

21 December 2016

definitief

***Advies Winningsplan
Westerveld***

INHOUD	BLAD
1 INLEIDING	3
2 SAMENVATTING	4
3 HOOFDADVIES	7
4 ALGEMEEN	8
5 COMMUNICATIE	9
6 REIKWIJDTE EN KADERS WINNINGSPLAN	11
6.1 Doelmatigheid	11
6.2 Kadere schade	11
6.3 Natuur en milieu – Nationaal Park Drentse Aa	11
6.4 Reikwijdte winningsplan m.b.t. aantal verschillende velden	12
7 PRODUCTIE	14
7.1 Productie put Vries-10	14
7.2 Productiesnelheid	14
7.3 Productieniveau high case	15
8 ONZEKERHEDEN/ ONTBREKENDE ZAKEN	16
8.1 Onzekerheden	16
8.2 Ontbrekende/onjuiste gegevens	16
9 BODEM BEWEGING	17
9.1 Bodemdaling	17
9.2 Bodemtrilling	17
9.3 Reservoirstimulatie/ Fracken	19
10 SCHADE	20
10.1 Voorkomen van schade (wettelijke verplichting)	20
10.2 Afhandeling van schade	20
10.3 Lusten en lasten	22
11 RISICOBEHEERSYSTEEM	23

1 INLEIDING

U heeft ons in de gelegenheid gesteld om een advies uit te brengen over het door NAM ingediende Winningsplan Westerveld. Aangezien dit plan betrekking heeft op de winning uit aardgasvelden binnen onze verschillende gebiedsbegrenzingsen maken wij graag gebruik van deze mogelijkheid. Bij het maken van het advies hebben wij intensief samengewerkt met de verschillende decentrale overheden die een adviesrecht hebben op het Winningsplan Westerveld.

Wij zijn u erkentelijk dat u in een vroegtijdig stadium van uw besluitvorming ons om advies vraagt op het winningsplan Westerveld 2016 van NAM. Wij maken graag gebruik van dit adviesrecht vanwege de zorg die wij hebben over de directe en indirecte gevolgen van de gaswinning op het leven van de inwoners van het gebied. Wij erkennen dat in de afgelopen periode meer aandacht is gekomen voor de aspecten veiligheid en welzijn van burgers in relatie tot gaswinning. Wij menen echter toch blijvend te moeten aandringen om hierin de positie van de inwoners centraal te stellen. Wij hebben daarom ervoor gekozen ons advies breed in te steken.

Als decentrale overheden hebben wij niet de technisch-inhoudelijke kennis in huis om seismische risico's en alles wat daarmee samenhangt exact te kunnen beoordelen en controleren. Wij hebben dan ook gemeend geen nacalculatie te (laten) doen van de berekeningen in het winningsplan met bijbehorende addenda. Dit laten wij graag over aan de door u gevraagde adviseurs (Staatstoezicht op de Mijnen (SodM), Technische commissie bodembeweging (Tcbb)).

Wij vertrouwen erop dat u het advies behandelt conform de relevante bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht en de overwegingen uit ons advies op een zorgvuldige wijze betreft bij uw besluitvorming en ons transparant informeert over uw overwegingen terzake.

Leeswijzer

Wij hebben onze bevindingen, hoofdconclusies en hoofdadvisie samengevat in het eerste hoofdstuk. In de analyse daarachter treft u een uitgebreidere beoordeling aan van het winningsplan met op onderdelen deelconclusies en -adviezen.

2 SAMENVATTING

Vanuit betrokkenheid en zorg en oprechte belangstelling hebben wij de rapporten intensief bestudeerd. Veiligheid van inwoners en het voorkomen en beperken van schade wegen hierin het zwaarst. Alle andere aspecten moeten daaraan ondergeschikt zijn, waaronder economische aspecten en leveringszekerheid.

De Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) geeft over het erkennen van onzekerheden en communiceren de volgende toelichting: Onzekerheid en het reduceren ervan dienen uitgangspunten te zijn van het handelen van betrokken partijen, ook in de communicatie naar burgers. Onderzoek over onzekerheden en het daaraan verbinden van maatregelen is daarbij van cruciaal belang volgens de Raad. Onderzoek mag geen excuus zijn om geen maatregelen te treffen of besluiten uit te stellen. Zij pleit derhalve ook voor het hanteren van het voorzorgsprincipe in dat geval “Better safe than sorry”. Dat betekent in de communicatie over onzekerheden in samenspraak met deskundigen en risicodragers zoeken naar manieren van beheersing van het risico. Communiceren met burgers moet volgens de OvV meer zijn dan alleen voorlichting geven.

Veiligheid wordt door de OvV breed gedefinieerd in termen van objectieve- en subjectieve veiligheid, respectievelijk het uitblijven van lichamelijk letsel ten gevolge van aardbevingen en gemoedsrust van bewoners. “Het gaat om veiligheid van burgers. Kunnen zij erop rekenen dat incidenten worden voorkomen, schade wordt beperkt, risico’s worden beheerst en onzekerheden worden verkend?”. U hebt hierop gereageerd met: “De Raad heeft met haar rapportage en aanbevelingen vooral willen bereiken dat bij activiteiten in de diepe ondergrond nu en in de toekomst het veiligheidsbelang voldoende aandacht krijgt”. U heeft alle aanbevelingen uit het rapport van de OvV overgenomen. In dit licht bezien dient bij de beoordeling en toetsing van de verschillende aspecten dan ook te worden uitgegaan van een brede benadering van de belangenafweging die aan uw uiteindelijke besluit ten grondslag moet liggen. Het past hierbij niet om u te beperken tot een exacte en enge uitleg van voorgenomen wetgeving.

We hebben ook geconstateerd dat in het winningsplan nog een aantal essentiële onderdelen ontbreekt en het plan gepaard gaat met onzekerheden die betrekking hebben op een veilige gaswinning. Ook constateren wij dat ondanks de ervaringen opgedaan in Groningen, er vooralsnog geen sprake is van een adequate regeling voor de rest van Nederland voor afdoening en vergoeding van schades en compensatie van alle bijkomende negatieve effecten.

Bij bestudering van het winningsplan en onderliggende stukken hebben wij samengevat de volgende vragen, opmerkingen en adviezen.

