

Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van
State
Postbus 20019
2500 EA 's-GRAVENHAGE

Bezoekadres:
Stedumermaar 1
9735 AC Groningen
Postadres:
Postbus 18
9700 AA Groningen
Telefoon: (050) 304 89 11
Fax: (050) 304 82 26
E-mail: info@noorderzijvest.nl
Internet: www.noorderzijvest.nl
Twitter: @noorderzijvest



AANTEKENEN

Uw brief van: -

Uw kenmerk: -

Groningen, 10 november 2016

Ons kenmerk: 16-29510/Z/16/001612

Behandeld door: [REDACTED] (10)(2e)

Bijlage(n): 1 (zienswijze)

Onderwerp: indiening beroepschrift tegen
instemmingsbesluit Minister van
Economische Zaken

BEROEPSCHRIFT

Hoogedelgestrengte Raad,

Wij hebben kennis genomen van het Instemmingsbesluit winningsplan Groningenveld van 30 september 2016 (verder: het **instemmingsbesluit**) van de minister van Economische Zaken (verder: de **minister**), houdende de instemming ex artikel 36 Mijnbouwwet (**Mbw**) met het Winningsplan Groningenveld 2016 (verder: **winningsplan**) van de Nederlandse Aardoliemaatschappij BV (verder: **NAM**).

Wij kunnen ons met het instemmingsbesluit niet verenigen en stellen daartegen hierdoor bij uw Afdeling beroep in. Het beroep wordt zowel ingediend door het Dagelijks Bestuur van het waterschap Noorderzijvest als namens de publiekrechtelijke rechtspersoon waterschap Noorderzijvest. Daartoe hebben wij zeker niet lichtzinning besloten. Wij zijn ons bewust van de grote – ook nationale – belangen. Het winningsplan en het instemmingsbesluit kennen echter onvoldoende gewicht toe aan de veiligheid en de belangen van de regio en haar inwoners.

Naar aanleiding van de terinzagelegging van het ontwerp-instemmingsbesluit hebben wij daarop bij brief van 5 augustus 2016 een zienswijze ingediend. Een afschrift daarvan treft u bij dit beroepschrift aan. De inhoud van onze zienswijze geldt als hier herhaald en ingelast. Bij wijze van aanvulling en nadere toelichting daarop treft u hierna een uitwerking van de volgende beroepsgronden:

1. De impact van de aardbevingen op de regio en haar inwoners is onveranderd en onacceptabel groot.



2. Piketpalen voor besluitvorming en toetsing:
 - Voorkomen in plaats van (achteraf) genezen
 - Voorkomen van schade is meer dan het streven naar een veiligheidsnorm
 - Het gaat om zeer zwaarwegende, want door mensenrechten beschermde, belangen van burgers
 - Voorzorg en preventie: vanwege grote onzekerheden en onomkeerbare schade geldt uiterste behoedzaamheid, en dus geen 24 bcm gedurende vijf jaren
 - Niet ongemotiveerd afwijken van adviezen van wettelijke adviseurs
 - Rol minister in het gaswinningsdossier wekt (tenminste) de schijn van belangenverstremgeling
 3. Het uitgangspunt dat bij een winningsplafond van 24 bcm het aantal aardbevingen en/of niveau van seismiciteit van 2015 niet wordt overschreden is onjuist en – zo het al juist zou zijn – niet aanvaardbaar.
 4. Vlakke winning
 5. De versterkingsopgave (binnen vijf jaren alle woningen op een IR van 10^{-5}) is onhaalbaar en daarom ten onrechte een pijler onder het instemmingsbesluit.
 6. Er zijn te veel onduidelijkheden en onzekerheden, en dus te grote veiligheidsrisico's, voor de veiligheid van de industrie.
 7. Er zijn te veel onduidelijkheden en onzekerheden, en dus te grote veiligheidsrisico's, voor de infrastructuur.
 8. De leveringszekerheid vergt geen 24 bcm gedurende vijf jaren.
 9. Het instemmingsbesluit kent geen eindtermijn. Voor zover – volgens de minister – de looptijd vijf jaren is, is dat te lang.
 10. Onvoldoende bescherming van natuur en milieu, waaronder Natura 2000-gebieden en ontbreken milieueffectrapportage.
- 1. Impact van de aardbevingen op de regio en haar inwoners is onveranderd en onaanvaardbaar groot**
- 1.1 In het instemmingsbesluit schetst de minister een gematigd positief beeld van de veiligheidssituatie in Groningen. Die zou zijn verbeterd sinds het vorige winningsplan. De seismische activiteit in 2015 was substantieel lager dan in 2013. Dat is overigens een onzuivere vergelijking omdat, ondanks de beving in Huizinge in augustus 2012 en de daardoor ontstane bewustwording van aardbevingen, de NAM de productie in 2013 maximaal opschroefde tot 54 bcm. Vergelijken met 2013 is dus vergelijken met een situatie die nooit had mogen bestaan.
 - 1.2 Wij ontkennen niet dat het er op lijkt dat de getroffen maatregelen een positief effect hebben gehad. Dat neemt niet weg dat de impact van gaswinning op de regio en haar inwoners nog steeds enorm is:
 - volgens het technisch addendum bij het winningsplan¹ moet voor het 21 bcm-scenario nog altijd rekening worden gehouden met 22 bevingen per jaar (met een variatie tussen de 12 en 35 bevingen);

¹ Technisch addendum, Hoofdstuk 7, paragraaf 12, figuur 7.7.

Waterschap NOORDERZIJLVEST

- In alle scenario's (21 bcm, 24 bcm, 27 bcm) zal het aantal aardbevingen tot circa 2030 blijven toenemen².
- de regio moet rekening houden met een aardbeving met een bandbreedte van 3,8 tot 7,25 Mmax met een verwachtingswaarde van 5,0 Mmax³;
- De gaswinning leidt tot een sterke afname van de veiligheidsbeleving en de toename van gezondheidsklachten in de regio, zo blijkt uit onderzoek van de RuG⁴. De psychosociale impact is groot. Er is een oorzakelijk verband tussen – met name meervoudige – schade, gevoelens van onveiligheid en gezondheid. Het gaat daarbij niet om enkele individuen, maar om duizenden inwoners van de regio.
- Ruim 15.000 huishoudens (29% van het totaal) in de negen aardbevingsgemeenten voelen zich onveilig. Bijna 4.000 huishoudens kampen met psychische problemen als gevolg van aardbevingsproblematiek⁵.
- Blijkens het meerjarenplan 2017-2021 van de Nationaal Coördinator Groningen (NCG)⁶ moeten alleen al binnen de 0,2 g PGA-contour 22.000 grondgebonden woningen worden onderzocht, om vast te stellen of zij voldoen aan de IR-norm van 10^{-5} ; zo niet, dan moeten deze woningen versterkt worden⁷.
- Alleen al in de periode van 1 januari tot en met 1 november 2016 zijn circa 17.000 nieuwe schademeldingen ontvangen⁸. Wekelijks worden er circa 150 schademeldingen (op adresniveau) gedaan. Iedere week weer worden honderden inwoners van de regio geconfronteerd met schade en de tijdrovende en frustrerende afhandeling daarvan.
- De woningmarkt in het aardbevingsgebied functioneert niet meer normaal. De combinatie van krimp en aardbevingen in Groningen vormt een "giftige cocktail" voor de toekomst. De woningmarkt in het aardbevingsgebied functioneert slecht (tegen iedere verkochte woning staan nog steeds 24 woningen te koop, terwijl dat er gemiddeld in Nederland 11 zijn). Het herstel van de woningmarkt in het aardbevingsgebied blijft achter bij de rest van Nederland⁹.
- Binnen de 12 aardbevingsgemeenten bevinden zich 1.889 Rijksmonumenten, waarvan een groot deel (33%) in de gemeente Groningen. De gemeente Groningen kent daarnaast nog circa 775 gemeentelijke monumenten. 804 Rijksmonumenten zijn inmiddels beschadigd¹⁰. In de gemeente Slochteren bijvoorbeeld zijn 41 van de 45 Rijksmonumenten (= 91%) beschadigd. In Loppersum, Bedum en Ten Boer bedraagt het percentage beschadigde Rijksmonumenten respectievelijk 89%, 85% en 82%. Het cultureel erfgoed van een complete regio wordt onomkeerbaar aangetast. Herstel van een monument betekent per definitie verlies van authenticiteit en monumentale waarden.

