SDRA) gemaakt voor deze drie strategieën.

Uit deze SDRA komt naar voren dat samen met het afnemende aantal bevingen ook de seismische dreiging, het persoonlijke risico en de kans op schade jaarlijks verder afneemt. Daarnaast komt uit de SDRA naar voren dat:

- bij OS1 in totaal nog 18 gebouwen niet aan de veiligheidsnorm voldoen;
- bij OS2a in totaal 23 gebouwen niet aan de veiligheidsnorm voldoen;
- bij OS2b in totaal 18 gebouwen niet aan de veiligheidsnorm voldoen.¹

Indien de modelinstellingen naar aanleiding van de laatste wetenschappelijke inzichten worden gevolgd, zoals door TNO in zijn zogenaamde gevoeligheidsanalyse, dan:

- voldoen bij OS1 in totaal nog 415 gebouwen niet aan de veiligheidsnorm;
- voldoen bij OS2a in totaal 520 gebouwen niet aan de veiligheidsnorm;
- voldoen bij OS2b in totaal 427 gebouwen niet aan de veiligheidsnorm.²

In uw brief van 18 april 2023 verzoekt u ons een oordeel te geven over de drie operationele strategieën én over het sluiten van het Groningenveld op 1 oktober 2023.

Ons advies is om OS1 vast te stellen en hiermee het Groningenveld op 1 oktober 2023 te sluiten, waarbij we hieronder onze afwegingen geven.

Onze belangrijkste maatstaf is de veiligheid van en maatschappelijke impact op onze inwoners. Vanuit dit oogpunt gaat onze voorkeur uit naar OS1.

¹ Tabel 6.1, blz. 38.

² Tabel 7.1, blz. 43.

3. Leveringszekerheid, afbouw en capaciteitsbehoefte

U heeft in de Mijnbouwwet vastgelegd dat leveringszekerheid nog de enige geldige reden is om gas uit het Groningenveld te winnen. GTS adviseert u daarover. Kort gezegd adviseert GTS u om het Groningenveld nog niet te sluiten in het gasjaar 2023-2024, maar 11 productieclusters open te houden. Dit zou OS2a inhouden. NAM reflecteert in de OS op het GTS-advies en stelt feitelijk dat GTS te strenge normen hanteert door niet alleen rekening te houden met de uitval van gasopslag Norg, maar ook met de uitval van alle 5 entry-punten van hoogcalorisch gas. Alhoewel wij veronderstellen dat NAM een eigen belang heeft bij snelle sluiting van het Groningenveld, vinden wij dat u de beschikbaarheid van alternatieve middelen zoals LNG moet waarborgen en dat leveringszekerheid geen discussie moet opleveren.

De beschikbaarheid van hoogcalorisch gas voor de conversie van dit gas met behulp van stikstof naar laagcalorisch gas (pseudo-G-gas) en ook voor de directe gebruikers van hoogcalorisch gas, is voor ons van groot belang. Daarnaast is uiteraard de beschikbaarheid van voldoende stikstof hierbij wezenlijk. Daarom dringen we er bij u op aan om alles in het werk te stellen dat de stikstofinstallaties van Zuidbroek II daadwerkelijk per 1 oktober 2023 ten volle kunnen worden ingezet. Die laagcalorische gasstroom kan naar ons inzicht nog steeds bijdragen aan het robuuster maken van het gassysteem voor de (nabije) toekomst, bijvoorbeeld bij het optimaliseren van het gebruik en het laagcalorisch rendement van de ondergrondse gasopslag te Grijpskerk.

Uit de SRDA van TNO blijkt, dat het jaarlijkse (uitgaande van een gasjaar) aantal bevingen met een magnitude (M) groter of gelijk aan 1,5 een dalende trend laat zien, sinds de afnemende gaswinning met ingang van het gasjaar 2014-2015. Deze trend zet zich volgens TNO de komende jaren naar verwachting verder voort. Het aantal verwachte bevingen (met een magnitude groter of gelijk aan 1,5) daalt ook de komende tien jaar van 5 à 6 van dergelijke bevingen in gasjaar 2023-2024 tot minder dan 2 van dergelijke bevingen in gasjaar 2033-2034 als gevolg van de verwachte insluiting van het Groningenveld. Hierdoor neemt ook de seismische dreiging, het persoonlijk risico en de kans op schade jaarlijks af. Gelet hierop adviseren wij u OS1 vast te stellen, waarbij de gaswinning vanuit het Groningenveld in zijn geheel stopt per 1 oktober 2023.

In de figuren 3.1 (OS1), 4.1 (OS2a) en 5.1 (OS2b) geeft TNO in de SDRA het verwachte aantal bevingen met een magnitude (M) groter of gelijk aan 1,5 weer en telkens ook de onzekerheidsmarge die daarbij aan de orde is. In de laatste gasjaren zit dit aantal specifieke bevingen aan de bovengrens van de onzekerheidsmarge, hetgeen ons verontrust.