Veiligheid

Uit het winningsplan van NAM en de bijbehorende adviezen van TNO en SodM maken wij op dat er geen veiligheidsrisico’s bestaan voor de gebieden rond de verschillende gasvelden en haar inwoners.

Omdat volgens ons rond de effecten en gevolgen van gaswinning op de ondergrond en bovengrondse bouwwerken nog altijd veel onduidelijk is, adviseren wij u met uiterste terughoudendheid conclusies te verbinden aan de berekeningsresultaten van de maximaal te verwachten seismische activiteit.

Tevens hebben wij een aantal ontbrekende zaken geconstateerd. Wij komen hier verderop in ons advies op terug.

Communicatie

De communicatie van zowel NAM, als het ministerie van EZ naar burgers moet zorgvuldiger en publieksvriendelijker dan tot nu toe is gebeurd. De lokale overheden hechten er grote waarde aan dat onze inwoners gedegen, consistent en transparant worden geïnformeerd over de (gevolgen van) gaswinning.

Voorkomen en beperken van schade

In het winningsplan worden optredende schades als niet te voorkomen beschouwd. NAM bepaalt daarmee zelf welk niveau van acceptatie daarbij aan de orde is. Er wordt geen aandacht geschonken aan maatregelen om schade door bodembeweging te voorkomen dan wel te beperken, terwijl dit een voorschrift in de Mijnbouwwet is.

Wij willen dat er door NAM alles aan gedaan wordt om schade door gaswinning aan eigendommen van inwoners en overheid te voorkomen. Inwoners kiezen er niet voor om te worden blootgesteld aan deze risico's.

Bodemdaling

NAM dient inzichtelijk te maken welke gevolgen de uiteindelijke totale bodemdaling (als resultaat van dit winningsplan Westerveld) kan hebben voor het normale beheer en onderhoud van waterkeringen en waterlopen en welke (waterhuishoudkundige) maatregelen in dat verband genomen moeten worden.

Wij zijn van mening dat NAM dient te worden verplicht tot vergoeding van deze te nemen maatregelen en van eventuele overige schade voortvloeiend uit bovengenoemde bodemdaling.

Schadeafhandeling

Wij zijn van mening dat een adequate regeling voor afdoening en vergoeding van schades en compensatie van alle bijkomende negatieve effecten een harde voorwaarde bij het instemmingsbesluit dient te zijn. Evenals in het aardbevingsgebied Groningen dient er een volledig onafhankelijk orgaan te worden ingesteld voor de afwikkeling van schade als gevolg van alle mijnbouwactiviteiten. Een dergelijke regeling en onafhankelijk toetsingsorgaan dienen op voorhand een feit te zijn.

Meet- en regelprotocol

De reeds bevende velden Eleveld en Vries-Zuid liggen dicht tegen de grens met risicocategorie II aan. Op basis hiervan adviseert SodM om ook enkele maatregelen te nemen die van toepassing zijn voor velden waarvan de Seismische Risico Analyse (SRA) in categorie II valt. Wij vinden dit een goede zaak. Het gaat hier om het ontwikkelen van een risicobeheerssysteem. Het risicobeheerssysteem is bedoeld om tijdig te kunnen reageren zodat (grotere) schade en veiligheidsrisico's niet zullen optreden. Wij zijn van mening dat een risicobeheerssysteem een voorwaarde moet zijn van de eventueel door de minister te verlenen winningsvergunning.

Fracken en zuurstimulatie

Vanwege de mogelijke gevolgen zijn wij van mening dat geen omstreden technieken zoals zuurstimulatie en fracken moeten worden toegestaan.

Schadelijke gevolgen van zuurstimulatie / fracken kunnen bovengronds optreden door lekkage van frackvloeistoffen en chemicaliën en ondergronds door het falen van de integriteit van afdekkende lagen waardoor ongecontroleerde bodemprocessen kunnen optreden. De kans op deze gebeurtenissen dienen geheel uitgesloten te worden, omdat naast lokale schade aan gebouwen ook de drinkwatervoorziening in het geding is. Vanwege de mogelijke lokale impact vinden wij dat voor deze beslissing ook het burgerperspectief moet worden meegenomen en dus de lokale overheden, inwoners en de Waterleiding Maatschappij Drenthe een stem in deze afweging moeten krijgen met bijbehorende beroepsmogelijkheid.

3 HOOFDADVIES

Onze bevindingen afgewogen hebbende en uitgaande van de geformuleerde uitgangspunten komen wij tot het volgende hoofdadvies:

Wij zijn primair van mening dat de veiligheid nooit in het geding mag zijn. Verder zijn wij van mening dat derden (burgers, bedrijven, gemeenten) niet de dupe mogen worden van gaswinningsactiviteiten of de gevolgen daarvan. Dit geldt zowel nu als ook in de toekomst.

Wij adviseren u vanwege de geconstateerde omissies, bestaande onzekerheden, geen aandacht voor maatregelen om schade door bodembeweging te voorkomen dan wel te beperken en het ontbreken van een adequate schaderegeling voor afdoening en vergoeding van schades en compensatie van alle bijkomende negatieve effecten:

Primair: **niet** in te stemmen met het winningsplan Westerveld 2016 zoals het nu voorligt;

Subsidiar: - mocht dit niet uw keuze zijn vanwege de grote onzekerheden en ontbrekende onderdelen slechts in te stemmen met het winningsplan door het hanteren van het voorzorgprincipe "Better safe than sorry" en:

1. NAM en Sodm, binnen een door u gestelde termijn, onvolkomenheden te laten aanvullen;
2. te voorzien in onafhankelijke validatie van onderzoeken en bevindingen;
3. een termijn te stellen aan het winningsplan;
4. hierbij zaken als schadebeperking, schadeafwikkeling en een risicobeheersingsstelsel op voorhand goed en volledig te regelen.

In onderstaande hoofdstukken vindt u de onderbouwing van ons hoofdadvies en overige adviezen.

4 ALGEMEEN

Het adviesrecht voor de decentrale overheden, zoals dat dit jaar in de wijzigingen Mijnbouwwet is vertaald, hangt vooral samen met de maatschappelijke impact en de maatschappelijke acceptatie van gaswinning.

