

MEMO

aan: AB regio

van: kopgroep gaswinning

datum: 22 november 2018

betreft: Analyse instemmingsbesluit gasjaar 2018-2019

1. Inleiding

Op 14 november jl. heeft u een quickscan ontvangen over het instemmingsbesluit 2018-2019. Aan u is toegezegd om in de vergadering van AB regio van 23 november 2018 een uitgebreide analyse te kunnen bespreken. Een analyse op grond waarvan dan gekozen kan worden om colleges en besturen te adviseren wel of geen beroep aan te tekenen en wel of geen voorlopige voorziening aan te vragen. Deze analyse ligt nu voor en is in overleg met onze advocaat tot stand gekomen. Voorliggende memo bevat:

- een beschrijving van het verder te doorlopen tijdpad
- een opsomming van argumenten om wel of niet in beroep te gaan
- argumenten om wel of niet een voorlopige voorziening aan te vragen
- onze conclusie en advies
- een procedurevoorstel voor verdere communicatie

In de bijlage treft u tenslotte de onderliggende analyse aan die ten grondslag ligt aan ons advies.

2. Vervolg van het tijdpad

Nadat u op 23 november in AB-regioverband een keuze heeft gemaakt voor het vervolgproces is het vervolgens aan ieder college afzonderlijk om een besluit te nemen om wel of niet in beroep te gaan en wel of geen voorlopige voorziening aan te tekenen. Als bestuurders van AB regio kunt u de gemeenten, provincie, waterschappen en de veiligheidsregio hierin adviseren. Het proces dat binnen iedere overheid na uw keuze op 23 november moet worden doorlopen is ambtelijk al gedeeld en bekend binnen iedere overheid. De vervolgplanning betekent dat ieder college/bestuur in zijn vergadering van 4 december 2018 drie besluiten moet nemen:

1. Besluit tot de beroepsgang en daarbij eventueel een voorlopige voorziening;
2. Besluit zich tijdens de procedure te laten vertegenwoordigen door mr. (10)(2e) van PlasBossinade. De heer (10)(2e) heeft de regio ook in de vorige beroepsprocedure vertegenwoordigd en kent het Groningendossier en kan namens de gehele regio spreken;
3. Besluit op welke wijze de eigen Raad/Staten/Algemeen Bestuur wordt betrokken. Als de zienswijze ook namens de Raad/Staten/Algemeen Bestuur is ingediend is hiermee niet geregeld dat het beroepschrift en een eventuele voorlopige voorziening ook meteen namens Raad/Staten/Algemeen bestuur wordt ingediend. Hiervoor is een nieuw besluit nodig. De wijze waarop Raad/Staten/Algemeen Bestuur betrokken wordt is aan het oordeel van ieder afzonderlijk college/bestuur.

3. Argumenten om wel of niet in beroep te gaan

3.1 Punten die vóór beroep pleiten

- 1) Door nu niet in beroep te gaan wordt het instemmingsbesluit onherroepelijk. Daardoor gaan we impliciet akkoord met alles wat de minister heeft opgeschreven in zijn besluit over versterking en schade. Dit kan zich in de toekomst tegen ons keren wanneer naar het instemmingsbesluit wordt verwezen als document waarin besluiten zijn vastgelegd. Met name de genoemde punten CC2 en CC3, vijf jaar-termijn en P90 (zie de punten a, b en d in paragraaf 3 van de bijlage) zijn zwaarwegende punten die doorwerken in de gehele versterkingsoperatie. Daarnaast is er geen concreet zicht op schadeafhandeling op grond van de vier pijlers voor alle schadesoorten (zie paragraaf 4 van de bijlage);
- 2) Als regio willen we een consequente lijn uitdragen richting Den Haag die aansluit bij de stellingname en besluiten in de gesprekken rondom versterking en schade en reacties op wetsvoorstellen;
- 3) Pas door een uitspraak van de Raad van State zal de minister verplicht worden zijn toekomstige besluiten nog beter te motiveren. Dat we de uitspraak pas kunnen verwachten als er al een nieuw instemmingsbesluit voor het gasjaar 2019-2020 in procedure is of net is afgerond, doet hier niks aan af omdat ieder jaar een nieuw besluit moet worden genomen. Om te voorkomen dat de Raad van State het beroep niet ontvankelijk verklaart omdat er geen proces belang meer is, zullen we ook onderwerpen aan de orde moeten stellen die ook in volgende gasjaren nog van belang zijn.