² SodM advies mei 2016, blz. 13.

³ Report on Mmax Expert Workshop, 8-10 March 2016 World Trade Centre, Schiphol Airport, The Netherlands.

⁴ Veiligheidsbeleving, gezondheid en toekomstperspectief van Groningers, wetenschappelijk rapport #1, een onderzoek van de RuG en Gronings Perspectief. Zie www.groningsperspectief.nl.

⁵ TU Delft, Woningmarkt- en leefbaarheidsonderzoek aardbevingsgebied Groningen, januari 2016, blz 5

⁶ MJP2017-2021, concept versie d.d. 2 november 2016

⁷ De NAM gaat er in de nieuwbouwregeling vanuit dat gebouwen vanaf 0,1 PGA niet voldoen aan de veiligheidsnorm van 10^{-5} op basis van de NPR998. Vanaf 0,1 PGA worden meerkosten gerekend voor het aardbevingbestendig maken van nieuw te bouwen gebouwen. Binnen deze contour van 0,1 PGA liggen, uitgaande van de BAG registratie ca. 126.000 gebouwen, waarvan 89.000 woningen.

⁸ Bron: NAM Platform/feiten-en-cijfers-voortgang-schadeafhandeling.

⁹ TU Delft, Woningmarkt- en leefbaarheidsonderzoek aardbevingsgebied Groningen, januari 2016, blz 6

¹⁰ Bron: Erfgoedmonitor.nl.

Waterschap NOORDERZIJLVEST

- 1.3 Met dit – zeker niet volledige – overzicht willen wij benadrukken dat de gevolgen van gaswinning in Groningen nog steeds enorm zijn en de komende jaren ook zullen blijven. De belangen van de regio en haar inwoners zijn zeer zwaarwegend. Het gewicht van die belangen komt onvoldoende tot uiting in het winningsplan en het instemmingsbesluit.

2. Piketpalen voor besluitvorming en toetsing

Voorkomen is beter dan genezen; preventie in plaats van herstel

- 2.1 Zowel in het winningsplan als in het instemmingsbesluit wordt veel aandacht besteed aan *herstel en bestrijding* van schade, maar niet of nauwelijks aan het *voorkomen* van schade. Dat is in strijd met het stelsel van de Mijnbouwwet. Artikel 33 Mbw stelt uitdrukkelijk de zorgplicht van de NAM voorop. Die zorgplicht houdt in dat de NAM moet *voorkomen* dat als gevolg van gaswinning schade door bodembeweging wordt veroorzaakt. De inspanningen van de NAM en de voorschriften bij het instemmingsbesluit zouden primair daarop gericht moeten zijn. In verband daarmee zou het winningsplan een beschrijving moeten bevatten van “*de maatregelen ter voorkoming van schade door bodembeweging*”¹¹
- 2.2 De inspanningen van NAM en de minister zouden in de allereerste plaats gericht moeten zijn op het voorkomen van schade. Vast staat dat een verdere reductie van het productieplafond een doeltreffende maatregel is om schade te voorkomen. Niet voor niets heeft de Technische Commissie Bodembeweging (Tcbb) de minister geadviseerd¹² om een geleidelijke afname van de productie te onderzoeken. De minister heeft dit advies ongemotiveerd naast zich neergelegd, maar had, daaraan gevolg gevend, een daartoe strekkende onderzoeksverplichting aan de NAM moeten opleggen (analoog aan onderzoeksverplichtingen bij milieu-omgevingsvergunningen ex art. 5.7 lid 2 sub b Bor).
- 2.3 De Mijnraad heeft in gelijke zin geadviseerd¹³:
- “De Mijnraad adviseert tevens dat de NAM de ondergrens van de productie waarbij het veld nog operationeel doelmatig kan worden geëxploiteerd, bekend maakt.”
- Ook dit advies heeft de minister ongemotiveerd naast zich neergelegd.
- 2.4 Uit het instemmingsbesluit blijkt niet dat de minister deze adviezen van de Mijnraad en de TCBB heeft overgenomen; uit niets blijkt dat de minister van de NAM meer maatregelen op het gebied van *voorkoming* van schade verlangt.
- 2.5 Ten onrechte en in strijd met
- voornoemde adviezen
 - de artt. 2 en 8 EVRM (zie hierna),
 - de Mijnbouwwet
 - algemene beginselen van behoorlijk bestuur (o.a. materiële zorgvuldigheid, voorzorg)

kent het instemmingsbesluit onvoldoende gewicht toe aan preventie en voorzorg en kent het onvoldoende voorschriften of overwegingen met betrekking tot preventie en voorzorg.

¹¹ Artikel 35 lid 1 sub Mbw.

¹² TCBB-advies d.d. 31 mei 2016, blz. 6 en 9.

¹³ Advies Mijnraad d.d. 10 juni 2016, blz. 5.

Waterschap NOORDERZIJLVEST

Voorkomen van 'schade' is veel meer dan voldoen aan veiligheidsnorm

- 2.6 Niet alleen vinden NAM en de minister kennelijk genezing beter dan voorkomen (van schade); daarnaast gaan zij uit van een te beperkt schadebegrip. NAM en de minister lijken dit te beperken tot "veiligheid", meer in het bijzonder de IR-norm van 10^{-5} . NAM en minister lijken er vanuit te gaan dat, zouden alle gebouwen aan die IR-norm (10^{-5}) voldoen, schade in voldoende mate is voorkomen.
- 2.7 Het is principieel onjuist om versterking van alle woningen tot een veiligheidsnorm van $IR = 10^{-5}$ te beschouwen als maatregel ter voorkoming van schade. Die norm geldt voor alle woningen in Nederland, en kan dus moeilijk in Groningen worden gepresenteerd als "extra maatregel" of "extra inspanning". Het brengen van gebouwen op een norm van 10^{-5} is de standaardnorm en kan daarom moeilijk worden gezien als een maatregel ter voorkoming van schade.
- 2.8 Verder moet voor de juiste beeldvorming worden benadrukt dat de IR-norm van 10^{-5} ziet op een overlijdensrisico en niet op het voorkomen van schade. Die norm betekent niet dat gebouwen die daaraan voldoen niet beschadigd raken of instorten, maar enkel dat dat met een zodanige vertraging gebeurt dat de bewoners daaruit tijdig kunnen vluchten. Daarna kan het gebouw onherstelbaar beschadigd raken of zelfs instorten, ook al voldoet het aan de IR-norm van 10^{-5} . Versterking alleen leidt mogelijk tot een grotere veiligheid voor de aanwezigen in een bouwwerk, maar niet tot minder schade. Tot slot geldt dat ook als schade beperkt blijft tot het laagste niveau (DS1) er nog aanmerkelijke veiligheidsrisico's bestaan. Denk daarbij aan het ontstaan van haarscheuren in een brandwerende muur of het vallen van loszittende stenen¹⁴. Ook om deze redenen kan versterking van gebouwen tot deze norm niet gelden als maatregel ter 'voorkoming van schade'.
- 2.9 In het instemmingsbesluit wordt het begrip 'schade' onjuist geïnterpreteerd en vertaald in voorschriften. In de Mijnbouwwet (art. 33) staat expliciet dat schade zoveel mogelijk dient te worden *voorkomen*. Ook de Mijnraad gaat daar in haar advies¹⁵ op in. De Mijnraad stelt terecht, dat de context voor de besluitvorming over de ondergrond is veranderd. Niet alleen de economische context van het efficiënt omgaan met bodemschatten en de leveringszekerheid zijn van belang. De Mijnraad geeft aan dat in haar advisering ook aandacht is voor de effecten op veiligheid, veiligheidsgevoel en schade bovengronds. Deze stelling van de Mijnraad wordt ondersteund door overweging 39.5 van uw uitspraak¹⁶ over het Instemmingsbesluit winningsplan Groningenveld 2013, de bevindingen van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid¹⁷ en het SodM¹⁸:
- "SodM is van mening dat NAM er geen blijk van geeft dat het voorkomen of beperken van schade een leidend criterium is. De nadruk ligt op het veiligheidsrisico en mitigerende maatregelen, niet op voorkomen van schade en preventieve maatregelen."
- 2.10 De minister heeft onvoldoende aandacht voor het voorkomen van andere schade dan het overlijdensrisico en kent onvoldoende gewicht toe aan de immateriële gevolgen van de aardbevingen in Groningen. Uit onderzoek door de Rijksuniversiteit Groningen blijkt dat bewoners met meervoudige schade vaker te maken hebben met specifieke gezondheidsklachten⁷.
- 2.11 Ook met betrekking tot het begrip 'veiligheid' in relatie tot *materiële* schade bestaat nog onduidelijkheid. De minister geeft in zijn besluit opdracht aan NAM om vóór 1 november 2017 een raming in te dienen van het schadedeel van het maatschappelijk risico⁸. Nu het besluit is genomen zonder een goede kennis van dit veiligheidsrisico, is het ondeugdelijk gemotiveerd en had het niet op deze manier genomen mogen worden.

