

Vergaderjaar 2014–2015

33 529

Gaswinning Groningen-veld

Nr. 91

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 december 2014

De gevolgen van de langjarige gaswinning in Groningen worden steeds duidelijker. In de jaren 2012, 2013 en 2014 (t/m 8 december) zijn er respectievelijk 93, 119 en 77 aardbevingen geregistreerd. In dezelfde periode waren er in totaal respectievelijk 20, 29 en 18 bevingen die zwaarder waren dan 1.5 op de schaal van Richter. De verwachting is dat de frequentie en kracht van de aardbevingen de komende jaren zullen toenemen. De gevolgen voor huizen, monumenten en andere gebouwen zijn zichtbaar.

Het Groningenveld is gelegen in de gemeenten Appingedam, Bedum, Bellingwedde, Delfzijl, Eemsum, Groningen, Haren, Hoogezand-Sappemeer, Loppersum, Menterwolde, Oldambt, Pekela, Slochteren, Ten Boer en Veendam. In het gebied waar zich (frequent) aardbevingen voordoen, is het gevoel van een veilige leefomgeving aangetast. Dat grijpt diep in in het dagelijkse leven van de inwoners. Tegelijkertijd is de gaswinning van essentieel belang voor de energievoorziening in Nederland. Het overgrote deel van de Nederlandse huishoudens gebruikt immers het Groningse gas om het huis te verwarmen en om te koken. Ook vormt de gaswinning een belangrijke bron van inkomsten voor de Nederlandse Staat.

Naar aanleiding van de aardbevingen in Groningen ten gevolge van de gaswinning heeft het kabinet in januari van dit jaar besloten tot een pakket van maatregelen om de veiligheidsrisico's te verminderen en de leefbaarheid en het economisch perspectief van de regio te vergroten. Het afgelopen jaar is hard gewerkt aan de uitvoering van deze maatregelen. Daarnaast is nader onderzoek uitgevoerd, onder meer naar aanleiding van de aardbeving van 30 september jl. bij Ten Boer, hetgeen nieuwe inzichten in de aardbevingsproblematiek heeft opgeleverd. Met deze brief informeer ik uw Kamer over de analyse van de aardbeving bij Ten Boer en de gevolgen daarvan voor het definitieve winningsplan voor het Groningenveld voor 2015 en 2016. Daarnaast informeer ik uw Kamer over de aanpak om huizen en gebouwen in het aardbevingsgebied preventief te

versterken. Tenslotte geef ik een toelichting op het onderzoek naar waardedaling in Noordoost-Groningen. Hiermee geef ik invulling aan de uitkomst van het plenaire debat in uw Kamer van 9 oktober 2014.¹

Aanscherping winningsplan Groningenveld 2015 en 2016

De zorgen en dilemma's rond de gaswinning zijn aanleiding geweest om de omvang en de wijze van de winning in Groningen opnieuw te overwegen. In januari 2014 heeft het kabinet besloten tot gerichte vermindering van de gaswinning ten behoeve van de veiligheid: in het meest risicovolle gebied rond Loppersum is de winning met 80% teruggebracht. De jaarlijkse gaswinning uit het Groningenveld werd gemaximeerd op 42,5 miljard Nm³ in 2014, 42,5 miljard Nm³ in 2015 en 40 miljard Nm³ in 2016.² Op 17 januari 2014 berichtte ik uw Kamer over mijn voornemen in te stemmen met het door NAM ingediende winningsplan, met de beperking van de winning zoals hierboven beschreven. Daarbij heb ik aangegeven dat NAM vóór 1 juli 2016 een aangepast winningsplan in moet dienen op basis van nieuwe metingen en onderzoeken.³