3.2 Punten die tégen beroep pleiten

- 1) Juridisch gezien is er geen aanleiding om de artikelen waarin de voorwaarden aan NAM worden opgelegd in het besluit te bestrijden. We hebben geen duidelijke eis, bijvoorbeeld minder winnen of extra voorschriften. In beroep gaan heeft vooral een politieke waarde. Er zal geen ander winningsniveau vergund worden gezien het zware belang dat de minister hecht aan de leveringszekerheid en de wijze waarop hij dit motiveert;
- 2) In beroep gaan is een formeel juridische weg om te zorgen dat de regionale punten (versterking en schade) gerealiseerd worden. Het instellen van beroep en daardoor elkaar als overheden bij de Raad van State treffen past niet in de samenwerkingsrelatie tussen Rijk en regio die het afgelopen jaar is opgebouwd. Een beroep zou de onderhandelingen en de onderlinge relaties kunnen schaden. Daarom zou het wenselijker zijn om op andere wijze dan via de rechter de regionale punten te realiseren. Hiertoe zou in verband met de beroepstermijn binnen zéér korte tijd, voor 28 november 2018, een gesprek met de minister moeten plaatsvinden;
- 3) Tegen de tijd dat het beroep dient bij de Raad van State is de eerste operationele strategie voor het gasjaar 2019-2020 in procedure of zelfs al voorzien van een nieuw instemmingsbesluit. Een uitspraak van de Raad van State over het gasjaar 2018-2019 heeft dan geen zin meer. Dat betekent juridisch dat de kans bestaat dat de Raad van State t.z.t. het beroep niet ontvankelijk verklaart omdat er geen procesbelang is, het gasjaar is immers voorbij als er uitspraak wordt gedaan.

4. Voorlopige voorziening

Wanneer we als regio een voorlopige voorziening bij de Raad van State willen aanvragen moet er sprake zijn van een spoedeisend belang dat niet kan wachten tot de bodemprocedure plaatsvindt. Naar ons oordeel kunnen we geen harde gronden aanvoeren die spoedeisend zijn en een voorlopige voorziening rechtvaardigen. Het instemmingsbesluit is voor één jaar en een verzoek om bv verdere verlaging van de winning zal geen seismisch effect in het gasjaar 2018-2019 hebben, ook zal de versterking of de schadeafhandeling daardoor niet sneller gaan. Het door de minister nakomen van gemaakte afspraken over de versterking is niet een spoedeisend belang en zal als zodanig ook niet door de Raad van State worden gezien.

5. Slotconclusie

1. Hoewel er in juridisch opzicht wellicht weinig te winnen is in een beroepsprocedure, zijn de regionale belangen te groot om dit moment onbenut voorbij te laten gaan. Na het verstrijken van de beroepstermijn op 27 december 2018 is het besluit onherroepelijk en is geen verzet meer mogelijk. Het instellen van beroep is dus nodig omdat niet de indruk moet worden gewekt dat de regio op de punten versterking en schade akkoord is met de wijze waarop de minister deze punten in zijn instemmingsbesluit formuleert;
2. Met onze advocaat zorgen wij voor een meer juridische inkleding van mogelijke beroepsgronden;
3. Naast het formeel aantekenen van beroep moet ook langs andere wegen (waaronder bestuurlijke overleggen en briefwisseling) getracht worden de voor de regio belangrijke punten te realiseren. We hebben immers al goede resultaten bereikt met de minister.
4. Wanneer langs andere weg onze regionale punten worden gerealiseerd kan het beroep eenvoudig worden ingetrokken. Een (dreigende) beroepsprocedure wordt dan als drukmiddel richting de minister gebruikt.

6. Communicatie

Onderstaand communicatieadvies gaat ervan uit dat in het AB regio wordt besloten om aan de afzonderlijke colleges/besturen te adviseren om op 4 december 2018 een besluit te nemen om beroep in te stellen bij de Raad van State.

Voorgesteld wordt om in de colleges/besturen van 4 december 2018 een persbericht vast te stellen waarin de hoofdredenen staan beschreven waarom de regio in beroep gaat bij de Raad van State. Aan onze inwoners moet uitgelegd kunnen worden waarom tot beroep is besloten. Daarbij wordt ook vermeld dat de Raden/Staten/Algemeen Bestuur betrokken worden bij het indienen van het beroep. Dit persbericht wordt na besluitvorming in de colleges/besturen op 4 december 2018 naar de media verstuurd. De woordvoering over dit bericht kan door elk college/bestuur zelfstandig ter hand worden genomen. Naast het persbericht besluit iedere college/bestuur afzonderlijk of aan de eigen Raad/Staten/Algemeen Bestuur een brief gestuurd wordt waarin de overwegingen om in beroep te gaan bij de Raad van State worden vermeld. In deze brief wordt - indien van toepassing - de Raden/Staten/Algemeen Bestuur gewezen op de mogelijkheid zich aan te sluiten bij het beroep dan wel op de mogelijkheid om zelfstandig in beroep te gaan.

7. Advies

- 1) Besluiten tot het instellen van beroep bij de Raad van State en de overheden dienovereenkomstig adviseren dit ook in hun college/bestuur te doen;
- 2) Besluiten geen voorlopige voorziening aan te vragen bij de Raad van State en de overheden dienovereenkomstig adviseren dit ook in hun college/bestuur te doen;
- 3) Besluiten om op zeer korte termijn (vóór 28 november) met een delegatie van AB-regio met de minister in gesprek te gaan en met hem de mogelijkheden te onderzoeken om op een andere wijze dan via beroep de regionale punten te realiseren. De afspraken uit dit overleg kunnen dan op 4 december 2018 nog worden meegenomen in de college/bestuursvergaderingen;
- 4) Besluiten de overheden te adviseren om zich in de beroepsprocedure te laten vertegenwoordigen door mr. (10)(2e)
- 5) Aan ieder college/bestuur de keus te laten op welke wijze de eigen Raden/Staten/Algemeen Bestuur worden betrokken;
- 6) Instemmen met de voorgestelde communicatielijn.

BIJLAGE

1. Algemene indruk

- a) Het definitieve besluit is, vergeleken met het ontwerpbesluit, veel beter leesbaar en bevat veel meer motiveringen;
- b) Nu is veel beter beschreven welke belangen de minister tegen elkaar afweegt (onder meer versterking, schade, seismisch risico, veiligheidsrisico, sociale (on)veiligheid, leveringszekerheid);
- c) In reactie op de uitspraak van de Raad van State wordt de leveringszekerheid goed gemotiveerd: hier niet aan kunnen voldoen levert diverse risico's en problemen op voor alle afnemers van Gronings gas (i.e. alle bewoners in Nederland en grote delen van België, Frankrijk en Duitsland);
- d) Op grond van alle afwegingen én op basis van het advies van GTS is de ondergrens van het productieniveau bepaald;
- e) Met de graaddagenformule uit artikel 2 is nu gedefinieerd wat deze boven- en ondergrens (bandbreedte) is bij verschillende temperaturen over het jaar bezien;
- f) Dit betekent bij een gemiddelde temperatuurverloop een winning van 19,4 miljard Nm³, bij een warm jaar 15,0 miljard Nm³ en bij een koud jaar 25,5 miljard Nm³;
- g) De veiligheidsrisico's voor de Groningers zijn grotendeels in kaart gebracht dan wel is de status benoemd en een perspectief gegeven;
- h) De minister geeft aan dat juist vanwege het bestaan van deze veiligheidsrisico's, waaronder de subjectieve veiligheid en het optreden van schade, de gaswinning zo snel als mogelijk wordt afgebouwd;
- i) De overwegingen laten zien welke stappen de minister zet in de afbouw. Deze stappen zullen het komende gasjaar nog weinig effect sorteren;
- j) De minister laat ook zien dat hij bovenop de afbouw zit. Bijvoorbeeld door een kleine meevaller en een mogelijke tijdelijke tegenvaller (eenmalig extra vullen van UGS Norg) expliciet te benoemen.

2. Afweging van belangen

- a) De Raad van State heeft op 15 november 2017 het instemmingsbesluit van de minister van 30 september 2016 en het (wijzigings)besluit van 24 mei 2017 getoetst en vernietigd omdat de door de minister gemaakte afweging voor zowel de inhoud als de onderbouwing ervan, onvoldoende was;
- b) We zien in het instemmingsbesluit dat de minister de relevante feiten om te kunnen afwegen (inhoud) nu in beeld heeft gebracht;
- c) De minister heeft de subjectieve veiligheid een plek gegeven, hij heeft de belangenafweging tussen enerzijds de gevolgen van de gaswinning voor Groningen (in de breedste zin des woord) en de leveringszekerheid expliciet afgewogen;
- d) De minister constateert ten aanzien van het veiligheidsrisico door de gaswinning, dat het individueel aardbevingsrisico in het aardbevingsgebied voor het gasjaar 2018-2019 in overeenstemming is met hetgeen de commissie Meijdam, en in navolging daarvan het kabinet, voor deze periode aanvaardbaar acht. Naast de belangen van de inwoners van Groningen weegt de minister ook het belang van de leveringszekerheid mee. Vanuit maatschappelijk en veiligheidsperspectief spelen dusdanige risico's wanneer sprake zal zijn van een gasproductie

- onder het niveau van leveringszekerheid dat de minister het niet aanvaardbaar acht de gaswinning uit het Groningenveld nu al te beëindigen of substantieel te verlagen. Om die reden heeft de minister ingestemd met het winningsplan en heeft hij het winningsniveau bepaald op 19,4 miljard Nm³;
- e) De Raad van State heeft tevens in de uitspraak van 15 november 2017 aangegeven dat de minister een beoordelingsruimte heeft bij zijn afweging. De minister heeft in zijn instemmingsbesluit op basis van de gegevens die hij in beeld heeft gebracht, een expliciete afweging gemaakt. Door de combinatie van zijn expliciete afweging en zijn beoordelingsruimte zien wij geen mogelijkheid in een beroepsprocedure het punt van 'onvoldoende afweging' aan te vechten;
 - f) Eveneens heeft de Raad van State hoge motiveringseisen gesteld aan de grondrechten van de inwoners van het gebied. Het besluit moet blijk geven van een redelijk evenwicht tussen enerzijds de door de grondrechten beschermde belangen van burgers en anderzijds de betrokken algemene belangen. Toetsing aan het EVRM en VN-Kinderrechtenverdrag (IVRK) is nodig. De regio heeft in de zienswijze bij de minister erop aangedrongen dat vanuit het IVRK de belangen van het kind als een eerste overweging worden betrokken in het besluit.
 - g) De minister verwijst enkel in zijn nota van antwoord naar de Mijnbouwwet als wettelijk kader, wat de beoordeling van de Raad van State samen en komt terug op zijn toezeggingsbrief van 29 maart 2018, waarin staat dat de gaswinning uit het Groningenveld op zo kort mogelijke termijn wordt afgebouwd en vervolgens volledig wordt beëindigd. In dit kabinetsbesluit zijn de belangen van de inwoners van Groningen, waaronder de bovengenoemde grondrechten, zeer zwaarwegend geweest, aldus de minister;
 - h) Voor wat betreft het IVKR verwijst de minister enkel in zijn nota van antwoord naar de inhoud van het verdrag, dat er overeenkomsten zijn met het EVRM, dat hij voldoende rekening houdt met de belangen van kinderen in het aardbevingsgebied en ziet hij verder geen reden om te veronderstellen dat de afweging die hij in het instemmingsbesluit heeft gemaakt, onvoldoende rekening houdt met de belangen van kinderen in het aardbevingsgebied;
 - i) Onze conclusie is dat de minister de grondrechten niet afweegt in zijn instemmingsbesluit. Hij gaat er slechts summier op in zijn nota van antwoord. Hiermee voldoet hij niet aan de voorwaarde die de Raad van State heeft gesteld.

2.1 Conclusie afweging belangen

- 1) Indien beroep wordt aangetekend, is er een redelijke goede kans dat de Raad van State ons betoog met betrekking tot de grondrechten gaat volgen, maar dit zal hoogstwaarschijnlijk geen effect hebben op de instandhouding van het bestreden besluit. De Raad van State zal van de minister enkel een verbetering van de motivering eisen;
- 2) Aangezien een uitspraak van de Raad van State pas wordt verwacht nadat er alweer een nieuw instemmingsbesluit ter tafel ligt, is het de vraag of het nog opportuun is om op grond van dit onderdeel te besluiten beroep in te stellen. Beter zou zijn de minister te laten weten dat de regio verwacht dat in een volgend instemmingsbesluit een herkenbare grondrechtenafweging wordt gemaakt.

3. Versterking

- a) In het instemmingsbesluit worden nergens de P90 gebouwen genoemd. Dit is niet in lijn met de bestuurlijke afspraken tussen Rijk en regio van 20 september 2018 over de versterking (met als belangrijkste punten voor de versterking dat wordt gekeken naar P50 én P90 gebouwen en de HRA niet leidend is maar versterking vindt plaats aan de hand van feitelijke opname en toetsing aan de NPR). Het sluit ook niet aan bij de uitspraken van SodM hierover. Er is sprake van een groter aantal risicovolle gebouwen dan de 1500 waar de Mijnraad het in zijn advies over heeft en waar de minister in zijn besluit telkens naar verwijst. In het besluit noemt de minister wel dat er op 20 september 2018 afspraken zijn gemaakt met de regio maar in de verdere uitwerking wordt telkens gesproken over 1500 gebouwen die uit het advies van de Mijnraad rollen (dus de P50). Over de P90 gebouwen wordt niet gesproken;
- b) De door de regio met het Rijk gemaakte afspraken over het toepassen van consequence classes zijn niet verwerkt / niet doorverwerkt in het besluit. In paragraaf 3.3 'berekeningswijze van het risico' staat nog steeds de tekst opgenomen dat de minister het advies van het panel van hoogleraren¹ overneemt voor de consequence classes. De hoogleraren adviseren om voor de risicoberekening van deze gebouwen (CC2 en CC3) geen conservatisme meer toe te voegen. De minister neemt dit advies over. Echter.....staat dit besluit van de minister haaks op de afspraken die in het plan van aanpak versterken van de NCG zijn gemaakt in paragraaf 2.8. Hierin is afgesproken dat voor de CC2 en CC3 gebouwen de geldende NPR-voorschriften worden gevolgd en die houden rekening met een hogere weging van het risico omdat in de CC2 en CC3 gebouwen veel mensen zich tegelijkertijd bevinden;
- c) Het lijkt er verder op dat de minister de conclusie van de hoogleraren over maatschappelijk risico gebruikt om iets te zeggen over de toepassing van consequence classes en dat is niet correct en volgens afspraak met de regio. Hier neemt de minister het advies van de hoogleraren ook over. De hoogleraren zeggen dat het niet meer nodig is om als leidraad voor de versterking rekening te houden met het maatschappelijk risico omdat de versterking dan 10 keer zo zwaar zou zijn als de norm voor individueel aardbevingsrisico. Nu er zoveel meer bekend is over de kwetsbaarheid van gebouwen, aldus de hoogleraren, is het toepassen van maatschappelijk risico niet meer nodig. Dit geheel komt niet overeen met de afspraken over CC2 en CC3 in het plan van aanpak versterking van de NCG. Bovendien is het maatschappelijk risico iets heel anders dan consequence classes;
- d) De vijf jaren termijn lijkt niet meer van kracht voor de versterking. In het MJP is ooit gesteld dat huizen binnen vijf jaar versterkt moeten worden. Dit is later aangepast tot 'binnen vijf jaar na inspectie'. In het instemmingsbesluit redeneert de minister de vijf jaar nu weg. Hij stelt dat risico's tussen 10^{-4} en 10^{-5} tijdelijk aanvaardbaar zijn mits de gebouwen binnen een bestuurlijk bepaalde periode op het niveau 10^{-5} worden gebracht. De bestuurlijk bepaalde periode was gesteld op 'binnen vijf jaar na inspectie' maar deze opdracht bleek te groot. Nu de gaswinning naar beneden gaat en bepaald is dat 1500 woningen niet aan de veiligheidsnorm voldoen (er

¹ In het opdrachtgeversoverleg tussen Rijk en regio heeft de regio afstand genomen van de rapporten van het panel van hoogleraren omdat hun bevindingen en adviezen eenzijdig tot stand gekomen zijn, buiten de eigen vakgebieden liggen en niet in een wetenschappelijk debat zijn getoetst. Daarbij was Prof. Dr. I. Helsloot van het hooglerarenpanel één van de adviseurs van de minister tijdens de beroepsprocedure bij de Raad van State in 2017, zie ABRvS 18 november 2017, 201501544/1/A4.

wordt geen P90 genoemd) kan een realistischer planning van de versterking worden gemaakt om deze 1500 woningen op norm te brengen. Hiertoe maakt de NCG een plan van aanpak, aldus de minister. In dit plan van aanpak van de NCG is echter geen planning opgenomen om binnen vijf jaar iedere woning versterkt te hebben. Met andere woorden als de vijf jaren termijn niet in het instemmingsbesluit wordt bestreden dan is de vijf jaar hiermee van tafel;

- e) We constateren dat in het besluit genoemd wordt dat in een koud jaar het aantal risicovolle gebouwen aanzienlijk hoger is dan bij een jaar met een gemiddelde temperatuur. Onbekend is in hoeverre deze extra gebouwen onderdeel uitmaken van de P50, P90 of het plan van aanpak van de NCG.

3.1 Conclusie over versterking

- 1) De afspraken over de versterking zijn niet goed verwerkt in het instemmingsbesluit. Juridisch gezien biedt dit geen haakje om beroep aan te tekenen tegen het besluit over de hoogte van de winning want de minister weegt de vertraging van de versterking mee in zijn besluit en geeft aan dat hij hierover in overleg is met de regio en afspraken heeft gemaakt;
- 2) Politiek bestuurlijk is er wel aanleiding om beroep aan te tekenen al was het maar om in een procedure duidelijk te maken dat gemaakte afspraken niet goed in het besluit terecht zijn gekomen. Ook moet helderheid over de vijf-jaren termijn verkregen worden anders kan de versterking tot in lengte van dagen gaan duren.

4. Schade

- a) De minister heeft expliciet gemaakt dat hij alles in het werk heeft gesteld om schade te voorkomen door het besluit te nemen om de gaswinning zo snel mogelijk te stoppen. Hiermee is hij tegemoet gekomen aan ons verzoek om de oorzaak van de schade weg te nemen;
- b) Het is niet waarschijnlijk dat de minister nog meer of andere maatregelen zou kunnen nemen om schade te voorkomen. Zelfs het onmiddellijk stoppen van de winning heeft niet tot resultaat dat er geen schade meer optreedt. Er zullen langdurig na-ijleffecten zijn;
- c) De maatregelen om de schadeafhandeling volgens de vier pijlers van de regio (rechtvaardig, onafhankelijk, ruimhartig en met oog voor de menselijke maat) te laten verlopen zijn weliswaar concreet benoemd maar bevatten nog veel onzekerheden;
- d) Wat betreft immateriële schade is er voorlopig geen zicht op een mogelijkheid om deze vorm van schade eenvoudig vergoed te kunnen krijgen. De minister wijst hiervoor in zijn nota van antwoord op de mogelijkheid om deze vorm van schade rechtstreeks te verhalen op NAM. Daarnaast wijst hij op het bestaan van het Nationaal Programma Groningen dat de kwaliteit van de leefomgeving zou moeten verbeteren. Het is nog niet duidelijk wanneer de schadeafhandeling volledig geregeld is en NAM volledig uit het systeem is. Vooralsnog wordt alleen fysieke schade aan bouwwerken vergoed door de TCMG en moet voor schade aan industrie en infra nog een rechtstreeks beroep op NAM worden gedaan. Ook voor immateriële schade en waardedaling moet nog een rechtstreeks beroep op NAM worden gedaan;
- e) De minister wijst in zijn besluit op het bestaan van de TCMG voor de afhandeling van schademeldingen. Hij erkent dat de afhandeling nog niet voldoende voortvarend is opgepakt en dat hij de TCMG daarop heeft aangesproken;

- f) Het is voor ons echter de vraag of de besluiten die de TCMG neemt daadwerkelijk ruimhartig zijn, of de TCMG de menselijke maat hanteert en werkelijk onafhankelijk en rechtvaardig haar taak uitvoert volgens de vier regionale pijlers. Er is namelijk geen inzicht in de besluiten die genomen worden;
- g) Tenslotte heeft de regio zich zeer kritisch uitgelaten over het Wetsvoorstel Instituut Mijnbouwschade. Of de minister iets heeft gedaan met deze opmerkingen zal pas duidelijk worden wanneer het wetsvoorstel in het eerste kwartaal van 2019 naar de Tweede Kamer wordt gebracht.

4.1 Conclusie voor schade

- 1) De eindsituatie voor de schade-afhandeling waarbij alle schade op ruimhartige wijze, rechtvaardig en onafhankelijk met oog voor de menselijke maat wordt vergoed is nog niet in zicht. De minister erkent in zijn besluit dat de afhandeling nog niet naar behoren verloopt. Hij laat hiermee zien dat hij de ontwikkelingen rondom de schadeafhandeling meeweegt in zijn definitief besluit over de hoogte van de winning;
- 2) De onduidelijkheid over de wijze waarop immateriële schade wordt opgepakt baart, zoals het nu geformuleerd is in het besluit, zorgen. Echter kan dit juridisch niet direct in verband gebracht worden met het doel van het instemmingsbesluit, namelijk het opleggen van verplichtingen aan NAM voor de winning. Wél is dit een punt dat politiek bestuurlijk gemaakt moet worden.

5. Bodemdaling, seismiciteit, productiestrategie, fluctuaties

- a) In het ontwerpbesluit was het productieniveau niet eenduidig vastgelegd;
- b) Nu is met de graaddagenformule een heldere bandbreedte van de productie aangegeven, indien een jaar warmer of kouder dan gemiddeld verloopt (de bandbreedte ligt tussen 15,0 en 25,5 miljard Nm³);
- c) In tegenstelling tot het ontwerpbesluit is de productie nu niet meer afhankelijk gemaakt van stikstofconversie. Hierdoor kan de productie niet meer ongelimiteerd stijgen, zoals door het ontwerpbesluit wel mogelijk werd gemaakt;
- d) De productie is nu alleen nog afhankelijk van de temperatuurontwikkeling en daarvan heeft niemand de sturing in handen;
- e) De graaddagenformule is onderbouwd door GTS en gebaseerd op het temperatuurverloop van de afgelopen dertig jaar. De Raad van State heeft in zijn uitspraak van november 2017 gezegd dat de methodiek van GTS goed is en de minister zijn productie hier op mag baseren;
- f) Bij onvoorziene omstandigheden, die in besluit zijn gedefinieerd, mag een hoeveelheid van
- g) 1,5 miljard Nm³ per gasjaar meer gewonnen worden. Dit was ook zo in het vorige instemmingsbesluit;
- h) Het nu toegestane maximale productieniveau is doorgerekend in de HRA (seismische en dreigingsanalyse) van NAM. Daarmee is nu in het besluit de risicobeoordeling van gebouwen beschreven in een worst-case situatie. Dat wil zeggen dat rekening is gehouden met de risico's in een koud jaar waarbij de winning op 25,5 miljard Nm³ is;
- i) De minister heeft in zijn definitief besluit nu een inzetstrategie opgenomen zodat voor de regio duidelijk is in welke volgorde de putten in het Groningenveld worden ingezet. SodM heeft de

- strategie beoordeeld op seismische dreiging en aan de minister aangegeven dat de strategie maatschappelijk verantwoord geminimaliseerd is;
- j) De minister onderkent in het besluit dat de gekozen inzetstrategie een lichte verhoging van de seismiciteit in het zuidwesten heeft ten gunste van een lagere seismiciteit in het gebied rondom Loppersum, hetgeen SodM benoemt als maatschappelijk verantwoord geminimaliseerd
 - k) Voor het onderdeel bodemdaling hebben wij geen punten in onze zienswijze naar voren gebracht omdat dit onderdeel voldoende onderbouwd is. Dat is nu nog steeds zo;
 - l) De uiteindelijke bodemdaling komt, door de voorgenomen afbouw van de gaswinning en het daardoor niet geheel leeg halen van het gasveld, lager uit dan in eerdere winningsplannen werd aangenomen.

5.1 Conclusie voor Bodemdaling, seismiciteit, productiestrategie, fluctuaties

- 1) Als regio hebben we zicht op een bandbreedte voor de winning en dit is opgenomen in het besluit. Het niveau van 19,4 miljard Nm³ is ietwat lager dan het niveau uit het vorige instemmingsbesluit. Een wezenlijke verlaging wordt verwacht in het gasjaar 2022/2023 als de stikstoffabriek in Zuidbroek operationeel wordt. Voor de afbouw van de gaswinning beschrijft de minister in zijn besluit zijn te doorlopen traject;
- 2) Als regio hebben we zicht op de verdeling over de clusters en ook dit is opgenomen in het besluit en SodM merkt het seismisch risico aan als maatschappelijk verantwoord geminimaliseerd;
- 3) Juridisch gezien zien we geen punten die naar ons oordeel aan het instemmingsbesluit moeten worden toegevoegd en op grond waarvan beroep aangetekend kan worden.

6. (Water)infrastructuur, industrie en cumulatieve risico's

- a) Voor de veiligheidsrisico's ten aanzien de (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve risico's hebben wij als regio de minister aangegeven dat hij de risico's voor de inwoners van het gaswinningsgebied volledig in kaart moet hebben gebracht; dat er een volledig toetsingskader voor deze risico's moet zijn om te kunnen toetsen; dat in het besluit de risico's als gevolg van onzekerheden voldoende meegewogen moeten worden; en in het besluit de voortgang van mitigerende maatregelen moeten worden meegewogen;
- b) Voorafgaand aan het instemmingsbesluit heeft de minister aangekondigd dat het hoogerarenpanel in zou gaan op de cumulatieve risico's. Echter, uit het instemmingsbesluit en de nota van antwoord blijken dat het hoogerarenpanel adviseert om geen rekening te houden met de mogelijke cumulatie van risico's in de berekening van het individueel risico van geïnduceerde aardbevingen in Groningen, en om eventuele domino-effecten die al beschreven worden in de veiligheidsrapporten van chemiebedrijven, kwalitatief te beschouwen. Vervolgens geeft de minister aan dat het panel daar nog op terug zal komen in zijn verdere advies. Dit advies is tot op heden niet voorhanden;
- c) Verder stelt de minister dat bij een breed scala aan infrastructurele objecten een kwalitatieve risicoanalyse is uitgevoerd die een relatieve vergelijking geeft van de aardbevingsgerelateerde risico's van verschillende soorten infrastructuur. De minister is van mening dat deze vergelijking

