

Vergaderjaar 2014–2015

33 529

Gaswinning Groningen-veld

Nr. 97

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 12 februari 2015

De vaste commissie voor Economische Zaken heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Minister van Economische Zaken over de brief van 9 februari 2015 inzake Gaswinning Groningen (Kamerstuk 33 529, nr. 96).

De Minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 11 februari 2015. Vragen en antwoorden, voorzien van een inleiding, zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Vermeij

Adjunct-griffier van de commissie,
Thomassen

De vaste commissie voor Economische Zaken heeft op 10 februari schriftelijke vragen gesteld over de brief «Gaswinning Groningen» (Kamerstuk 33 529, nr. 96) die ik uw Kamer op 9 februari toestuurde. De vaste commissie verzocht de antwoorden op 11 februari om 12.00 te ontvangen. Het is voor mij niet mogelijk om uw Kamer binnen het gevraagde tijdpad van antwoorden te voorzien. Om uw Kamer toch zo volledig mogelijk te informeren, beantwoord ik de vragen in deze brief op een geaggregeerd niveau. Achtereenvolgens ga ik in op de vragen die zijn gesteld over de keuzes ten aanzien van het productieplafond en de betekenis hiervan voor de status van het instemmingsbesluit. Vervolgens zal ik ingaan op een aantal aspecten met betrekking tot de Mijnbouwwet waar uw Kamer vragen over heeft gesteld. Daarna beantwoord ik de vragen over de praktijkrichtlijn aardbevingbestendig bouwen (NPR) en de stand van zaken met betrekking tot de versterking van woningen. Tot slot ga ik in op de vragen die zijn gesteld over de bevoegdheden van de Nationaal Coördinator Groningen, de uitvoering van aanvullende maatregelen die zijn afgesproken in het aanvullend bestuursakkoord, over de stad Groningen en over de versterking van infrastructuur.

1. Vragen over het productieplafond

De gaswinning zal tot 1 juli 2015 tot 16,5 miljard m³ worden beperkt. Ik zal hiertoe het instemmingsbesluit wijzigen. In het tweede kwartaal van 2015 zal informatie beschikbaar komen over de implicaties voor de veiligheid in het gebied Groningen bij het niveau van 39,4 miljard m³, dat is vastgelegd in het instemmingsbesluit, en bij het niveau van 35 miljard m³ (het benodigde productieniveau vanwege de leveringszekerheid). SodM wordt gevraagd hieromtrent te adviseren, waarna per 1 juli kan worden besloten over het voor het jaar 2015 te hanteren productieplafond.

Er zijn enkele vragen gesteld over het voor de leveringszekerheid benodigde productieniveau van 35 miljard m³. In studie 7 (Kamerstuk 33 529, nr. 28) heeft GTS onderzocht hoe groot de productie uit het Groningenveld tenminste moet zijn zonder dat de leveringszekerheid in het geding is. Op basis van de Gaswet heeft GTS verschillende taken: voorzieningen treffen in verband met leveringszekerheid, het in evenwicht houden van het transportnet en het beschikbaar stellen van conversiecapaciteit voor het converteren van hoogcalorisch naar laagcalorisch gas. Dit betekent dat GTS er voor moet zorgen dat op de exit punten de gevraagde kwaliteit gas beschikbaar is en dus op deze punten de gevraagde hoeveelheid laagcalorisch gas beschikbaar is. Daarnaast dient GTS er in het kader van de leveringszekerheid ook voor te zorgen dat volume beschikbaar is voor kleinverbruikers in situaties van extreme koude, dat wil zeggen tussen de – 9 en – 17 graden Celsius.

In haar onderzoek gaat GTS uit van twee varianten:

1. Zo laag mogelijke productie uit het Groningenveld;
2. Zo vlak mogelijk produceren uit het Groningenveld op maandbasis.

Voor beide varianten berekent GTS bandbreedtes, waarbij de omvang van de laagcalorische markt in Nederland, Duitsland, Frankrijk en België als uitgangspunt is genomen. Ook afnemers in Duitsland, België en Frankrijk zijn namelijk afhankelijk van Nederlands laagcalorisch gas. Hiervoor is exportcapaciteit geboekt bij GTS, die mede van belang is voor de buitenlandse vraag naar het Nederlandse laagcalorische gas. Het verbruik van gas (zowel in Nederland als in het buitenland) is afhankelijk van de temperatuur. De laagcalorische exportcapaciteit is zodanig dat ook aan de hoge vraag voldaan wordt in een koud jaar.

In de eerste variant die in studie 7 is uitgewerkt (zo laag mogelijke productie uit het Groningenveld) worden de stikstofinstallaties maximaal gebruikt om zoveel mogelijk hoogcalorisch naar laagcalorisch gas te converteren. Aan de resterende behoefte aan laagcalorisch gas moet worden voldaan door de productie van Groningengas. Het blijkt dat in een warm jaar en bij een Wobbe index van 52 MJ/m³ nog 21 miljard m³ Groningenproductie nodig is. In een koud jaar met een Wobbe index van 54 MJ/m³ is nog 35 miljard m³ gas uit het Groningenveld nodig (tabel 8, pagina 39). Aangezien op voorhand niet bekend is of het een warm of koud jaar wordt, moet dus in ieder geval 35 miljard m³ Groningengas geproduceerd worden om de leveringszekerheid te garanderen.

Bij de tweede variant die in studie 7 is uitgewerkt (zo vlak mogelijk produceren), is het uitgangspunt dat de productie uit het Groningenveld iedere maand ongeveer gelijk is om de productie gedurende het jaar zo vlak mogelijk te houden, waarbij uiteraard ook iedere gebruiker van laagcalorisch gas op ieder moment wel van gas wordt voorzien. Deze variant werkt als volgt. In de maand januari is de vraag naar laagcalorisch gas hoog. Weliswaar wordt de stikstofcapaciteit dan maximaal benut, maar er blijft daarnaast relatief veel Groningenvolume nodig vanwege de wintervraag. In de warmere maanden moet dan dit niveau van Groningenvolume gehandhaafd worden om zo vlak mogelijk te produceren. Dit betekent dat in de warmere maanden, als er minder vraag naar laagcalorisch gas is, de stikstofcapaciteit niet maximaal wordt benut. Uiteindelijk leidt dit er toe dat over het gehele jaar gezien de Groningenproductie hoger zal worden dan in de eerste variant. GTS heeft voor deze variant een bandbreedte bepaald van 34 tot 42 miljard m³ per jaar. In een warm jaar is dan 34 miljard m³ Groningenproductie nodig en bij een koud jaar 42 miljard m³ (tabel 8, pagina 39). Deze variant heeft in de besluitvorming over de winning uit het Groningenveld geen rol meer gespeeld.