Om tot bekrachtiging over te kunnen gaan van het winningsplan voor het Groningenveld voor de periode tot en met 2016, is vervolgens een zorgvuldige procedure doorlopen.⁴ Op 13 maart 2014 is een kennisgeving met betrekking tot het ontwerpbesluit gepubliceerd in de Staatcourant en in enkele huis-aan-huisbladen en regionale dagbladen. Tevens heb ik op deze datum het ontwerpbesluit aan NAM toegezonden. Het ontwerpbesluit heeft van 14 maart tot en met 24 april 2014 ter inzage gelegen bij het Ministerie van Economische Zaken, bij de provincie Groningen en bij de gemeenten Eemsum, Loppersum en Slochteren. Ook zijn er informatiebijeenkomsten georganiseerd, op 1 april 2014 in Slochteren, op 2 april 2014 in Roodeschool en op 3 april 2014 in Middelstum. In totaal zijn er 160 zienswijzen ingediend, waarvan 115 unieke.⁵ Naar aanleiding van de ingebrachte zienswijzen is het ontwerpbesluit aangepast. Zo is een verplichting opgenomen voor NAM en het Centrum Veilig Wonen voor het jaarlijks indienen van een werkplan, waarin een aanpak wordt vastgesteld voor de identificatie en het herstel van de meest kwetsbare gebouwen. Ook is meer precies aangegeven in welke gemeenten het Groningenveld ligt.

Aanvullende analyses en advies naar aanleiding van de aardbeving bij Ten Boer

Op 30 september 2014 heeft een beving plaatsgevonden van 2.8 op de schaal van Richter bij Ten Boer, die ook in de stad Groningen is gevoeld. Naar aanleiding van deze aardbeving heb ik NAM gevraagd om een aanvullende analyse naar de bevingsgevoeligheid rondom het cluster Eemskanaal uit te voeren⁶. Op 14 november 2014 heeft NAM deze analyse opgeleverd. In reactie hierop heeft het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) op 11 december 2014 een aanvullend advies afgegeven, waarbij het hele winningsgebied in ogenschouw is genomen.

¹ Kamerstuk 33 529, nrs. 75 en 83

² Bij getallen van hoeveelheden gas hoort aangegeven te worden bij welke druk en temperatuur de hoeveelheid is gemeten. Bij een «normaal» kubieke meter gas hoort een druk van 101,325 kiloPascal (1 atmosfeer) en 0 graden Celcius. De gebruikelijk afkorting voor een normaal m³ is: Nm³.

³ Kamerstuk 33 529, nr. 28

⁴ Gelet op artikel 34, vierde lid, Mijnbouwwet is dit besluit voorbereid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure als bedoeld in afdeling 3.4 van de Awb.

⁵ Kamerstuk 33 529, nr. 58

⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

SodM constateert op basis van aardbevingskaarten die zijn gemaakt door het KNMI en TNO-AGE, dat de seismische activiteit rond Loppersum (met 82% lagere gaswinning in 2014 ten opzichte van 2013) afneemt, terwijl deze in de zuidelijke periferie van het gasveld nabij Hoogezand-Sappemeer toeneemt (31% hogere winning in 2014 ten opzichte van 2012). In het oostelijke deel van het gasveld is de seismische activiteit min of meer stabiel (18% hogere productie in 2014 ten opzichte van 2012), evenals in het westelijk gebied rond de winningslocatie Eemskanaal (productie in 2014 23% lager dan 2013 en 18% hoger dan 2012).⁷ Op basis van deze feitelijke waarnemingen concludeert SodM dat het systeem mogelijk regelbaar is. SodM adviseert vervolgens tot een productie-ingreep bij Hoogezand-Sappemeer en een verlaging van het totale productieplafond. Concreet adviseert SodM het productieplafond vanaf 2015 terug te brengen tot 39,4 miljard Nm³ per jaar en dit plafond als volgt in te vullen:

- a. Het productieplafond voor Loppersum handhaven op 3 miljard Nm³/jr;
- b. De productie in de zuidwestelijke regio (rond Hoogezand-Sappemeer): terug van het (geraamde) niveau van 2014 (13,0 miljard Nm³) naar het niveau van 2012: 9,9 miljard Nm³/jr;
- c. Cluster Eemskanaal: alleen uit het oogpunt van de seismiciteit is er geen reden het productieniveau te wijzigen (2,0 miljard Nm³/jr);
- d. Productie oostelijke regio: maximaal 24,5 miljard Nm³/jr.

SodM merkt wel op dat, indien dat noodzakelijk is voor de leveringszekerheid, het mogelijk moet zijn om de voorgestelde verdeling over de zuidwestelijke regio en de oostelijke regio in zeer beperkte mate aan te passen.