In uw Kamerbrief van 27 maart 2023 geeft u aan dat NAM een plan heeft opgesteld, op verzoek van het SodM, om onderzoek te doen naar de oorzaken van het feit dat de seismiciteit de afgelopen gasjaren enigszins hoger is geweest dan aanvankelijk verwacht op grond van de modellen.³ U beschrijft dat het onderzoek al in augustus 2022 is gestart en dat de resultaten in de zomer van 2023 worden verwacht, waarna het SodM deze eerst gaat beoordelen. En pas in het najaar van 2023 de Kamer, en dus ook ons, kunt informeren over de onderzoeksresultaten en de beoordeling van het SodM. Wij betreuren het dat dit niet voortvarender is opgepakt, tenslotte speelt dit al een aantal gasjaren op rij. In de Kamerbrief wordt zelfs gesteld dat de afnemende trend van dergelijke bevingen al sinds 2018 minder duidelijk is.

Graag hadden we tussentijdse resultaten van dit onderzoek in ogenschouw willen nemen dan wel

³ kenmerk PDGGO-DSGG / 22571092.

hier (ambtelijk) het gesprek over willen voeren. Ook hadden we dit graag in ons advies willen kunnen betrekken.

Zoals ook blijkt uit uw brief van 27 maart jl. wordt er periodiek over het zich voordoen van aardbevingen gerapporteerd. Helaas lopen deze rapportages niet synchroon. TNO bepaalt aan de hand van de relevante modellen in zijn SDRA het verwachte aantal bevingen (M is groter of gelijk aan 1,5) met een onzekerheidsmarge per gasjaar (1 oktober tot en met 30 september), NAM rapporteert op basis van verplichtingen uit de Mijnbouwregelgeving halfjaarlijks per 1 mei en per 1 november (dus eigenlijk van 1 november tot en met 31 oktober), hetgeen niet gelijkloopt met een gasjaar. Het KNMI rapporteert per kalenderjaar. Op basis van dergelijke rapportages worden vergelijkingen gemaakt met de verwachtingen uit de SDRA. Hierdoor ontstaan verschillen in interpretatie die er niet zouden behoeven te zijn. Wij adviseren u om wat betreft de rapportageverplichtingen synchroniciteit te bevorderen en indien nodig de regelgeving daarop aan te passen.

We gaan ervanuit dat u, mede op basis van artikel 52d van de Mijnbouwwet, er alles aan zult doen om het tempo van de afbouw van de vraag naar laagcalorisch Groningen-gas (G-gas) gestalte te geven.

Wij adviseren u:

- het zo spoedig mogelijk inwerking nemen van de stikstofinstallaties te Zuidbroek te bevorderen;
- periodieke rapportages(-verplichtingen) te synchroniseren.

4. Veiligheidsnorm 10^{-5} en tempo versterken gebouwen

4.1. Uitkomsten SDRA

Net als in voorgaande jaren heeft TNO de SDRA uitgevoerd op basis van de door u voorgeschreven modelinstellingen en analyses op basis van de meest recente wetenschappelijke inzichten. TNO concludeert dat bij OS1, waarbij het Groningenveld per 1 oktober volledig sluit (dus productie 0), er in het gasjaar 2023-2024 nog 18 gebouwen niet aan de veiligheidsnorm voldoen en in het gasjaar 2024-2025 nog 8. Daarna is de seismiciteit dusdanig gedaald dat er geen gebouwen meer zijn die niet aan de veiligheidsnorm voldoen.

Voor de OS2a, waarbij alle 11 huidige productieclusters op minimum flow blijven draaien, heeft TNO berekend dat er in het gasjaar 2023-2024 nog 23 gebouwen niet aan de veiligheidsnorm voldoen en in het gasjaar 2024-2025 nog 16. Daarna is de seismiciteit dusdanig gedaald dat er geen gebouwen meer zijn die niet aan de veiligheidsnorm voldoen.

Voor OS2b, waarbij 5 productieclusters op minimum flow blijven draaien, zijn er volgens TNO in gasjaar 2023-2024 nog 18 gebouwen die niet aan de veiligheidsnorm voldoen en in het gasjaar 2024-2025 nog 9. Daarna is de seismiciteit dusdanig gedaald dat er geen gebouwen meer zijn die niet aan de veiligheidsnorm voldoen.

Als wordt gekeken naar de SDRA-berekeningen op basis van de meest recente wetenschappelijke inzichten stelt TNO dat er in gasjaar 2023-2024 nog 415 tot 520 gebouwen niet aan de veiligheidsnorm voldoen, afhankelijk van de operationele strategie. Ook duurt de periode van

onveiligheid veel langer. Tot in het gasjaar 2033-2034 zijn er dan nog gebouwen die niet aan de veiligheidsnorm voldoen.

Wij adviseren u:

- gelet op het veiligheidsrisico om OS1 vast te stellen.
- de gebouwen die uit de SDRA voor OS1 als onveilig komen toe te voegen aan de versterkingsopgave.

