

Afdeling bestuursrechtspraak
Raad van State
Postbus 20019
2500 EA DEN HAAG

Groningen, **concept** 7 april 2017

Tevens per fax: 070-3651380

Inzake : Veiligheidsregio e.a./Gaswinning
Onze ref. : 20150148-14, (10)(2e) 17-00977766
Uw ref. : 201608211/1/A1

mr. (10)(2e)
Advocaat
Tel. direct : (050) (10)(2e)
Fax direct : (050) (10)(2e)
E-mail :

(10)(2e) @plasbossinade.nl

Hoogedelgestrengte Raad,

In bovengenoemde zaak stelde ik namens een groot aantal overheden beroep in tegen het Instemmingsbesluit winningsplan Groningenveld van 30 september 2016 (verder: instemmingsbesluit) van de minister van Economische Zaken (verder: de minister).

Appellanten hebben kennis genomen van het verweerschrift van 3 februari 2017 van de minister. Naar aanleiding daarvan merken appellanten het volgende op.

Appellanten beperken hun reactie tot de hiernavolgende thema's. Appellanten benadrukken dat daaruit niet kan worden afgeleid dat zij kunnen instemmen met onderwerpen of stellingen van de minister, waarop in deze reactie niet meer expliciet wordt gereageerd.

Recente ontwikkelingen

Kamerdebat d.d. 15 februari 2017

1. Tijdens het Kamerdebat op op 15 februari 2017 is namens vrijwel alle partijen in de Tweede Kamer een motie ingediend waarin wordt benadrukt dat de gaswinning verder teruggebracht moet worden. Die motie is Kamerbreed ondertekend en aangenomen.
2. De minister heeft naar aanleiding van die motie aan de Tweede Kamer toegezegd dat hij deze in het Kabinet zal bespreken én dat hij in de geest van de motie zal handelen. Mocht dat anders zijn, dan wordt de Tweede Kamer daarover geïnformeerd. Voor zover appellanten kunnen nagaan is dat laatste niet gebeurd, zodat appellanten het ervoor

houden dat de minister bij het voeren van verweer in deze beroepsprocedure zal handelen in de geest van de Kamerbrede motie die in de kern neerkomt op het verder terugbrengen van de gaswinning.

Onderzoeksraad voor de Veiligheid en Nationale Ombudsman

3. Inmiddels hebben ook de Onderzoeksraad voor de Veiligheid in maart 2017¹ en de Nationale Ombudsman in een open brief aan het nieuwe kabinet² d.d. 5 april 2017 vastgesteld dat de wijze waarop de minister de problemen rond gaswinning in Groningen aanpakt onvoldoende recht doet aan de belangen van de regio en haar inwoners.
4. Het lijkt er op dat de minister niet in staat is om uit eigen beweging een instemmingsbesluit te nemen waarbij de belangen van de regio en haar bewoners voldoende worden beschermd en geborgd. Steeds weer zijn derden nodig – waaronder ook Uw Afdeling blijkens uw uitspraak van 18 november 2015 – om de minister te corrigeren. Appellanten betreuren dat.

Ten onrechte verwacht de minister een verdere reductie van de seismiciteit

5. Bij herhaling en bij de bespreking van veel verschillende beroepsgronden stelt de minister dat bij het in het instemmingsbesluit “vergunde” winningsniveau een verdere reductie van de seismiciteit valt te verwachten. Die veronderstelling keert als een soort mantra in het verweerschrift terug, bijvoorbeeld op bladzijde 18, 21, 36, 46, 47, 56.
6. De veronderstelling dat het vergunde productieniveau onder de in het instemmingsbesluit opgenomen voorwaarden (met name vlakke winning) leidt tot een reductie van seismiciteit, is kennelijk een belangrijke pijler onder het instemmingsbesluit. De aannahme van de minister – verdere reductie van seismiciteit – is echter aantoonbaar onjuist. Niet voor niets oordeelt de OvV in haar rapport van maart 2017:

“Het is nog te vroeg om vast te stellen wat het precieze effect van het verlagen van het productieplafond op het aardbevingsrisico is. Metingen uit 2016 laten zien dat de hoeveelheid aardbevingen ten opzichte van 2015 licht is toegenomen en de kracht van de bevingen licht is afgenomen.”
7. En ondanks het fors verminderen van de winning uit het productiecluster Loppersum, neemt het aantal aardbevingen in de omgeving van Loppersum juist weer sterk toe.
8. Dat het vergunde productieniveau zeker niet zal leiden tot een reductie van seismiciteit, integendeel, blijkt uit het volgende.

¹ Aardbevingsrisico's in Groningen, stand van zaken opvolging aanbevelingen, Den Haag, maart 2017

² Een fundament met scheuren. Stop met bouwen of wantrouwen en neem Groningers serieus!

9. Aardbevingen kennen een grote mate van onvoorspelbaarheid, daar zijn alle experts het over eens. Dat betekent dat bij de voorspellingen over aantallen en zwaarte van bevingen altijd een onzekerheidsmarge hoort als gevolg van de natuurlijke variabiliteit, de zogenaamde aleatorische onzekerheid. Daarnaast speelt de epistemische onzekerheid, dat wil zeggen de onzekerheid als gevolg van onvolledige kennis een belangrijke rol.

In de redenering van de minister dat aantal en zwaarte van de bevingen in de komende vijf jaar niet zal toenemen en op het niveau van 2015 blijft, gaat hij geheel voorbij aan zowel de aleatorische als aan de epistemische onzekerheden. De eenvoudige redenering dat aantallen van bevingen of de seismiciteit de komende vijf jaar niet hoger zullen zijn dan in 2015 is daarmee (wetenschappelijk) onjuist.

10. De minister gaat uit van het gemiddeld aantal bevingen en gaat daar in eerste instantie voorbij aan de epistemische onzekerheden. In het winningsplan 2016 geeft NAM de door haar berekende epistemische onzekerheden aan door middel van een 95% betrouwbaarheidsinterval. In haar analyse van de reeds opgetreden bevingen met magnitude >1,5 blijkt duidelijk dat het jaarlijks aantal bevingen zich niet aan de gemiddelde waarde houdt maar wel binnen de door NAM berekende onzekerheidsmarge blijft. Hanteren we deze onzekerheden dan moet niet de komende jaren rekening gehouden worden met een gemiddeld aantal bevingen van 29 maar kunnen dit er ook 38 per jaar zijn. [Winningsplan 2016, technical addendum Part III, figuur 7.7, pag 12].
11. In het onderzoek naar het recente cluster van bevingen rondom Wirdum en Garsthuizen (Loppersum gebied) geeft NAM aan dat hun gehanteerde model mogelijk wat pessimistisch is over het aantal te verwachten bevingen (het verwacht er meer dan we op dit moment werkelijk zien) maar dat we daar toch rekening mee moeten houden. Deze stelling wordt verder onderbouwd in dit rapport. [Rapportage recente aardbevingen Wirdum en Garsthuizen 2016/2017, maart 2017, NAM].
12. Daarnaast houdt de minister in zijn redenering over het aantal bevingen of vergelijkbare seismiciteit ten opzichte van 2015 geen rekening met de aleatorische onzekerheden. Een beving met een kracht Magnitude 5 (125 keer zwaarder dan de M3,6 beving van Huizinge in 2012) bestaat nog steeds tot de reële mogelijkheden. Hoe groot die jaarlijkse kans is wordt door geen van de onderzoeken tot nu toe aangegeven. Wel kunnen we afleiden uit het Winningsplan 2016 dat deze kans in ieder geval 0,2% per jaar is. [Winningsplan 2016, technical addendum Part III, figuur 8.17, pag 23].
13. Echter hierbij zien we ook dat zwaardere bevingen tot M5,5 een relevant effect hebben op de pga-kaart (kans 0,2% per jaar). Dat we in de komende jaren te maken zullen krijgen met zwaardere bevingen dan in 2015 valt dus geheel niet uit te sluiten, sterker nog we zullen er terdege rekening mee moeten houden. Dit blijkt ook uit het ingezette versterkingsplan dat rekening houdt met grondversnellingen als gevolg van zware bevingen zoals een M5. [grondversnellingenkaart NPR 9998; 2015].
14. Uit een expertmeeting waarbij 36 deskundigen uit de hele wereld bij elkaar zijn gekomen om met elkaar van gedachten te wisselen over de maximale magnitude is

zelfs een grotere bandbreedte naar voren gekomen. Tot nu toe werd door NAM een spreiding in Magnitude tussen 5 en 6,5 gehanteerd. Op basis van de expertmeeting wordt geadviseerd om met een bovengrens van M7,25 te rekenen. [Report on Mmax expert workshop, juli 2016, NAM].

15. Vervolgens geeft het onderzoek van NAM aan dat in de tien jaar daarna het aantal bevingen verder blijft toenemen. Het gemiddeld aantal bevingen zal rond 2030 circa 35 bevingen per jaar bedragen waarbij, gelet op de onzekerheidsmarges, dit ook 50 bevingen per jaar kunnen zijn.

[supplement to Winningsplan 2016, figuur 3.1, pag 13] Hierbij zullen dan gemiddeld 3 bevingen groter dan Magnitude 2,5 zijn met een maximum van 8 bevingen per jaar met die Magnitude.

[supplement to Winningsplan 2016, figuur 3.2, pag 14]

16. De minister geeft aan dat hij kan ingrijpen indien de situatie anders zou blijken te zijn. Hij heeft hiervoor echter niet als signaalparameter het aantal en de zwaarte van 2015 als maatstaf genomen, terwijl dit wel de maatstaf is waarop hij zijn besluit heeft gebaseerd. De in het besluit aangegeven grenswaarden zijn dichtheid van aantal bevingen per km² en de maximaal opgetreden grondversnelling zijn een afgeleide. Als meer dan het aantal bevingen uit 2015 ($M \geq 1$) zich sterk verspreid over het gebied voordoen dan kan dat nog steeds onder de grenswaarde liggen. In theorie zouden zelfs 200 bevingen kunnen optreden zonder dat deze signaalwaarde wordt overschreden (11 x 19 in niet overlappende cirkels met ieder een oppervlakte van 78,5 km²). De signaalwaarde voor de maximale pga waarde van 0,05 g lijkt in eerste instantie een goede signaalwaarde omdat deze lager is dan de gemeten pga's bij de Huizinge beving uit 2012 (0,08g)[[literatuurverwijzing volgt](#)]. Echter bij de gekozen waarde zal zeker schade ontstaan waarmee deze signaalwaarde dus voor de minister een acceptabel niveau van schade betekent terwijl onduidelijk is welke mate van schade zal optreden bij deze pga waarde.