Definitieve vaststelling winningsbesluit

Het kabinet constateert op basis van de meest recente analyse van de aardbevingen in het winningsgebied, dat de gerichte verlaging van de winning rond Loppersum het gewenste effect lijkt te hebben. Vanwege de ontwikkeling van de seismiciteit rond andere clusters van het winningsgebied heeft het kabinet in overeenstemming met het advies van SodM besloten tot een neerwaartse aanpassing van de maximaal toegestane winning uit het Groningenveld in 2015 en 2016 tot 39,4 miljard Nm³ per jaar, waarbij er bij Loppersum maximaal 3 miljard Nm³ mag worden gewonnen en in de zuidwestelijke regio maximaal 9,9 miljard Nm³. De maxima in het winningsplan voor het Groningenveld worden derhalve aangepast van 42,5 miljard (2014), 42,5 miljard (2015) en 40 miljard (2016) Nm³ per jaar naar 42,5 miljard (2014), 39,4 miljard (2015) en 39,4 miljard (2016) Nm³ per jaar.⁸

Deze beperking van volume heeft naar verwachting geen gevolgen voor de leveringszekerheid. Wel moet er voor gezorgd worden dat, ondanks de productiebeperkingen, alle delen van het Groningenveld ook aan het eind van het jaar nog kunnen produceren, voor het geval dat nodig is bij bijzonder koud weer. Daartoe laat ik door NAM in kaart brengen of de vaststelling van de maxima beter het gasjaar (van oktober tot en met september) kan volgen dan het kalenderjaar. De productiebeperking heeft negatieve gevolgen voor de Rijksbegroting. De inkomsten uit aardgasbaten voor de Staat in 2015 zullen 700 miljoen euro lager zijn dan eerder geraamd. Voor 2016 was al een lager een maximum vastgesteld van 40

⁷ Deze percentages zijn berekend aan de hand van door SodM geraamde productiecijfers van de winning in 2014. De daadwerkelijke realisatie in 2014 is pas na 31 december 2014 bekend en kan licht afwijken van deze raming.

⁸ Voor 2015 is dit dus een reductie van het totale plafond met 7,3%.

miljard Nm³ en zullen de inkomsten 130 miljoen euro lager zijn dan eerder geraamd.

Een kanttekening, die ook SodM maakt, is dat er op dit moment geen eenduidig wetenschappelijk bewijs is dat het regelen van de seismiciteit door middel van maatregelen in de gasproductie mogelijk is. De meetperiode (2014) en daarmee de hoeveelheid data over het «Loppersum-effect» zijn beperkt. Ook zijn de onzekerheden in het ondergrondse model dat wordt toegepast nog groot. Een direct effect van de productieverlaging bij Hoogezand-Sappemeer, waartoe nu besloten is, is bijvoorbeeld niet aan te geven. SodM verwacht wel dat verlaging van de totale winning een positief effect heeft op de seismiciteit in het gehele gebied.

Ik onderschrijf dan ook de conclusie van SodM dat het onderzoek naar de gevolgen van gaswinning dient te worden gemaximaliseerd, zodat er meer duidelijkheid komt over de effectiviteit van de maatregelen. De komende tijd moet worden benut om te werken aan een breed geaccepteerde methodiek voor de berekening en de weging van de aardbevingsrisico's in Groningen. Het winningsplan van NAM voor 2017 dient zich te baseren op de nieuwste inzichten op het gebied van statische en dynamische ondergrondmodellen, de geomechanica en seismische risicoanalyse.

In januari wordt het definitieve winningsbesluit ter inzage gelegd en gepubliceerd in de Staatscourant. Dit besluit staat open voor beroep bij de Raad van State.

Preventief versterken van woningen en andere gebouwen

Ondanks de voorgeschreven productiebeperking zal de gaswinning uit het Groningenveld de komende jaren leiden tot aardbevingen. Gegeven die omstandigheid moeten de inwoners in Groningen zich veilig kunnen voelen in hun eigen huis en leefomgeving. Vanuit dit basisprincipe wordt de preventieve versterking van huizen en andere gebouwen aangepakt. In 2015 wordt de capaciteit opgebouwd om bij 3000 huizen versterkende maatregelen toe te kunnen passen. In 2016 is dat voor 5000 huizen het geval.