4.2 Gebouwen toevoegen aan de versterkingsopgave

Gebouwen die nog niet zijn opgenomen in de versterkingsopgave moeten daar alsnog aan worden toegevoegd. Wij hebben geconstateerd dat de gebouwen die uit de SDRA van november 2022 zijn gekomen begin mei 2023 nog niet in de versterkingsopgave zijn toegevoegd, ondanks uw toezeggingen als reactie van de beroepsprocedure die wij op dit punt hadden opgestart.

Daarnaast hebben wij ook geconstateerd dat de gebouwen die uit eerdere SDRA's zijn gekomen door NCG in het programma Loket Opname Op Verzoek (LOOV) zijn ondergebracht. Dat betekent dat deze gebouwen niet een passende en volledige beoordeling op veiligheid hebben ondergaan, terwijl de SDRA wel aangaf dat hier sprake is van onveilige situaties.

Wij verwachten van u:

- dat u uw toezeggingen en wettelijke plicht nakomt en de gebouwen die voortkomen uit de SDRA voortvarend opneemt in de versterkingsopgave en deze beoordeelt conform het versterkingsprogramma en niet via LOOV.

4.3 Uitkomsten afhankelijk van modelinstellingen en inzichten

TNO merkt op dat er ondanks lagere gaswinning, en zelfs bij een scenario zonder gaswinning, toch meer gebouwen als potentieel onveilig uit de analyse komen. Dat komt omdat instellingen in de modelberekeningen zijn gewijzigd. Dit laat zien dat de SDRA slechts een modelmatige benadering van onveiligheid is. Bij elke wijziging verandert het resultaat.

Bovendien voert TNO in afwijking van uw opdracht een SDRA uit op basis van de meest recente wetenschappelijke inzichten. Dat leidt ook tot andere resultaten. Dat zijn niet slechts marginale wijzigingen, maar is het verschil tussen geen, enkele tientallen of enkele honderden gebouwen die mogelijk niet voldoen aan de veiligheidsnorm. Dit vinden wij niet uit te leggen aan bewoners.

Veiligheid moet zijn geborgd, u kunt niet conservatief genoeg zijn. Wij adviseren u om het zeker voor het onzekere te nemen en uit te gaan van de SDRA zoals TNO deze heeft uitgevoerd op basis van de meest recente wetenschappelijke inzichten. Dat betekent dat uitgegaan moet worden van 415, 520 of 427 gebouwen die niet aan de veiligheidsnorm voldoen, afhankelijk van de gekozen operationele strategie. Ook in dit geval geldt zekerheid boven alles. Wij adviseren u daarom wederom om de modelinstellingen van TNO over te nemen en te bewerkstelligen dat er één set van modelinstellingen komt waarop de SDRA gebaseerd wordt.

Wij adviseren u:

- de modelinstellingen zoals geadviseerd door TNO te reviewen en toe te voegen aan het basismodel van de SDRA zodat er in het vervolg geen verschil in uitkomst meer is;
- hiermee gehoor te geven aan de oproep van de Parlementaire enquêtecommissie om de veiligheid van Groningers voorop te stellen.
- de gebouwen die voortkomen uit de SDRA met als basis de wetenschappelijk benadering van TNO, voortvarend op te nemen in de versterkingsopgave (en niet in LOOV).

4.4 Opname- en beoordelingscapaciteit

Of gebouwen daadwerkelijk voldoen aan de veiligheidsnorm weten we pas echt wanneer deze gebouwen zijn beoordeeld. Daarom blijft het van groot belang om de opname en beoordeling van de resterende adressen uit het versterkingsprogramma snel uit te voeren. En dat betekent dat er voortdurend aandacht moet zijn voor de beschikbare capaciteit hiervoor. De voortgang en noodzakelijke versnelling moeten geborgd zijn zoals onder meer het SodM u meermaals heeft geadviseerd.

Daarbij is het van groot belang dat snelheid en veiligheid hand in hand gaan met een sociaal maatschappelijk te verantwoorden aanpak. Niet alleen de stenen moeten hierbij centraal staan, maar ook de mensen. Wat dat betekent staat uitgebreid in het advies van de Parlementaire Enquêtecommissie en wij roepen u op om alle adviezen uit dit rapport onverkort over te nemen en toe te passen. Dit betekent onder meer:

- Een gebiedsgerichte aanpak met aandacht voor de sociale gevolgen van de versterking;
- Een grote rol voor de eigenaar/bewoner;
- Aandacht voor in het verleden ontstane verschillen en verschillen die nu nog ontstaan als gevolg van wijzigingen in aanpak;
- Een mensgerichte benadering van de versterking.

Wij zien dit nog onvoldoende terug in de kabinetsreactie op het rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie.

Wij adviseren u:

- om ervoor te zorgen dat de NCG voldoende opname- en beoordelingscapaciteit ter beschikking heeft om het versterkingsprogramma adequaat uit te voeren.
- De adviezen uit het rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie onverkort over te nemen en toe te passen.