Uit het bovenstaande komt naar voren dat in een koud jaar de Groningenproductie kan worden teruggebracht tot 35 miljard m³ door de stikstofinstallaties maximaal te gebruiken, zonder dat de leveringszekerheid in het geding is. GTS geeft echter aan dat zij aanvullend maximaal 2 miljard m³ nodig heeft voor back-up doeleinden, zoals uitval van stikstof- en mengstations en onvoorziene beperkingen in het transportsysteem. Reden van het benoemen hiervan in onderzoek 7 is dat GTS een periode achter de rug heeft met nauwelijks inzet van stikstoffaciliteiten, waardoor moeilijk in te schatten is of een grootschalige inzet operationeel voorspoedig zal verlopen waardoor er geen ervaringsgegevens beschikbaar zijn. Als dergelijke problemen zich voordoen, moet een beroep worden gedaan op extra Groningengas omdat er anders een tekort aan laagcalorisch gas ontstaat. Hiermee rekening houdend is – op basis van de gegevens in onderzoek 7 – dus een productie noodzakelijk van 37 miljard m³. Met deze productie kan onder alle omstandigheden aan de maximale vraag naar laagcalorisch gas worden voldaan.

Het onderzoek van GTS dateert uit 2013. Daarom heb ik aan GTS gevraagd of er nieuwe inzichten zijn. GTS heeft hierbij aangegeven dat de huidige marktsituatie het beste aansluit op de volgende cases uit onderzoek 7: een uitbreiding van de gasopslag Norg tot 3,2 miljoen m³/h, een Wobbe index van 53 MJ/m³ en een marktombang van 100% (cases 22 t/m 24 uit tabel 9 op pagina 40). In de bijlage is de onderbouwing van de berekening weergegeven¹. Op grond hiervan concludeert GTS dat voor de komende jaren 33 miljard m³ volstaat om in perioden van strenge winters alle gebruikers van gas te kunnen blijven voorzien. Kortom de eerder genoemde bandbreedte wordt dan 21 tot 33 miljard m³ in plaats van de in

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

studie 7 genoemde 21 tot 35 miljard m³. Omdat de stikstofinstallaties bij koud weer maximaal benut worden is, zoals in studie 7 is aangegeven, nog maximaal 2 miljard m³ voor back-up doeleinden nodig. Dit betekent dat een jaarlijkse Groningengasproductie van 35 miljard m³ nodig is om onder alle weeromstandigheden de gasvoorziening voor de laagcalorische verbruikers te garanderen.

Deze 35 miljard m³ ligt ten grondslag aan mijn besluit om tot 1 juli de productie te beperken tot 16,5 miljard m³. Tot 1 juli is ongeveer de helft van een jaarvolume, 17,5 miljard m³, nodig om in alle omstandigheden in het eerste halfjaar iedere gebruiker van laagcalorisch gas te kunnen voorzien. Aangezien we midden in februari zitten en de temperaturen op het ogenblik voor de tijd van het jaar ongeveer normaal zijn, acht het kabinet het verantwoord om voor het eerste halfjaar te volstaan met een productie van Groningengas van 16,5 miljard m³. Dit productieniveau maakt het mogelijk om op 1 juli te besluiten om het productieplafond voor het kalenderjaar 2015 te handhaven op 39,4 miljard m³ dan wel om het productieplafond te verlagen tot 35 miljard m³.

Een productie uit het Groningenveld van 35 miljard m³ is zoals hierboven aangegeven afdoende om in een koud jaar te kunnen voldoen aan de vraag naar laagcalorisch gas. Onder dit plafond stelt NAM vast op welke wijze de toegestane hoeveelheid Groningengas geproduceerd wordt. Hierbij dient NAM er rekening mee te houden dat er op alle momenten in het jaar zodanig geproduceerd wordt dat er voldoende laagcalorisch gas beschikbaar is om aan de vraag te voldoen.

Verschillende leden hebben aangegeven dat de gaswinning beperkt zou kunnen worden tot 30 miljard m³. Dit getal is ook genoemd in mijn brief van 17 januari 2014 (Kamerstuk 33 529, nr. 28). De in mijn brief genoemde 30 miljard m³ was gebaseerd op de bandbreedte die GTS in onderzoek 7 voor de eerste variant (zo laag mogelijke productie uit het Groningenveld) heeft genoemd. In de tabel uit bijlage 1 van onderzoek 7 (pagina 39) blijkt dat – uitgaande van een Wobbe index van 53 MJ/m³ – een hoeveelheid van 27 miljard m³ nodig is in een «temperatuur normaal jaar». Bij een Wobbe van 54 MJ/m³ wordt dit 29 miljard m³. Op grond hiervan is aangegeven dat 30 miljard m³ voldoende was om alle L-gasverbruikers van voldoende gas te voorzien. Deze uitspraak was dus gebaseerd op een «temperatuur normaal jaar». In de brief van 17 januari 2014 wordt daarbij aangegeven dat dit mogelijk is onder de voorwaarde dat een beroep wordt gedaan op het Groningenveld – en dus (veel) meer mag worden geproduceerd – als met name koude omstandigheden daartoe aanleiding geven. Een productie van 35 miljard m³ voor 2015 is in dergelijke omstandigheden afdoende.