Resultaten preventief versterken in 2014

Bij honderden huizen is in 2014 ingegrepen om de veiligheid te verhogen. Prioriteit lag bij de zwakste huizen in het gebied met het meeste risico. Voorbeelden van de acties die zijn uitgevoerd:

- Er zijn in 2014 tot begin december 4.917 inspecties uitgevoerd. Bij 180 huizen zijn werkzaamheden verricht als het vervangen van schoorstenen of het beter bevestigen van ornamenten. 177 huizen zijn veiliger gemaakt door acuut instortingsgevaar weg te nemen, bijvoorbeeld door het plaatsen van stutten. In ongeveer de helft van deze situaties zijn de stutten weer verwijderd nadat definitieve oplossingen konden worden gerealiseerd. In 10 gevallen zijn huizen gekocht. Deze worden verbouwd of gesloopt.
- Scholen zijn met prioriteit onderzocht. Net als bij andere gebouwen is het bij de versterking van scholen van belang om mee te wegen dat er sprake is van een krimpgebied. Inspanning op de (te verwachten) krimp en de bestaande nieuwbouwplannen wordt met schoolbesturen en gemeenten gewerkt aan een plan van aanpak voor het bouwkundig versterken van de gebouwen.
- Bouwkundig versterken vereist nieuwe technieken. Ruim 40 ondernemers doen mee met een ontwerpcompetitie. Er zijn 8 testwoningen die worden gebruikt om versterkende technieken te testen.

- De interim-regeling nieuwbouw zorgt er voor dat nieuwbouw in Noordoost-Groningen aantrekkelijk blijft. Daarnaast moet deze regeling bijdragen aan innovatie in aardbevingsbestendig bouwen. Zo is eind november 2014 de eerste paal voor het seniorencomplex Bederawalda is geslagen. De aardbevingsbestendigheid van dit complex van in totaal 59 wooneenheden wordt verbeterd door onder andere het koppelen van wanden aan vloeren, gewichtsreductie en verzwarende van de fundering.
- Op meer dan 200 huishoudens en tientallen publieke gebouwen zijn door TNO gebouwsensoren bevestigd. Deze sensoren dragen bij aan het onderzoek naar de relatie tussen groundbeweging, gebouwbeweging en schades.

Intensivering van de aanpak preventief versterken in 2015 en 2016

In 2014 heeft NAM zorggedragen voor de schadeafhandeling en -preventie. Vanaf 2015 komen de schadeafhandeling, het bouwkundig versterken en het verduurzamen van huizen op afstand van NAM te staan. Vanaf 5 januari 2015 kunnen meldingen en informatieverzoeken worden ingediend bij het Centrum Veilig Wonen (CVW). Het CVW wordt gevormd door schadeafhandelaar CED, ingenieurs- en adviesbureau Arcadis, OWS (een samenwerkingsverband van de Noordelijke bouwbedrijven Oosterhof Holman, Van Wijnen en SealteQ) en automatiseringsbedrijf IBM. Doel is deskundigheid in schadeafwikkeling en aardbevingsbestendig bouwen in te zetten voor de mensen in Groningen om zo herstel van een veilig en aantrekkelijk leefklimaat te realiseren. Het CVW is gevestigd in het kerngebied in de gemeente Appingedam en groeit in de komende maanden naar 150 personeelsleden. De meeste daarvan zullen uit de regio komen.

Het CVW gaat zelfstandig en onder onafhankelijk toezicht opereren. Zoals gemeld aan uw Kamer zal ik hiertoe een Commissie van Toezicht instellen, die tot taak heeft toe te zien op de wijze waarop het Centrum Veilig Wonen de aan haar toegewezen taken uitvoert, inclusief de relatie tussen het Centrum en NAM.⁹ Ik heb de commissie verzocht om twee keer per jaar aan mij te rapporteren. De commissie zal bestaan uit drie leden: de heer Bas Eenhoorn (voorzitter), de heer Roelof Bleker en de heer Martin Verwoert.