In uw adviesverzoek schrijft u: “Een van de belangrijkste aanbevelingen uit het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) richt zich op de veiligheid van de burgers en de infrastructurele werken. Een ander belangrijk punt betreft meer aandacht voor het burgerperspectief”.

In het winningsplan Westerveld wordt volledig voorbijgegaan aan het burgerperspectief ofwel de maatschappelijke impact en de maatschappelijke acceptatie van gaswinning. Het is voorstelbaar dat NAM in het winningsplan redeneert vanuit haar commercieel belang. NAM dient echter ook maatschappelijk verantwoord te ondernemen. Dit komt in het winningsplan niet tot uitdrukking. Wij verwachten dat u in uw besluit uw maatschappelijke verantwoordelijkheid duidelijk naar voren laat komen.

Het maatschappelijk draagvlak voor (nieuwe) gaswinningen in ons land neemt af. Dit als gevolg van de aardbevingen in de provincie Groningen, de daarmee samenhangende veiligheidsproblematiek en andere negatieve effecten van de gaswinning. Ook de Drentse decentrale overheden constateren die ontwikkeling. Het versneld terugdringen van het gebruik van fossiele brandstoffen is een belangrijke opgave voor onze samenleving. Wij pleiten ervoor dat u met spoed uw beleid inzet op duurzame energie.

Bij de besluitvorming in Groningen heeft u veiligheid, het zo veel mogelijk voorkomen en beperken van schade en het belang van leveringszekerheid het zwaarst laten wegen.

De Drentse situatie is op verschillende onderdelen anders dan Groningen.

Wij hechten vooral waarde aan de volgende aspecten:

- Veiligheid
- Communicatie
- Voorkomen en beperken van schade
- Schadeafhandeling a.g.v. bodemdaling/ bodemtrilling
- Meet- en regelprotocol
- Fracken en zuurstimulatie

Uit het winningsplan van NAM en de bijbehorende adviezen van TNO en SodM maken wij op dat er geen veiligheidsrisico's bestaan voor de gebieden rond de verschillende gasvelden en haar inwoners. Dat wil zeggen dat deze organisaties aangeven dat er geen dusdanige bevingen optreden dat er gevaar ontstaat voor personen. Wel zien wij aanleiding om ten aanzien van de gasvelden Eleveld en Vries-Zuid een risicobeheerssysteem te laten opstellen en het daar horende meet- en regelprotocol onafhankelijk te laten monitoren. De resultaten van dit risicobeheerssysteem moeten voor iedereen toegankelijk zijn.

5 COMMUNICATIE

Voor een adequate invulling van het burgerperspectief, zoals u in het adviesverzoek aangeeft, is gedegen, transparante en consistente communicatie een absolute voorwaarde.

Advies:

De communicatie van zowel NAM, als het ministerie van EZ naar burgers moet zorgvuldiger en publieksvriendelijker dan tot nu toe is gebeurd. De lokale overheden hechten er grote waarde aan dat onze inwoners gedegen, consistent en transparant worden geïnformeerd over de (gevolgen van) gaswinning. Wij adviseren u in uw besluit voorwaarden op te nemen waarmee dit wordt geborgd.

Toelichting:

De verantwoordelijkheid van de lokale overheid is oog te hebben voor de belangen van onze inwoners en deze te borgen.

Wij zijn daarom van mening dat de rol van informatievoorziening over de (gevolgen van) gaswinning niet uitsluitend aan NAM moet worden overgelaten. De communicatie van zowel NAM, als het ministerie van EZ naar burgers moet zorgvuldiger en publieksvriendelijker dan tot nu toe is gebeurd. De lokale overheden hechten er grote waarde aan dat onze inwoners gedegen, consistent en transparant worden geïnformeerd over de (gevolgen van) gaswinning. Hiermee moet onnodige onrust en zorg bij inwoners worden weggenomen.

Typerend is de gebrekkige communicatie en afstemming tussen NAM en het ministerie van EZ over de start van de gaswinning uit put Vries-10, die onder het winningsplan Westerveld valt (zie ook hfst 7.1).

Communicatie is een essentieel onderdeel van het omgevingsmanagement, zoals is verwoord in uw visie in de brief aan de Tweede Kamer van 1 februari 2016*).

Uw uitgangspunten daarbij zijn duidelijk:

1. Samenbinden van belanghebbenden
2. Betrek de omgeving zo vroeg mogelijk
3. Transparantie en vertrouwen
4. Omgevingsmanagement is een gezamenlijke verantwoordelijkheid
5. Maatwerk

Het mag duidelijk zijn dat uw ambitie verder moet gaan dan het organiseren van informatiebijeenkomsten en publicaties over de procedure.

Wij willen graag met u meedenken aan de verdere invulling van de communicatie en het omgevingsmanagement. Daarbij nemen wij graag uw visie als vertrekpunt.

Wij geven u als suggestie dat NAM een breed communicatieplan opstelt dat in overleg en instemming met u en lokale overheden tot stand komt. Communicatie die staat in een breder perspectief van omgevingsmanagement, rekening houdend met de 'belevingswereld' van onze inwoners.

Het winningsplan is geschreven voor ingewijden en lastig leesbaar voor inwoners. Zij mogen een zienswijze op het winningsplan indienen maar dan moeten zij de inhoud hiervan wel kunnen doorgronden. Daarom adviseren wij u voorafgaand aan het maken van een ontwerpbesluit een publieksvriendelijke oplegger van het winningsplan op te stellen.

In dit kader vragen wij u tevens de risicoanalyse van de gasvelden Vries Zuid en Eleveld nader te duiden. Uit het winningsplan blijkt dat volgens de SRA de gasvelden Vries Zuid en Eleveld bijna in risicoklasse 2 vallen. In zowel het winningsplan als in de adviezen van Sodm en Tcbb ontbreekt een nadere analyse waarom deze velden hogere risico's met zich meebrengen dan de overige velden. Ligt het aan de inrichting van het gebied of komt het door de bodemopbouw die gevoelig is voor trilling? Toevoeging van deze analyse maakt dat de aangegeven risico's beter zijn te duiden en uit te leggen aan onze inwoners.