Het weer is bepalend voor de gasvraag. Op voorhand is niet te zeggen hoe het weer zich zal ontwikkelen. Het kabinet hanteert daarom een plafond voor de productie uit het Groningenveld. Een plafond waarmee de leveringszekerheid is gewaarborgd moet zodanig worden vastgesteld dat ook bij een koud jaar met maximaal gebruik van de stikstofinstallaties er voldoende laagcalorisch gas beschikbaar is voor de gebruikers. De inzet van het Groningenveld wordt hierbij – onder het vastgestelde productieplafond – zoveel mogelijk gebruikt, waarbij stikstofbijmenging bij hoogcalorisch gas wordt ingezet om te voorzien in de resterende hoeveelheden laagcalorisch gas die dan nog nodig zijn. Kortom, er wordt gebalanceerd door middel van stikstofbijmenging.

Sturing van de productie door inzet van conversiecapaciteit

Het is mogelijk een andere benadering te kiezen dan de nu gehanteerde systematiek waarbij gestuurd wordt op basis van een productieplafond. De systematiek kan theoretisch worden omgedraaid. Dat betekent dat de stikstofinstallaties het hele jaar door (iedere dag) op maximale capaciteit het beschikbare hoogcalorische gas converteren naar laagcalorisch gas. De inzet van het Groningengas wordt dan één op één afhankelijk van de temperatuur. Het Groningenveld krijgt hiermee de balansfunctie. Dit leidt er dan toe dat de productie uit het Groningenveld in een warm jaar kan uitkomen op 21 miljard m³ en in een koud jaar op 33 miljard m³ (aannemende dat GTS geen back-up problemen heeft en de 2 miljard m³ reserve niet gebruikt).

De uiteindelijke productie van Groningengas zou dan dus bepaald worden door het temperatuurverloop in een jaar. Dit is een geheel andere benadering van de gaswinning dan tot nu toe. Dat brengt een aantal vragen met zich mee, zoals

- Is een lager, maar variabel niveau van gaswinning veiliger dan een hoger maar vlak/stabiel niveau?
- Wat zijn de consequenties van een grotere afhankelijkheid van geïmporteerd H-gas?

Een mogelijke wijziging van de systematiek vereist daarom nader onderzoek. Dit complexe onderzoek zal op 1 december 2015 moeten zijn afgerond. Daarbij zal ik SodM vragen om in beeld te brengen wat de gevolgen zouden zijn van deze aanpak voor de veiligheid. Besluitvorming hierover is voorzien voor 1 januari 2016.

Overige vragen

Bij de vraag naar het productieplafond is ook het gebruik van conversiestations in het buitenland van hoog- naar laagcalorisch gas meegenomen. Deze stations zijn echter, in vergelijking met de faciliteiten in Nederland, zeer klein van omvang en bieden dus weinig capaciteit voor de omzetting van hoog- naar laagcalorisch gas. Een andere route om tot minder productie uit het Groningenveld te komen, is het verminderen van de vraag naar gas. Ik heb afnemers niet specifiek gevraagd of zij bereid zijn om hun gasverbruik te verminderen, gezien de problematiek rond de aardbevingen. Dit zal ik ook niet gaan doen. Uiteraard proberen gasverbruikers al zo min mogelijk te gebruiken om de kosten te beperken. Daarnaast zet ik op allerlei andere manieren in op energiebesparing en het terugdringen van de vraag naar gas, met name door de uitvoering van de maatregelen uit het Energieakkoord. Verder worden geen nieuwe lange termijn contracten afgesloten met afnemers in het buitenland. Duitsland, België en Frankrijk zullen hun markt voor L-gas ombouwen naar H-gas, te beginnen met Duitsland vanaf 2021.

Er werden vragen gesteld over de Wobbe-index. De Wobbe-index is een maatstaf voor de verbrandingswaarde van gas. De Wobbe-index van het aangeboden H-gas varieert. Van belang is echter voor afnemers dat het gas dat wordt afgeleverd, een Wobbe-index heeft binnen een bepaalde bandbreedte. Dit is van belang voor de veiligheid van de apparaten die gas verbruiken, zoals verwarmingsketels. Het is dus niet zo dat een hogere Wobbe-index wordt genomen in een koud jaar, voor de bedrijfszekerheid van apparatuur is juist een Wobbe-index binnen een bepaalde, in de regelgeving vastgelegde, bandbreedte van belang.

De getallen die worden genoemd voor het niveau van leveringszekerheid omvatten ook de leveringszekerheid voor buitenlandse afnemers. Hiervoor zijn lange termijncontracten afgesloten. In onderzoek 9 van november 2013, uitgevoerd door GasTerra in samenwerking met medewerkers van mijn ministerie, wordt nader ingegaan op deze contracten en ook op de mogelijkheden om een beroep te doen op force majeure. Hierover is geen onafhankelijke «legal opinion» gevraagd. Dit onderzoek is primair uitgevoerd door GasTerra, waarbij medewerkers van mijn departement kritisch hebben meegekeken.

Tot slot merk ik in reactie op een vraag of de getallen zoals aangeleverd in de nota van antwoord op vraag 124 correct zijn het volgende op. In de samenstelling van tabel 1 van onderzoek 9 zat een verwerkingsfout, waardoor de hoeveelheden te leveren laagcalorisch gas in die tabel te hoog zijn weergegeven. Deze verwerkingsfout is gecorrigeerd in de genoemde nota van antwoord. Deze getallen in onderzoek 9 hebben overigens geen rol gespeeld bij onderzoek 7 en de beantwoording van de vraag hoeveel Groningengas nodig is uit oogpunt van leveringszekerheid.

2. Onderzoek relatie winning en aardbevingsrisico's

Wanneer de frequentie van de bevingen afneemt door een verlaging van de gasproductie leidt dat tot een lager jaarlijks aantal aardbevingen. De jaarlijkse kans op schade en het seismische risico per jaar nemen daarmee evenredig af. Daarbij zijn wel nog twee kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste is op dit moment wetenschappelijk nog niet onomstotelijk aangetoond dat verlaging van de gasproductie op korte termijn leidt tot afname van de frequentie van de bevingen. De ontwikkeling van het aantal bevingen in het centrum van het Groningenveld na de productie reductie in het Loppersumgebied in januari 2014 en eerdere ervaringen in het buitenland maken het wel aannemelijk dat dit het geval is. Ten tweede is nog niet duidelijk dat door het langzamer produceren van het Groningenveld het totale aantal aardbevingen over de gehele levensduur van het veld ook zal afnemen. Het is mogelijk dat hetzelfde aantal bevingen bij een lagere productiesnelheid alleen over een langere tijd wordt uitgesmeerd; het jaarlijks risiconiveau daalt maar blijft langer in stand. Een afname van het totale aantal bevingen gedurende de levensduur van het veld valt overigens ook niet uit te sluiten en is onderwerp van studie.