In 2015 wordt de capaciteit opgebouwd om bij 3000 huizen versterkende maatregelen toe te kunnen passen. Hiertoe start het CVW een gebiedsgerichte aanpak, in het kader waarvan afspraken worden gemaakt met bewoners en gemeenten. Voor het versterken van de genoemde 3000 huizen in 2015 wordt waar dat kan voor een grootschalige aanpak gekozen. Deze aanpak betekent dat de huizen die het zwakst zijn als eerste worden aangepakt, met als doel het risico gericht te verminderen. Per huis zullen de toegepaste maatregelen verschillen: in sommige huizen kan sprake zijn van verankering van muren aan vloeren, elders kan het zijn dat er een muur moet worden (terug)geplaatst of dat er aanpassingen aan een gevel moeten worden gedaan. Bij het bepalen en uitvoeren van de werkzaamheden is het zaak om de overlast voor bewoners zoveel mogelijk te beperken. Dit vergt maatwerk en goed overleg met de bewoners. Zij kunnen ervoor kiezen om meteen waardevermeerdering van hun huis te realiseren, bijvoorbeeld door via de waardevermeerderingsregeling zonnepanelen of een energiezuiniger CV-ketel te plaatsen.

In 2015 zullen 11.000 inspecties worden uitgevoerd om te bepalen welke huizen als eerste preventief aangepakt moeten worden. Bij huizen waar al

⁹ Toezegging naar aanleiding van Kamerstuk 33 529, nr. 71

schade wordt aangetroffen als gevolg van bevingen, worden waar nodig direct constructieve maatregelen genomen. Ook zullen alle gebouwen met een hogere importantieklasse, zoals ziekenhuizen, in 2015 worden geïnspecteerd. Ten aanzien van vitale infrastructuur zijn de waterschappen in 2014 begonnen met onderzoeken naar de noodzakelijke versterkingen van onder andere dijken en waterkeringen. In aansluiting daarop is het waterschap Noorderzijlvest gestart met het aardbevingbestendig maken van de Eemskanaalkade door middel van het plaatsen van damwanden. Ik zal uw Kamer in januari nader informeren over de voortgang van de versterking van vitale infrastructuur, ook met betrekking tot Gasunie en TenneT.

Voor 2016 zal het CVW de capaciteit verder vergroten om bij 5000 huizen versterkende maatregelen uit te kunnen voeren.

Nationale Praktijk Richtlijn

In januari 2015 publiceert het Nederlands Normalisatie-instituut NEN een eerste versie van de Nationale Praktijk Richtlijn (NPR), bedoeld voor consultatie. Dit betreft de vertaling van een internationale norm voor aardbevingsbestendig bouwen naar de Nederlandse praktijk. Op basis van de NPR ontwikkelt NEN een definitieve bouwnorm. De ontwikkeling van deze norm zal tussen de twee en drie jaar vergen en zal uiteindelijk worden opgenomen in het bouwbesluit.

Een stuurgroep onder onafhankelijk voorzitterschap zal op basis van de NPR een advies geven over de maatregelen die genomen kunnen worden om aardbevingbestendig te bouwen. De stuurgroep zal ook adviseren over de richtlijn die ik – vooruitlopend op het vervolg – in de eerste fase van de versterking zou kunnen toepassen. Ook zal de stuurgroep een eerste inschatting geven van hoeveel huizen in Groningen versterkt moeten worden. De NPR en het advies van de stuurgroep zullen half januari beschikbaar zijn. Bij het versterken van woningen en andere gebouwen is samenwerking met de gemeenten en de provincie essentieel. Daarom zal ik een proces starten van bestuurlijke consultatie over de praktische consequenties van het implementeren van de NPR, waarbij indien nodig ook een second opinion gevraagd kan worden op de bouwrichtlijn. Over de specifieke situatie in de stad Groningen zal ik met het gemeentebestuur nader overleg voeren. Dit traject moet in het voorjaar leiden tot richtlijnen voor bestaande bouw en nieuwbouw in het aardbevingsgebied.

NAM en NEN blijven onderzoek doen naar de ondergrond en naar de aardbevingbestendigheid van huizen, om steeds beter te kunnen bepalen op welke plekken risico op aardbevingen bestaat, hoeveel huizen er versterkt moeten worden en wat het effect is van de versterkende maatregelen. Op deze manier kan de inzet steeds gericht plaatsvinden.