¹⁴ Winningsplan 2016, blz. 52

¹⁵ Mijnraad d.d. 10 juni 2016, blz. 1

¹⁶ Van 18 november 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:3578)

¹⁷ OVV 2015, blz. 15: Veiligheid is meer dan alleen het voorkomen van lichamelijk letsel.

¹⁸ SodM advies mei 2016, blz. 42.

Waterschap NOORDERZIJLVEST

Grondrechten

- 2.12 In uw uitspraak van 18 november 2015 heeft uw Afdeling de minister uitdrukkelijk opgedragen bij de besluitvorming over nieuwe instemmingsbesluit te blijven binnen de marges van onder meer de artikelen 2 en 8 EVRM en artikel 1 EP bij het EVRM¹⁹. De toepasselijkheid van deze mensenrechten staat daarmee vast en deze bepalen de grenzen van de beoordelingsruimte van de minister.
- 2.13 NAM en de minister gaan uit van een te beperkte opvatting van de begrippen “voorkomen” en “schade” uit de Mijnbouwwet. Dat is niet alleen in strijd met de Mijnbouwwet, maar ook met de artikelen 2 en 8 EVRM. In uw uitspraak van 18 november 2015²⁰ heeft uw Afdeling overwogen dat deze grondrechten (recht op leven en family life) in het geding zijn, alsmede dat de minister bij zijn besluit tot instemming moet beoordelen of met het oog op de bescherming van deze grondrechten verdere beperkingen van de gaswinning moet worden voorgeschreven.
- 2.14 Gezien deze overweging mag de minister het begrip “risico van schade ten gevolge van de beweging van de aardbodem” in artikel 36 lid 1 sub b Mbw niet beperken tot veiligheidsrisico’s en kan hij niet volstaan met het nemen met maatregelen die gericht zijn op versterking van gebouwen tot een IR van 10⁻⁵; de minister dient instemming aan het winningsplan te onthouden, nu daarin – ook volgens de wettelijke adviseurs én het ontwerp-besluit²¹ – onvoldoende maatregelen zijn opgenomen ter *voorkoming* van *schade* (in de ruimste zin van het woord).

Onzekerheden en voorzorg

- 2.15 De instemming met het vorige winningsplan (2013) zag op een gaswinningsperiode van één jaar. Reden daarvoor was blijkens uw Afdelingsuitspraak van 18 november 2015²²:

“De minister is, met appellanten, van mening dat op basis van de beschikbare onderzoeken onvoldoende gegevens beschikbaar waren om te besluiten over de omvang van toe te laten gaswinning op de lange termijn. De onderzoeken bieden voor de periode waarop de besluitvorming ziet, te weten de periode tot en met september 2016, naar het oordeel van de minister wel voldoende duidelijkheid over de seismische dreiging en risico’s om uitspraken te doen over de noodzakelijke maatregelen. De minister heeft zich naar het oordeel van de Afdeling op goede gronden op dit standpunt gesteld.”

Zie ook r.o. 6 van uw Afdelingsuitspraak van 18 november 2015:

“Voor een beslissing over de periode na 2016 is volgens de minister, gelet op de onzekerheden die de huidige onderzoeksresultaten bevatten voor de langere termijn, nader onderzoek nodig. Dat onderzoek moet uitmonden in een consistent risicobeleid. De methodiek en de normstelling van dit risicobeleid zullen uiterlijk in het najaar van 2015 bekend worden gemaakt.”

Het door de minister aangekondigde risicobeleid – inclusief methodiek en normstelling – is er nog steeds niet.

- 2.16 Kortom: vanwege de grote risico’s, de vele onzekerheden en het ontbreken van een consistent risicobeleid zag het vorige instemmingsbesluit slechts op een relatief korte periode van ongeveer één (gas)jaar. Het thans bestreden instemmingsbesluit ziet – volgens de minister – op een periode van vijf jaren. Dat wekt de suggestie dat de onzekerheden en risico’s nu minder talrijk zijn. Dat is niet zo.

¹⁹ Rechtsoverwegingen 39.5 en 41.6

²⁰ ECLI:NL:RVS:2015:3578, r.o. 36 t/m 40.4.

²¹ Paragraaf 5.2.2

²² ECLI:NL:RVS:2015:3578, r.o. 33.2.

2.17 Wat betreft de onzekerheden wijzen wij op het volgende:

- De onzekerheden en onvolledigheden in het door de NAM (en dus ook de minister) gehanteerde seismologisch model zijn talrijk en groot²³. In de woorden van het SodM:

“Een relativering van de uitkomsten van de modellering en daarmee van de berekening van het seismisch risico is gegeven bovenstaande kanttekeningen op zijn plaats.”
- Schrijnend voor de regio en inwoners is in het SodM Advies²⁴ te moeten lezen:

“Na ruim drie jaar van intensieve onderzoeken van vele relevante aspecten, is het opvallend dat er nog zoveel onduidelijk is over de fundamentele fysische mechanismen en dat NAM deze alternatieven nauwelijks heeft verkend.”

En:

- “Het nu door NAM gehanteerde seismologisch model is geheel empirisch van aard en daardoor alleen in staat de toekomstige activity rate te voorspellen onder aannamen die discutabel zijn wanneer de wijze van winning sterk wordt veranderd.”
- Het is niet duidelijk hoeveel woningen en gebouwen versterkt moeten worden, om te voldoen aan een IR van 10^{-5} . Het instemmingsbesluit is daar eerlijk over²⁵:

“Er zijn dus nog teveel onzekerheden om er vanuit te kunnen gaan dat de benodigde versterkingsmaatregelen binnen de looptijd van het instemmingsbesluit in die mate zullen zijn uitgevoerd dat aan het veiligheidsbelang volledig tegemoet gekomen is.”

Mede daarom is eveneens onzeker binnen welke termijn alle woningen en gebouwen in de regio op deze norm zijn gebracht. Een eerste beeld van de benodigde maatregelen wordt pas eind 2016 verwacht²⁶;

- Er zijn nog steeds grote onzekerheden in de gehanteerde modellen van de risicoberekening. De risicoberekeningen zijn op basis van de verstrekte gegevens niet controleerbaar en de risicoberekeningen zijn niet volledig. Met name SodM²⁷ en Tccb²⁸ onderschrijven deze bewering. De Mijnraad is iets genuanceerder en refereert met name op het ontbreken van de risico's voor infrastructuur en industriële installaties.
- De NAM geeft in haar onderzoek aan dat op basis van de probabilistische risicoanalyse, het om circa 100 gebouwen gaat met een 10% kans dat het aantal gebouwen 1000 bedraagt (aantal gebouwen met een LPR hoger dan 10^{-5})²⁹. Met name de kwetsbaarheid van de gebouwtypen vormt de grootste onzekerheid in de berekeningen³⁰. Ook blijkt dat in de berekeningen van de Falling Hazards een onzekerheidsfactor van 10 in de berekeningen zit.³¹

²³ SodM Advies mei 2016, blz. 39 en 40

²⁴ SodM Advies mei 2016, blz. 69

²⁵ Instemmingsbesluit, blz. 21.