Het is mogelijk dat met name snelle – niet geleidelijke – veranderingen in productiesnelheden zouden kunnen leiden tot extra seismiciteit. In mijn brief van 9 februari jl. (Kamerstuk 33 529, nr. 96) aan uw Kamer heb ik aangegeven dat om een afgewogen besluit te kunnen nemen over het productieniveau en de fluctuaties in productie, duidelijk moet zijn of een variabel niveau van gaswinning veiliger is dan een hoger maar vlak/stabiel niveau. Dit complexe onderzoek zal op 1 december 2015 afgerond zijn en voorzien zijn van advies van SodM. Besluitvorming hierover is voorzien voor 1 januari 2016.

Ik heb NAM onder artikel 6 van het instemmingsbesluit opgedragen uiterlijk op 1 mei 2015 een rapport in te dienen bij de inspecteur-generaal der mijnen, waarin inzichtelijk wordt gemaakt wat het seismisch risico is voor de verschillende gebieden boven het Groningenveld voor de periode 2015–2016. Dat de risicokaarten van het lokaal persoonlijk risico voor verschillende type bebouwing onder een aantal verschillende scenario's onderdeel van het rapport zullen zijn ligt voor de hand. Ik heb SodM verzocht okoop korte termijn in onderling overleg te treden met NAM over de vorm en inhoud van het rapport op 1 mei door NAM zal worden ingediend.

3. Status instemmingsbesluit

Op 29 januari 2015 heb ik uw Kamer mijn instemmingsbesluit op het winningsplan van NAM gestuurd (Kamerstuk 33 529, nr. 94). In dit besluit is voor het jaar 2014 een plafond van 39,4 miljard m³ opgenomen. Na vaststellen van dit besluit is gebleken dat het wenselijk is de productie in de eerste helft van 2015 te beperken tot 16,5 miljard m³ om zo de mogelijkheid open te houden om halverwege het jaar te besluiten tot een verdere reductie van de gaswinning op basis van nog te verrichten onderzoeken. Om deze reden is dit niet in het instemmingsbesluit van 29 januari opgenomen. Ik zal het instemmingsbesluit op dit punt op zo kort mogelijke termijn aanpassen. Mocht ik besluiten om voor het jaar 2015 de productie vast te stellen op 35 miljard m³, dan vraagt dit wederom een aanpassing van het instemmingsbesluit. Immers, dit wijkt af van het huidige voorschrift in het instemmingsbesluit de productie te beperken tot 39,4 miljard m³ in 2015.

4. Mijnbouwwet

Ik hecht aan een goede wettelijke regeling voor de vergoeding van de schade. Het is belangrijk dat deze regeling evenwichtig is. Ik bedoel hiermee dat de regeling enerzijds voldoende mogelijkheden moet bieden voor degenen die schade lijden als gevolg van mijnbouwactiviteiten, deze schade te verhalen. anderzijds moet de regeling ook niet uitnodigen tot misbruik of onevenredige vergoedingen. Bij de totstandkoming van de Mijnbouwwet is veel discussie geweest, juist over deze balans. Ook toen was in discussie of de bewijslast omgedraaid zou moeten worden. Uiteindelijk is besloten dit niet te doen. Dit heeft geleid tot het huidige artikel 6:177 van het Burgerlijk Wetboek, dat wel voorziet in risicoaansprakelijkheid, maar niet in omkering van de bewijslast. Een belangrijke overweging daarbij was dat de rechter op basis van artikel 150 van het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering de bewijslast kan omkeren omwille van redelijkheid en billijkheid. Door de verdeling van de bewijslast heel specifiek in regelgeving vast te leggen, heeft de rechter minder ruimte om tot een bewijslastverdeling te komen die aansluit bij de omstandigheden van het geval. Het vastleggen van de bewijslastverdeling zou er zelfs toe kunnen leiden dat de bewijslast voor degene die schade heeft geleden in specifieke gevallen toeneemt ten opzichte van de situatie waarin de rechter de verdeling zelf zou bepalen. Gelet hierop vind ik het onnodig en onwenselijk om omkering van de bewijslast als uitgangspunt op te nemen. Overigens zou die omkering van bewijslast in mijn ogen nooit uitsluitend voor de regio Groningen kunnen gelden, maar zal een regeling over schade en bewijslast altijd generiek moeten gelden voor alle mijnbouwactiviteiten.

Als invulling van de verantwoordelijkheid van NAM om schade als gevolg van mijnbouwactiviteiten te vergoeden, hanteert NAM een regeling voor vergoeding van de waardedaling van een woning als gevolg van aardbevingen op het moment dat een woning wordt verkocht. In het aanvullend bestuursakkoord is afgesproken dat aan het begin van het verkoopproces een taxatie van de waarde van een woning wordt opgemaakt. Voor de eigenaar van de woning levert dit een goede indicatie op van de ondergrens waarvoor hij zijn woning kan verkopen. Echter, bepalend voor de vergoeding voor de waardedaling van een woning is de vraag welk deel van de waardedaling toe te schrijven is aan de aardbevingen. De taxatie die wordt opgemaakt aan het begin van het verkoopproces geeft dus geen antwoord op de vraag hoe hoog de compensatie zal zijn en geeft dus ook geen afdwingbare rechten met betrekking tot de hoogte van de compensatie. Immers, pas bij daadwerkelijke verkoop kan deze worden vastgesteld.