Dat het vaststellen en implementeren van de bouwnormen nog enkele maanden in beslag neemt, betekent niet dat daarop gewacht wordt met het versterken van huizen. De dit jaar uitgevoerde inspecties hebben al een beeld gegeven van de benodigde maatregelen om het risico snel te verminderen. In de gebieden waar het risico het grootst is, wordt aan de hand daarvan direct begonnen met de versterkingsopgave. Gaandeweg wordt daarbij geleerd hoe de aanpak van de preventieve versterking geoptimaliseerd kan worden.

Om deze operatie voortvarend te laten verlopen, is naast de inzet van het CVW ook van publieke zijde extra inzet nodig. Zo zal in een aantal gevallen vervangende woonruimte gevonden moeten worden, moeten vergunningstrajecten voortvarend afgehandeld worden en moeten er knopen worden doorgehakt over prioritering van maatregelen. Daarom zal publieke regie worden georganiseerd, waarbij ik het voortouw zal nemen in nauwe samenspraak met de lokale overheden. Hiermee kunnen mogelijke barrières, die het CVW bij de implementatie van maatregelen ondervindt, worden weggenomen. Bovendien zal ik de juridische mogelijkheden verkennen tot het nemen van maatregelen naar analogie van de Crisis- en Herstelwet. Dit moet resulteren in publieke regie die gericht is op het verzekeren van een zorgvuldige uitvoering van werkzaamheden, het verwerven van daarvoor benodigde medewerking, snelle afhandeling van vergunningsprocedures en directe communicatie met inwoners ten aanzien van de uitvoering van de werkzaamheden.

Continueren van onderzoek waardedaling huizen

Ten aanzien van de ontwikkeling van de huizenprijzen in het aardbevingsgebied is inmiddels de rapportage over het derde kwartaal van 2014 gepubliceerd.¹⁰ Het rapport laat (opnieuw) zien dat er geen sprake is van een statistisch significante waardedaling in het risicogebied ten opzichte van de referentiegebieden. Wel zijn er duidelijke aanwijzingen dat de woningmarkt in het risicogebied zich minder gunstig ontwikkeld heeft. Hierdoor staan huizen bijvoorbeeld langer te koop. Zoals ik eerder aangaf kan op individuele basis, per object, een inschatting worden gemaakt van mogelijke waardedaling als gevolg van de aardbevingen en op basis daarvan een compensatie uitgekeerd worden. In overleg met de partijen bij het in januari afgesloten bestuursakkoord bekijk ik of het mogelijk is om huiseigenaren vooraf een indicatie te geven van deze compensatie. Verder acht ik het wenselijk om het onderzoek naar de waardeontwikkeling voor een langere periode voort te zetten. Met het oog op de continuïteit zal het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) dit waardedalingsonderzoek vanaf 2015 gaan uitvoeren. De opdracht aan CBS loopt in eerste instantie tot de komst van het nieuwe winningsplan (1 juli 2016).

Tot slot

Met de (verdere) gerichte vermindering van de winning uit het Groningenveld en met het op gang brengen van de grootschalige versterking van woningen en andere gebouwen, neemt het kabinet de benodigde maatregelen om de veiligheid in de regio te vergroten. Dat neemt niet weg dat de overlast van de aardbevingen voor de inwoners van Groningen aanzienlijk blijft. Daarom zullen de afgesproken maatregelen om die overlast te compenseren worden uitgevoerd en worden aangepast indien de noodzaak daartoe blijkt. Daarbij blijf ik het overleg zoeken met de gemeenten, de provincie en de overige partijen vertegenwoordigd aan de Dialoogtafel.

Ik zal uw Kamer twee keer per jaar, te beginnen in juli 2015, met een brief informeren over de stand van zaken bij de aanpak van de aardbevingsproblematiek in Groningen. In lijn daarmee heb ik SodM gevraagd mij

¹⁰ Het rapport van Ortec Finance is te vinden op www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aardbevingen-in-groningen/documenten-en-publicaties

halfjaarlijks een monitoringsrapport te sturen ten aanzien van de seismiciteit en de veiligheid in het winningsgebied. Dit rapport zal ik telkens als bijlage bij mijn brief naar uw Kamer sturen.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp