

Aangetekend verzonden

Raad van State
 Afdeling bestuursrechtspraak
 Postbus 20019
 2500 EA DEN HAAG

Groningen, **concept** 26 maart 2019

Tevens per fax: 070-365 13 80

Inzake : Veiligheidsregio e.a./Gaswinning
 Onze ref. : (10)(2e)
 Uw ref. : (10)(2e)

(10)(2e)
 Advocaat
 Tel. direct : (050) (10)(2e)
 Fax direct : (050) (10)(2e)
 E-mail : (10)(2e)@plasbossinade.nl

Hoogedelgestrenge Raad,

In bovengenoemde zaak vindt de zitting plaats op 17 april aanstaande.

Ten behoeve daarvan – en bij wijze van reactie op het verweerschrift van de minister – merk ik nog het volgende op.

Veiligheid

1. Ook na lezing van het verweerschrift zijn appellanten nog steeds van mening dat de minister bij het nemen van een instemmingsbesluit een te beperkt veiligheidsbegrip hanteert. Het lijkt erop dat de minister veronderstelt dat zo'n instemmingsbesluit rechtmatig is, *omdat* alsmaar wordt voldaan aan een overlijdensrisico van 10^{-5} per jaar. Ook de verwijzing in het verweerschrift naar de uitspraak van uw Voorzieningenrechter van 31 januari 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:279) wijst op die vooronderstelling. Uw Voorzieningenrechter overwoog – in reactie op de stelling van verzoekers dat het aantal mogelijk gewonden niet bij de beoordeling van het veiligheidsrisico is betrokken – dat het gebruikelijk is om veiligheidsrisico's uit te drukken in de kans op overlijden per jaar.
2. De minister miskent echter dat blijkens uw eerdere uitspraken over instemmingsbesluiten (15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3156 en 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3578) de minister bij zijn beoordeling uitdrukkelijk heeft te betrekken dat de gevolgen van gaswinning uit het Groningenveld zo ongekennd en ernstig zijn, dat daardoor grondrechten op leven (veiligheid), privacy (aantasting van het woon- en leefklimaat) en ongestoord genot van eigendom in het geding zijn, en voorts dat nadelige gevolgen van een instemmingsbesluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met dat instemmingsbesluit te bieden doelen.

3. In het kader van die (belangen)afweging komt veel gewicht toe aan de subjectieve veiligheid van de inwoners (gevoelens van onveiligheid, onzekerheid, gezondheidsschade). De minister schrijft wel (in nr. 6.4 van het verweerschrift) dat hij alle negatieve effecten van de gaswinning bij zijn besluit heeft betrokken, maar noch uit het instemmingsbesluit, noch uit het verweerschrift blijkt hoe de minister die subjectieve veiligheid heeft gewogen en tot welke concrete afwegingen dat heeft geleid. Het lijkt er veeleer op dat de minister zich alleen laat leiden door de objectieve veiligheidsnorm van 10^{-5} per jaar. Dat doet echter geen recht aan de veiligheidsbelangen van de regio en haar inwoners. Uit het recente onderzoek van RUG, Jonx en UMCG (een veilig huis een veilig thuis) blijkt dat kinderen en jongeren gezondheids- en psychische klachten ondervinden van de gaswinning.

Reactie op mensenrechtenverweer minister van EZK

4. Volgens de minister kunnen bestuursorganen geen beroep doen op de bepalingen uit het EVRM. Hij verwijst daarmee naar een uitspraak van 2015 (ARS 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3578, r.o. 37). Echter, de bepalingen uit het EVRM hadden door de minister expliciet onderdeel moeten zijn van zijn afweging (zie ook ABRS 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3578). Dit heeft de minister nagelaten. Het besluit ontbeert daarom (ook op dit onderdeel) een evenredige belangenafweging ex art. 3:4, tweede lid, van de Awb en een deugdelijke motivering ex art. 3:46 Awb.
5. Voor zover de minister zich op het standpunt stelt dat overheden de aangevoerde mensenrechten uit het EVRM niet kunnen inroepen omdat overheden de rechten niet via een beroepsprocedure voor het EHRM kunnen afdwingen stellen appellanten dat deze beperking niet geldt voor dezelfde mensenrechten die doorvertaald zijn in het rechtstreeks werkend en een ieder verbindende Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (Handvest). Appellanten verzoeken uw Afdeling dan ook het beroep op de bepalingen in het EVRM te interpreteren als een beroep op de vergelijkbare bepalingen uit het Handvest. Er is geen grond voor het feit dat deze bepalingen niet door de overheden ingeroepen kunnen worden.
- Inzake artikel 2 en 3 EVRM (artikel 2 en 4 Handvest) jo. artikel 8 EVRM (art. 7 Handvest) jo. artikel 1 EP EVRM (art. 17 Handvest):
6. De minister stelt zich op het standpunt dat er geen feiten en omstandigheden naar voren zijn gebracht op grond waarvan anders moet worden geoordeeld over hetgeen de Afdeling in de uitspraak van 18 november 2015 heeft overwogen. De minister geeft aan dat hij de risico's voor de veiligheid en daarmee de risico's van de gaswinning voor het menselijk leven betrokken heeft in zijn instemmingsbesluit en tevens de andere bij het besluit betrokken belangen voldoende heeft afgewogen.
7. Weliswaar worden door de minister de risico's in zijn besluit betrokken, maar niet alle risico's zijn onderzocht of zijn onduidelijk (zie bijv. de 'cumulatieve risico's en domino-effecten en zie kopje 'veiligheid'; bovendien heeft de minister in dat kader niet voldaan aan zijn vergewisplicht). Daarnaast zijn er door de minister onvoldoende concrete maatregelen genomen die de risico's op het verlies van leven en onmenselijke behandeling wegnemen.

8. De minister heeft naast de positieve verplichting te voorkomen dat levens van haar burgers in gevaar komen ook een positieve verplichting om onmenselijke behandeling te voorkomen, conform artikel 3 EVRM en in samenhang met artikel 8 EVRM de taak om te voorkomen dat er sprake is van schending van de fysieke integriteit, schending van het woongenot (als zijnde recht op een ongestoord privéleven) c.q. schending van het recht op een ongestoord genot van eigendom ex art. 1 EP EVRM.
9. De onzekere situatie waarmee een groot aantal inwoners van het gaswinningsgebied al jaren kampt, met fysieke, psychische en sociaal-maatschappelijke gevolgen, maakt dat er voor deze mensen een onmenselijke situatie is ontstaan. Er wordt voldaan aan de door het EHRM opgeworpen drempel van een minimum graad van ernst ('minimum level of severity') om schending van artikel 3 EVRM aan te nemen, aangezien er sprake is van kwetsbare mensen en kinderen die wonen in een sociaal-economisch instabiele regio die al jarenlang wachten op duidelijkheid inzake de versterking en schadeafhandeling (zie voor de sociale impact het onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen in samenwerking met het Sociaal planbureau Groningen en de GGD Groningen naar de sociale impact van gaswinning in Groningen: <https://www.groningsperspectief.nl/wp-content/uploads/2018/11/De-sociale-impact-van-de-gaswinning-in-Groningen-SVZ-08-11-2018.pdf> en het recent verschenen rapport over de impact van de gaswinning op de (ontwikkeling van) kinderen (referentie volgt op 28 maart)). De lange duur van onzekerheid, het gevoel van onveiligheid en de stress die dit met zich brengt, uitmondend in bewezen fysieke en mentale klachten maakt dat artikel 2 en 3 EVRM in het geding zijn, waarbij het in ieder geval aannemelijk is dat artikel 3 EVRM (art. 4 Handvest) wordt geschonden voor zover het gaat om de onmenselijke behandeling van de bewoners van het aardbevingsgebied. Het valt bovendien niet uit te sluiten dat door de sociale en psychologische impact van de gevolgen van de gaswinning (zie bovenstaande onderzoeksrapporten) en met name de jarenlange onzekerheid waarin mensen verkeren, dat door mentale en fysieke uitputting er zelfs mensen zijn die hierdoor zijn overleden, hetgeen een schending op zou leveren van artikel 2 EVRM/Handvest.
10. De minister voldoet niet aan zijn positieve verplichting om met passende maatregelen te voorkomen dat er verdere schending optreedt van artikel 2 en 3 EVRM in samenhang met artikel 8 EVRM. Uit het door minister aangevoerde arrest (Osman v. het VK) van het EHRM van 28 oktober 1998 blijkt dat staten alles moeten doen wat redelijkerwijs van hen verwacht mag worden om een reëel risico en onmiddellijke bedreiging van het leven te voorkomen. Daarnaast heeft het EHRM in de zaak van Öneriyildiz v. Turkije van 30 november 2004 geoordeeld dat overheden worden geacht om preventief op te treden, indien zij een concrete indicatie hebben dat een levensbedreigende situatie een inbreuk met artikel 2 EVRM op kan leveren zodra het risico zich zal manifesteren.
11. Het is evident dat er in casu sprake is van een reëel risico op de bedreiging van het leven. Door burgers zo lang in onzekerheid te laten over het voorzien in veiligheidsmaatregelen en hen bloot te stellen aan de risico's van een zware aardbevingen die gevolgen voor hun leven kan hebben, voldoet de minister niet aan de verplichtingen die voortvloeien uit het EVRM, althans het bestreden besluit laat niet zien dat de minister daartoe alles redelijkerwijs uit de kast heeft gehaald. Bovendien ligt de drempel om maatregelen te nemen hoger bij kwetsbare mensen, zoals kinderen. Hiertoe moet verwezen worden naar artikel 3 IVRK en

artikel 24 Handvest waarin wordt aangegeven dat bij elke maatregel/besluit het belang van het kind een eerste overweging is (zie hieronder).

12. Het EHRM heeft geoordeeld dat de positieve verplichting van de staat in het bijzonder impliceert dat staten verplicht zijn om te voorzien in rechterlijke procedures die het mogelijk maken om geschillen over eigendom effectief en billijk te beslechten (zie bijvoorbeeld het arrest van het EHRM van 7 mei 2015 in zaak nr. 13712/11, W.L. en J.L. tegen Kroatië (r.o. 61; www.echr.coe.int)). Verder heeft het EHRM geoordeeld dat bij de keuze voor de maatregelen er een redelijk evenwicht moet zijn tussen enerzijds de eisen van het algemeen belang van de maatschappij en anderzijds de vereiste bescherming van de grondrechten van het individu (Alisic e.a. tegen Bosnië e.a., r.o. 101).
13. De minister heeft dit in onvoldoende mate gedaan gezien de aanhoudende onduidelijkheid en onzekerheid die er bestaat over de schadeafhandeling en versterkingsoperatie en het feit dat bewoners daadwerkelijk minder veilig zijn dan in de rest van Nederland. Sinds 2015 zijn er stappen gezet, maar hebben de getroffen burgers daar *in concreto* nog niets van gemerkt en blijven grote groepen nog steeds in onzekerheid en in onduidelijkheid zitten. In het bestreden besluit maakt de minister aan die onzekerheid en onduidelijkheid geen einde. Sterker nog, die wordt almaar vergroot (zie stuk over veiligheid en schade). Aangezien de minister niet voldoet aan het voorzien in adequate mitigerende maatregelen, althans het bestreden besluit geeft daar onvoldoende blijk van, is het besluit in strijd met artikel 2, 3 in samenhang met artikel 8 en 1 EP EVRM.
14. Tot slot, het instemmingsbesluit voorziet niet in een concrete en inzichtelijke belangenafweging (een 'fair balance'-test) waarin artikel 2 en 3, 8 en 1 EP, EVRM zijn afgewogen tegenover het algemeen belang (leveringszekerheid). Eerst en enkel in de reactienota bespreekt de minister de in de zienswijze naar voren gebrachte grondrechten, maar hij weegt ze niet ten opzichte van elkaar af. Daarmee voldoet het besluit niet aan het motiveringsbeginsel ex art. 3:46 jo. art. 3:4 Awb.

Inzake artikel 3 IVRK:

15. Artikel 3 IVRK bepaalt dat bij alle maatregelen van bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen die kinderen betreffen, de belangen van het kind een eerste overweging vormen. Daarnaast verbinden de Staten zich ertoe het kind te verzekeren van de bescherming en de zorg die nodig zijn voor zijn of haar welzijn en nemen hiertoe alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen.
16. De minister geeft aan dat uit de jurisprudentie van uw Afdeling volgt dat artikel 3 IVRK rechtstreekse werking heeft in zoverre het ertoe strekt dat bij alle maatregelen betreffende kinderen de belangen van het desbetreffende kind dienen te worden betrokken. Wat betreft het gewicht dat aan het belang van een kind in een concreet geval moet worden toegekend, bevat het artikel geen norm die zonder nadere uitwerking in nationale wet- en regelgeving door de rechter direct toepasbaar is. Volgens de minister dient de bestuursrechter in dit verband wel te toetsen of het bestuursorgaan zich voldoende rekenschap heeft gegeven van de belangen van het kind en aldus bij de uitoefening van zijn bevoegdheden binnen de grenzen van het recht is gebleven. Hij stelt zich vervolgens op het standpunt dat hij dit in casu heeft gedaan doordat hij alle bij de gaswinning betrokken belangen in het besluit heeft

meegewogen (zoals het veiligheidsbelang, het belang van het voorkomen van schade en het belang van leveringszekerheid) met inbegrip van de belangen van het kind.

17. Primair stellen appellanten dat deze jurisprudentie, waarnaar de minister verwijst (ABRS 23 januari 2019, ECLI:RVS:2019:180, r.o. 12.1), achterhaald is. De rechter dient artikel 24 van het Handvest dat directe werking heeft, vol te toetsen. Dit betekent dat de norm als zodanig niet nader uitgewerkt hoeft te worden in wet- en regelgeving, maar, zoals bij Unieverdragenrecht gebruikelijk, direct toepasbaar en toetsbaar is. Appellanten kunnen zich echter voorstellen dat uw Afdeling niet zonder nadere uitwerking van de enigszins vage norm "het belang van het kind" het bestreden besluit vol kan toetsen. Die uitwerking, die uw Afdeling stelt nodig te hebben, is immers niet beschikbaar in de toelichting bij het Handvest. Echter, die is wel voorhanden bij het IVRK, waarnaar de toelichting bij artikel 24 van het Handvest, dat gestoeld is op artikel 3 IVRK, verwijst (zie <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0017:0035:NL:PDF>). Voor een uitwerking van het belang-van-het-kind beginsel, die de toezichthouder voor de naleving van het IVRK¹, het VN-Kinderrechtencomité, heeft opgesteld, verwijzen wij uw Afdeling dan ook naar het General Comment nr. 14 (2013) van het VN-Kinderrechtencomité (https://www2.ohchr.org/English/bodies/crc/docs/GC/CRC_C_GC_14_ENG.pdf). Dit General Comment heeft geen bindende (rechtstreekse) werking, maar dat is ook niet nodig. Het is een gezaghebbend document dat logischerwijs in de praktijk gebruikt kan worden bij de toepassing en interpretatie van artikel 3 IVRK en artikel 24 van het Handvest, zoals in de rechtspraak is onderkend ten aanzien van andere General Comments.²
18. Kortom, de Afdeling kan op basis van het General Comment nr. 14 en artikel 24 Handvest toetsen of de minister de belangen van het kind in kaart heeft gebracht, deze heeft afgewogen tegenover het algemeen belang en nagaan of de minister uiteindelijk in de belangenafweging het belang van het kind als een eerste overweging heeft afgewogen en indien er toch meer belang wordt gehecht aan het algemeen belang van leveringszekerheid, of de minister goed heeft gemotiveerd waarom de belangen van het kind moeten wijken voor dit algemene belang.
19. Appellanten stellen dat de minister dit niet heeft gedaan. Het bestreden besluit is daarom niet zorgvuldig voorbereid, ontbeert een evenredige belangenafweging op dit onderdeel en is ondeugdelijk gemotiveerd.

¹ Zie E.M. Mijnaerends, De betekenis van het Internationale Kinderrechtenverdrag voor Nederland, AA, nr. 2, p. 84 en zie P. Gerber, J. Kyriakakis en K. O'Byrne, General Comment 16 on state obligations regarding the impact of the business sector on children's rights: what is its standing, meaning and effect?, Melbourne Journal of International Law, 2013, p. 99: De deskundigen die daarin zetelen, worden gekozen door de verdragsstaten. Het toezichtmechanisme en de bevoegdheid om General Comments op te stellen is erkend door deze verdragsstaten, waaronder Nederland.

² Zie bijvoorbeeld: Rechtbank Amsterdam 7 oktober 2013, ECLI:NL:RBAMS:2013:6619, r.o. 2; ECLI:NL:RBAMS:2013:6632, r.o. 2; en ECLI:NL:RBAMS:2013:6633, r.o. 2; Rechtbank Amsterdam 19 november 2013, ECLI:NL:RBAMS:2013:8587, r.o. 2; ECLI:NL:RBAMS:2013:8588, r.o. 2; ECLI:NL:RBAMS:2013:8589, r.o. 2; ECLI:NL:RBAMS:2013:8590, r.o. 2; ECLI:NL:RBAMS:2013:8591, r.o. 2; Gerechtshof 's-Gravenhage 20 december 2007, JB 2008/37 m. nt. R. Nehmelman en M. Kanne (noot1) en R.J.N. S (noot 2), NJF 2008, 213, Gst. 2008, 18 m. nt. J.L.W. NJ2008, 133, r.o. 5.10 en 5.11; Gerechtshof Amsterdam 4 mei 2010, ECLI:NL:GHAMS:2010:BM2916, r.o. 4.17; Conclusie AG Vellinga 28 augustus 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BX3807, r.o. 24-25 inzake Hoge Raad 28 augustus 2012, ECLI:NL:HR:2012:BX3807; Rechtbank Amsterdam 7 oktober 2013, ECLI:NL:RBAMS:2013:6633 en ECLI:NL:RBAMS:2013:6619.

20. Subsidiair stellen appellanten dat, mocht uw Afdeling blijven vasthouden aan haar eigen rechtspraak, de minister zich in het bestreden besluit onvoldoende rekenschap heeft gegeven van het belang van het kind. Feit is immers dat het bestreden besluit, noch de praktijk er blijk van geven dat de minister de belangen van het kind op hun eigen merites afweegt tegen het algemeen belang en daarbij de belangen van het kind als een eerste overweging daarin meeweegt. Dit laatste betekent dat als er andere belangen zijn die zwaarder wegen (in de ogen van de minister is dat het belang van de leveringszekerheid) hij heel goed moet motiveren dat aan de belangen van het kind in dit geval minder zwaar gewicht wordt toegekend. In dat geval ontslaat die uitkomst de minister er niet van om passende mitigerende maatregelen te nemen die tegemoet komen aan de belangen van de kinderen die in het aardbevingsgebied woonachtig zijn. Uit het rapport van de Kinderombudsman (in eerdere instantie reeds naar verwezen) en het recentelijk verschenen rapport van de Rijksuniversiteit Groningen (referentie volgt op 28 maart) dat bewijst dat de situatie zich nog niet verbeterd heeft, blijkt dat de gevolgen van de gaswinning schadelijk zijn voor de ontwikkeling van de kinderen die woonachtig zijn in het aardbevingsgebied. Zonder daartoe passende maatregelen te nemen die ervoor kunnen zorgen dat er verder schade zal optreden aan de ontwikkeling van het kind neemt de minister wederom een instemmingsbesluit op het winningsplan van NAM zonder daarin rekening te houden met de belangen van de kinderen zoals uitgedrukt in deze onderzoeksrapporten. Het is een gegeven dat de belangen van het kind niet zijn afgewogen in het bestreden besluit. Eerst in de reactienota stelt de minister, zonder dit inzichtelijk te maken, dat hij de belangen van het kind heeft meegewogen. Hiermee voldoet de minister reeds niet aan het motiveringsbeginsel ex 3:46 jo. 3:4 Awb. Gelet op het voorgaande heeft hij in het bestreden besluit bovendien onvoldoende rekenschap gegeven van het belang van het kind.

Inzake artikel 6 IVRK:

21. De tekst van artikel 3 IVRK is gerelateerd aan de andere sleutelbepalingen van het IVRK, te weten de artikelen 2, 6 en 12. Deze sleutelbepalingen moeten in onderlinge samenhang worden gezien en worden getoetst. Bij het onderzoek naar het belang van het kind moet de Staat, op grond van artikel 6 IVRK zorgen voor de volledige naleving van het inherente recht van het kind op leven, overleven en ontwikkeling (zie General Comment nr. 14 para. 82, p.17). De Staat moet zorgen dat zij voor kinderen een leefomgeving creëert die menselijke waardigheid respecteert en de holistische ontwikkeling van ieder kind verzekert (zie General Comment nr. 14 para 42, p. 11).³ Om een goede kindertijd te beleven en zich te kunnen ontwikkelen heeft het kind een leefomgeving nodig die het hiertoe de mogelijkheden biedt (zie General Comment nr. 14 para. 48, p.12).
22. De enkele stelling van de minister dat artikel 6 IVRK geen norm bevat die zonder nadere uitwerking in wet- en regelgeving niet direct toepasbaar is, is te kort door de bocht en kunnen wij daarom niet volgen. Het recht op leven is een norm die vanuit artikel 2 van het EVRM (en art. 2 Handvest) direct toepasbaar en dus toetsbaar is. Aangezien artikel 6 IVRK een lex specialis bevat op de algemene regel uit artikel 2 van het EVRM doordat het specifiek betrekking heeft op kinderen en daarnaast nog nader gespecificeerd is doordat de bepaling

³ Een holistisch ontwikkelingsperspectief gaat ervan uit dat alle facetten die de ontwikkeling van het kind bepalen, in onderlinge samenhang moeten worden gezien.

(die in samenhang gelezen moet worden met artikel 3 IVRK) tevens het recht op een ongestoorde ontwikkeling van het kind omvat, is deze bepaling juist voor wat betreft het kind voldoende concreet om toegepast en getoetst te worden. Uit het rapport van de Kinderombudsman (al eerder aan gerefereerd) kan worden opgemaakt dat de kinderen in het aardbevingsgebied schade leiden aan hun ontwikkeling, hetgeen nog eens bevestigd wordt in het recente rapport van de Rijksuniversiteit Groningen, Jonx en UMCG(. Het bestreden besluit, noch de tot op heden voorgestelde maatregelen geven blijk van dat de Staat voor kinderen in het aardbevingsgebied een leefomgeving in tact houdt waarin de kinderen een goede kindertijd kunnen beleven waarin ze zich kunnen ontwikkelen, waarbij de menselijke waardigheid wordt gerespecteerd en de holistische ontwikkeling van ieder kind voldoende is verzekerd. Het bestreden besluit is daarom in strijd met artikel 3 in samenhang met artikel 6 IVRK.

Inzake artikel 12 IVRK:

23. De minister stelt zich op het standpunt dat uit de jurisprudentie van uw Afdeling volgt dat deze verdragsbepaling erin voorziet dat in plaats van het kind diens ouders worden gehoord, het alleen in geval van tegengestelde belangen tussen het kind en zijn ouders vereist is dat het kind zelf wordt gehoord. Volgens de minister is gesteld noch gebleken dat kinderen een tegengesteld belang ten opzichte van dat van hun ouders hebben ten aanzien van het instemmingsbesluit. Er bestond dus geen verplichting om de kinderen in het aardbevingsgebied te horen. Aldus de minister is van een schending van artikel 12 IVRK dan ook geen sprake.
24. Ten eerste is het nodig eerst het kind te horen voordat je de conclusie kan trekken of er sprake is van een tegengesteld belang. Dit heeft de minister niet gedaan. Daarnaast vereist artikel 12 IVRK helemaal niet dat er sprake moet zijn van een tegengesteld belang om kinderen te horen c.q. te laten participeren in de besluitvorming (zie voor de toelichting en interpretatie van artikel 12 IVRK het General Comment nr. 12 (2009) bij artikel 12 IVRK: <https://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/AdvanceVersions/CRC-C-GC-12.pdf>. Artikel 12 zou een dode letter zijn als dat het geval zou zijn, want vele belangen van ouders en kinderen komen natuurlijk overeen.
25. Kinderen hebben echter, in afwijking van hun ouders en volwassenen, geheel andere, kind-specifieke belangen, die inherent zijn aan hun minderjarigheid, maar die zijn niet noodzakelijkerwijs tegengesteld. Juist de kinderen die in het aardbevingsgebied wonen hebben deze kindspecifieke belangen omdat schade wordt aangericht aan hun ontwikkeling (zie nogmaals de rapporten van de Kinderombudsman en de Rijksuniversiteit Groningen). Hiermee onderscheiden zij zich van volwassenen.
26. In de uitspraak van uw Afdeling waar het standpunt van de minister aan is ontleend (ABRS 15 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX4695) maakt uw Afdeling niet duidelijk waar de door de minister gevolgde interpretatie van artikel 12 IVRK op is gebaseerd. De rechtspraak van uw Afdeling kunnen wij te dierzake dan ook niet volgen.

27. Zoals aangegeven dient artikel 12 IVRK gelezen te worden in samenhang met artikel 3 IVRK, dat via artikel 24 Handvest direct doorwerkt in de Nederlandse rechtsorde. De minister wist en kon weten dat zijn besluitvorming ten aanzien van het winningsplan ook grote impact heeft op kinderen in het aardbevingsgebied die kindspecifieke belangen hebben op een ongestoorde ontwikkeling. Het lag dan ook op de weg van de minister om in aanloop naar het bestreden besluit deze kinderen te horen en hun belangen mee te wegen in de besluitvorming. Dit heeft de minister nagelaten. Het bestreden besluit is daarom niet voldoende zorgvuldig voorbereid op dit onderdeel en ontbeert daarom een deugdelijke motivering (ex art. 3:2 jo. 3:4 jo. art. 3:46 Awb).

Productieniveau te hoog, afbouw gaat te langzaam

28. SodM heeft in zijn advies van 12 juli 2018 geconstateerd dat een productievolume beperking op basis van de graaddagenformule niet in lijn is met de gewijzigde Mijnbouwwet, die uitgaat immers van het minimaliseren van de winning van gas uit het Groningenveld.
29. Appellanten menen dat ook in het overbruggingsjaar 2018/2019 het minimaliseren van de winning van gas uit het Groningenveld voorop dient te staan. Gezien de enorme impact van de gaswinning in Groningen mag daarmee niet worden gewacht tot het gasjaar 2019/2020. Minimalisatie van de winning per direct is voorts noodzakelijk omdat het door de Minister vergunde productievolume in het gasjaar 2018/2019 nota bene leidt tot een toename van het seismisch risico.
30. Mede daarom heeft SodM de minister in zijn advies van 12 juli 2018 geadviseerd om GTS en GasTerra aanwijzingen te geven die moeten leiden tot minimalisatie van de gaswinning uit het Groningenveld.
31. Ook de Mijnraad heeft geadviseerd (advies d.d. 30 juli 2018) om in de communicatie rond het instemmingsbesluit te preciseren welk instrumentarium onder de huidige Mijnbouwwet en Gaswet tot de beschikking van de minister van EZK staat om GTS en GasTerra aanwijzingen te geven en hoe dit instrumentarium wordt ingezet. Ook wijst de Mijnraad erop dat minimalisering van de winning uit het Groningenveld en het voorkomen van overschrijding van de toegestane productief fluctuaties door NAM kunnen worden bereikt bij optimale medewerking van GTS en GasTerra.
32. Noch in het instemmingsbesluit, noch in het verweerschrift maakt de minister duidelijk of hij dergelijke aanwijzingen heeft gegeven aan GTS en GasTerra om in het gasjaar 2018/2019 hun taken zo uit te voeren dat het optimaal bijdraagt aan het minimaliseren van de winning van gas uit het Groningenveld. De minister beperkt zich slechts tot de formele opmerking (instemmingsbesluit blz. 39) dat verzoeken gericht aan GTS en GasTerra niet in het instemmingsbesluit kunnen worden vastgelegd. Dat is uiteraard juist, maar neemt niet weg dat (elders vastgelegde) aanwijzingen aan GTS en GasTerra wel kunnen leiden tot het opnemen van een lager productievolume in het instemmingsbesluit.
33. Kennelijk heeft de minister afgezien van het geven van aanwijzingen als bedoeld door SodM en de Mijnraad, althans daarover geen informatie verstrekt. Daarmee wijkt de minister dus – ongemotiveerd – af van zijn wettelijk adviseurs,

34. Voorts is bij gebreke van (informatie over) deze aanwijzingen moeilijk controleerbaar of thans het vergunde productieniveau vereist is in verband met de leveringszekerheid van laagcalorisch gas. Immers, aanwijzingen aan GasTerra en GTS als bedoeld door SodM en Mijnraad, gericht op minimalisatie van de winning van gas uit het Groningenveld, zouden kunnen leiden tot een lager productievolume.

Versterking

35. De minister moet bij het besluit de nodige kennis over relevante feiten en af te wegen belangen vergaren (artikel 3:2 Awb). Het besluit moet verder deugdelijk zijn gemotiveerd en de motivering bevatten (artikel 3:46 en 3:47 Awb).
36. Eén van de meest essentiële af te wegen belangen is of – en zo ja – welke gevolgen de gaswinning heeft voor de veiligheid van de inwoners in het gebied. De minister moet maatregelen overwegen om onveiligheid te beperken of weg te nemen. Deze maatregelen kunnen bestaan uit het tijdig versterken van gebouwen die niet voldoen aan de veiligheidsnorm. Dan gaat het om 'de versterkingsopgave'. Appellanten hechten er aan te benadrukken dat waar de versterkingsopgave al snel over panden, gebouwen en adressen gaat, het in feite gaat om de mensen die in de panden en gebouwen wonen en verblijven. Het gaat om veiligheid van *mensen*.
37. Het is van belang dat de minister alle relevante feiten kent en afweegt die betrekking hebben op het bepalen van de veiligheid of onveiligheid. De minister concludeert dat de gaswinning op het huidige niveau voldoet aan het risicobeleid, mits alle gebouwen met een individueel risico tussen 10^{-4} en 10^{-5} per jaar tijdig worden versterkt tot het niveau van de veiligheidsnorm.
38. Wij vinden dat de minister dit onvoldoende onderbouwt en afweegt:
- a) De minister hanteert in zijn verweer een andere berekeningswijze van het individueel risico dan in het instemmingsbesluit. In het instemmingsbesluit beoordeelt de minister het risico voor gebouwen aan de hand van de modelberekeningen van de NAM (HRA). In zijn verweer geeft hij aan dat het risico i.e. of wordt voldaan aan de veiligheidsnorm, alleen bepaald kan worden met een individuele berekening met de huidige NPR 9998 (pagina 45). Omdat nog geen resultaten van deze berekeningen bekend zijn is hiermee de inschatting van het risico voor gebouwen niet duidelijk.
 - b) Met deze wijzigingen in het risicobeleid van de minister heeft de minister in zijn verweer niet onderbouwd of een tijdige versterking gerealiseerd kan worden. In het instemmingsbesluit ging de minister er nog van uit dat het om 1.500 gebouwen zouden gaan die waarschijnlijk niet zouden voldoen aan de veiligheidsnorm. In zijn verweerschrift (pagina 45) geeft de minister aan dat dit aantal is bijgesteld naar 2.199 gebouwen vanwege inconsequenties in de output van het model (bijvoorbeeld toevoeging van de helft van een twee onder 1 kapper). Daarnaast geeft de minister aan dat uit voorzorg meer gebouwen (7.034 gebouwen) onderzocht zullen moeten worden of zij voldoen aan de veiligheidsnorm.
De minister hanteert hierbij de aantallen zoals genoemd in het plan van aanpak Mijnraadadvies van de NCG van xx november 2018. Bij deze aantallen geeft de NCG aan dat de inventarisatie van gebouwen die moeten worden toegevoegd aan het plan

van aanpak Mijnraadadvies nog niet compleet is. Ook ontbreekt in het plan van aanpak Mijnraadadvies een realistische planning van de aanpak. Er wordt alleen een globale planning voor het startmoment gegeven. Inmiddels is duidelijk dat ook de capaciteit voor het benodigde onderzoek voor het komende jaar niet beschikbaar is. De eerdere aanname van de minister dat 3.000 woningen in een half jaar konden worden beoordeeld is nu bijgesteld naar 900-1200 woningen in een jaar. (verwijzing komt nog). Over de capaciteit voor uitvoering van de versterking is nu nog geen enkele duidelijkheid. We kunnen ons daarom nu alleen baseren op de aantallen gerealiseerde versterkte woningen van de afgelopen jaren (bron kwartaalrapportages NCG). Na drie a vier jaar versterken staat de teller nu op 421 gebouwen.



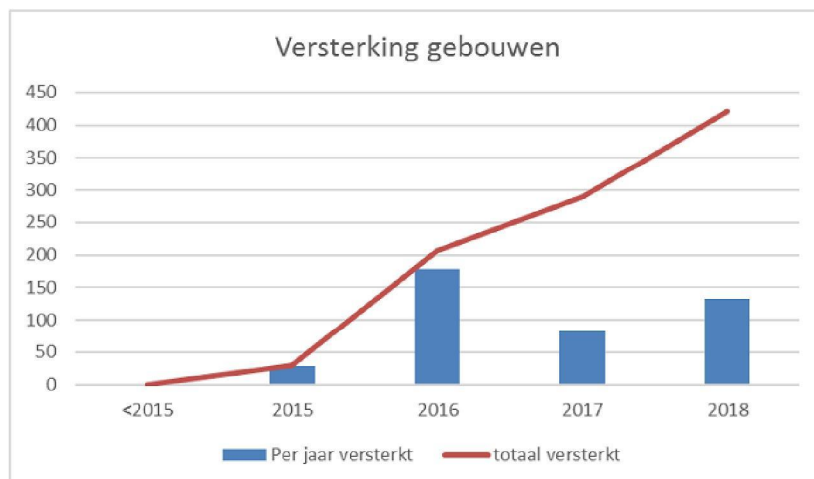
- c) De aanname van de minister bij zijn instemmingsbesluit en het hanteren van het HRA model gaat ervan uit dat de gebouwen die niet in het plan van aanpak Mijnraadadvies zijn opgenomen voldoen aan de veiligheidsnorm. Ook dit heeft de minister verder niet onderbouwd en hij heeft de onzekerheden onvoldoende meegenomen in zijn afweging.

Het kan nu niet worden uitgesloten dat gebouwen buiten het plan van aanpak Mijnraadadvies alsnog niet veilig zijn.

Dit komt omdat de NPR9998 en de HRA wezenlijk andere uitgangspunten hanteren. Zo gaat bijvoorbeeld de NPR uit van Near Collapse (bewoners waaronder ook minder valide bewoners, hebben voldoende tijd om hun woning te verlaten) terwijl de berekeningen met de HRA uitgaan van het gedeeltelijk of geheel instorten van het gebouw (Collapse state).

Daarnaast kennen de inputgegevens voor gebouwen nog een grote mate van onzekerheid. Voor het overgrote deel van de gebouwen geldt dat zij worden gekoppeld aan meerdere typologieën. Ook is nog onbekend hoe groot de spreiding binnen een typologie is. Deze beide zaken zorgen voor een uitmiddeling van het risico. Zowel SodM als het hooglerarenpanel hebben hier op gewezen en aanbevelingen gedaan voor verbetering van het model.

Bij de nieuwe HRA berekeningen (26 maart 2019) is een deel van deze aanbevelingen al overgenomen. Uit de review van het SodM (26 maart 2019) blijkt dat inderdaad zo'n 3.000 gebouwen nog niet eerder waren geïdentificeerd. Deze gebouwen werden eerst als voldoende veilig beoordeeld. Daarnaast zijn er nog 5.000 gebouwen die met de nieuwe berekeningen een andere risicoclassificatie (van licht verhoogd naar verhoogd, van verhoogd naar licht verhoogd of geen verhoogd risicoprofiel) hebben gekregen. Uit de review van het SodM blijkt tevens dat nog aan een groot deel van de gebouwen in de HRA (circa 160.000) meerdere typologieën zijn toegekend. Deze verbeteringen zullen dus pas in een volgende versie tot uiting komen in de risicoprioritering.



Cumulatieve effecten

van risico's

39. TCBB, Mijnraad en de regio hebben uitdrukkelijk geadviseerd om onderzoek te doen naar de risico's gerelateerd aan industrie, infrastructuur en waterkeringen, waaronder ook de cumulatieve effecten van deze risico's (waaronder domino-effecten). De Minister negeert deze adviezen en baseert zich daarbij een brief van een panel van hoogleraren van 16 oktober 2018.
40. Voor deskundigenadviezen gelden dezelfde zorgvuldigheidseisen als voor het bestuur bij het voorbereiden en nemen van een besluit, *ex artikel 3:2 jo. artikel 3:9 Awb*.⁴ Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is er sprake van een deskundigenadvies als het advies *op een onafhankelijke, onpartijdige en inzichtelijke wijze informatie verschaft, onder aanduiding – voor zover mogelijk – van de bronnen waaraan de informatie is ontleend*. De motivering van het advies moet daarnaast kenbaar en voldoende draagkrachtig zijn.⁵ De Afdeling oordeelde in 2005: *'de in het advies gevolgde gedachtegang moet duidelijk en voldoende controleerbaar zijn en voldoende basis bieden*

⁴ Pahladsingh, A. (2010). Onderverdeling van deskundigenrapporten in het asielrecht. *JNVR* 2010, nr. 2/17, p. 2; ACVZ (2012). *Expertise getoetst. De rol van deskundigenadviesing in de asielprocedure*, p. 20; en ABRvS 23 oktober 2003, *JB* 2003, 321, r.o. 2.3.1.

⁵ ACVZ (2012). *Expertise getoetst. De rol van deskundigenadviesing in de asielprocedure*, p. 22.

voor verdere besluitvorming'.⁶ Dit houdt onder andere in dat de motivering van het advies voldoende specifiek is, gelet op de relevante feiten.⁷ De adviseur dient bovendien op grond van artikel 3:9 Awb gekwalificeerd te zijn om het onderzoek uit te voeren.

41. Kennelijk weegt de minister het hooglerarenpanel zwaarder, omdat de betreffende hoogleraren volgens de minister bij uitstek deskundig zijn op het gebied van risiconormering. De minister gaat er echter aan voorbij het hier niet gaat om een theoretische of wetenschappelijke benadering van risico's, maar om de concrete vraag wat de effecten van gaswinning (bodembeweging) zijn op industrie, infrastructuur en waterkeringen. Wat dat onderwerp betreft zijn TCBB, Mijnraad en de regio (waaronder waterschappen) aangewezen als wettelijk adviseur en beschikken zij over meer deskundigheid dan de drie hoogleraren, die immers niet gespecialiseerd zijn in risico's ten gevolgen van bodembeweging
42. Los daarvan; Het hooglerarenpanel beveelt (in de brief van 16 oktober 2018) aan om geen rekening te houden met een mogelijke cumulatie van risico's *in de berekening van het (individueel) risico van geïnduceerde aardbevingen* in Groningen. De adviezen van de wettelijk adviseurs zijn echter niet beperkt tot de vraag of er sprake is van cumulatie bij de berekening van het individueel risico, maar zien – veel ruimer – op het in kaart brengen van voornoemde risico's in zijn algemeenheid. Omdat het hooglerarenpanel daarop niet ingaat, kan het advies van het hooglerarenpanel niet dienen als motivering om af te wijken van het advies van de wettelijk adviseurs. Zelfs al zou cumulatie van risico's in de berekening van het individueel risico buiten beschouwing moeten blijven, dan is dat immers nog geen argument om – in afwijking van voornoemde wettelijke adviseurs – cumulatie van risico's voor infrastructuur, industriële activiteiten en waterkeringen maar helemaal niet in kaart te brengen.
43. Los van het voorgaande overtuigt het argument van de hoogleraren ook niet. Zij menen dat cumulatie van risico's in de berekening van het individueel risico van geïnduceerde aardbevingen buiten beschouwing kan blijven, omdat elders in Nederland, binnen het veiligheidsdomein, niet zou worden gerekend met cumulatieve individuele risico's. De vergelijking met de rest van Nederland en andere veiligheidsdomeinen gaat niet op. In Groningen is sprake van een volstrekt unieke situatie en een volstrekt uniek risico (bodembeweging door gaswinning). De onveiligheid in Groningen is zo groot en maatschappelijk ontwrichtend, dat daardoor grondrechten van inwoners worden aangetast, althans in het geding zijn. Dat maakt een vergelijking met 'normale' veiligheidsrisico's elders in het land ongepast.
44. Kortom, gelet op het voorgaande heeft de minister zich er onvoldoende van vergewist dat het advies van het hooglerarenpanel, dat overigens nog nader aangevuld zou worden, zorgvuldig is voorbereid en deugdelijk, inzichtelijk en navolgbaar is onderbouwd met bronmateriaal.

Schade en schadeafhandeling

⁶ ABRvS, 27 februari 2008, 200706926/1, ECLI:NL:RVS:2008:BC5265.

⁷ De Poorter, J.C.A. & Van Soest-Ahlers, Y.M (2008). *Advisering in het bestuursrecht: over advisering aan bestuursorganen in het kader van de uitoefening van een publiekrechtelijke bevoegdheid: een praktische handleiding* Alphen aan den Rijn: Wolters-Kluwer, p. 61-62.

45. In zijn verweer stelt de minister meerdere malen dat de huidige procedure niet geëigend is om in te gaan op de wijze van schadeafhandeling. Dat is juist, echter, de minister moet in zijn afweging van de verschillende belangen ex art. 3:4 lid 1 en 2 Awb de wijze waarop de schadeafhandeling geregeld is meenemen. Als hij daarbij uit gaat van een situatie waarin de schadeafhandeling wel of afdoende geregeld is, dan gaat hij uit van de verkeerde feiten en is sprake van een onjuiste of op zijn minst onzorgvuldige belangenafweging. Zoals uiteengezet in het beroepschrift is de schadeafhandeling tot op dit moment niet voldoende geregeld. Er is ook geen concreet zicht op een moment waarop dat wel zo is. Daarnaast geldt het feit dat zolang de ontstane schade niet is hersteld het gebouw een hogere kwetsbaarheid kent. In de beoordeling of gebouwen voldoen aan de veiligheidsnorm is dit niet meegenomen. Hier wordt namelijk nog vanuit gegaan dat schade binnen een korte termijn wordt hersteld.
46. Op dit moment is er alleen een procedure voor fysieke schade aan bouwwerken. De Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (verder: de Commissie) is niet bevoegd om op aanvragen voor immateriële schade en waardedaling te beslissen. De verwachting van de minister is dat de ruim 16.000 schadegevallen die daar in behandeling zijn eind dit jaar zijn afgerond. Dat is echter niet waarschijnlijk. Tot op heden zijn vooral de eenvoudige schademeldingen afgehandeld, aan de meer ingewikkelde moet de Commissie nog beginnen. Daarnaast is ook de vraag of in alle optimistische vooruitzichten wel rekening is gehouden met de besluiten op bezwaar die onvermijdelijk ook onderdeel van het werk van de Commissie zullen worden.
47. Pas als alle soorten schade bij een loket gemeld kunnen worden en zowel in natura als in geld ruimhartig, onafhankelijk en rechtvaardig met oog voor de menselijke maat afgehandeld kunnen worden, kan gesproken worden van een situatie waarin de schadeafhandeling geregeld is. De minister heeft daartoe een goede aanzet gegeven in het wetsvoorstel Instituut Mijnbouwschade dat vorig jaar ter consultatie heeft voorgelegen. Hoe uw afdeling advisering denkt over het door de minister ingediende wetsvoorstel is appellanten niet bekend. Zij hebben zelf in ieder geval een heel aantal opmerkingen gemaakt maar of de minister daarin is meegegaan is ons ook niet bekend. Daarnaast is het nog de vraag of de kamer ook zal instemmen met het uiteindelijke wetsvoorstel.
48. Hoe dan ook, de minister heeft de schadeafhandeling voorlopig onvoldoende geregeld. Door in zijn besluitvorming uit te gaan van het feit dat de schadeafhandeling wel geregeld zou zijn is hij dus uitgegaan van de verkeerde feiten. Daarbij is het de vraag of zijn afweging tussen het belang van leveringszekerheid en de belangen van de Groningers juist is geweest en of hij in redelijkheid het bestreden besluit heeft kunnen nemen.

Conclusie

49. Appellanten verzoeken u het beroep gegrond te verklaren en het bestreden instemmingsbesluit te vernietigen

Hoogachtend,

(10)(2e)