Anders dan voor schade, is voor het preventief versterken van gebouwen in het Burgerlijk Wetboek of in de Mijnbouwwet niet expliciet vastgelegd dat NAM aansprakelijk is. Ingevolge artikel 33 van de Mijnbouwwet moet een houder van een winningsvergunning wel alle maatregelen nemen die redelijkerwijs van hem gevergd kunnen worden om te voorkomen dat, als gevolg van de met gebruikmaking van de vergunning verrichte activiteiten, onder andere schade door bodembeweging wordt veroorzaakt of de veiligheid wordt geschaad. In dit kader moet preventieve versterking van gebouwen worden geplaatst. NAM heeft het CVW opdracht gegeven om het preventief versterken uit te voeren. NAM draagt de kosten die het CVW hiervoor maakt. Belangrijk voor de feitelijke realisatie van het preventief versterken is uiteraard de medewerking van bewoners hieraan.

5. Nederlandse Praktijk Richtlijn

De Nederlandse Praktijk Richtlijn (NPR) voor aardbevingbestendig bouwen betreft de vertaling van een internationale norm voor aardbevingbestendig bouwen naar de Nederlandse praktijk. Deze richtlijn heeft betrekking op nieuwbouw, verbouw en op bestaande bouw en gaat over het beperken van het risico op slachtoffers als gevolg van het instorten van een gebouw. Normen voor de aardbevingbestendigheid van gebouwen waren er tot voor kort nog niet in Nederland. Inwoners in Groningen moeten zich veilig kunnen voelen in hun huis en leefomgeving. Om die reden is de aandacht allereerst uitgegaan naar de aardbevingsbestendigheid van woningen. De richtlijn die hiervoor ontwikkeld is, vormt de basis voor de bouwnorm die ook voor andere type gebouwen zal gelden.

De richtlijn kan gebruikt worden door constructeurs om te berekenen hoe sterk een gebouw moet zijn om te voldoen aan de in Nederland gehanteerde veiligheidsnorm. Deze veiligheidsnorm is bedoeld om de kans op slachtoffers als gevolg van instorten van een gebouw te beperken. Bij deze norm is de kans dat een persoon komt te overlijden ten gevolge van het instorten van een gebouw kleiner dan eens in de 100.000 jaar. Deze norm geldt in Nederland algemeen voor bestaande bouw en is in de NPR uitgewerkt voor aardbevingsbelastingen in Groningen. Als de NPR is geïmplementeerd lopen de mensen in Groningen dus geen groter risico dan elders in Nederland.

De NPR gaat dus over veiligheid en niet over het voorkomen van schade. Een woning die aan de NPR voldoet is net zo veilig als iedere andere woning in Nederland, maar niet vrij van risico op schade door aardbevingen. Uiteraard is het zo dat woningen die aan de NPR voldoen ook minder snel beschadigd raken door aardbevingen; zeker het risico op constructieve schade zal minder zijn. Schade aan woningen door aardbevingen kan echter blijven optreden. Daarom is schadeherstel en de regelingen die daaromtrent zijn ingericht onverminderd van belang. De norm is immers dat schade door aardbevingen wordt vergoed.

De NPR is een bruikbaar middel om de weerstand van bestaande gebouwen te berekenen. Er zijn verschillende rekenmethoden, van eenvoudige lineaire berekeningen tot dynamische modellen. De eenvoudigere methoden hebben snelheid als voordeel, maar als nadeel dat de berekeningen conservatief zijn. Geavanceerdere berekeningen sluiten dichter aan bij de werkelijkheid, maar kosten aanzienlijk meer tijd om uit te voeren. Uit verkennende berekeningen is gebleken dat voor bestaande bouw alleen de meest geavanceerde berekeningen zinvol zijn. Voor het maken van deze berekeningen zal gezien de grote aantallen bouwwerken een grote inspanning van ingenieurs nodig zijn. Dit kost tijd. Dit geldt ook voor het bedenken en doorrekenen van verbetermaatregelen. Momenteel

wordt gewerkt aan geschikt «gereedschap» om deze rekeninspanning te verkleinen. Aangezien dit nog niet beschikbaar is, heeft de stuurgroep NPR zich voor de impact van de NPR moeten baseren op schattingen en bestaat geen exact beeld over het aantal woningen op het niveau van eens in de 1.000, 10.000 of 100.000 jaar.

De inschatting van de stuurgroep NPR is dat het gaat om tienduizenden huizen die niet voldoen aan de NPR. De stuurgroep heeft gebruik gemaakt van zogenaamde kwetsbaarheidscurves (deze geven inzicht in de sterkte van een gebouw) die naar huidig inzicht in de buurt van de NPR komen. Hieruit blijkt dat er circa 35.000 huizen zijn die een risico kennen dat groter is dan eens in de 100.000 jaar. Gelet op deze grote opgave en de inschatting dat de NPR door verschillende onzekerheden conservatief is opgesteld, kies ik er nu voor om het advies van de stuurgroep NPR te volgen om bestaande woningen te laten verstevigen tot op het niveau van eens in de 10.000 jaar uit de huidige concept NPR. Met de keuze voor het niveau van eens in de 10.000 jaar kunnen meer woningen verstevigd worden tot een aanvaardbaar veiligheidsniveau en wordt dus per saldo de meeste veiligheid geleverd. Alternatief zou zijn om bestaande woningen te verstevigen tot het niveau van eens in de 100.000 jaar uit de concept NPR. Dat zou maken dat veel zwaardere maatregelen per woning nodig zijn, waardoor met de beschikbare capaciteit aan constructeurs veel minder woningen kunnen worden verstevigd. De overlast voor bewoners zou ook veel groter zijn.

In 2015 wordt de capaciteit opgebouwd om 3.000 woningen te verstevigen. Hierbij wordt een risicogerichte aanpak gehanteerd door te beginnen in de kern van het aardbevingsgebied en het type woningen waarvan bekend is dat deze het minst bestand zijn tegen aardbevingen. Het streven is dan ook de woningen waarbij sprake is van een acuut veiligheidsrisico (een risico van eens in de 1.000 jaar of groter) in 2015 te verstevigen.

De onzekerheden rond de aannames zitten vooral in het seismisch risico, het gedrag van de ondergrond bij een aardbeving en de daadwerkelijke weerstand van gebouwen tegen aardbevingen. Naar deze aspecten lopen onderzoeken en ook van de woningen zelf wordt een inventarisatie gemaakt. In 2014 zijn er bijna 5.000 inspecties uitgevoerd en in 2015 worden 11.000 inspecties uitgevoerd. Tot er meer duidelijkheid is over de onzekerheden worden conservatieve aannames gehanteerd.