²⁶ Instemmingsbesluit, blz. 20.

²⁷ SodM advies mei 2016, blz. 9

²⁸ TCBB advies d.d. 31 mei 2016, blz 6/7

²⁹ winningsplan, hfst 8, pag 9 en brief bij advies Tccb

³⁰ winningsplan, hfst 8, pag 166

³¹ pag 24, risk assesment of falling hazards in Earthquakes in the Groningen region, NAM, maart 2016.

Waterschap NOORDERZIJLVEST

- Naar de mening van zowel SodM, TNO als SAC leidt het niet meenemen van het volledig instorten van een gebouw bij de berekeningen van de NAM tot een onderschatting van het daadwerkelijk risico van de kans op overlijden in de berekeningen bij de NAM berekeningen tot 7-10%. Het wel meenemen kan de overlijdenskans verhogen van 22%-40%³².

Daarnaast merkt SodM op dat NAM nergens in het winningsplan een eenduidig overzicht van alle modelparameters en de spreiding in de waarden van deze parameters geeft.

- Er is niets bekend het maatschappelijk risico of groepsrisico³³;
- Er is geen gecumuleerde risicoberekening³⁴; De verschillende risico's waaraan een individu wordt blootgesteld zijn door NAM niet gecumuleerd in een berekening van het individueel risico. Zo zijn de vallende objecten apart gerapporteerd en niet meegenomen in de veiligheidsberekeningen zodat een te positief beeld wordt geschetst. Daarnaast zijn de ketenrisico's nog niet (goed) in kaart gebracht. Hierdoor is toetsing tegen de norm van 10-5 per jaar, zoals vastgesteld door de Minister van Economische Zaken, niet mogelijk.
- Er is geen kwalitatieve risico-inventarisatie van de gevolgen van gaswinning voor de infrastructuur; er zijn geen uitgangspunten voor aardbevingbestendige bouw en versterking van de infrastructuur in het gebied³⁵;
- Er zijn nog geen eenduidige en gedragen uitgangspunten voor de beoordeling van aardbevingsbestendigheid van installaties en transportleidingen, waaronder bijvoorbeeld 28 BRZO-bedrijven in de regio³⁶;
- Er is geen adequaat meet- en regelprotocol³⁷; zie daarover het SodM³⁸:

“Het door NAM bij het winningsplan gevoegd Meet- en regelprotocol is niet ten genoeg van de Inspecteur-generaal der Mijnen. Dit betekent dat er op dit moment geen adequaat risico-beheerssysteem is voor het seismische risico ten gevolge van de gaswinning in het Groningen Gasveld. De productie kan hiermee nog niet voldoende risicogericht (in tijd en ruimte) worden geoptimaliseerd.”
- Er is geen methodiek voor het berekenen van de schade voor de schadegrenstoestanden DS1, DS2 en DS3;
- Er is geen consistent risico-beleid

Deze niet volledige opsomming roept de vraag op: Wat is er eigenlijk wel?

³² SodM, pag 71

³³ Instemmingsbesluit, blz. 31.

³⁴ Instemmingsbesluit, blz. 21.

³⁵ Instemmingsbesluit, blz. 21.

³⁶ Instemmingsbesluit, blz. 21.

³⁷ Instemmingsbesluit, blz. 28 en 29.

³⁸ SodM-advies mei 2016, blz. 57

- 2.18 In uw Afdelingsuitspraak van 18 november 2015 heeft uw Afdeling als (een soort van) voorzorgsbeginsel geformuleerd³⁹:

“Dit laat onverlet dat de minister, alvorens een besluit als hier aan de orde te nemen, gehouden is de aan de gaswinning verbonden risico’s te onderzoeken en de omvang van die risico’s bij zijn afweging te betrekken. Indien over die risico’s onzekerheden blijven bestaan die door onderzoek niet kunnen worden weggenomen, terwijl er een gefundeerd vermoeden bestaat dat de gaswinning ernstige of onomkeerbare gevolgen kan hebben, is de minister gehouden om de noodzaak van proportionele maatregelen ter beperking van deze risico’s in zijn afweging te betrekken. Het gaat er naar het oordeel van de Afdeling niet om dat in de besluitvorming geen onzekere risico’s mogen worden geaccepteerd. Wel gaat het om de vraag welke consequenties die risico’s hebben voor de te maken afweging, een en ander in relatie tot de belangen die voor en tegen gaswinning pleiten. Deze afweging moet door de minister aan zijn besluit ten grondslag worden gelegd, waarna het aan de Afdeling is om aan de hand van de voor alle bezwaren geldende eisen van een zorgvuldige voorbereiding, deugdelijke motivering en evenredige belangenafweging te beoordelen of de minister op juiste wijze de benodigde voorzorg heeft betracht.”

- 2.19 Toetsend aan dit ‘voorzorg’ beginsel, althans beginsel van behoorlijk bestuur moet worden geconcludeerd dat:

- gezien de vele onzekerheden;
- de ernstige, voortdurende en onomkeerbare gevolgen van gaswinning;
- het ontbreken van een risicobeleid

de minister in het instemmingsbesluit onvoldoende voorzorg heeft betracht. De minister had daarin hetzij een lager of een binnen de looptijd van het instemmingsbesluit dalend productieplafond moeten voorschrijven, hetzij gaswinning in het instemmingsbesluit moeten beperken tot een veel kortere periode.

Advisering

- 2.20 De minister heeft bij de voorbereiding op het bestreden besluit meerdere adviseurs betrokken. Het gaat hierbij om wettelijk adviseurs zoals de Mijnraad, de Technische commissie bodembeweging (Tcbb) en - vooruitlopend op een wijziging van de Mijnbouwwet -, ook het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM), althans de inspecteur-generaal der mijnen en de lokale en regionale overheden.
- 2.21 Over de wijze waarop de minister is omgegaan met deze adviezen, moet worden geconstateerd dat de minister zonder deugdelijke aanleiding of onderbouwing de adviezen van de verschillende door hem gevraagde adviseurs verschillend waardeert en betreft. Enerzijds overweegt de minister dat de uitgebreide adviezen van de decentrale overheden niet kunnen worden meegenomen in de toetsing op grond van de Mijnbouwwet en het Mijnbouwbesluit. Anderzijds steunt het bestreden besluit in zeer belangrijke mate op het advies van het SodM.
- 2.22 Dit verschil wekt bevreemding nu het SodM, noch de inspecteur-generaal der mijnen in de Mijnbouwwet worden aangemerkt als adviseur. Eerst na inwerkingtreding van het wetsvoorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet⁴⁰ kunnen de inspecteur-generaal der mijnen én de relevante decentrale overheden als wettelijk adviseur worden aangemerkt. Daarom valt niet in te zien waarom de minister zo verschillend omgaat met de adviezen van de decentrale overheden en het SodM.

³⁹ ECLI:NL:RVS:2015:3578, r.o. 18.3.