6 REIKWIJDTE EN KADERS WINNINGSPLAN

In dit hoofdstuk geven we aan welke kaders onduidelijk zijn of ontbreken waaraan het winningsplan is getoetst.

6.1 Doelmatigheid

Advies

Wij verzoeken u inzicht te geven in de kaders waaraan het winningsplan is getoetst op het aspect doelmatigheid.

Toelichting

In het advies van Sodm is een toetsing opgenomen van de winning aan doelmatigheid. Onduidelijk is hoe en waaraan is getoetst. We willen graag inzicht in de afwegingskaders waaraan dit aspect wordt getoetst. De Tweede Kamer heeft aangegeven dat de Minister een afweging moet maken tussen landelijk economische belangen en de lokale veiligheid en schade-effecten. In het verleden zijn de lokale effecten volgens de Tweede Kamer in die afweging onvoldoende meegenomen. In dit kader vragen wij ons af hoe de balans uitvalt tussen economische belangen en de maatschappelijke aanvaardbare gevolgen en risico's die met gaswinning gepaard gaan.

6.2 Kadern schade

Advies

De minister dient zo spoedig mogelijk een kader op te stellen waarin duidelijk beschreven staat wat onder 'schade' verstaan wordt.

Toelichting

De (nog niet vastgestelde) wijziging van de Mijnbouwwet noemt als toetsingsgrond voor het eventueel onthouden van de instemming met een winningsplan 'schade aan gebouwen of infrastructurele werken of de functionaliteit daarvan'. Wij constateren dat de adviserende organen Tcbb en Sodm kennelijk ieder een verschillende typering hanteren voor het begrip schade. Dat is niet uit te leggen aan inwoners.

Zolang niet duidelijk is wat onder 'schade' verstaan dient te worden, is toetsing van het winningsplan op dit onderdeel lastig voor velden die gebeeft hebben en in verband waarmee 'schade' is gemeld.

6.3 Natuur en milieu – Nationaal Park Drentse Aa

Advies

Met betrekking tot het Nationale Park Drentse Aa adviseren wij u:

- het winningsplan te toetsen op nationale en internationale wetgeving op het gebied van natuur- en soortenbescherming gelet op het aanwezige Natura2000 gebied;
- in uw goedkeuringsbesluit op te nemen dat bij verdere ontwikkelingen rondom de velden Vries-Zuid (met name het blok Vries-ZZ) en Eleveld het Drentse Aa gebied zoveel mogelijk wordt ontzien.

Toelichting

Wij stellen vast dat de gevolgen van de gasvelden in dit winningsplan Westerveld voor de beschermde status van het Natura-2000-gebied Drentse Aa niet zijn onderzocht althans onvoldoende in beeld zijn gebracht. Er blijkt ook uit niets dat met zekerheid zou kunnen worden gesteld dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied Drentse Aa door de exploitatie van de gasvelden in dit winningsplan niet zullen worden aangetast.

Het Drentse Aa gebied is een internationaal uniek gebied, met een zeer hoge beschermingsstatus. Het gebied is een beek- en esdorpenlandschap; het oppervlaktewater van de Drentse Aa dient tevens als bron van drinkwater. Het is een waardevol gebied met een kwetsbaar geohydrologisch systeem waar invloeden vanwege de gaswinning (zoals bodemdaling, zuurstimulatie) niet mogen plaatsvinden.

Voor een correcte beoordeling van de mogelijke gevolgen van de exploitatie van het winningsplan Westerveld voor het Drentse Aa-gebied zou het overigens niet juist zijn om de getroffen en te treffen waterhuishoudkundige maatregelen in het natuurgebied bij het beschouwen van mogelijke effecten van mijnbouwactiviteiten op de instandhoudingsdoelstellingen van het natuurgebied te betrekken. Compenserende maatregelen maken immers in juridische zin geen onderdeel uit van de beoordeling in het kader van de significantie-toets. Bovendien zijn de watergerelateerde maatregelen in zekere zin met de mijnbouwactiviteiten verbonden, omdat de waterhuishouding noodzakelijkerwijs wel moet worden aangepast als gevolg van de opgetreden bodemdaling die het resultaat is van de gaswinning.

Wij wijzen er op dat de vaststelling en goedkeuring van het winningsplan door de Minister met zich mee brengt dat er een toetsingsmoment ontstaat waarop moet worden beoordeeld of mogelijk significante gevolgen ten gevolge van de mijnbouwactiviteiten in het Westerveld kunnen ontstaan. Dat geldt uiteraard niet alleen voor het Drentse Aa-gebied, maar voor alle Natura 2000-gebieden die door het instemmingsbesluit worden beïnvloed. Deze beoordeling heeft niet of in onvoldoende mate plaatsgevonden ten gevolge waarvan effecten op Natura-2000-gebieden niet op voorhand kunnen worden uitgesloten.

Bij de actuele stand van zaken voor wat betreft de onbekendheid van de impact van de gaswinning is er naar ons oordeel aanleiding om in het instemmingsbesluit aanvullende restricties op te nemen die waarborgen dat het Nationaal Park Drentse Aa zo veel mogelijk ongemoeid wordt gelaten.

6.4 Reikwijdte winningsplan m.b.t. aantal verschillende velden

Advies:

Wij verzoeken u aan te geven welke overwegingen ten grondslag liggen aan de keuze om een grote variëteit van kleine gasvelden in het winningsplan Westerveld te vatten? In het kader van de maatschappelijke verantwoording vinden wij het transparanter om per gasveld een winningsplan op te stellen.

Toelichting:

Het winningsplan Westerveld bevat een groot aantal afzonderlijke gasvelden die geen directe relatie met elkaar hebben. Uit het winningsplan Westerveld wordt afgeleid dat een aantal velden nu en naar verwachting in de toekomst niet meer produceren. Waarom zijn die dan toch opgenomen in het winningsplan? Voor de afweging tussen economische belangen en de maatschappelijke effecten is het logischer per producerend gasveld een aparte vergunning en winningsplan op te stellen. De gehanteerde methodiek belemmerd nu voor al deze velden afzonderlijk een transparante afweging te kunnen maken.

7 PRODUCTIE

7.1 Productie put Vries-10

Advies:

Wij adviseren u om uw toezegging jegens NAM om binnen de bestaande vergunning te mogen winnen uit de nieuw geboorde put (put Vries-10) in te trekken en NAM op te dragen hiervoor de uitkomst van de procedure voor onderhavige winningsplan af te wachten.

Toelichting:

“Tijdens het vragenuur van 16 juni 2015 is gesproken over een voorgenomen gaswinning door NAM in Drenthe. Tijdens de mondelinge beantwoording is in algemene zin aangegeven dat er bij winning uit kleine velden een winningsplan moet komen en dat omwonenden, gemeenten en provincies hierop zienswijzen kunnen indienen. Dit is ook bevestigd in de beantwoording van aanvullende schriftelijke vragen van het lid Dik-Faber (CU), waarin is aangegeven dat “in alle gevallen waarbij op basis van boringen besloten wordt om gas te gaan winnen, een nieuw of gewijzigd winningsplan ingediend moet worden” (Kamerstukken 2015-2016, Aanhangsel van de Handelingen, 57).”

In het geval van Vries-10 is er een nieuwe boring geweest op basis waarvan NAM voornemens is om gas te gaan winnen. Daarnaast is er juist door de minister aan de Tweede Kamer toegezegd, dat er een adviesrecht wordt toegepast in deze situaties. In het Winningsplan Westerveld is voor Vries-10 sprake van een te winnen hoeveelheid van 0,6 Miljard M3 (high case). Wij zijn van mening dat deze nieuwe winning onderdeel is van dit winningsplan en dat NAM de procedure moet afwachten voordat er uit put Vries-10 gas gewonnen mag worden.

Los van de vraag of er wel of geen vigerend Winningsplan is, moeten wij constateren dat het oude Winningsplan niet voldoet aan de zaken die door de Onderzoeksraad voor de veiligheid zijn geconstateerd. Zo is bij de afgifte van de instemmingsvergunning op het vigerende winningsplan niet getoetst op de veiligheid van burgers (seismische risico analyse). Wij zijn dan ook van mening dat er niet kan worden teruggevallen op een vergunning waarin geen rekening is gehouden met zo een belangrijk aspect.

7.2 Productiesnelheid

Advies:

Wij verzoeken u in uw besluit aandacht te besteden aan de productiesnelheid uit de verschillende gasvelden. Te meer daar vrijwel alle velden in dit winningsplan zich bevinden in de laatste fase van de feitelijke gaswinning. Er lijkt door NAM bij de bepaling van de productiescenario's geen rekening te zijn gehouden met de relatie snelheid drukdaling-bodemtrilling.

Toelichting

De snelheid waarmee gas uit de bodem wordt onttrokken is van invloed op de bodemtrilling. Een snelle drukdaling in het gesteente kan eerder tot bevingen leiden dan wanneer deze

drukdaling geleidelijk verloopt. Kan NAM aangeven welke hoeveelheid er per jaar per gasveld kan worden onttrokken zonder dat dit tot extra risico op bodemtrilling leidt?

Uit een toelichting van NAM blijkt dat de productiescenario's in het winningsplan zijn gebaseerd op een technische inschatting wat uit de bodem te halen is. In het plan is de winningssnelheid niet aangegeven.

7.3 Productieniveau high case

Advies:

In uw besluit op te nemen dat als NAM het "high case" scenario overschrijdt zij een nieuw winningsplan dient op te stellen en deze ter besluitvorming aan dient te bieden.

Toelichting:

In het advies van Sodm wordt op blz 5 aangegeven dat als een winning het "high case" scenario overschrijdt NAM een nieuwe SRA moet uitvoeren en tevens het winningsplan dient te actualiseren. Deze opmerking bevreemd ons, aangezien wij in de veronderstelling verkeren dat winning buiten de grenzen van het winningsbesluit niet is toegestaan.

Wij zijn van mening dat indien deze situatie zich voordoet er te allen tijde een nieuw winningsplan dient te worden opgesteld.

8 ONZEKERHEDEN/ ONTBREKENDE ZAKEN

8.1 Onzekerheden

Advies:

Omdat volgens ons rond de effecten en gevolgen van gaswinning op de ondergrond en bovengrondse bouwwerken nog altijd veel onduidelijk is, adviseren wij u met uiterste terughoudendheid conclusies te verbinden aan de berekeningsresultaten van de maximaal te verwachten seismische activiteit.

Toelichting:

Voor de berekeningen is gebruik gemaakt van gegevens van de ondergrond. De samenstelling van de diepe ondergrond is complex en nooit precies in kaart te brengen. De ligging van breuken, de compactiecoëfficiënt etc. zijn gebaseerd op interpretatie van een beperkt aantal bodemgegevens. Dit houdt in dat de resultaten altijd met grote voorzichtigheid moet worden geïnterpreteerd. De Tcbb geeft aan dat in het ergste geval een beving met een magnitude van 3,9 kan plaatsvinden. De zwaarste beving tot nu toe in Groningen was 3,6 in Huizinge (2012). De velden Eleveld en Vries Zuid scoren op factoren als bebouwingsdichtheid en bevolkingsdichtheid duidelijk minder gunstig dan Huizinge. Wij vermoeden op basis van deze aspecten dat in het stedelijk gebied van Assen meer schade kan ontstaan dan de door NAM geformuleerde licht schade aan meerdere, tot matige schade aan enkele gebouwen.

8.2 Ontbrekende/onjuiste gegevens

Advies:

Wij verzoek u NAM op te dragen de SRA berekening opnieuw uit te voeren. Hierin rekening te houden met de toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen in de gebieden rond de betreffende gasvelden. Evenals de correcte bevolkingsdichtheid ten aanzien van het stedelijke gebied rond het gasveld Eleveld te hanteren. Deze nieuwe SRA-berekening te beschouwen als een aanvulling op het voorliggende winningsplan en dit om advies voor te leggen aan Sodm, Tcbb, lokale overheden en de Mijnraad.

Toelichting:

In de SRA is geen rekening gehouden met de toekomstige inrichting van Werklandschap Assen Zuid en de toeristisch recreatieve zone. De inrichting leidt tot intensievere bebouwing van bedrijven in het gebied dan nu het geval is. Ook de noordelijke blokken van Eleveld vallen binnen het stedelijk gebied van Assen met o.a. de aanwezigheid van een ziekenhuis in de directe nabijheid.

Waarom wordt voor bepaling risicoklasse uitgegaan van lage bevolkingsdichtheid (250-500 inw/km²)? Een substantieel deel van het gasveld Eleveld ligt namelijk in het stedelijk gebied van Assen met hogere dichtheid (500-1000 inw/km²). Een herberekening zal leiden tot een andere risico inschatting. Dit maakt het noodzakelijk dat alle adviesorganen zich hierover opnieuw een oordeel moeten kunnen vormen.

9 BODEMBEWEGING

9.1 Bodemdaling

Advies

Voor wat betreft de prognose van de bodemdaling die gepaard kan gaan met de gaswinning, adviseren wij u:

- NAM in samenspraak met de betrokken decentrale overheden te laten inventariseren:
 - 1) welke gevolgen de *uiteindelijke totale bodemdaling* die het gevolg is van de gaswinning uit de velden van het winningsplan Westerveld kan hebben voor het normale beheer en onderhoud van waterkeringen en waterlopen;
 - 2) welke (waterhuishoudkundige) maatregelen in dat verband genomen moeten worden;
 - 3) NAM te verplichten tot vergoeding van deze te nemen maatregelen en van eventuele overige schade voortvloeiend uit bovengenoemde bodemdaling als voorwaarde te verbinden aan het winningsplan;
- NAM de bodemdalingscomponent die het gevolg is van het leeg produceren van het gasveld Norg na beëindigen van de gasopslag aldaar, weer op te laten nemen in de bodemdalingsprognose voor de jaren 2050 en 2080.

Toelichting

Volgens de prognose zal de verwachte bodemdaling van de resterende gaswinning enkele centimeters bedragen; het merendeel van de daling heeft al plaatsgevonden.

De uiteindelijke *totale* bodemdaling als gevolg van de gaswinning is echter van die omvang dat er wel effecten te verwachten zijn op de waterhuishouding. De kosten voor mitigerende maatregelen zijn uiteraard voor NAM. Daarom is het van belang te inventariseren welke afspraken er bestaan tussen NAM en betrokken waterschap(pen), gemeenten en provincie voor zover er voor hen negatieve effecten zijn. Er mag geen onduidelijkheid bestaan over de vergoeding van dergelijke onkosten.

Het beëindigen en leeg produceren van de gasopslag Norg zal volgens NAM in de toekomst tot een additionele 10 cm bodemdaling leiden. Deze component is verdwenen uit de huidige set prognoses, vanuit de veronderstelling van NAM de gasopslag tot 2080 in werking te zullen hebben. Gezien de grote onzekerheden die er momenteel heersen omtrent de aard van onze toekomstige energievoorziening achten wij deze aanname niet terecht. Wij achten het zinvol op voorhand te weten welke additionele daling in het gebied (op mogelijk kortere termijn dan nu verwacht) nog verdisconteerd moet gaan worden.

9.2 Bodemtrilling

Advies

Omdat NAM in het winningsplan aangeeft dat de kans op schade ten gevolge van een geïnduceerde beving niet valt uit te sluiten, verzoeken wij u:

- het advies van het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) over te nemen en NAM op te dragen in aanvulling op het KNMI-netwerk seismische apparatuur in en rond de gasvoorkomens Vries-Zuid en Eleveld op te stellen;
- het advies van SodM over te nemen en NAM voor de bevende velden een risicobeheerssysteem te laten ontwikkelen en operationeel te hebben (zie hoofdstuk 9);
- de parameters en randvoorwaarden die NAM hanteert in het door haar op te stellen risicobeheerssysteem goed te laten onderbouwen alvorens dit systeem goed te keuren;
- te verduidelijken in hoeverre zaken als vallende objecten zijn meegenomen in de overwegingen die aan het winningsplan ten grondslag liggen.

Toelichting

Als decentrale overheden hebben wij niet de technisch-inhoudelijke kennis in huis om seismische risico's en alles wat daarmee samenhangt exact te kunnen beoordelen en controleren. Wij hebben dan ook gemeend geen ncalculatie te (laten) doen van de berekeningen in het winningsplan met bijbehorende addenda. Dit laten wij graag over aan de door u gevraagde adviseurs (SodM, Tcbb).

Wij zijn primair van mening dat de veiligheid nooit in het geding mag zijn. Wij zijn daarom blij met de toegenomen belangstelling voor dit belangrijke aspect rond de gaswinning. Verder zijn wij van mening dat derden (burgers, bedrijven, gemeenten) niet de dupe mogen worden van gaswinningsactiviteiten of de gevolgen daarvan. Dit geldt zowel nu als ook in de toekomst.

Uit de analyse van NAM volgt dat alle gasvelden in de laagste seismische risicogroep vallen (categorie I). TNO constateert in haar advies dat de risicoanalyse is uitgevoerd volgens de SRA-leidraad en kan zich vinden in de toedeling tot de laagste risicogroep (categorie I). SodM onderschrijft de analyse van TNO, met de aanvulling dat de reeds bevende velden Eleveld en Vries-Zuid wel dicht tegen categorie 2 aan liggen.

Uit het winningsplan van NAM en de bijbehorende adviezen van TNO en SodM menen wij daarom te kunnen opmaken dat er in het kader van bodemtrilling geen veiligheidsrisico's bestaan voor de gebieden rond de betreffende gasvelden.

Hoewel de veiligheid niet in het geding lijkt te zijn, geeft NAM in het winningsplan aan dat de kans op schade ten gevolge van een geïnduceerde beving niet valt uit te sluiten. In het ernstigste geval kan sprake zijn van lichte, niet constructieve schade aan meerdere gebouwen en matige schade aan enkele gebouwen. Daarom zien wij wel aanleiding om ten aanzien van de gasvelden Eleveld en Vries-Zuid een risicobeheerssysteem te laten opstellen en implementeren voor 1 juni 2017. Tevens het meet- en regelprotocol onafhankelijk te laten monitoren (zie hoofdstuk 9).