17. *Verder valt ons op dat SodM bij de verificatie M&Mprotocol op andere waarden komt dan NAM. (gasjaar 2015/2016 NAM 0,15 bevingen/km²/jaar versus SodM 0,17 bevingen/km²/jaar en NAM 0,21g versus SodM 0,22g). Dit is des te meer opvallend, omdat zij zich beiden op de onafhankelijke metingen van KNMI baseren. Op zijn minst had dit ons inziens aanleiding moeten zijn voor SodM om op zoek te gaan naar de ontstane verschillen. Dit vinden wij niet terug in de brief hierover die SodM aan de minister stuurt (brief 16 december 2016; bijlage 1). Dit helpt niet om het vertrouwen van de Groningers in deze instanties te verbeteren.*

Niveau 2015 is onaanvaardbaar

18. Een andere pijler onder het verweer is de ministeriële aanname dat het seismisch niveau van 2015 gedurende vijf jaren aanvaardbaar zou zijn. Blijkens het verweer (blz. 17 en blz. 20/21) is 2015 voor het SodM en de Minister een belangrijk "ijkpunt" . Zij vinden handhaving van de seismiteit op het niveau van 2015 kennelijk aanvaardbaar. Appellanten – en de regio – zouden er volgens het verweerschrift genoeg mee moeten nemen dat (blz 21) "de seismiteit in de komende vijf jaar (niet) boven het niveau van 2015 uitkomt."

19. Appellanten maken tegen dat uitgangspunt ernstig bezwaar. Appellanten kunnen en willen geen genoegen nemen met het seismisch niveau van 2015, en al helemaal niet gedurende de komende vijf jaren. Dat de minister – voor de duur van vijf jaren – in dat seismisch niveau (2015) berust, getuigt van onvoldoende ambitie en onvoldoende oog voor de belangen van de regio en haar inwoners.
20. Dat geldt temeer nu inmiddels duidelijk is geworden dat de versterkingsopgave veel omvangrijker is dan voorzien en – anders dan oorspronkelijk door de minister verondersteld (zie hierna) – zeker niet in vijf jaren zal zijn voltooid.
- ↑ De uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 1 maart 2017 over immateriële schadevergoeding.
 - ↑ Het kamerdebat van 15 februari 2017, de opvatting van vrijwel alle fracties en de kamerbrede motie waarin wordt opgeroepen de gaswinning zo spoedig mogelijk verder terug te brengen;
 - ↑ Het rapport van Onderzoeksraad voor de Veiligheid van maart 2017;
 - ↑ Het rapport van de Ombudsman van 7 april 2017;
 - ↑ Het besef dat de versterkingsopgave immens veel groter is en veel langer gaat duren dan vijf jaren,

maken dat de ministeriële aanname dat handhaving van de seismiciteit op het niveau van 2015 getuigt van een onevenredige belangenafweging. Het is een klap in het gezicht van de regio en haar inwoners als de minister desondanks blijft volhouden dat zij tot en met 2012 genoegen moeten nemen met het seismisch niveau van 2015.

Minister hanteert i.s.m. de Mijnbouwwet een te beperkt schadebegrip

21. In de Mijnbouwwet stond (tot 1 januari 2017) en staat (sinds 1 januari 2017) het *voorkomen* van *schade* voorop (zie bijvoorbeeld artikel 33 Mbw). Blijkens het bestreden instemmingsbesluit en het verweerschrift (zie blz. 47 en 48) hanteert de minister een zeer beperkt schadebegrip. Het begrip "schade" uit de Mijnbouwwet Mbw moet volgens de minister worden uitgelegd "overeenkomstig de regels van het Burgerlijk Wetboek en de daarop gevormde jurisprudentie.". Schade die volgens de regels van het Burgerlijk Wetboek niet voor vergoeding in aanmerking komt, weegt de Minister kennelijk niet mee in de belangenafweging van artikel 3:4 lid 1 Awb.
22. Er is geen enkele aanleiding om aan te nemen – zoals de minister kennelijk wel doet – dat het begrip "schade" uit de Mbw (artikel 33 sub b: "schade door bodembeweging" en artikel 36 lid 1 sub b: "risico van schade ten gevolge van beweging van de aardbodem") zodanig moet worden uitgelegd dat alleen vergoedbare schade als bedoeld in het Burgerlijk Wetboek daaronder valt. Blijkens artikel 1 sub b Mbb kent de mijnbouwregelgeving een ruim schadebegrip. Schade is iedere aantasting van de in

artikel 49 lid 2 en 3 van de Mbw bedoelde belangen. Dat is dus veel ruimer dan het schadebegrip uit het Burgerlijk Wetboek.

23. Dat betekent dat ook schade die strikt genomen wellicht niet voldoet aan de vereisten voor vergoeding van immateriële schade (in artikel 6:106 BW) krachtens tekst en strekking van de Mijnbouwwet zoveel als redelijkerwijs mogelijk moet worden voorkomen. Denk bijvoorbeeld aan voortdurende spanning en voortdurende ongemakken in verband met repeterende schades en herstel daarvan.
24. Het bestreden instemmingsbesluit kan derhalve niet in stand blijven, omdat de minister daarbij een te beperkt schadebegrip heeft toegepast, zulks in strijd met de Mijnbouwwet. De door de minister verrichte belangenafweging ex art. 3:4 lid 1 en 2 Awb is (ook) om die reden ondeugdelijk.

Veiligheid

25. Niet alleen het begrip schade wordt door de minister te beperkt geïnterpreteerd; dat geldt ook voor het begrip veiligheid (uit bijvoorbeeld artikel 33 sub c Mbw en, in de Mbw zoals deze geldt vanaf 1 januari 2017: artikel 36 lid 1 sub a Mwb).
26. Nagenoeg alles wat de minister in het verweerschrift over veiligheid en veiligheidsrisico's opmerkt, wordt teruggebracht tot een overlijdensrisicokans. Dat geldt bijvoorbeeld voor de individuele risiconormering (paragraaf 9.1.3 van het verweerschrift) maar ook voor het maatschappelijk risico (paragraaf 9.8 van het verweerschrift). De minister lijkt het begrip veiligheid te reduceren tot het zoeken naar een norm voor het risico dat een individu of een groep personen komt te overlijden als gevolg van geïndiceerde aardbevingen. Alle berekeningsmethodieken en risiconormeringen lijken daarop te zijn gericht.
27. Die benadering doet echter geen recht aan de strekking van de Mijnbouwwet, die de veiligheid in ruime zin van personen beoogt te beschermen en doet voorts tekort aan gevoelens van onveiligheid. Door de te beperkte opvatting van het begrip "veiligheid" is de belangenafweging ex art. 3:4 lid 1 en 2 Awb onvoldoende. Andere veiligheidsbelangen dan de kans op overlijden, en gevoelens van veiligheid worden door de minister onvoldoende meegewogen.

Versterking

28. Een belangrijke aanname bij het nemen van het instemmingsbesluit was dat de versterkingsopdracht (alle woningen en gebouwen voldoen aan de veiligheidsnorm van 10- 5 per jaar) binnen vijf jaren zou zijn voltooid, dus uiterlijk in 2021. Daar komt de minister in het verweerschrift op terug, reden waarom het instemmingsbesluit niet in stand kan blijven. Het berust immers op een onjuist onderzoek naar de feiten (artikel 3:2 Awb), een onjuiste belangenafweging (artikel 3:4 Awb) en een ondeugdelijke motivering (artikel 3:47 Awb). Bij een juiste voorstelling van zaken (versterking lukt zeker niet binnen vijf jaren) had het instemmingsbesluit niet op deze manier en met deze inhoud genomen mogen worden.

- 29.** De Onderzoeksraad voor de Veiligheid (OvV) heeft ook vastgesteld dat het tempo van de versterkingsopgave niet in lijn is met de ontwikkeling van het aardbevingsrisico³. Ook de minister zelf kan – desgevraagd – niet bevestigen dat de huizen in Groningen veilig zijn vóór 2021, blijktens zijn uitspraken tijdens het Kamerdebat d.d.15 februari 2017:

“Mevrouw Van Veldhoven vroeg of ik kon bevestigen dat de huizen in Groningen veilig zijn binnen de vijf jaar vanaf het Winningsplan, niet vanaf de inspectie. Ik kan dat niet bevestigen, want op dit moment is het niet mogelijk om te kwantificeren wat de versterkingsopgave precies is.”

- 30.** Een minister die niet kan bevestigen dat de woningen in het aardbevingsgebied binnen vijf jaar veilig zijn, kan redelijkerwijs niet gedurende vijf jaren een winningsniveau van 24 miljard Nm³ (met uitloop naar 31,5 miljard Nm³) vergunnen.
- 31.** In het verweerschrift stelt de minister dat de NCG ervan uit gaat dat binnen de 0,2 contour 22.000 woningen en 1.500 gebouwen staan die beoordeeld moeten worden op aardbevingsbestendigheid. De eerste 1.450 woningen hiervan blijken allemaal versterkt te moeten worden⁴. Deze gegevens waren tijdens het winningsplan en tijdens het instemmingsbesluit nog niet bekend.
- 32.** Het winningsplan – en dus ook het instemmingsbesluit – zijn gebaseerd op de berekening van NAM over het aantal gebouwen dat niet voldoet aan de norm van 10-5. Hierbij is 27 bcm en 33 bcm doorgerekend. NAM geeft aan dat bij 33 bcm circa 100 gebouwen niet voldoen aan de norm⁵. Bij 27 bcm wordt dezelfde conclusie getrokken⁶. NAM houdt hierbij een marge aan en stelt dat er waarschijnlijk enkele honderden gebouwen niet voldoen aan de norm.
- 33.** In het instemmingsbesluit herhaalt de minister de stelling van NAM dat met een productieniveau van 27 bcm de veiligheid voor de bewoners in het gebied voldoende is gewaarborgd. Die waarborg bestaat uit mitigerende maatregelen zoals het versterken van woningen. Daarbij herhaalt de minister de berekening van NAM waarbij minder dan 100 objecten (gebouwen) niet voldoen aan de norm van 10-5. Hij stelt dat de inspecties moeten aantonen of deze statistische benadering juist is⁷. De minister concludeert vervolgens dat er onzekerheden zijn en geen gecumuleerde risicoberekeningen en dat de versterking van gebouwen daarom nodig blijft. Hij stelt dat de versterkingsopgave verloopt volgens de aanpak uit het meerjarenprogramma, maar dat de omvang van de daadwerkelijke opgave niet kan worden vastgesteld. Er zijn volgens de minister dus nog teveel onzekerheden om ervan uit te kunnen gaan dat de benodigde versterkingsmaatregelen binnen de looptijd van dit instemmingsbesluit in die mate zijn uitgevoerd dat aan het veiligheidsbelang volledig

³ Paragraaf 3.3 op pagina 16 en 17 van rapport 'Aardbevingsrisico's in Groningen' van OVV d.d. maart 2017

⁴ Paragraaf 11.1 op pagina 33 van het verweerschrift van het Ministerie van EZ

⁵ Paragraaf 6.3.2 op pagina 53 van het Winningsplan Groningen Gasveld 2016

⁶ figuur 8.8. en 8.9 op pagina 12 en 13 van technical addendum tot the Winningsplan 2016

⁷ Paragraaf 5.2.1.1 op pagina 20 van Instemmingsbesluit winingsplan Groningenveld 2016

tegemoet gekomen is. Daarom stemt de minister niet in met 27 bcm, maar wel met 24 bcm⁸.

- 34.** Daaruit volgt dat de minister er van uitgaat dat met 24 bcm de benodigde versterkingsmaatregelen dus wel binnen de looptijd van het instemmingsbesluit zijn uitgevoerd.
- 35.** De NCG geeft in het Meerjarenprogramma Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen 2017-2021 aan dat het de ambitie is van de NCG om binnen vijf jaar in beeld te krijgen of de woningen en andere gebouwen binnen de 0,2 g pga contour voldoen aan de norm van 10-5. Daarbij geeft hij aan dat zodra de resultaten van inspecties en berekeningen bekend zijn, de woningen versterkt moeten worden, maar uiterlijk binnen vijf jaar na de vaststelling⁹. Dat betekent dat ook met een winningsniveau van 24 bcm niet binnen de looptijd van het instemmingsbesluit de versterkingsmaatregelen zijn uitgevoerd. Immers het gebied waarbinnen woningen onderzocht moeten worden is groter dan de 0,2 g pga contour (de woningen buiten deze contour worden pas over vijf jaar onderzocht) en de maatregelen zijn zeker niet binnen vijf jaar afgerond.
- 36.** Toch geeft de minister in zijn verweerschrift aan dat hij juist hierom de gaswinning heeft gemaximeerd op 24 bcm. Daarmee suggereert hij dat met dit winningsniveau de versterkingsopgave binnen vijf jaar kan zijn afgerond. De NCG toont in het MJP 2017-2021 dat dat niet het geval is. Sterker nog, de minister beweert dat de verlaging van de gaswinning de voortgang van de versterkingsopgave minder urgent maakt¹⁰. Dat klopt niet. De voortgang is urgenter dan ooit, nu blijkt dat steeds meer woningen versterkt moeten worden.
- 37.** De minister beweert dat er anders dan ten tijde van de uitspraak van de RvS op 18 november 2015 nagenoeg geen woningen meer zijn met een groter veiligheidsrisico van 10-4. Hij geeft aan dat deze allemaal gevonden zijn op basis van inspecties¹¹. Echter, het grootste deel van de gebouwen binnen de 0,2 contour (laat staan daarbuiten) moet nog worden geïnspecteerd. De minister kan een dergelijke uitspraak dus helemaal niet doen. Dit is nergens op gebaseerd. Overigens geeft de minister op dezelfde pagina al het antwoord: "of de woning voldoet aan de norm van 10-5 kan pas worden vastgesteld na inspectie en beoordeling van de inspectieresultaten." Wat geldt voor de norm van 10-5 geldt uiteraard ook voor de norm van 10-4. We weten nog niet hoeveel woningen voldoen aan welke norm. Overigens geeft de NCG in haar kwartaalrapportage Q4 2016 aan hoeveel meldingen van acuut onveilige situaties (AOS) er zijn geweest. Dit waren er in 2016 431, waarbij het zwaartepunt lag in kwartaal 4, dus na het besluit van de minister. Uiteindelijk bleken 104 situaties in 2016 daadwerkelijk acuut¹². Bij acuut onveilige situaties moeten direct maatregelen

⁸ Paragraaf 5.2.1.4 op pagina 21 van Instemmingsbesluit winningsplan Groningenveld 2016

⁹ Pagina 10 van Meerjarenprogramma Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen 2017-2021

¹⁰ Paragraaf 11.2 op pagina 37 van het verweerschrift van het Ministerie van EZ

¹¹ Paragraaf 11.2 op pagina 38 van het verweerschrift van het Ministerie van EZ

¹² Paragraaf 1.1.1 op pagina 6 van Kwartaalrapportage Q4 2016

worden genomen (wegnemen, stutten of uitplaatsen). Dit is vergelijkbaar met het veiligheidsniveau 10-4. In 2016 bleken in ieder geval 104 woningen nog niet te voldoen aan de norm van 10-4.

- 38.** In zijn verweerschrift geeft de minister aan dat, mochten de omstandigheden hiertoe aanleiding geven het te allen tijden mogelijk is om in te grijpen in het winningsniveau¹³. Deze omstandigheden beperken zich echter tot onverwachte ontwikkelingen in de seismiciteit en niet in de voortgang van het versterkingsprogramma.
- 39.** In de op 28 maart 2017 verschenen jaarrapportage 2016 van de onafhankelijk raadsman wijst deze erop dat de versterkingsoperatie veel inspanning zal vergen van de betrokken partijen, waarbij de NCG en CVW belangrijke rollen vervullen. Het versterkingsproces zal een niet te onderschatten impact hebben op de bewoners van een pand. Er zal hoe dan ook sprake zijn van onzekerheid en er zullen keuzes moeten worden gemaakt. Voor de bewoner is het hebben van controle op de gebeurtenissen van groot belang. De Raadsman roept de betrokken partijen dan ook op om de volle aandacht te geven aan de individuele woningeigenaar en hierbij goede en tijdige communicatie voorop te stellen. Het proces vanaf het eerste contact tot de daadwerkelijke oplevering van een versterkte woning lijkt momenteel een lange tijd in beslag te gaan nemen. De Raadsman realiseert zich dat de technische berekeningen die moeten worden uitgevoerd zeer complex zijn, maar het traject moet erop gericht zijn zo snel mogelijk duidelijkheid te bieden en de betrokkenen continu te informeren over het proces. Uit schadetrajecten is gebleken dat een lange afhandelingstermijn niet ten goede komt aan de (psychische) gezondheid van de betrokken particuliere eigenaren. Het is goed voorstelbaar dat dit ook opgaat voor versterking van woningen. Goede en tijdige communicatie is in dit proces essentieel.
- 40.** De onafhankelijk raadsman stelt dat de werkelijkheid in het versterkingsprogramma weerbarstiger blijkt te zijn dan aanvankelijke voornemens, beloften en plannen doen vermoeden. De benodigde technische calculaties zijn mede debet aan vertragingen, maar ook het complexe speelveld van belanghebbenden staat een vlotte doorloop soms in de weg.
- 41.** De grootschalige versterkingsoperatie begint steeds meer vorm te krijgen. Hierbij is veel aandacht voor de technische en operationele aspecten van de opgave. De NCG pleegt momenteel veel inzet om de bewoners goed mee te nemen in het proces, maar de Raadsman spreekt zijn zorgen uit of de betrokken instanties momenteel voldoende geëquipeerd zijn om de sociaal-maatschappelijke gevolgen van de operatie voldoende te beheersen. Er is een levensgroot risico dat de complexe versterkingsprocessen op een negatieve manier gaan uitwerken op de psyche van de bewoners en op de gemeenschap als geheel. Er zal daarom vol moeten worden ingezet op de sociaal-maatschappelijke vraagstukken. Het opstellen van een sociaal plan voor de gebieden die worden versterkt kan daar een aanzet toe zijn.

¹³ Paragraaf 14.2.2 op pagina 67 van het verweerschrift van het Ministerie van EZ

- 42.** De Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) heeft gekeken in hoeverre de aanbevelingen die zij in 2015 heeft gedaan ten aanzien van het aspect veiligheid in de gaswinning zijn opgevolgd. Over de versterkingsopgave schrijft de OvV dat er een dilemma optreedt tussen enerzijds zorgvuldigheid en anderzijds snelheid. Ook constateert de OvV dat er een verschil van mening is tussen provincie en gemeenten (de regio) en het ministerie van EZ over de termijn van versterken. Het ministerie van EZ meent dat versterking binnen vijf jaar plaats moet vinden, gerekend vanaf het moment dat uit een inspectie blijkt dat versterking noodzakelijk is. Gemeenten en provincie vinden dat inspecties en versterking binnen een periode van vijf jaar, gerekend vanaf 1 januari 2016, moeten plaatsvinden. De OvV stelt dat het tempo van de versterkingsopgave niet in lijn is met de ontwikkeling van het aardbevingsrisico¹⁴.
- 43.** De OvV constateert dat de regio van mening is dat het veel tijd en (politieke) druk kost om zaken gedaan te krijgen. Diverse getroffen maatregelen zijn afgedwongen door andere partijen, zoals de Raad van State, de Rechtbank Noord-Nederland en de Tweede Kamer. De regio heeft het gevoel dat ze alles moeten bevechten.
- 44.** De OvV constateert dat de versterkingsopgave bijzonder verstrekkend is. Ingrepen in bestaande bebouwing kunnen de complete woonomgeving op zijn kop zetten en hele dorpsgemeenschappen raken. De OvV vraagt zich af of de NCG, gegeven de complexiteit van de opgaven waarvoor hij zich gesteld ziet, zijn rol als regievoerder en verbinder over de partijen en de verschillende aspecten van de problematiek heen, waar kan maken. Daarbij constateert de OvV dat de het ministerie van EZ lijkt te kiezen voor een gefragmenteerde aanpak, waarbij er een aparte structuur is voor gaswinning, voor schadeafhandeling, voor onderzoek en voor versterking. Elk probleem krijgt zijn eigen aanpak, doorlooptijd en afwegingskader. Deze gefragmenteerde aanpak draagt het gevaar in zich dat cruciale beslissingen in isolement worden genomen en niet in samenhang met daaraan gerelateerde vraagstukken¹⁵.

Conclusie:

- a) Er zijn volgens de minister in het winningsplan van NAM nog teveel onzekerheden om ervan uit te gaan dat de benodigde versterkingsmaatregelen binnen de looptijd van dit instemmingsbesluit in die mate zijn uitgevoerd dat aan het veiligheidsbelang volledig tegemoet gekomen kan worden. Daarom heeft hij gekozen voor het niveau van 24 bcm. Hiermee wekt de minister de suggestie dat met dat niveau de benodigde versterkingsmaatregelen dus wel binnen de looptijd van het instemmingsbesluit zijn uitgevoerd. Dat blijkt echter niet mogelijk te zijn.
- b) Nu eind 2016 blijkt dat veel meer gebouwen moeten worden versterkt (de eerste onderzochte 1.450 woningen moeten allemaal versterkt worden) beweert de minister hiermee in zijn besluit (d.d. oktober 2016) al rekening mee te hebben gehouden terwijl

¹⁴ Paragraaf 3.3 op pagina 16 en 17 van rapport 'Aardbevingsrisico's in Groningen' van OVV d.d. maart 2017

¹⁵ Paragraaf 3.4 op pagina 17 en 18 van rapport 'Aardbevingsrisico's in Groningen' van OVV d.d. maart 2017

deze gegevens pas eind 2016 bekend zijn geworden. Dat wist de minister niet ten tijde van het nemen van het besluit.

- c) De minister geeft zelfs aan dat met het huidige winningsniveau de voortgang van de versterking minder urgent is geworden. Die bewerking klopt niet. De urgentie is gelijk gebleven, namelijk erg hoog.
- d) Nog lang niet alle gebouwen in de regio zijn geïnspecteerd. Toch zijn er volgens de minister geen woningen (meer) met een groter veiligheidsrisico hebben dan 10-4. De minister kan zo'n uitspraak niet doen als nog niet alle woningen zijn geïnspecteerd.
- e) Uit de AOS-cijfers van de NCG blijkt dat in 2016 bij 104 gebouwen is geconstateerd dat deze niet voldeden aan de veiligheidsnorm van 10-4.
- f) De OvV constateert een gefragmenteerde aanpak waarbij gaswinning en versterking los van elkaar worden gezien.

Leveringszekerheid

- 45. Appellanten begrijpen dat de "leveringszekerheid" als één van de mee te wegen belangen op de weegschaal van artikel 3:4 lid 1 Awb ligt. Het heeft er echter alle schijn van dat de omvang van de 'leveringszekerheid' uiteindelijk bepaalt welk productievolume de minister in het instemmingsbesluit 'vergunt'. Het begrip leveringszekerheid is dus cruciaal in de uiteindelijke afweging.
- 46. Het begrip "leveringszekerheid" wordt sinds 1 januari 2017 genoemd in artikel 36 (leden 2 en 3) Mbw, overigens zonder een definitie of omschrijving daarvan. Ook uit de parlementaire geschiedenis blijkt niet hoe dit begrip moet worden ingevuld of vastgesteld (of door wie).
- 47. Appellanten vinden het principieel onjuist dat de inhoud van het cruciale begrip leveringszekerheid ondoorzichtig en voor derden – en ook voor uw bestuursrechter – oncontroleerbaar is. De onnavolgbaarheid van dat begrip blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat minister nagenoeg ieder jaar – en in ieder instemmingsbesluit (en procedure daarover) – een ander niveau van leveringszekerheid benoemt. Het is een voortdurend wisselende voor derden niet toetsbare tombola van cijfers.
- 48. De omvang van de leveringszekerheid is niet alleen afhankelijk van de huidige (internationale) gasvraag, maar ook van de mogelijkheden om die vraag in de toekomst te verminderen. In beide elementen heeft het publiek – en de rechter – onvoldoende inzicht. Kennelijk moet het publiek – en de rechter – maar vertrouwen op hetgeen GTS daarover opschrijft. Daartegen maken appellanten ernstig bezwaar, temeer ook omdat GTS – via N.V. Nederlandse Gasunie – een 100% staatsdeelneming is én onderdeel van het *gasgebouw* én een rechtstreeks en commercieel belang heeft bij het transport van zoveel mogelijk gas.
- 49. Illustratief voor de belanghebbendheid – en daarmee partijdigheid – van GTS is het

volgende. Verlaging van de gasproductie kan onder meer worden bereikt door de ombouw van een aantal nationale grootverbruikers van laagcalorisch gas naar hoogcalorisch gas (te weten vijf industrieën en twee elektriciteitscentrales). Dat zou leiden tot een afname van twee miljard Nm³. De kosten van die ombouwoperatie zijn circa € 130.000.000,--. "De helft van deze kosten betreft het doen van aanpassingen aan de gasinfrastructuur van GTS en de andere helft betreft het doen van aanpassingen bij en door de bedrijven (...)" ¹⁶. Maatregelen die zijn gericht op de vermindering van de gasproductie – en het transport van laagcalorisch gas – raken direct aan de financiële positie van GTS, reden waarom GTS niet het aangewezen bedrijf is om objectief en onpartijdig te adviseren over de leveringszekerheid.