5. Afhandeling schade

5.1 Schadeprognoses TNO

TNO heeft conform uw opdracht een schadeprognose gemaakt voor de drie scenario's. Het gaat om een schadeprognose van de verwachte schade aan gebouwen als een *direct* gevolg van geïndiceerde bevingen. De SDRA houdt geen rekening met gebouwen die al beschadigd zijn of met indirecte gevolgen van geïnduceerde bevingen. De uitkomsten zijn dus niet realistisch: gebouwen zijn in werkelijkheid beschadigd en er ontstaat ook schade als indirect gevolg van geïnduceerde bevingen.

De prognose is weergegeven in drie gradaties van Damage State (DS): DS1 (verwaarloosbare tot lichte schade), DS2 (matige schade) en DS3 (substantiële tot zware schade). Uit de SDRA blijkt dat er in alle scenario's schade aan gebouwen te verwachten is in het gasjaar 2023-2024. De verschillen tussen de scenario's zijn marginaal. Waarbij OS2a negatief afwijkt van OS1 en OS2b.

Gelet op de impact van schade en vooral van de schadeafhandeling op de levens van de getroffen bewoners van Groningen, adviseren wij u om tot OS1 te besluiten. Daardoor wordt de oorzaak van schade zo snel mogelijk weggenomen.

Wij adviseren u:

- te besluiten om OS1 uit te voeren omdat daarmee de oorzaak van de schade zo snel mogelijk wordt weggenomen.

5.2 Verbetering schadeafhandeling

Daarnaast blijft de noodzaak bestaan tot een essentiële verbetering in de schadeafhandeling. Het IMG moet problemen kunnen oplossen die redelijkerwijs niet voor rekening van bewoners horen te blijven, ook als dat buiten aansprakelijkheid van NAM valt. Hiervoor moet het IMG wettelijke bevoegdheden en voldoende budget krijgen. Bovendien moeten met name bewoners in de kern van het gebied ontzorgd worden en kunnen rekenen op een eenvoudige afhandeling van de schade en oplossing van het probleem. Dit bepleiten wij, gelet op de relatie tussen schadeafhandeling en gezondheidsproblemen, al jaren. U heeft inmiddels verschillende adviezen ontvangen die allemaal deze richting op wijzen. We noemen hier het advies van Andersson Elfers Felix en Universiteit Utrecht, het advies van Rebel Group en de aanbevelingen van de parlementaire enquêtecommissie in het rapport "Groningers boven gas". Schadeafhandeling moet net als versterking ook duurzaam zijn. Het is een bron van frustratie wanneer schade opnieuw ontstaat of verergert omdat onvoldoende oog is voor bijvoorbeeld funderingsproblemen.

Uw reactie op het rapport van de parlementaire enquêtecommissie laat in onze ogen nog te veel aansprakelijkheids- en systeemdenken zien. Dit is niet voldoende om de ereschuld aan Groningen in te lossen en het vertrouwen in de overheid te herstellen.

Als voorbeeld noemen wij uw voorgenomen maatregel dat bij schadebedragen tot € 40.000 niet naar een andere schadeoorzaak wordt gezocht. Dit is in onze ogen geen verbetering van de positie van bewoners, maar een uitholling van het wettelijk bewijsvermoeden die vooral de zwaarst gedupeerden raken. Het bewijsvermoeden gaat immers uit van gaswinning als schadeoorzaak wanneer schade, naar haar aard, door gaswinning veroorzaakt kan zijn. Hoe groot de schade is, is niet relevant. Het bewijsvermoeden gaat ervan uit dat u niet op zoek gaat naar een andere oorzaak. Uw voornemen is echter om dat juist bij de zwaarst gedupeerden wel te doen. Volstrekt in strijd met de bedoeling van de wet en de adviezen die u heeft ontvangen.

Bewoners moeten gaan ervaren dat u de uitkomsten van alle onderzoeken, adviezen en rapporten daadwerkelijk serieus neemt.

Dat geldt ook voor bewoners die te maken hebben met gestapelde mijnbouw. Zij horen bij één instantie terecht te kunnen die met één methode de schade beoordeelt. Dit gaat echt verder dan een één-loket-*gedachte*; het moet geen systeemoplossing voor instanties zijn, maar een daadwerkelijke

oplossing voor bewoners.

Wij adviseren u:

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

5.3 Immateriële schade versterking

Het IMG voert een regeling voor immateriële schade uit. Het IMG weegt hierin niet de bijna belangrijkste reden voor immateriële schade, namelijk de frustraties rondom het lange wachten op en onzekerheid door besluitvormingsprocedure voor de versterking. Het IMG is van mening dat weging hiervan niet tot zijn bevoegdheid behoort, maar dat dit valt onder de zorgplicht die de minister van EZK op zich heeft genomen voor de versterkingsoperatie. NAM als exploitant van het Groningenveld is volgens het IMG niet aansprakelijk voor deze immateriële schade maar de Minister. Het IMG zou daarom niet bevoegd zijn voor deze vorm van schade. Voor de onderbouwing onder het standpunt van het IMG verwijzen wij u naar de bij dit advies gevoegde bijlage.