⁴⁰ TK 34348

Waterschap NOORDERZIJLVEST

- 2.23 Voorts moet worden geconstateerd dat de minister - in strijd met artikel 3:50 Awb - niet, althans ondeugdelijk, motiveert waarom hij afwijkt van diverse belangrijke adviezen.
- 2.24 Daarnaast moet worden vastgesteld dat voor zover adviezen zijn overgenomen de minister onvoldoende rekenschap heeft gegeven van de op grond van artikel 3:2 en 3:9 van de Awb op hem rustende vergewisplicht, temeer nu de adviezen op belangrijke punten van elkaar afwijken of zelfs tegenstrijdig zijn.
- 2.25 Onder meer de hierna volgende adviezen (in dit beroepschrift worden er bij de verschillende onderwerpen meer genoemd) zijn door de minister genegeerd, althans ten aanzien van deze adviezen heeft de minister de afwijking daarvan niet of ondeugdelijk gemotiveerd.
- 2.26 Ten aanzien van de duur van het instemmingsbesluit adviseert de Mijnraad enerzijds een termijn van vijf jaren. Als onderbouwing wordt gewezen op het risico dat bij een te korte looptijd juridische procedures door elkaar kunnen gaan lopen. Elders in hetzelfde advies wordt aangegeven dat de kennis omtrent de hoeveelheid en zwaarte van de bevingen voor de korte termijn (3 à 4 jaar) als statistisch aannemelijk kunnen worden beschouwd, maar dat voor de langere termijn de kennisbasis ontbreekt.
- 2.27 Niet goed te begrijpen is waarom de minister de termijn van vijf jaar, die slechts gebaseerd lijkt op formele en procedurele overwegingen, overneemt, terwijl de door de Mijnraad genoemde kortere termijn gebaseerd is op materiële overwegingen die nadrukkelijk samenhangen met de overwegingen van veiligheid en schadepreventie die de minister bij het bestreden besluit zou moeten betrekken.
- 2.28 Het SodM geeft in zijn advies een kritisch oordeel over het seismologisch model dat NAM in het winningsplan hanteert en dat gebaseerd is op compactie als proxy voor de seismiciteit. Er bestaan bij het SodM ernstige twijfels over de validiteit van het model en de uitkomsten daarvan. Tegelijkertijd onderbouwt het SodM het advies voor beperking van de winning tot 24 bcm en de looptijd van de instemming van vijf jaar met een interpolatie van de voorspellingen op basis van hetzelfde seismologisch model.
- 2.29 Gelet op deze innerlijke spanning in het advies van het SodM had het uit het oogpunt van zorgvuldige besluitvorming op de weg van de minister gelegen om het advies op consistentie en conclusie te beoordelen alvorens te gebruiken als belangrijke basis voor het bestreden besluit. Een zonder meer volgen van het advies van het SodM over het winningsniveau moet worden aangemerkt als onzorgvuldigheid in (de voorbereiding van) het besluit.
- 2.30 De Mijnraad is uiterst kritisch op de theorie die door het SodM wordt gehanteerd. Daar waar het SodM zijn advies voor een belangrijk deel baseert op de risicoverlagende werking van het vermijden van seizoensfluctuaties, daar stelt de Mijnraad dat deze werking op dit moment slechts een hypothese is en daarom geen basis kan vormen voor beleid.
- 2.31 In het bestreden besluit baseert de minister het winningsniveau nadrukkelijk op de verwachting van het SodM, gebaseerd op de enkele hypothese van de risicoverlagende werking van vlakke winning, dat deze vlakke winning zal leiden tot minder bevingen en tot een verdere beperking van de veiligheidsrisico's.
- 2.32 De minister gaat met deze onderbouwing voor het winningsniveau voorbij aan het advies van de Mijnraad. In de eerste plaats ontbeert het besluit een deugdelijke onderbouwing hiervan. Ten tweede voldoet de minister met deze handelwijze niet aan de vergewisplicht. Juist nu het advies van de Mijnraad aanleiding geeft om het advies van het SodM op dit punt kritisch te beoordelen én dit punt cruciaal is voor de uiteindelijke besluitvorming, mag van de minister worden verwacht dat hij zich er nadrukkelijk van vergewist dat het advies en het daartoe ingestelde onderzoek naar de feiten op zorgvuldige wijze tot stand gekomen zijn en dat de feiten de conclusies van het advies kunnen dragen. Het bestreden besluit geeft er geen blijk van dat de minister aan deze verplichting heeft voldaan.

Waterschap NOORDERZIJLVEST

Schijn van belangenverstrengeling

- 2.33 In uw uitspraak van 18 november 2015⁴¹ oordeelde uw Afdeling dat de ministeriële besluitvorming over instemmingsbesluiten niet in strijd is met artikel 2:4 lid 1 Awb, enkel vanwege het financiële belang van de Staat bij inkomsten uit aardgaswinning. Mede onder verwijzing naar het nadien gewezen vonnis van de Rechtbank Noord-Nederland van 5 oktober 2016⁴² over de risico-aansprakelijkheid van de staatsdeelneming EBN B.V., menen wij dat vooringenomenheid bij de minister, althans de schijn van belangenverstrengeling, niet langer kan worden ontkend. De minister vervult (te) veel verschillende rollen in het gaswinningsdossier:
- via de staatsdeelneming EBN B.V. bepaalt de minister binnen de Maatschap Groningen, samen met de NAM het beleid inzake de exploratie en exploitatie van gaswinning uit het Groningenveld. EBN B.V. is een zogeheten beleidsdeelneming, d.w.z. een staatsdeelneming die fungeert als instrument voor de uitvoering van overheidsbeleid⁴³. NAM doet niets en kan niets zonder instemming van EBN B.V. Het winningsplan is weliswaar formeel ingediend door de NAM, maar het product van gezamenlijke en gelijkwaardige⁴⁴ besluitvorming binnen de Maatschap Groningen. De staats(beleids)deelneming EBN B.V. is mede verantwoordelijk voor de inhoud van het door haar aandeelhouder (de minister) goed te keuren winningsplan. Niet goedkeuren van het winningsplan betekent in feite dat de minister oordeelt dat zijn eigen beleidsdeelneming, EBN B.V. zijn werk niet goed heeft gedaan.
 - Het College van Beheer van de Maatschap Groningen – waarin Shell, ExxonMobil en EBN B.V. én een vertegenwoordiger van de minister (als adviserend lid) zitting hebben, bepaalt het gaswinningsbeleid en de feitelijke uitvoering van de gaswinning.
 - De staatsdeelneming EBN B.V. is mede eigenaar van de mijnbouwwerken en mede gebruiker ervan.
 - De staatsdeelneming EBN B.V. participeert financieel in de mijnbouw en trekt daar veel profijt van.
 - De minister verleent alle op grond van de Mijnbouwwet voor gaswinning benodigde vergunningen.
 - De minister stemt in met het winningsplan van de NAM⁴⁵.
 - De minister is – via het onder hem ressorterende SodM – belast met toezicht en handhaving⁴⁶.
 - De minister is verantwoordelijk voor de uitvoering van de natuurbeschermingswetgeving rondom de winning van diepe delfstoffen⁴⁷.
 - De minister benoemt en ontslaat de nationaal coördinator Groningen (NCG). De NCG werkt onder verantwoordelijkheid van de minister⁴⁸.

⁴¹ r.o. 17.4 t/m 17.6.

⁴² ECLI:NL:RBNNE:2016:4402.

⁴³ Aardbevingsrisico's in Groningen, Onderzoeksraad voor de Veiligheid, februari 2015, blz. 72

⁴⁴ De aandeelverhoudingen zijn 60% NAM en 40% EBN B.V., maar beide maten hebben gelijke zeggenschap. Alle beslissingen, waaronder die omtrent de inhoud van het winningsplan, worden dus met instemming van staatsdeelneming EBN B.V. genomen.

⁴⁵ Hetgeen dus in feite en juridisch een winningsplan is van de NAM en EBN B.V., samenwerkend in de Maatschap Groningen

⁴⁶ Artikel 126 e.v. Mijnbouwwet.

⁴⁷ Artikel 2 sub k Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998.

- De minister is via de Staat (10%) en EBN B.V. (40%) 50% aandeelhouder in GasTerra en in die hoedanigheid betrokken bij de verkoop van aardgas en begunstigde bij de opbrengsten daarvan.

