

Aantekenen

Raad van State
 Afdeling bestuursrechtspraak
 Postbus 20019
 2500 EA DEN HAAG

Groningen, **concept** 12 juni 2017

Tevens per fax: (10)(2e)

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

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

REACTIE OP WIJZIGING INSTEMMINGSBESLUIT D.D. 24 MEI 2017

Hoogedelgestreng Raad,

Namens de partijen namens wie ik op 10 november 2016 beroep instelde tegen het instemmingsbesluit Winningsplan Groningen van 30 september 2016 van de minister van Economische Zaken (verder: de minister), reageer ik hierdoor op het besluit van 24 mei 2017 van de minister, houdende de wijziging van het instemmingsbesluit van 30 september 2016 (verder: **het wijzigingsbesluit**).

Inhoudelijk

1. Al hetgeen eisers in het beroepschrift van 10 november 2016 en hun reactie d.d. 2 mei 2017 op het verweerschrift en hun reactie d.d. 11 mei 2017 op het ontwerp-wijzigingsbesluit naar voren hebben gebracht, geldt onverkort als beroepsgrond tegen het wijzigingsbesluit.
2. Meer in het bijzonder merken eisers over het wijzigingsbesluit het volgende op.

Algemeen

3. Eisers beschouwen een vermindering van 10% van de gasproductie als een eerste stap in de goede richting. Deze eenmalige vermindering is echter onvoldoende om de veiligheid en leefbaarheid van de regio op korte of langere termijn te waarborgen.

21,6 of 21 Bcm

4. Volgens GTS (brief d.d. 17 mei 2017) volstaat een winningsniveau van 21 Bcm om in circa 50% van de temperatuurprofielen de leveringszekerheid te garanderen. De minister heeft zich in nagenoeg alle eerdere instemmingsbesluiten te laten leiden door deze leveringszekerheid "adviezen" van GTS. Daarom valt niet in te zien waarom de minister thans een winningsniveau van 21,6 Bcm vergunt, terwijl volgens GTS met 21 Bcm kan worden volstaan. Een winningsniveau van 21 Bcm ligt ook in de lijn van het advies van de Mijnraad d.d. 10 juni 2016 (blz. 5):

"De Mijnraad adviseert daarom om in het instemmingsbesluit het productieniveau zo laag mogelijk te kiezen met inachtneming van de leveringszekerheid."

5. Er is dus geen aanleiding om extra 0,6 Bcm te vergunnen, nu dat uit oogpunt van leveringszekerheid niet nodig niet noodzakelijk is.

Seismiciteit stijgt

6. Het wijzigingsbesluit – en met name het SodM-advies van 13 april 2017 – maken duidelijk dat een belangrijke pijler onder het instemmingsbesluit (namelijk de veronderstelling dat bij een winningsniveau 24 Bcm de seismiciteit niet hoger zal zijn dan 2015 en zelfs een extra reductie zal opleveren als zonder fluctuaties gewonnen wordt) niet juist is. Bij een productieniveau van 24 Bcm is er in ieder geval, anders dan de minister aannam, géén afname van seismiciteit.
7. SoDM bevestigt dat op bladzijde 5 van zijn advies van 13 april 2017.
8. Voorts stelt het SodM in het advies van 13 april 2017 voorop dat de analyses van de NAM onvoldoende basis vormen voor een advies over de ontwikkeling van de seismiciteit in Groningen en de mogelijkheden om deze te beheersen. Anders dan voorheen erkent het SodM dus dat géén uitspraak kan worden gedaan over enig productievolume enerzijds en een toe- en/of een afname van seismiciteit anderzijds. Die conclusie trok de Mijnraad overigens al in zijn advies van 10 juni 2016:

"De Mijnraad is er dan ook niet van overtuigd dat – zoals SodM stelt – het vertrouwen dat dit systeem regelbaar is toegenomen is. (...) De Mijnraad stelt in dit advies daarom dat met de huidige stand van kennis de vermindering van de totale productie belangrijker is dan regionale spreiding."

9. Enkel lijkt vast te staan (ook tussen NAM en SodM) dat een verdere verlaging van de productie én het produceren zonder fluctuaties bijdraagt aan een vermindering van de aardbevingsdreiging en dus vermindering van de risico's. Daarom adviseert het SodM bij het bereiken van de grenswaarde van het alarmeringsprotocol "een eerste reductiestap" van 10% ten opzichte van het huidige productieniveau.
10. Met voorbijgaan aan alle voornoemde onzekerheden gaan SodM en NAM er nog steeds van uit dat ook bij een productieniveau van 21 Bcm de seismiciteit in de loop der jaren zal toenemen (SodM-advies d.d. 13 april 2017, bijlage 1, blz. 24). Daarom is het onbegrijpelijk dat de minister in het weigeringsbesluit desondanks voor de duur van vier jaren (namelijk tot en met 2021) een productieniveau van 21,6 Bcm vergunt.

11. Het SodM advies van 13 april 2017 maakt volstrekt duidelijk dat het productieniveau verder en blijvend naar beneden moet worden bijgesteld. SodM adviseert het productieniveau te verlagen in "stappen" en adviseert een "eerste reductiestap" van 10%.
12. Nu ook SodM erkent dat het systeem niet regelbaar is en het productieniveau naar beneden moet, ligt het nog meer voor de hand om het advies van de Mijnraad d.d. 16 juni 2016 op te volgen en als voorwaarde aan het wijzigingsbesluit te verbinden:

"De Mijnraad adviseert tevens dat NAM de ondergrens van de productie waarbij het veld nog operationeel doelmatig kan worden geëxploiteerd, bekend maakt."

Veiligheidsnorm van de Commissie Meijdam: IR = 10⁻⁵

13. Het lijkt erop dat de minister – en het SodM – menen dat een acceptabel veiligheidsniveau is bereikt, indien aan de veiligheidsnormen van de Commissie Meijdam wordt voldaan. Daartegen maken eisers ernstig bezwaar.
14. Zelfs al zou een productieniveau worden bereikt waarbij aan de veiligheidsnormen van de Commissie Meijdam is voldaan (maar daarvoor is eerst een enorme versterkingsopgave vereist, zie hierna), dan is daarmee zeker nog niet gezegd dat dat winningsniveau aanvaardbaar is. Die eendimensionale benadering (voldoen aan de veiligheidsnorm) miskent dat gaswinning onder Groningen niet alleen veiligheidsrisico's met zich brengt, maar daarnaast grote gevolgen heeft voor de leefbaarheid van en in de regio. Een overlijdensrisico van 10⁻⁵ betekent dat – *wat dat overlijdensrisico betreft* – de situatie in Groningen gelijk is aan de rest van Nederland. Dat geldt dan echter enkel en alléén voor dat *overlijdensrisico*. Alle andere ontwrichtende gevolgen van aardgaswinning, doen zich elders in Nederland niet voor. Ook dié gevolgen moeten voorkomen worden en daarvoor is véél meer nodig.
15. Veel instanties, waaronder de Mijnraad, hebben hierop reeds gewezen, maar desondanks lijken NAM, SodM en minister enkel gefixeerd op het halen van de IR=10⁻⁵ norm. Zie daarover bijvoorbeeld het advies van 10 juni 2016 van de Mijnraad:

"Daarnaast dient het onderzoek zich te verbreden, van een puur kwantitatieve benadering van risico op overlijden naar methodes om, al dan niet kwantitatief, het risico op schade en maatschappelijke onrust systematisch in de besluitvorming mee te nemen."

Het wijzigingsbesluit geeft daar geen blijk van.

"In het Winningsplan richt NAM zich met name op het risico in enge zin (ILPR 10⁻⁵), maar te weinig op het voorkomen van schade. Hier ligt een belangrijke uitdaging voor verbetering."

Die handschoen hebben minister, NAM en SodM blijkens het wijzigingsbesluit nog niet opgepakt.

Versterking

16. In het wijzigingsbesluit meldt de minister – enigszins eufemistisch – dat de versterkingsoperatie nog niet zo ver is gevorderd dat aangenomen mag worden dat

gedurende de looptijd van het instemmingsbesluit aan de veiligheidsnormen wordt voldaan. (blz. 6). Inmiddels staat vast dat het onmogelijk is om alle woningen en gebouwen binnen de 0,2 G contour vóór 2021 te hebben versterkt. Het is niet eens zeker of het lukt om alle woningen en gebouwen binnen de 0,2 G contour in deze periode te inspecteren.

17. In 2016 zijn 1467 gebouwen geïnspecteerd (NCG, eerste kwartaalrapportage 2017). Geen daarvan voldeed aan de IR = 1-5 norm. De veronderstelling van NAM en minister dat binnen de periode van het instemmingsbesluit hooguit enkele honderden woningen niet aan de norm van de Commissie Meijdam voldoen, is dus aantoonbaar onjuist. Dat dient logischerwijs gevolgen te hebben voor het vergunde productieniveau.

Leveringzekerheid

18. [REDACTED] (11)(1)

Procedureel

19. Eisers menen dat de minister ten onrechte in het midden heeft gelaten of het wijzigingsbesluit een "wijziging van ondergeschikte aard" als bedoeld in artikel 34 lid 4 Mbw betreft. Daardoor is onduidelijk welke voorbereidingsprocedure de minister heeft gevolgd. Eisers vinden dat onwenselijk. Gezien de gevoeligheid van het dossier en de (maatschappelijke) betrokkenheid van velen, moet bij instemmingsbesluiten én de wijziging daarvan helder zijn wie welke rechten, zienswijzemoogelijkheden en (advies)bevoegdheden heeft. Voorkomen moet worden dat daarover bij burgers, ondernemers, belangenorganisaties en overheden onduidelijkheid bestaat.

Conclusie

Eisers verzoeken uw Afdeling:

- het (6:19 Awb-)beroep tegen het wijzigingsbesluit van 24 mei 2017 gegrond te verklaren;
- Het wijzigingsbesluit van 24 mei 2017 te vernietigen;
- De minister op te dragen om, binnen een door uw Afdeling te stellen termijn en met inachtneming van uw uitspraak, een nieuw instemmingsbesluit te nemen;
- Met toepassing van artikel 8:72 lid 5 Awb een voorlopige voorziening te treffen voor de periode totdat het nieuwe instemmingsbesluit in werking treedt;
- De minister (althans de Staat) te veroordelen in de proceskosten.

Hoogachtend,

[REDACTED] (10)(2e)