Wanneer het vergoeden van deze vorm van immateriële schade tot uw zorgplicht behoort, dan vinden wij het onbegrijpelijk dat u dit niet allang geregeld heeft. Zoals hiervoor gezegd, vindt het IMG zich niet bevoegd, maar heeft de NCG geen regeling. Daardoor kunnen bewoners nergens terecht met hun claim. Dat is onacceptabel. Wij zijn van mening dat u dit alsnog ten spoedigste moet regelen. De inwoners die door de gaswinning in de versterking terecht zijn gekomen hebben hier recht op.

Wij adviseren u:

- per ommekeer te regelen dat inwoners die in de versterkingsoperatie zitten een beroep kunnen doen op een regeling voor immateriële schade voor het wachten op en onzekerheid door onduidelijkheid over hun versterking.

6. Maatschappelijke gevolgen van bodembeweging door gaswinning

Met het vaststellingsbesluit 2022-2023 is een grote stap gezet in de richting van het sluiten van het Groningenveld. Dit is een belangrijk signaal richting onze inwoners. Zij gaan uit van het sluiten van het Groningenveld. De conclusies en aanbevelingen uit “Groningers boven gas” bevestigen wat wij u al jaren adviseren, namelijk de noodzaak om zo snel als mogelijk het Groningenveld volledig te sluiten. We adviseren u om OS1 vast te stellen en het Groningenveld per 1 oktober 2023 definitief te sluiten. Daarmee laat u de veiligheid voor én de maatschappelijke impact op onze bewoners

zwaarder wegen dan het belang van leveringszekerheid. Dit kan een eerste stap zijn in het herstel van vertrouwen. Elk ander scenario zal onzekerheid vergroten en het vertrouwen schaden.

Met het sluiten van het Groningenveld zijn de problemen echter nog niet voorbij. Bij de drie uitgewerkte scenario's blijkt uit de SDRA dat er nog steeds bevingen zijn, dat er gebouwen zijn die niet aan de veiligheidsnorm voldoen en dat er schade zal ontstaan. De negatieve maatschappelijke impact blijft daardoor ook bestaan. Bovendien zijn de problemen die zijn ontstaan in het verleden ook nog lang niet opgelost. Dit onderstreept het belang om de oorzaak van de problemen zo snel mogelijk weg te nemen, maar ook de noodzaak voor langdurig commitment.

Een hele generatie is opgegroeid met deze problemen. Zowel uit het rapport "Groningers boven gas" als uit de laatste onderzoeken van Gronings Perspectief blijkt dat de impact op de bevolking, en op jongeren in het bijzonder, immens is. Dit moet een keer stoppen. Wij adviseren u daarom ook de komende jaren aandacht te blijven besteden aan de (mentale) impact die de gaswinnings- en aardbevingsproblematiek heeft op de samenleving, en op jongeren in het bijzonder.

Tot slot moet de wetgeving die de sluiting van het Groningenveld vastlegt zo snel mogelijk in werking treden. De wet "Wat na nul" is nog steeds niet ter besluitvorming aan de Tweede en Eerste Kamer aangeboden. Het wettelijk vastleggen van de sluiting van het Groningenveld betekent voor onze inwoners meer zekerheid.

Wij adviseren u:

- zich langdurig te committeren om de negatieve (mentale) impact van de gaswinnings- en aardbevingsproblematiek op de gedupeerden weg te nemen;
- de wet 'Wat na nul' zo snel mogelijk in werking te laten treden.



NOTITIE

datum 11 mei 2023
inzake Afbakening taken schadeafhandeling en versterking

Afbakening taken schadeafhandeling en versterking

1. Op grond van art. 2 lid 3 jo. art. 1 TwG heeft het Instituut tot taak om schade af te handelen “die is ontstaan door beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld of als gevolg van de gasopslag Norg”. Artikel 1 van de TwG benoemt dus slechts één specifieke oorzaak voor de schade die het Instituut mag afhandelen, te weten: bodembeweging door bepaalde gaswinningsactiviteiten.
2. De Memorie van Toelichting bij de TwG geeft geen nadere toelichting op deze bepaling. Wel blijkt uit de TwG dat de wetgever heeft beoogd om het Instituut uitsluitend de schade te laten afwikkelen waarvoor de exploitant van het Groningenveld jegens de aanvrager aansprakelijk is. In dit verband kan in het bijzonder worden gewezen op de wettelijke eis dat de aanvrager zijn aanspraak op vergoeding van schade op de exploitant aan de Staat moet hebben gecedeerd,¹ alsmede op de verplichting van de minister van EZK om – kort gezegd – de kosten van de schadeafhandeling te heffen bij de exploitant.²
3. Uit de Memorie van Toelichting bij de TwG – alsmede de definitie van het schadebegrip in art. 1 TwG – kan voorts worden afgeleid dat de wetgever in het bijzonder het oog heeft gehad op de schade waarvoor de exploitant op grond van art. 6:177 BW risicoaansprakelijk is.³ In de Memorie van Toelichting heeft de wetgever dit als volgt verwoord:

“Met dit wetsvoorstel wordt afhandeling van schade die is ontstaan in een relatie tussen twee private partijen door de overheid overgenomen en vindt de afhandeling van deze schade plaats met behulp van het bestuursrecht. Dit is een uitzonderlijke maatregel waarmee een uitzondering wordt gemaakt op het uitgangspunt van het Nederlands aansprakelijkheidsrecht, dat schade die is veroorzaakt door een private partij in beginsel langs civielrechtelijke weg op die partij zelf wordt verhaald.”⁴
4. Het Instituut leidt uit het voorgaande af dat de wetgever heeft beoogd om het de bevoegdheid te geven om schade af te handelen waarvoor de NAM als exploitant op grond van het bepaalde in art. 6:177 BW aansprakelijk is. De wetgever lijkt volgens het Instituut dus niet te hebben beoogd om het (ook) de bevoegdheid te geven om schade af te handelen waarvoor een andere partij dan de exploitant van de mijnbouwwerken voor het Groningenveld of de gasopslag Norg op andere grond aansprakelijk is.⁵
5. De versterkingsoperatie wordt momenteel feitelijk uitgevoerd door de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) uit hoofde van de zorgplicht van de minister van EZK zoals die is neergelegd in art. 52g lid 3 van de Mijnbouwwet. Op grond van deze bepaling dient de minister van EZK “alle maatregelen [te nemen] die redelijkerwijs van hem gevergd kunnen worden om de voorkomen dat als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld de veiligheid wordt geschaad”.
6. Deze specifieke zorgplicht van de minister van EZK is in de plaats getreden van de zorgplicht die op grond van art. 33 Mijnbouwwet gold voor de exploitant van een mijnbouwwerk. Die generieke zorgplicht geldt op grond

¹ Art. 2 lid 3, aanhef en onder a, TwG.

² Art. 15 TwG.

³ Kamerstukken II 2018/19, 35 250, nr. 3, p. 40.

⁴ Kamerstukken II 2019/20, 35 250, nr. 8, p. 14.

⁵ In het kader van versterkingsschade kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de aansprakelijkheid van de NAM uit hoofde van onrechtmatige daad in verband met de schending van de wettelijke zorgplicht uit art. 33 Mijnbouwwet. Daarnaast zou gedacht kunnen worden aan de aansprakelijkheid van de Staat op grond van art. 6:162 BW.

van het bepaalde in art. 52b Mijnbouwwet ook niet meer voor de exploitatie van het Groningenveld. Op de NAM als exploitant rust wat dit betreft dus géén wettelijke zorgplicht meer.

7. Op grond van het bepaalde in art. 52d Mijnbouwwet dient de minister van EZK de versterkingsoperatie uit te voeren aan de hand van de veiligheidsnorm van 10^{-5} . In essentie betekent dit dat beoordeeld dient te worden (aan de hand van de Nederlandse Praktijkrichtlijn (NPR) 9998) of er een kans op overlijden bestaat van meer dan 1 op 100.000. Als dat het geval is, dan dient de minister van EZK de maatregelen te treffen die van hem gevegd kunnen worden om de woning alsnog aan de veiligheidsnorm te laten voldoen. Onder omstandigheden kan het in dat kader effectief zijn om te kiezen voor sloop en nieuwbouw van de woning. Zoals genoemd laat de minister van EZK de feitelijke uitvoering van de versterkingsoperatie over aan de Nationaal Coördinator Groningen (NCG).
8. In het aangenomen voorstel voor de Wijziging van de Tijdelijke wet Groningen in verband met de versterking van gebouwen in de provincie Groningen (35.603) heeft de Tweede Kamer ervoor gekozen om de scheiding die hiermee om historische redenen is ontstaan tussen de schadeafhandeling enerzijds en de versterkingsoperatie anderzijds, in stand te laten. Dit wetsvoorstel ligt momenteel bij de Eerste Kamer. In het kader van de behandeling van het wetsvoorstel is ook uitgebreid aandacht besteed aan de afbakening van de taken tot schadeafhandeling van het Instituut enerzijds en de versterkingsoperatie van de minister van EZK anderzijds. In dat verband is met name ook aandacht besteed aan de vraag hoe omgegaan moet worden met zogenoemde 'versterkings schade'. Deze term gebruikt de wetgever om schade aan te duiden die – direct of indirect – een gevolg is van de uitvoering van de versterkingsoperatie.
9. In zijn meest directe vorm kan bij versterkings schade worden gedacht aan de schade die bij het midden- en kleinbedrijf (MKB) kan ontstaan als een bedrijfsgebouw tijdelijk gesloten moet worden vanwege de uitvoering van versterkingsmaatregelen. Op dezelfde manier kan worden gedacht aan de kosten die een bewoner moet maken als hij zijn woning tijdelijk moet verlaten vanwege de uitvoering van versterkingsmaatregelen. Daarnaast kan bij versterkings schade worden gedacht aan meer indirecte nadelige gevolgen van de uitvoering van de versterkingsoperatie, waaronder immateriële schade die kan ontstaan door de wijze waarop de versterkingsoperatie wordt uitgevoerd.
10. In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel heeft de wetgever geschetst hoe de bevoegdheidsverdeling in geval van versterkings schade moet worden gezien. In het bijzonder wordt ervan uitgegaan dat de *directe* versterkings schade meteen wordt meegenomen en vergoed bij het versterkingsbesluit, terwijl de *indirecte* versterkings schade – de overige nadelige gevolgen van de wijze van uitvoering van de versterkingsoperatie – door de minister van BZK (thans weer EZK) moeten worden afgehandeld:

“In de aanspraak voor de uitvoering van de versterkingsmaatregelen kan ook een bedrag voorzien worden voor schade die optreedt ten gevolge van de uitvoering van versterkingsoperatie. Bij dit soort schade kan een onderscheid worden gemaakt tussen schade die:

- direct verband houdt met de concrete uitvoering van versterkingsmaatregelen die noodzakelijk zijn voor de veiligheid van het gebouw (directe versterkings schade). Hierbij kan worden gedacht aan de kosten van tijdelijke huisvesting, een thuisblijfvergoeding of de kosten van een bedrijf gedurende de uitvoering van versterkingswerkzaamheden, en*
- is veroorzaakt door het handelen van de bevoegde partij bij de uitvoering van de versterkingsmaatregelen (indirecte versterkings schade). Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan schade door vertraging in het nemen van een versterkingsbesluit of vertraging bij het van start gaan van de uitvoering van de concrete uitvoering van versterkingsmaatregelen.*

Een vergoeding voor directe versterkings schade maakt onderdeel uit van de aanspraak van de eigenaar op vergoeding van de kosten voor de uitvoering van deze versterkingsmaatregelen bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, die door Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt vastgesteld. Indien de eigenaar het niet eens is met de vastgestelde

aanspraak, dan kan de eigenaar hiertegen bezwaar indienen bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en beroep instellen bij de bestuursrechter. Wanneer voor deze schade een vergoeding wordt aangevraagd bij het IMG of een vordering wordt ingediend bij de burgerlijk rechter, dan wordt deze aanvraag dan wel vordering in lijn met de vaste civielrechtelijke jurisprudentie naar verwachting afgewezen, omdat deze schade reeds via een (andere) met voldoende waarborgen omklede publiekrechtelijke weg kan worden verhaald.

Voor indirecte versterkingsschade geldt dat deze schade, zoals hiervoor toegelicht, verschillende directe oorzaken kan hebben. Afhankelijk van de directe schadeoorzaak kunnen er derhalve verschillende partijen aansprakelijk zijn voor de schade en bevoegd zijn om deze schade af te handelen. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan namens de Staat schade afhandelen die door zijn handelen is ontstaan. Het IMG is niet bevoegd om schade af te handelen die onvoldoende in een causaal verband staat tot bodembeweging als gevolg van de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van de gaswinning uit het Groningenveld of de gasopslag bij Norg.”⁶

11. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State gaat in zijn advies omtrent het wetsvoorstel in op de bevoegdheidsverdeling in geval van versterkingsschade. De Afdeling merkt op dat de kans dat versterkingsschade in een voldoende rechtstreeks causaal verband staat tot bodembeweging, kleiner wordt naarmate er sprake is van meer schakels in de causaliteitsketen:

“In het artikelsgewijze deel van de toelichting is verduidelijkt dat de aanspraak ook een grondslag biedt voor het vergoeden van schade die direct verband houdt met de concrete uitvoering van versterkingsmaatregelen die noodzakelijk zijn voor de veiligheid van het gebouw (directe versterkingsschade). Hierbij kan worden gedacht aan de kosten van tijdelijke huisvesting, maar ook aan een thuisblijvergoeding of de kosten van een bedrijf gedurende de uitvoering van versterkingswerkzaamheden.

Ook is geduid dat er altijd een partij bevoegd is om schade te vergoeden die door zijn handelen is veroorzaakt bij de uitvoering van de versterkingsoperatie (indirecte versterkingsschade). Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan schade door vertraging in het nemen van een versterkingsbesluit of vertraging bij het van start gaan van de concrete uitvoering van versterkingsmaatregelen. Welke partij bevoegd is, kan echter afhankelijk zijn van de directe oorzaak van de schade. Dat betekent bijvoorbeeld dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties namens de Staat, of namens de Minister de NCG, schade kan afhandelen, die door het handelen van de NCG is ontstaan en de gemeente de schade, die door het handelen van de gemeente is veroorzaakt.