Tevens kan het risicobeheerssysteem helpen een eventuele zwaardere beving te voorkomen, mits sprake is van de juiste keuze van signaalparameters en het daarbij behorende actieprotocol. Een goede onderbouwing van de gekozen parameters en acties is dus van belang wil het risicobeheerssysteem zinvol zijn. Ook een adequaat seismisch netwerk is hierbij van belang.

9.3 Reservoirstimulatie/ Fracken

Advies

Wij adviseren u vanwege de mogelijke gevolgen:

- geen omstreden technieken zoals zuurstimulatie en fracken toe te staan zoals in het winningsplan is omschreven;
- tevens besluitvorming over de toepassing van deze technieken niet alleen bij de toezichthouder (Sodm) neer te leggen, maar hiervoor aparte besluitvorming aan NAM op te leggen met mogelijkheden tot inspraak, zienswijzen en beroep van lokale overheden, inwoners en de Waterleiding Maatschappij Drenthe;
- mocht dit niet uw keuze zijn, dan verzoeken wij u toch in ieder geval in het goedkeuringsbesluit voorwaarden op te nemen ter beperking van risico's voor grond- en drinkwater en ecologie én het optreden van bodemtrilling.

Toelichting

De velden Assen, Assen-Zuid en Vries-Zuid vallen gedeeltelijk samen met de boringsvrije zone van de grondwaterwinning Assen-Oost; het veld Assen valt bovendien samen met het grondwaterbeschermingsgebied Assen-West.

Schadelijke gevolgen van reservoirstimulatie / fracken kunnen bovengronds optreden door lekkage van frackvloeistoffen en chemicaliën en ondergronds door het falen van de integriteit van afdekkende lagen waardoor ongecontroleerde bodemprocessen kunnen optreden. De kans op deze gebeurtenissen dienen geheel uitgesloten te worden omdat naast lokale schade aan gebouwen ook de drinkwatervoorziening in het geding is. Het advies van Sodm is gebaseerd op de bevoegdheid van de afweging over fracken bij de toezichthouder van de gaswinning. Vanwege de mogelijke lokale impact vinden wij dat voor deze beslissing ook het burgerperspectief moet worden meegenomen en dus de lokale overheden, inwoners en de Waterleiding Maatschappij Drenthe een stem in deze afweging moeten krijgen met bijbehorende beroepsmogelijkheid.

10 SCHADE

10.1 Voorkomen van schade (wettelijke verplichting)

Advies:

Wij adviseren u vanwege het ontbreken van een beschrijving van preventieve maatregelen in het winningsplan NAM te verplichten om preventieve maatregelen voor schade op te nemen in het winningsplan alvorens hierover een besluit te nemen. Deze beschrijving te zien als een aanvulling op het voorliggende winningsplan en dit om advies voor te leggen aan Sodm, Tcbb, lokale overheden en de Mijnraad.

Toelichting:

In de Mijnbouwwet ligt primair de nadruk op het voorkomen van schade door mijnbouwactiviteiten (preventief handelen), en niet op het geoorloofd zijn van mijnbouwactiviteiten, mits de nadelige gevolgen daarvan door de exploitant / operator worden weggenomen of verzacht (curatief handelen). NAM heeft als initiatiefnemer de zorgplicht voor het voorkomen van schade. In winningsplan wordt geconcludeerd dat er lichte en lokaal mogelijk matige schade kan optreden aan gebouwen. Nergens is in het winningsplan echter terug te lezen wat wordt gedaan om schade te voorkomen. Wij stellen vast dat ten aanzien van het optreden van schade in het winningsplan geen aandacht is op het voorkomen van schade. In het winningsplan worden optredende schades als niet te voorkomen beschouwd.

Het Mijnbouwbesluit schrijft voor dat het winningsplan een beschrijving bevat van de mogelijke omvang en verwachte aard van de schade door bodembeweging. Uit het winningsplan blijkt dat het niet goed mogelijk is de omvang en de verwachte aard adequaat te beschrijven. NAM lijkt niet in staat causaliteit aan te geven tussen aardbevingen en omvang en aard van de schade. Het winningsplan lijkt op dit punt niet te voldoen aan de eisen die de wet stelt aan een plan.

Wij willen dat er door NAM alles aan gedaan wordt om schade door gaswinning aan eigendommen van inwoners en overheid te voorkomen. Inwoners kiezen er niet voor om te worden blootgesteld aan deze risico's.

10.2 Afhandeling van schade

Advies

Wij zijn van mening dat:

- een adequate regeling voor afdoening en vergoeding van schades en compensatie van alle bijkomende negatieve effecten een harde voorwaarde is, alvorens door uw minister een positief besluit op dit winningsplan kan en mag worden genomen;
- evenals in het aardbevingsgebied Groningen er een volledig onafhankelijk orgaan dient te worden ingesteld voor de afwikkeling van schade als gevolg van alle mijnbouwactiviteiten.
- in uw besluit op te nemen dat in geval van een schademelding ter verbetering van de huidige wijze van onderzoek opdracht gegeven wordt tot het doen van onderzoek naar de oorzaak van de schade;

Toelichting:

Zoals reeds in voorgaande alinea door ons is aangegeven dient het voorkomen en beperken van alle schade als uitgangspunt te worden genomen. Echter kan NAM de kans op schade aan bebouwing in de nabije omgeving van het epicentrum van een geïnduceerde aardbeving niet uitsluiten. Dit wordt ook door SodM in haar advies als zodanig aangegeven. In het ernstigste geval kan een geïnduceerde beving leiden tot het ontstaan van lichte, niet constructieve schade aan meerdere gebouwen en matige schade aan enkele gebouwen.

NAM geeft in het winningsplan aan dat de historische schademeldingen voor "lichte, niet constructieve schade" hebben gezorgd en dat deze vergoed zijn (of worden) wanneer het duidelijk is dat zij de schade heeft veroorzaakt. Overeenkomstig de regels van het burgerlijk recht rust op NAM de verplichting om schade veroorzaakt door aardbevingen, die worden veroorzaakt door de gaswinning, te vergoeden. Wij zijn van mening dat voornoemde regeling op basis van het burgerlijk wetboek niet altijd voldoende soelaas biedt voor burgers, bedrijven en lokale overheden om op een vlotte en toegankelijke wijze schade te kunnen claimen.