- 50.** Zolang geen echt onafhankelijk onderzoek naar de leveringszekerheid heeft plaatsgevonden, is sprake van onvoldoende onderzoek of onvoldoende zorgvuldige voorbereiding van het instemmingsbesluit (artikel 3:2 Awb), omdat onvoldoende objectief inzicht bestaat in één van de te wegen belangen.
- 51.** De minister – en GTS en andere adviseurs – hebben wat betreft hun betogen over leveringszekerheid aan geloofwaardigheid ingeboet; waar zij tot circa twee jaren geleden nog met een beroep op de leveringszekerheid een productievolume van meer dan 40 miljard Nm³ bepleitten, zou nu opeens met 24 miljard Nm³ volstaan kunnen worden. Hetgeen minister en GTS over leveringszekerheid beweren, is kennelijk minder hard dan zij willen doen geloven. Mede dáárom is een adequate en onafhankelijke controle op deze cijfers onontbeerlijk.
- 52.** Wat het ministeriële standpunt inzake leveringszekerheid voorts ongeloofwaardig maakt is dat de minister zich ter onderbouwing van de leveringszekerheid in het verleden bij herhaling beriep op de naleving van contractuele verplichtingen, bijvoorbeeld met buitenlandse eindverbruikers. Die contracten zouden commercieel gevoelige informatie bevatten, en daarom kon daarin geen inzage worden verstrekt. Inmiddels is echter gebleken dat de aanwezigheid van die contracten volgens de minister helemaal geen rol speelt bij het begrip leveringszekerheid. Daarover verklaarde de minister (memorie van antwoord d.d. 7 oktober 2016, EK 2016-2017, 34 041E, bladzijde 12):
- "Het doet niet ter zake of er (lange termijn) contracten aan de levering van het gas ten grondslag liggen, want ook indien die contracten er niet zouden zijn, blijft de fysieke vraag bestaan en zouden partijen dit gas kunnen kopen op de Nederlandse handelsplaats TTF. Noch GTS, noch ikzelf heeft zicht op welke onderliggende contracten er zijn, maar dat doet dus ook niet ter zake."
- 53.** Het is merkwaardig dat dezelfde minister die zich voor wat betreft de onderbouwing van de leveringszekerheid altijd heeft beroepen op (internationale) gascontracten, thans erkent dat noch hijzelf, noch GTS zicht heeft op welke contracten er zijn. Ook dáárom is externe en objectieve controle op de onderbouwing van het productievolume van 24 miljard Nm³ – nota bene gedurende vijf jaren – noodzakelijk.

¹⁶ brief van minister Kamp aan de Tweede Kamer d.d. 12 september 2016, TK 33 529, nr. 283

- 54.** Cliënten menen dat de sense of urgency bij de minister, om te komen tot vermindering van de gasproductie uit het Groningenveld, onvoldoende is. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de weinig voortvarende wijze waarop de minister de mogelijkheden van kwaliteitsconversie aanpakt (of beter gezegd: niet aanpakt). Al op 29 juli 2016 noemde GTS de mogelijkheid van ombouw van zeven grote gasverbruikers (inclusief twee elektriciteitscentrales) van L-gas naar H-gas, hetgeen in 2020 tot een reductie van 2 miljard Nm³ te winnen gas zou opleveren. Voorts heeft de minister het nemen van het investeringsbesluit over de bouw van een stikstofinstallatie in Zuidbroek uitgesteld, hoewel daarmee blijkens een analyse van GTS vanaf 2020 de jaarlijkse gaswinning uit Groningen met 5 tot 7 miljard Mm³ zou kunnen worden teruggebracht, hetgeen zonder meer een positief effect heeft op de seismiciteit.
- 55.** Het ministeriële getal bij het nemen van dergelijke beslissingen, die onbetwist zouden leiden tot een vermindering van de gaswinning uit het Groningenveld, wekken de indruk dat de veiligheid van Groningen en Groningers niet voorop staat in de besluitvorming.

Conclusie

- 56.** Al het voorgaande én hetgeen appellanten in beroep hebben genoemd leidt tot de conclusie dat het instemmingsbesluit berust op onjuiste uitgangspunten en aannames. Daarom is het instemmingsbesluit:
- ∇ in strijd met art. 3:2 Awb (want niet zorgvuldig voorbereid),
 - ∇ art. 3:47 Awb (ondeugdelijk gemotiveerd),
 - ∇ art. 3:4 lid 1 Awb (onvoldoende belangen afgewogen)

Maar bovenal zijn de nadelige gevolgen van het instemmingsbesluit voor een of meer belanghebbenden (appellanten en honderdduizenden Groningers) evident en volstrekt onevenredig in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen (strijd met art. 3:4 lid 2 Awb). Appellanten verzoeken uw Afdeling het bestreden instemmingsbesluit te vernietigen.

Hoogachtend,

(10)(2e)

Opmerking / vraag (10)(2e)

1. kan in de tekst ook nog ergens de term 'Procedurele rechtvaardigheid' worden opgenomen? Die doet momenteel politiek gezien opgeld in de discussie over een verantwoordelijke staat en raakt m.i. ook aan de wijze waarop de minister nu tot zijn besluit voor de gaswinning is gekomen.

Mensen zijn niet alleen gericht op de verdelingsvraag (distributieve rechtvaardigheid), bij de aanvaarding van een bepaalde verdeling kan ook de procedure invloed hebben. kan gelegitimeerd worden door de ervaren procedurele rechtvaardigheid in het proces en die legitimatie leidt tot aanvaarding van het resultaat. Regio is gevraagd advies op winningsplan te geven, minister heeft niks met de maatschappelijk impact gedaan, regio is om vijf voor twaalf door minister geïnformeerd over uitstel besluit stikstoffabriek. Dit wordt niet als rechtvaardig beschouwd.

2 nog een stapje verder, kan in de tekst ook nog iets over verantwoordelijke staat opgenomen worden?? Minister weegt hoogte winningsniveau en voortgang versterking niet goed af tegen het belang van de inwoners. Hij neemt daarmee geen of de juiste verantwoordelijkheid als staat. Of is dit stapje te ver??