2.34 De minister is dus, nog afgezien van het feit dat hij, althans de Staat, substantieel deelt in de aardgasbaten, betrokken bij én het opstellen van het winningsplan én de goedkeuring daarvan én het toezicht op de naleving daarvan én de uitvoering van maatregelen aan de bovengrond (via de NCG) én de toepassing van natuurbeschermingswetgeving op de gaswinning. In al die hoedanigheden heeft de minister in verschillende rollen te maken met verschillende en vaak tegenstrijdige belangen. Daarom is sprake van (ten minste) de schijn van belangenverstrengeling. Dat dient tenminste te leiden tot een extra kritische – en zeker niet marginale - rechterlijke toetsing van het instemmingsbesluit.

3. Aantal aardbevingen blijft onder niveau 2015: onjuist uitgangspunt

3.1 Het instemmingsbesluit (meer in het bijzonder de vergunde capaciteit van 24 bcm) leunt sterk op het SodM-advies van mei 2016, waarin wordt verondersteld dat een niveau van 24 bcm aanvaardbaar is “omdat bij dat niveau volgens het huidige model van NAM de seismiciteit niet hoger zal zijn dan 2015 en bovendien een extra reductie te verwachten is, indien zonder fluctuaties gewonnen gaat worden”.⁴⁹ De minister geeft aan dat de conclusie dat de inzet van een Groningen volume van 24 bcm per jaar een productieplafond is dat goed onderbouwd kan worden: het is een productieniveau, waarbij naar verwachting het aantal aardbevingen de komende vijf jaar niet zal toenemen⁵⁰.

3.2 Dit uitgangspunt is niet juist en niet acceptabel.

- Er is geen enkele waarborg – integendeel: er zijn juist grote onzekerheden – dat bij een winningsniveau van 24 bcm de seismiciteit niet hoger zal zijn dan in 2015.
- Wij maken ernstig bezwaar tegen de veronderstelling dat het aantal aardbevingen in 2015 kennelijk aanvaardbaar is, en de regio daarmee de komende vijf jaren maar genoeg moet nemen.
- De veronderstelling dat 24 bcm is ‘vergund’ is niet juist. Het instemmingsbesluit kent een productie-maximum van 31,5 bcm. Indien aan de in voorschrift 2 van het instemmingsbesluit genoemde voorwaarden wordt voldaan, zal het productievolume dus veel meer bedragen dan 24 bcm, met als gevolg een (veel) hogere seismiciteit dan in 2015.

Onjuistheden en onzekerheden en grote bandbreedte in de gehanteerde modellen

3.3 De verwachting dat een productievolume van 24 bcm leidt tot seismiciteit die blijft onder het niveau van 2015 is gebaseerd op de resultaten zoals in het winningsplan zijn berekend met de seismologische modellen.

- Het SodM en haar adviseurs TNO, CBS en SAC twijfelen aan de validiteit van deze seismologische modellen van de NAM. Ook de Mijnsraad geeft in haar advies aan dat voorspellingen over frequentie en magnitude van individuele bevingen in de toekomst aanzienlijke onzekerheden kennen.
- Bij de verwachting neemt de minister het door de NAM gemiddelde berekende aantal aardbevingen als maatstaf (21) en gaat geheel voorbij aan de door de NAM aangegeven onzekerheid hierin.

⁴⁸ Instemmingsbesluit NCG d.d. 1 mei 2015, Stcrt. 6 mei 2015, nr. 12511.

⁴⁹ SodM mei 2016, blz. 13.

⁵⁰ Instemmingsbesluit blz. 23/24

Deze varieert tussen de 13 en 39 bevingen (i.e. bevingen groter dan magnitude 1,5) per jaar. De bovenzijde van de bandbreedte is veel hoger dan we tot nu toe als maximaal aantal aardbevingen hebben meegemaakt (29). Nemen we daarbij het feit dat door de (wettelijke) adviseurs ook nog eens getwijfeld wordt over deze modellen dan zou in ieder geval rekening moeten worden gehouden met een extra veiligheidsmarge i.e. grotere bandbreedte.

- Voorts is niet zozeer het aantal aardbevingen van belang is maar meer nog de vrijkomende seismiciteit (ondergrondse energie)⁵¹. Zo is in het jaar dat de Huizinge beving plaatsvond met een magnitude van 3,6 op de schaal van Richter, het aantal bevingen relatief laag geweest (20 versus 29 in het jaar daarvoor). De minister merkt in zijn besluit op dat de maatregelen die zijn genomen hebben gewerkt maar dat op basis van de nieuwste inzichten niet kan worden uitgesloten dat sterkere bevingen zich in de toekomst voor kunnen doen. De NAM geeft vervolgens duidelijk aan dat het gunstige effect van de genomen productiemaatregelen op de seismiciteit is uitgewerkt en de seismiciteit in de komende jaren weer zal toenemen⁵².
- 3.4 De verwachting van de minister is gebaseerd op minder valide modellen, gaat voorbij aan de minimale onzekerheid binnen deze modellen en gaat voorbij aan de zwaarte van de bevingen.
- 3.5 Het SodM merkt ten aanzien van de onzekerheden in de diverse ondergrondmodellen op dat deze groot zijn en niet volledig en consistent zijn meegenomen. De door de NAM ontdekte fout in de modellen heeft een groot effect gehad op de berekende dreiging (35%). De SAC geeft aan dat het niet kan worden uitgesloten dat de NAM nog meer fouten zal ontdekken⁵³. Daarnaast merkt SodM op dat zij twijfelt aan de validiteit van het seismologisch model. Dit wordt mede onderbouwd door de door het SodM geraadpleegde internationale experts, de SAC. Het nu door NAM gehanteerde seismologisch model is geheel empirisch van aard en daardoor alleen in staat de toekomstige activity rate te voorspellen onder aannamen die discutabel zijn wanneer de wijze van winning sterk wordt veranderd⁵⁴.
- 3.6 De Mijnraad geeft aan dat voorspellingen over frequentie en magnitude van individuele bevingen in de toekomst aanzienlijke onzekerheden kennen. De Mijnraad onderschrijft dat tragere winning de afgelopen twee jaar heeft geleid tot minder bevingen maar een robuuste voorspellende waarde voor de langere termijn is nog niet aangetoond. In andere woorden het is nog niet duidelijk of vertraagde winning van het resterende gasvolume leidt tot een lagere vrijkomende seismische energie of slechts tot een vertraging in het vrijkomen daarvan (het trager afspelen van een film)⁵⁵.

Minister gaat voorbij aan minimale onzekerheden uit de modellen.

- 3.7 Voor de bepaling van de aanname dat de bevingen de komende vijf jaar niet boven het niveau van het aantal bevingen van 2015 komt heeft SodM gebruik gemaakt van de figuren 7.7 van het winningsplan⁵⁶ en supplement bij het winningsplan⁵⁷. Hieronder is figuur 7.7 voor een productie van 27 bcm weergegeven. De zwarte lijn geeft het aantal bevingen met een magnitude groter dan 1,5, dat reeds is opgetreden terwijl het grijze gebied de onzekerheid hierin weergeeft (de bandbreedte) en de lichtgrijze lijn het gemiddelde aantal.

⁵¹ In het instemmingsbesluit wordt op blz. 22 onder 5.2.2. eerst gesteld dat het aantal aardbevingen niet zal stijgen tot boven het niveau 2015. In 5.2.3 wordt daar vervolgens de onjuiste conclusie uit getrokken dat daarom ook de seismiciteit niet zal stijgen boven het niveau 2015.

⁵² Supplement winningsplan, blz. 14.

⁵³ SodM mei 2016, blz. 39 en 40.

⁵⁴ SodM mei 2016, blz. 69.