Ik acht het reëel dat door de verdere onderzoeken de onzekerheidsmarges verkleinen, waardoor ook de conservatieve inschattingen minder vergaand zullen zijn. Zo zijn op dit moment de positieve effecten van het terugbrengen van het winningsplafond tot 39,4 miljard m³ en het instellen van de deelplafonds nog niet meegenomen. Dit is een extra reden om woningen niet op basis van huidige aannames te versterken tot 1 op 100.000. Dit zou dusdanige ingrijpende maatregelen vergen, terwijl het goed mogelijk is dat als onzekerheden zijn teruggebracht een deel van de maatregelen onnodig zal blijken. Hier zou niemand bij gebaat zijn. De verwachting is dat als de onzekerheden verder worden teruggebracht dat het niveau van eens in de 10.000 jaar van het huidige concept van de NPR zal blijken gelijk te zijn aan of in de buurt te liggen van eens in de 100.000 jaar van de definitieve versie van de NPR.

Bij het vaststellen van de NPR in september zullen de eerste stappen gezet zijn in het terugbrengen van de onzekerheden. Er is een definitief beeld als de NPR volledig is uitgewerkt tot bouwnorm. Dat zal naar verwachting nog 2,5 jaar in beslag nemen. Het bouwbesluit wordt in het najaar

aangepast als de NPR is vastgesteld. Nieuwe inzichten over de bouwnorm zullen eveneens in het bouwbesluit worden opgenomen.

De overwegingen van per saldo het meeste veiligheid op de korte termijn en de verwachting dat verstevigen tot het niveau van eens in de 10.000 jaar van de huidige concept NPR voldoende zou kunnen blijken, is voor mij de reden om voorlopig te kiezen voor de norm van eens in de 10.000 jaar. Laat er echter geen misverstand over bestaan: alle bestaande woningen worden op termijn versterkt tot het niveau van eens in de 100.000 jaar van de definitieve NPR. Als later blijkt dat aanvullende maatregelen nodig zijn bovenop de versteviging tot de huidige norm van eens in de 10.000 jaar, dan worden deze maatregelen getroffen. De veiligheid van de Groningers staat immers voorop en daarom moeten de veiligheid van gebouwen op hetzelfde niveau liggen als elders in Nederland. Over de termijn waarbinnen dit gerealiseerd kan worden kan pas een eerste inschatting worden gemaakt als de definitieve NPR gereed is in september.

Bestuurders uit de regio hebben ook kennis genomen van het advies van de stuurgroep NPR over het hanteren van de NPR bij bestaande bouw. De bestuurders hadden geen op- of aanmerkingen bij het advies, maar achtten het de verantwoordelijkheid van het kabinet om de keuze te maken.

6. Nationaal Coördinator Groningen

De Nationaal Coördinator Groningen heeft als belangrijkste taak te bouwen aan de leefbaarheid en veiligheid van de regio. De Nationaal Coördinator geeft daarbij leiding aan de interbestuurlijke overheidsdienst Groningen.

De Nationaal Coördinator valt onder mijn verantwoordelijkheid als coördinerend Minister voor de gaswinning uit het Groningeveld en de hiermee samengaande aardbevingsproblematiek. De Nationaal Coördinator zal echter toegang hebben tot alle relevante leden van het kabinet. Hier valt ook de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen onder in verband met het cultureel erfgoed in Groningen. Andere direct betrokken ministers zijn de Minister voor Wonen en Rijksdienst, van Binnenlandse Zaken, van Infrastructuur en Milieu en van Veiligheid en Justitie.

De Nationaal Coördinator zal taken van provincies, gemeenten en departementen coördineren. Hij doet dit in de eerste plaats door het voeren van regie op de verschillende activiteiten van de betrokken overheden die relatie hebben met de gaswinning in Groningen en de hieraan verbonden versterkingsaanpak in Groningen. Daarnaast doet hij dit door in mandaat – dat gegeven wordt door de betrokken overheidsorganen – namens deze organen bevoegdheden uit te oefenen. Om dit op een goede en efficiënte manier te laten gebeuren, is het uiteraard noodzakelijk dat dit mandaat wordt gegeven in het vertrouwen dat de Nationaal Coördinator deze bevoegdheden op een goede wijze zal uitoefenen. Dit betekent dus dat de betrokken overheden deze bevoegdheid over zullen moeten dragen zonder de intentie in detail te sturen op de wijze waarop deze bevoegdheden worden uitgeoefend. Dit geldt niet alleen voor de provincie en gemeenten, maar ook voor mij en mijn collega's van bijvoorbeeld voor Wonen en Rijksdienst en van Infrastructuur en Milieu. Waar in mandaat bevoegdheden zijn overgedragen, kan de Nationaal Coördinator namens degenen die hem dit mandaat hebben verleend, besluiten nemen. De precieze omvang van de

bevoegdheden van de Nationaal Coördinator hangt dus af van de mandaten die hij krijgt.

De Nationaal Coördinator krijgt dus een duidelijke taak en verantwoordelijkheid en oefent bevoegdheden uit namens zowel ministers als de provincie en gemeenten die hem mandaat zullen geven. Juist hierin is de waarde van de Nationaal Coördinator gelegen. Op deze manier kan de Nationaal Coördinator snel en voortvarend aan de slag gaan.

Door de keuze om de Nationaal Coördinator in mandaat taken op te dragen, is er is geen verschuiving van bevoegdheden van bijvoorbeeld provincies, gemeenten of departementen naar de Nationaal Coördinator beoogd. De Nationaal Coördinator zal bevoegdheden uitoefenen namens deze organisaties. De betrokken organisaties zullen dan ook niet «onder» de Nationaal Coördinator vallen. Wel zullen medewerkers van de betrokken organisaties werkzaam zijn voor de Overheidsdienst Groningen, die onder leiding staat van de Nationaal Coördinator. Het is uiteraard van belang dat de Nationaal Coördinator zijn taken op een goede wijze in kan vullen. Slepde discussies, ook tussen verschillende overheden, zal de Nationaal Coördinator moeten beëindigen. Deels zal dit kunnen doordat verschillende bevoegdheden bij hem zijn belegd, deels zal hij dit ook moeten doen vanuit de centrale positie die hij vervult in het dossier. Er zal geen sprake zijn van formele doorzettingmacht in die betekenis dat de Nationaal Coördinator aanwijzingen zal kunnen geven die moeten worden opgevolgd. Wel kan de Nationaal Coördinator gevraagd en ongevraagd adviseren en zal een onderdeel van de taakomschrijving van de Nationaal Coördinator zijn het bevorderen van snelle besluitvorming. Aan de kwartiermaker is gevraagd aandacht te besteden aan de nadere uitwerking van de taken van de Nationaal Coördinator, die vooral gericht zullen zijn op uitvoering. De kwartiermaker zal dit in nauwe samenwerking met gemeenten en de provincie vormgeven.

Gelet op bovenstaande positie en taak van de Nationaal Coördinator is het van belang dat de persoon gezaghebbend is en partijen bij elkaar kan brengen. De Nationaal Coördinator moet effectief kunnen opereren op basis van overtuigingskracht en vertrouwen. Het is van belang dat de Nationaal Coördinator ervaring en een netwerk heeft in Den Haag, maar ook bekend is met bestuurlijke processen in de regio.

7. Versterkingsopgave in de praktijk

De versterkingsmaatregelen die zullen worden toegepast, zullen met de bewoners worden afgestemd in een gebiedsgerichte aanpak. Als een individuele huiseigenaar of groep huiseigenaren een hoger veiligheidsniveau ambieert, dan dient een afweging te worden gemaakt of dit wenselijk is gezien de beperkte beschikbaarheid van constructeurs en bouwcapaciteit. Deze afweging zal meegenomen moeten worden bij de gebiedsgerichte aanpak.

Het verstevigen van woningen en gebouwen is in 2014 begonnen. Acute risico's die uit de in 2014 uitgevoerde inspecties naar voren kwamen, zijn meteen aangepakt en in december is bijvoorbeeld gestart met het preventief verstevigen van Jarino-rijtjeswoningen. Bij het verstevigen van de 3.000 woningen in 2015 hoeft niet te worden gewacht tot de NPR definitief is vastgesteld. Er kan al gebruik worden gemaakt van de inmiddels opgedane praktijkervaring, de voor consultatie gepubliceerde NPR en het advies van de stuurgroep NPR. De gebiedsgerichte aanpak dient zo snel mogelijk van start te gaan. CVW en de gemeente Loppersum

zijn begonnen met de voorbereidingen van deze aanpak. Ik hou scherp in de gaten dat het ook snel tot daadwerkelijke maatregelen aan woningen komt.

De versterkingsopgave gaat gepaard met aanzienlijke kosten. Aan het rapport van de stuurgroep NPR is het bedrag van € 6,5 miljard ontleend. In bijlage 3 van dit rapport worden verschillende scenario's geschetst. Daarbij geeft de stuurgroep aan dat de aannamen ten behoeve van de scenario's met grote onzekerheden zijn omgeven. Dat geldt niet alleen voor de aantallen huizen, maar ook voor de benodigde versterkingsmaatregelen en de daarmee gemoeide kosten. Deze onzekerheden maken dat de cijfers in de ogen van de stuurgroep alleen gebruikt kunnen worden om de verschillende scenario's in relatieve zin te kunnen vergelijken qua bouwcapaciteit en investeringsvraag en niet als realistische inschatting van de daadwerkelijke kosten.

De zwaarte van de maatregelen die moet worden uitgevoerd hangt niet alleen af van de kennis rondom preventief verstevigen, maar ook van het risico waarmee gerekend wordt. De consequenties van de reductie van de gaswinning zijn nog niet zijn doorgerekend en de huidige contourenkaart is gebaseerd op de risico-inschattingen van voor het besluit om het plafond voor de clusters rondom Loppersum met 80% te reduceren. Gezien het grote aantal onzekerheden in zowel de risicoberekeningen als de aannamen met betrekking tot preventieve versterking valt op dit moment nog niet aan te geven of het mogelijk is om alle preventieve versterkingen voor 2020 gereed te hebben. De kosten voor de aanpak preventief verstevigen zijn onderdeel van het bestuurlijk akkoord van januari 2014. Dit betreft een raming van € 500 miljoen voor de looptijd van het akkoord.

De aanpak Stroomversnelling zal een specifieke uitwerking krijgen voor de huizen die in het aardbevingsgebied in Groningen hersteld of verstevigd worden. Hierover zal ik op korte termijn in gesprek gaan met partijen in de regio, het CVW en mijn collega van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Nationaal Coördinator Groningen zal werken met een integrale programmatische aanpak, waarin dorpsvernieuwing ook een plek zal krijgen. De aanpak gebaseerd op Stroomversnelling dient hierop een aanvulling te zijn. Indien bouwers in het kader van Stroomversnelling met bruikbare concepten komen wil ik bezien of deze concepten in de praktijk getoetst kunnen worden.

8. Schadeafhandeling

Met betrekking tot schadeafhandeling wordt een schadeprotocol gehanteerd door het CVW dat met input van een werkgroep van de Dialoogtafel eind 2014 is aangepast. Het CVW is een besloten vennootschap die gevormd is door drie bedrijven (CED, Arcadis en OWS) en door NAM wordt betaald. De schadeafhandeling duurt in bijna 80% van de gevallen maximaal 5 tot 6 maanden vanaf het moment van melding tot het moment dat de schade is verholpen. In een aantal gevallen is het zo dat er sprake is van factoren die de doorlooptijd verlengen of de afhandeling complexer maken. Dit kan verschillende oorzaken hebben. Het betreft bijvoorbeeld schade aan een monument, waardoor de herstelwerkzaamheden meer tijd vergen. Ook kan sprake zijn van achterstallig onderhoud of kan het zijn dat er geen overeenstemming is tussen bewoners en NAM of CVW.

Aan de Commissie bijzondere situaties kunnen (complexe) gevallen worden voorgelegd door burgemeesters, waarbij er sprake is van psychische of financiële nood. Het betreft dan echt schrijnende situaties.

De commissie heeft speciale bevoegdheden van NAM gekregen en een eigen budget om deze gevallen op te lossen. Bij de Onafhankelijk Raadsman kan door woningeigenaren zelf een klacht worden ingediend als men het niet eens is met de manier waarop de schadeafhandeling verloopt. De Raadsman inventariseert deze klachten en gaat met NAM en CVW in gesprek om de klachten op te lossen.

9. Bestuursakkoord

Uw Kamer stelde een aantal vragen over de aanvullende afspraken die zijn gemaakt op het bestuurlijk akkoord van januari 2014.

Voor het verhelpen van achterstallig onderhoud zal een fonds worden ingesteld. Als schadeherstel of het preventief versterken van een huis belemmerd wordt door achterstallig onderhoud en de eigenaar onvoldoende draagkrachtig is om de kosten hiervan zelf te kunnen dragen, kan de eigenaar een beroep doen op dit fonds. Als blijkt dat bij schadeherstel en/of preventief versterken substantiële meerwaarde wordt toegevoegd dan kan het zijn dat een eigenaar hier onevenredig voordeel aan heeft. In het aanvullend bestuursakkoord is afgesproken dat waar achterstallig onderhoud wordt verholpen een woningeigenaar er niet slechter of beter van moet worden.

Voor nieuwbouw zal onderzocht worden of een regeling voor de vergoeding van meerkosten op de actuele pga-contourenkaart kan aansluiten in plaats van deze te beperken tot de negen bij het bestuursakkoord aangesloten gemeenten. Er is afgesproken dat over deze regeling door de partijen van het bestuursakkoord in september een besluit wordt genomen. Voor de periode tot 1 september zijn aanvullende afspraken gemaakt. Voor de huidige nieuwbouwregeling is binnen de € 1,2 miljard van het bestuursakkoord van 17 januari 2014 een bedrag van € 10 miljoen euro gereserveerd. Bezien zal worden of er aanvullend budget nodig is.

Ook is in het aanvullend bestuursakkoord afgesproken dat onderzocht zal worden welke maatregelen verder nodig zijn om de woningmarkt vergelijkbaar te laten functioneren met de referentiegebieden, op welke manier een opkoopregeling daaraan een bijdrage kan leveren en hoe een eventuele opkoopregeling kan worden vormgegeven. Belangrijk hierbij is dat er voldoende prikkels in de woningmarkt overblijven en de woningmarkt niet wordt verstoord. Op dit moment kan nog niet aangegeven worden aan welke voorwaarden moet worden voldaan. Als blijkt dat een opkoopregeling verantwoord kan worden opgezet en dat hiermee een oplossing kan worden geboden voor specifieke gevallen dan wordt een dergelijke regeling opgezet en worden de voorwaarden bekend gemaakt. Op dit moment zijn er vier woningen in opdracht van de Commissie bijzondere situaties opgekocht. Dit gebeurt alleen als alle andere mogelijkheden zijn uitgeput.

Het werkingsgebied van de waardevermeerderingsregeling is uitgebreid naar Hoogezand-Sappemeer en Menterwolde. De extra kosten die hieruit naar voren komen worden opgevangen binnen het budget van € 1,2 miljard euro van het bestuursakkoord en worden geraamd op € 10 tot € 20 miljoen.

Er is een waardedalingsregeling door NAM ingesteld. Via deze regeling kunnen huiseigenaren na verkoop het deel van de waardevermindering dat door aardbevingen wordt veroorzaakt, gecompenseerd krijgen. Dit verschil wordt bepaald op basis van taxatie en niet op basis van de WOZ-waarde van 2012.

10. Stad Groningen

Uw Kamer stelde een aantal vragen over de specifieke afspraken die zijn gemaakt met de stad Groningen. Zoals aangegeven in de brief van 9 februari (Kamerstuk 33 529, nr. 96) zal met de stad Groningen een programmatische aanpak worden ontwikkeld die rekening houdt met de specifiek uitdagingen voor de stad. Deze zal op korte termijn met name gericht zijn op het aardbeving bestendig maken van nieuwbouw en een inventarisatie van risico's in de openbare ruimte. Vooralnog is hier geen rekening gehouden met het preventief versterken van bestaande woningen aangezien het hoogste risico zich in het kerngebied rond Loppersum bevindt.

Het budget van € 50 miljoen dat in het aanvullend akkoord is opgenomen zal gereserveerd worden door NAM. Er zal een procedure worden ingericht waarbij bekeken zal worden welke meerkosten vergoed zullen worden. Het aardbevingsbestendig bouwen en versterken zal hierin geborgd worden. Daarbij zal niet uitsluitend op minimalisering van meerkosten, maar ook op «stedelijke kwaliteit» gestuurd worden. De verwachting is dat in de meeste gevallen de verhouding tussen bouwsom en de meerkosten voor nieuwbouw tussen de 0 en 15% zal liggen.

11. Infrastructuur

Onderdeel van het Bestuursakkoord is dat maatregelen aan infrastructuur die nodig zijn vanwege het aardbevingsrisico door NAM bekostigd worden. Daaronder vallen zowel maatregelen aan dijken, kades en waterkeringen, als maatregelen aan overige infrastructuur zoals (oude) gastransportleidingen.

De waterschappen hebben voorrang gegeven aan uitvoering en voorbereiding van maatregelen ten aanzien van de keringen met de grootste risico's. Voor de overige keringen is onderzoek gaande of wordt op zeer korte termijn gestart. De waterschappen verwachten nog ongeveer een half jaar nodig te hebben voor het volledig maken van het overzicht van risico's en benodigde maatregelen.

Waar mogelijk zal de uitvoering van aan aardbeving gerelateerde maatregelen worden gecombineerd met reguliere onderhouds- en renovatieprogramma's.

De benodigde maatregelen ten aanzien van gasontvangststations kunnen naar huidige inzichten waarschijnlijk in 2016 gerealiseerd zijn. Deze maatregelen zijn niet nodig om de gastransportfunctie van de stations te garanderen maar om schade aan de gebouwen te voorkomen en de veiligheid van personeel op deze locaties te garanderen.