door de infrastructuurbeheerders gebruikt kan worden voor nader onderzoek naar hun areaal. Nieuwe inzichten, bijvoorbeeld naar aanleiding van de jaarlijkse KNMI-update van seismiciteit, kunnen ertoe leiden dat bezien moet worden of hertoetsing nodig is. De minister verwijst vervolgens naar zijn brief van 29 maart 2018 waarin hij aankondigt de gaswinning af te bouwen. Hij stelt dat daardoor verwacht wordt dat de seismiciteit verder daalt en daarom voor hertoetsing geen aanleiding is. Tot slot verwijst hij wederom naar het hooglerarenpanel dat heeft aangegeven dat er, op basis van de tot dusver uitgevoerde studies en de nieuwe inzichten in het aardbevingsrisico, vanuit regulier veiligheidsperspectief geen redenen zijn voor een extra inzet op infrastructuur in het gasjaar 2018-2019.

6.1 Conclusie (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve effecten

- 1) De minister heeft weliswaar risicobeleid opgesteld, dat als toetsingskader fungeert, maar in dat risicobeleid wordt nog steeds niet uitgegaan van een volledig beeld, waarbij ook de cumulatieve risico's worden betrokken. Ondanks een impliciete toezegging dat hij dat zou doen, gaat hij, zonder nadere onderbouwing, af op het advies van het hooglerarenpanel dat adviseert geen rekening te houden met eventuele op te treden cumulatieve effecten. De minister is niet ingegaan op de in onze zienswijze aangegeven opmerking dat onderzoek naar eventuele cumulatieve effecten voor de (water)infrastructuur niet bij de overheden (infrastructuurbeheerders) zou moeten liggen, maar bij NAM. NAM als vergunninghouder en uitvoerder van het winningsplan is gehouden om alle mogelijke risico's in kaart te brengen en onderzoek te doen conform het Study and Data Acquisition Plan Induced Seismicity. Daarbij horen dan ook de mogelijke cumulatieve risico's. De minister 'parkeert' ons regionale punt door te verwijzen naar de afbouw van de gaswinning waarin de seismiciteit verder zal dalen en dat er eerst nieuwe inzichten gepresenteerd moeten worden middels een jaarlijkse KNMI-update, voordat er overgegaan zou kunnen worden tot hertoetsing. Kortom, onzekerheden blijven bestaan en in het instemmingsbesluit onderbouwt de minister dit onvoldoende;
- 2) In een eventueel beroep zou deze beroepsgrond kansrijk kunnen zijn, maar doet hoogstwaarschijnlijk niets af aan de instandhouding van het besluit. De minister zal naar verwachting verwijzen naar het al reeds aangekondigde nader advies van het hooglerarenpanel en zal daarmee, in de ogen van de Raad van State, het besluit beter motiveren. In een eventueel beroep zouden wij een contra-expertise moeten overleggen om het advies van het hooglerarenpanel te ontkrachten, maar dan nog is de kans vrij klein dat dit zal leiden tot een andersluidend instemmingsbesluit. Vanuit bestuurlijk politiek oogpunt zal een beroep op dit onderdeel wel kunnen leiden tot een beter opvolgend besluit in het volgende gasjaar 2019-2020.

7. Aanvullende punten

- a) De minister heeft in zijn besluit opgenomen dat NAM haar vigerende onderzoeksprogramma dient te actualiseren voor 1 februari 2019 en uit te voeren;
- b) Daarmee is ons belangrijke punt van continuïteit in onderzoek (en verbetering van de onzekerheden) geborgd. Het is nog wel van belang om de minister te bewegen om het onderzoek meer onafhankelijk te krijgen. Dat moet via een andere weg dan beroep bij de Raad van State gerealiseerd worden;

- c) De voorwaarden voor het Meet- en Regelprotocol (MRP) zijn gehandhaafd, waarbij de toelichting op dit artikel beter onderbouwd is. In het instemmingsbesluit heeft de minister het gebruik van het huidige MRP-2017 opgelegd, inclusief de impliciete halfjaarlijkse rapportage door NAM wat betreft de ontwikkelingen in de seismiciteit. Het MRP-2017 zal in 2019 worden geactualiseerd en worden betrokken bij het winningsbesluit 2019-2020. Daarnaast worden in 2019 de vereisten aan het MRP in de Mijnbouwregeling vastgelegd. Inmiddels hebben wij ambtelijk een uitnodiging van SodM gekregen om mee te denken met de actualisatie van het MRP-2017. Hiermee is de minister ook aan een punt van de regio tegemoet gekomen.