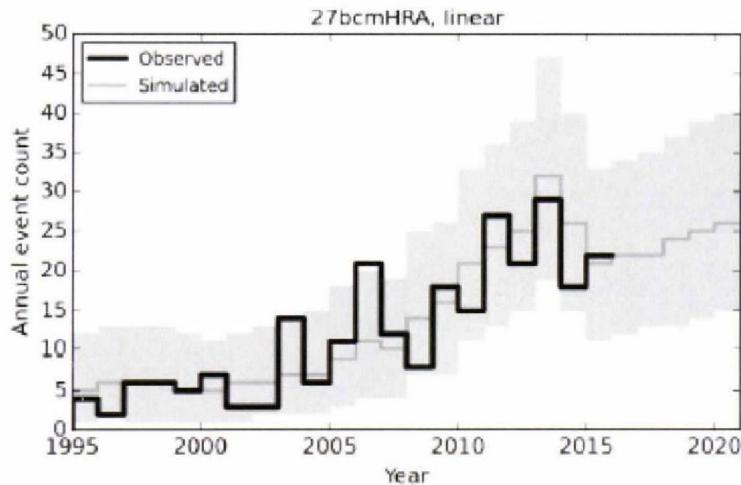
⁵⁵ Mijnraad d.d. 10 juni 2016, blz. 3.

⁵⁶ NAM TA, hfst 7 pag 12.

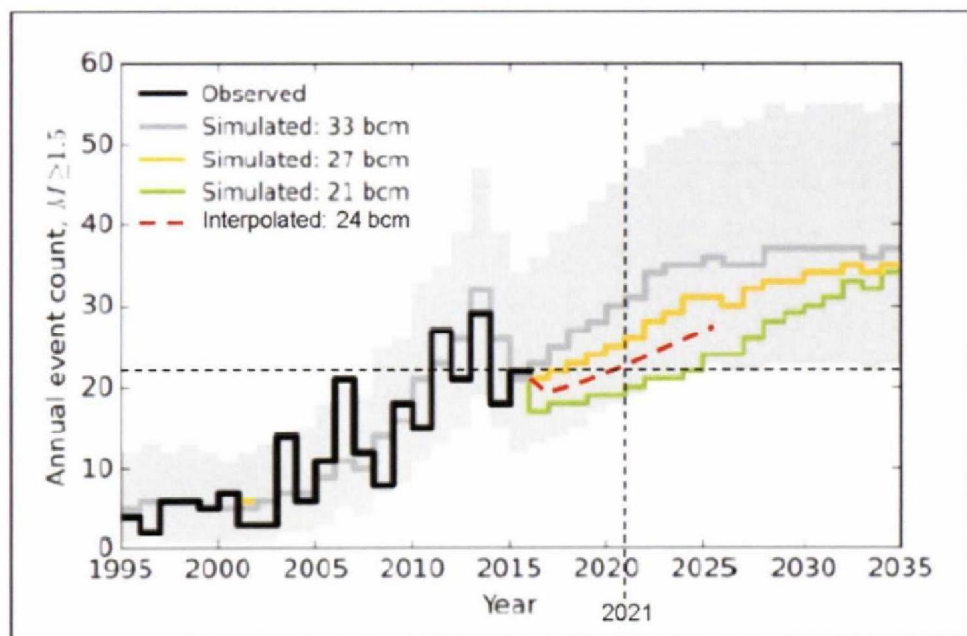
⁵⁷ figuur 3.1, pag 13.

Waterschap NOORDERZIJLVEST

Duidelijk is te zien dat tot nu toe het jaarlijks aantal bevingen redelijk binnen het lichtgrijze gebied blijft maar zich absoluut niet aan het berekende gemiddelde houdt.



- 3.8 Op basis van de grafieken van 27 bcm en 21 bcm heeft SodM vervolgens een interpolatie uitgevoerd voor een gelijkblijvend aantal bevingen (SodM pag 56 zie rode lijn). Zij komen daarbij uit op een winningshoeveelheid van 24bcm.



Voorspelling van de ontwikkeling van het jaarlijks aantal bevingen volgens het seismologisch model van NAM (ref.10). De interpolatie voor 24 miljard Nm³ is van SodM. Deze interpolatie laat zien dat tot 2021 het te verwachten aantal bevingen ($M \geq 1,5$) lager is dan het waargenomen aantal in 2015.

- 3.9 Echter zij geven daarbij niet de bandbreedte aan. Daarmee gaan zij voorbij aan de minimale onzekerheden die in acht moeten worden genomen. Interpoleren we dat zelf dan blijkt dat bij een productie van 24 bcm er in ieder geval rekening moet worden gehouden met een maximaal aantal bevingen van 38 en een minimaal aantal van 14 bevingen. Het tot nu toe opgetreden maximaal aantal is 29. Dit betekent dat ook voor het door SodM geadviseerde niveau een reële kans bestaat dat de jaarlijkse hoeveelheid bevingen ruimschoots boven het niveau van 2015 (22 bevingen) kan optreden.

- 3.10 Buiten het NAM model om zijn ook nog diverse statistische analyses uitgevoerd naar de ontwikkelingen in het aantal bevingen en de seismiciteit. Uit de statistische trendanalyse van dr. Vlek, die zich baseert op meerjarige trends, blijkt dat ook gemiddeld hogere aantallen aardbevingen tot 2020 op kunnen treden. Hij komt uit op gemiddelden over vijf jaar van circa 150 bevingen (30 bevingen/jaar)⁵⁸

Ontwikkelingen seismiciteit

- 3.11 Of de maatregelen gewerkt hebben wordt niet door de adviseurs van het SodM onderschreven. Zowel CBS als TNO maken hierin onderscheid tussen het centrale deel en de rest van het Groningenveld. Beiden geven aan dat een duidelijk positief effect merkbaar is in het centrale gedeelte maar dat voor de rest van het veld dit effect niet kan worden aangetoond en men nog steeds uitgaat van een (exponentieel) toename in de rest van het veld⁵⁹. Statistisch kan het CBS het causaal verband tussen productievariatie en frequentie van bevingen niet bewijzen (CBS pag 3). TNO geeft in haar rapport duidelijk aan dat het positieve effect in het centrale deel tijdelijk is (TNO pag 40). Dit onderschrijft ook de conclusie van de Mijnraad die aangeeft dat voorspellingen over frequentie en magnitude in de toekomst aanzienlijke onzekerheden kent⁶⁰.

Conclusie

- 3.12 Uit bovenstaande blijkt dat het voorspellen van de seismiciteit nog omgeven is door veel en grote onzekerheden. Alle experts zijn het hier over eens. Ondanks dat stelt de minister dat het aantal aardbevingen gelijk blijft aan het niveau van 2015. Op zijn minst dient hij hier een bandbreedte aan te verbinden en de effecten binnen die bandbreedte in zijn overweging mee te nemen.
- 3.13 Het is bovendien inconsistent – en getuigt van een ondeugdelijke motivering – dat minister en SodM hun conclusie (24 miljard bcm waarborgt maximaal niveau 2015) baseren op onderzoeken en modellen die zichzelf aantoonbaar onjuist en onvolledig vinden (zie nr. 3.3 e.v.).

Seismiciteit accepteren op niveau 2015 is niet aanvaardbaar voor de regio

- 3.14 In 2015 hebben zich 47 aardbevingen voorgedaan met een kracht van 1.0 of hoger. Dat leidde in 2015 tot 28.680 schademeldingen, dat wil zeggen gemiddeld 78 schademeldingen per dag. Wij vinden het onbegrijpelijk en onaanvaardbaar dat de minister met zijn keuze voor een productieplafond van 24 bcm kennelijk accepteert dat de komende vijf jaren dagelijks ca 80 adressen⁶¹ (en dus honderden personen) in hun dagelijks leven met de gevolgen van aardbevingen worden geconfronteerd.
- 3.15 Mede vanwege de bewezen relatie tussen schade en volksgezondheid is ons ambitieniveau – en dat zou het ook van de minister moeten zijn – om het aantal schades zo snel en zoveel mogelijk te verminderen. Dat is ook het advies van de Rijksuniversiteit Groningen (RuG) in haar onderzoek naar de relatie tussen aardbevingen en gezondheid⁶², waarin als primaire aanbeveling is opgenomen:
“voorkom schade – dit ten behoeve van veiligheidsbeleving en gezondheid.”