De gaswinning in Groningen heeft voor veel overlast gezorgd in de regio en het gevoel van veiligheid en vertrouwen van de bewoners aangetast. Er is dan ook sprake van een groot wantrouwen van burgers jegens NAM en rijksoverheid. Dit heeft zowel betrekking op de feitelijke gaswinning, als ook het nemen van adequate en toereikende maatregelen om de gevolgen (waaronder schade en overige hinder) zo veel mogelijk te voorkomen en/of te beperken.

Herstel van vertrouwen van onze burgers is naar onze mening dan ook gebaat bij een transparante en toegankelijke organisatie voor de afwikkeling van schademeldingen. Een regeling waarbij het voor burgers en andere partijen niet nodeloos ingewikkeld is om een schademelding in te dienen en de onafhankelijkheid in voldoende mate gewaarborgd is. Dit zodat iedereen in redelijkheid kan vertrouwen op een eerlijke en adequate schadeafwikkeling. Het past niet om daarbij onderscheid te maken tussen de omvang of de locatie waar de schade is ontstaan. Iedere schademelding dient op zijn eigen merites te worden beoordeeld.

Gezien het voorgaande zijn wij van mening dat een adequate regeling voor afdoening en vergoeding van schades en compensatie van alle bijkomende negatieve effecten een harde voorwaarde bij het instemmingsbesluit dient te zijn. Tevens dient hierbij de onafhankelijkheid en objectiviteit van de schadeafwikkeling in voldoende mate gegarandeerd te zijn. Wij dringen er daarom bij u op aan dat – evenals in het aardbevingsgebied Groningen – er een volledig onafhankelijk orgaan wordt ingesteld voor de afwikkeling van schade als gevolg van alle mijnbouwactiviteiten. Tevens zorgt het instellen van een dergelijk orgaan ervoor dat ook ingeval van gestapelde mijnbouw (en beheersmaatregelen voor het grondwaterpeil) gedupeerde partijen weten tot welke partij zij zich hiertoe dienen te wenden.

Hoewel door uw minister in de Tweede Kamer reeds toezeggingen zijn gedaan aangaande het instellen een dergelijke onafhankelijk orgaan voor de afwikkeling van mijnbouwschade, is één en ander vooralsnog geen feit. Wij adviseren u haast te maken met het instellen van een dergelijk onafhankelijk orgaan. Tevens dit te regelen alvorens in te stemmen met het onderhavige winningsplan Westerveld.

10.3 Lusten en lasten

Advies

Gaswinning kan gepaard gaan met nadelige gevolgen voor inwoners door hinder, overlast en schade aan eigendommen. Wij verzoeken u ervoor zorg te dragen voor een goede verdeling van lusten en lasten bij mijnbouwactiviteiten, waarbij het zeer gewenst is dat u aangeeft hoe baten terugvloeien naar het gebied.

Toelichting

Gaswinning zal in Nederland nog jarenlang plaatsvinden en inwoners zullen hier last van ondervinden. Inwoners staan veelal afwijzend en wantrouwend tegenover plannen voor gebruik van de ondergrond. De lokale inwoners vinden dat zij de lasten dragen voor het belang van Nederland als geheel. Mijnbouwactiviteiten brengen met zich mee dat er in zekere mate regionale of lokale belasting is. Schade dient volgens de wet te worden vergoed, maar inwoners ervaren extra ongemak waar ze niet om hebben gevraagd en waar niets tegenover staat. Het belang van mijnbouwactiviteiten voor de Nederlandse samenleving is evident. Het gebruik van de ondergrond zal ook in de toekomst een grote rol spelen bij onze verder te verduurzamen energievoorziening. Voor het ook in de toekomst gebruiken van de ondergrond is van belang dat er een goede verdeling is van lusten en lasten.

11 RISICOBEBEERSYSTEEM

Advies:

Met betrekking tot het risicobeheerssysteem adviseren wij u:

- NAM te verplichten een onafhankelijke nulmeting uit te voeren aan alle gebouwen boven en nabij de voorkomens van Eleveld en Vries-Zuid;
- het advies van SodM over te nemen en NAM voor de bevende velden Eleveld en Vries-Zuid extra versnellingsopnemers te laten installeren en operationeel te hebben;
- bij dit winningsplan een risicobeheerssysteem te laten opstellen en als onderdeel op te nemen bij de eventueel door de minister te verlenen winningsvergunning;
- het meet- en regelprotocol onafhankelijk te laten monitoren.

Toelichting:

Om de schade door gaswinning goed te kunnen vaststellen is het belangrijk dat de uitgangssituatie goed wordt vastgelegd. Het is aan de initiatiefnemer om dit te doen naar goedkeuring van de vergunningverlener. Er wordt al jaren gas gewonnen in het veld maar dit winningsplan is de markering van het moment dat ook het burgerperspectief wordt meegewogen in de besluitvorming. In dat kader is het belangrijk dat schade aan particuliere eigendommen goed wordt geregistreerd.

Zowel NAM als TNO concluderen op basis van de seismische risicoanalyse (SRA) dat alle velden in categorie I vallen. Volgens de leidraad van SodM volstaat voor deze velden monitoring met het huidige gefoon en accelerometer netwerk van het KNMI. Met dit monitoringsnetwerk kunnen aardbevingen met een magnitude van 1,5 en groter worden gelokaliseerd.

Hoewel alle velden in categorie I vallen, liggen de reeds bevende velden Eleveld en Vries-Zuid echter dicht tegen de grens met categorie II aan. Op basis hiervan adviseert SodM om ook enkele maatregelen te nemen die van toepassing zijn voor velden waarvan de SRA in categorie II valt. Wij vinden dit een goede zaak. Het gaat hier om het ontwikkelen van een risicobeheerssysteem.

Het risicobeheerssysteem is bedoeld om tijdig te kunnen reageren zodat (grotere) schade en veiligheidsrisico's niet zullen optreden. De keuze van signaalparameters en bijbehorende (re)acties dient dan ook zodanig onderbouwd te zijn dat hiermee aannemelijk wordt gemaakt dat het systeem zinvol is. Dat wil zeggen, dat aan de hand van de signaalparameters zodanig tijdig kan worden ingegrepen dat het mogelijk optreden van bedoelde schade en risico's voorkomen kan worden.