Hiermee is er voor elke vorm van versterkingsschade altijd een instantie om deze te kunnen behandelen. De eigenaar zal hierin worden begeleid. Wanneer een schadeclaim onverhoopt wordt ingediend bij een instantie die niet bevoegd is om de claim af te handelen, is deze instantie verplicht om de claim onverwijld door te zenden aan de bevoegde instantie (artikel 2:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht).

Het IMG is op grond van de TwG bevoegd om schade door bodembeweging als gevolg van de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van de gaswinning uit het Groningenveld of de gasopslag bij Norg af te handelen (artikel 3, tweede lid, juncto artikel 1 TwG). Voor versterkingsschade kan daarbij in algemene zin de vraag gesteld worden of de schade in een voldoende rechtstreeks causaal verband staat tot bodembeweging als gevolg van de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van de gaswinning uit het Groningenveld of de gasopslag bij Norg. Dit is afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval. Ten algemene kan echter worden opgemerkt dat de kans dat versterkingsschade in een voldoende rechtstreeks causaal verband staat tot bodembeweging als gevolg van de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van de gaswinning uit het Groningenveld of de gasopslag bij Norg kleiner is naarmate er sprake is van meer schakels in de causaliteitsketen. Voor directe versterkingsschade kan bovendien worden opgemerkt dat, voor zover deze schade kan worden aangemerkt als schade door bodembeweging als gevolg van gaswinning uit het Groningenveld of de gasopslag bij Norg, hier door het IMG geen vergoeding voor wordt uitgekeerd. Dit omdat NCG de

⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35 603, nr. 3, p. 49-50.

vergoeding van deze schade reeds in het kader van de voorgestelde bepaling over de financiering van de noodzakelijke versterkingsmaatregelen zal behandelen.”⁷

12. Het is tegen deze achtergrond – en met inachtneming van het oordeel van de Hoge Raad dat de aard en strekking van de risicoaansprakelijkheid van art. 6:177 BW meebrengen dat bij aansprakelijkheid op grond van die bepaling een ruime toerekening van schade ex art. 6:98 BW plaatsvindt⁸ – dat het Instituut de omstandigheid dát er onduidelijkheid en daarmee onzekerheid is (geweest) over de veiligheidssituatie van een woning, of een woning daadwerkelijk onveilig is en er versterkingsmaatregelen nodig zijn, wél heeft betrokken in zijn methodiek voor vergoeding van immateriële schade. Naar het oordeel van het Instituut kunnen gevoelens van onveiligheid en onzekerheid van bewoners onder dergelijke omstandigheden in redelijkheid worden toegerekend aan bodembeweging door gaswinning (art. 6:98 BW). Recent heeft het Instituut bekend gemaakt de regeling voor immateriële schade te gaan verruimen, als gevolg waarvan de omstandigheid dat er versterkingsmaatregelen nodig zijn of zelfs sloop en nieuwbouw noodzakelijk is, zwaarder wordt meegewogen.⁹
13. Een en ander ligt naar het oordeel van het Instituut evenwel anders als het gaat om de nadelige gevolgen van de wijze waarop de versterkingsoperatie door de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) concreet wordt uitgevoerd, zoals de duur van de afhandeling van versterking en de kosten die samenhangen met de uitvoering van versterkingsmaatregelen. In die gevallen is bodembeweging op zichzelf immers niet bepalend voor het ontstaan van het nadeel, maar veeleer de keuzes en prioritering die in het kader van de versterkingsoperatie worden gemaakt. In de visie van het Instituut is er bij dergelijke versterkingsschade sprake van, in de woorden van de Afdeling, te veel “schakels in de causale keten” om nog aan te kunnen nemen dat deze schade in een voldoende rechtstreeks causaal verband staat tot bodembeweging door gaswinning (art. 6:98 BW). Gelet hierop is het Instituut van oordeel dat het vergoeden van dergelijke versterkingsschade buiten de reikwijdte van zijn wettelijke bevoegdheid valt. Daarom heeft het Instituut de nadelige gevolgen van de wijze waarop de versterkingsoperatie wordt uitgevoerd, zoals de duur van de afhandeling van versterking en de kosten die samenhangen met de uitvoering van versterkingsmaatregelen, niet in zijn methodiek voor vergoeding van immateriële schade betrokken.¹⁰

⁷ Kamerstukken II 2020/21, nr. 35 603, nr. 4, p. 10-11.

⁸ HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278, r.o. 2.4.4.

⁹ U kunt het nieuwsbericht hierover lezen op onze website: <https://www.schadedoormijnbouw.nl/nieuws/img-verruimt-regeling-voor-immateriele-schade>.

¹⁰ Overigens beschikt het Instituut ook niet over gegevens van de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) over de duur van de afhandeling van versterkingsmaatregelen, noch over gegevens over de kosten die samenhangen met de uitvoering van de versterkingsmaatregelen.