⁵⁸ Toekomstperspectief gaswinning met aardbevingen in Groningen: ontwikkeling van de seismische dreiging en een veiliger gaswinstrategie, Charles Vlek, Rijksuniversiteit Groningen, september 2016, pag 14.

⁵⁹ Trend changes in tremor rates in Groningen, CBS, update may 2016.

CBS pag 20/ Response of induced seismicity to production changes in the Groningen field, TNO, 10 november 2015 pag 40/ Groningen field 2013 to present, TNO, 14 april 2016, pag 23

⁶⁰ Mijnraad 10 juni 2016, blz. 3

⁶¹ Met een in Nederland gemiddelde woningbezetting van 2,3 gaat het elke dag om ca 185 personen

⁶² Rijksuniversiteit Groningen, Veiligheidsbeleving, gezondheid en toekomstperspectief van Groningers, wetenschappelijk rapport 1, blz. 46.

3.16 En op blz. 47 van het gezondheidsonderzoek van de RuG:

*“Gezien het feit dat schade een direct en sterk effect op veiligheidsbeleving heeft, constateren wij dat een reparatie achteraf en verzachtende maatregelen het geschonden gevoel van veiligheid wellicht niet afdoende kunnen herstellen. De meest directe maatregel die effectief zou zijn, is **schade te voorkomen**. Dat houdt in dat een verbetering van de ervaren veiligheid optreedt als het aantal schadegevallen in de toekomst afneemt.”*

4. Vlakke winning

- 4.1 Onduidelijk voor ons is of de minister bewust de onzekerheden bij de aanname van gelijkblijvende aardbevingen negeert en daarmee preludeert op het effect van het vermijden van fluctuaties. Hij noemt dit effect wel en geeft aan dat met een vlakke productie mogelijk de veiligheidsrisico's verder worden beperkt (pag. 25 besluit). Of fluctuaties een lager aantal bevingen oplevert is op dit moment echter nog een hypothese die nog niet bewezen is. Hierover zijn de (wettelijke adviseurs) van de minister het eens (pag 55 SodM, pag 3 Mijnraad). De Mijnraad verbindt er de duidelijke conclusie aan dat dit dus niet de basis mag vormen voor beleid i.e. de besluitvorming. In de nota van antwoord lijkt de minister het effect van fluctuaties wel degelijk te hebben meegenomen in zijn besluitvorming (zie bijvoorbeeld antwoord 04a-07, 04a-09, 04a-10, 04a-13, 04a-19).
- 4.2 In zijn besluit geeft de minister aan dat de keus voor de inzet van een laag Groningen volume, passend bij een warm jaar, gepaard gaat met de situatie dat er vaker meer gas gewonnen zal moeten worden dan in een warm jaar en dat er daardoor een grote variatie (en daarmee gepaard gaande fluctuaties) zal optreden in de uiteindelijke benodigde volumes uit Groningen. Geconcludeerd kan dus worden dat de minister wel degelijk bij de hoogte van de productie rekening heeft gehouden met het zoveel mogelijk vermijden van fluctuaties.
- 4.3 De minister heeft in zijn voorschriften opgenomen dat deze fluctuaties zoveel mogelijk moeten worden voorkomen. Dit onderdeel raakt volgens de minister soms aan het belang van de leveringszekerheid. In dat geval weegt het belang van de leveringszekerheid zwaarder. Het borgen van de leveringszekerheid beperkt zodoende de mate waarin fluctuaties kunnen worden voorkomen.

5. Versterking

Hoeveel te versterken woningen?

- 5.1 NAM stelt in haar winningsplan dat op statistische wijze is berekend dat circa 100 woningen in het aardbevingsgebied niet voldoen aan de norm van $IR = 10^{-5}$ en dus versterkt moeten worden. De minister refereert hieraan in zijn instemmingsbesluit, maar geeft tegelijk aan dat werkelijke aantallen pas duidelijk worden wanneer voldoende woningen onderzocht zijn:

“...de eerste resultaten van de inspecties en doorrekening van gebouwen zijn voorzien aan het einde van 2016. Dan komt er een eerste beeld van de benodigde versterkingsmaatregelen en kan worden beoordeeld of de statistische risicoanalyse van NAM⁶³ aansluit bij de feiten zoals die zijn gevonden⁶⁴.”

- 5.2 Het versterkingsprogramma van de NCG is begin 2016 gestart en rondom de zomer van 2016 zijn de eerste woningen geïnspecteerd en geëngineerd. De eerste uitkomsten hiervan komen nu binnen.

⁶³ NAM heeft in haar winningsplan Groningengasveld 2016 statistisch berekend dat circa 100 gebouwen niet voldoen aan de norm bij een winning van 27 bcm per jaar (artikel 6.3)

⁶⁴ Citaat uit instemmingsbesluit winningsplan Groningenveld d.d. 30 september 2016 paragraaf 5.2.1.1

Dat bevestigt niet direct het beeld dat er slechts 100 gebouwen zijn in de regio die niet voldoen aan het veiligheidsniveau. De NCG is hier in zijn uitspraken somber over:

“...De eerste beoordelingen (na inspecteren, sonderen, modelleren en berekenen) van gebouwen komen nu beschikbaar. Doordat gerekend is met de meest geavanceerde rekenwijze die de NPR kent, geven de eerste (voorlopige) berekeningen een behoorlijke duiding. De opgave is naar nu lijkt omvangrijk⁶⁵.”

- 5.3 Eind 2016 hopen wij meer inzicht te hebben in de maatregelen die voortkomen uit de eerste versterkingsronde.

Veiligheidsnorm

- 5.4 Conform het besluit van het kabinet⁶⁶ mag er geen onderscheid zijn in de veiligheid in Groningen ten opzichte van andere delen van het land. Daarvoor is op basis van het advies van de commissie Meijdam de norm $IR = 10^{-5}$ vastgesteld. Het kabinet heeft besloten dat binnen 5 jaar na 1-1-2016 (dus uiterlijk 31-12-2020) alle gebouwen in de aardbevingsregio op het juiste veiligheidsniveau zijn. De minister haalt dit in het instemmingsbesluit nogmaals aan door te stellen dat:

“... uit de stelling van NAM dat de “veiligheid voor bewoners voldoende is gewaarborgd”, kan worden afgeleid dat NAM ervan uitgaat dat de versterkingsopdracht binnen een termijn van 5 jaar wordt voltooid. Dat is immers de termijn waarbinnen, volgens het kabinet, alle woningen in de regio moeten voldoen aan de veiligheidsnorm.”⁶⁷

- 5.5 De minister (middels het instemmingsbesluit) en NAM (op blz. 76 van het winningsplan) gaan er van uit dat de overgangstermijn van vijf jaar (om te voldoen aan de $IR = 10^{-5}$ norm) “aanvangt bij de adoptie van de norm per eind 2015”. Aan het instemmingsbesluit ligt dus de gedachte ten grondslag dat eind 2020 alle woningen in het gebied op die veiligheidsnorm zijn gebracht.

Toetsen aan de veiligheidsnorm

- 5.6 Om te bepalen of een gebouw wel of niet voldoet aan de veiligheidsnorm van $IR = 10^{-5}$ is de NPR 9998⁶⁸ opgesteld. De NPR is bedoeld om te worden toegepast op alle bouwconstructies van te bouwen en bestaande gebouwen, ongeacht de daarbij horende gevolklassen. Het document is in beweging. Het toepassingsgebied van deze NPR is beperkt tot Noord-Nederland voor zover daar geïnduceerde aardbevingen als gevolg van gaswinning in het Groninger gasveld optreden.
- 5.7 In de huidige NPR (versie december 2015) is opgenomen dat indien de referentiepiekgrondversnelling (PGA) kleiner is dan 0,04g er geen beoordeling op aardbevingsbelastingen hoeft plaats te vinden⁶⁹. Bij een PGA groter dan 0,04g kan dus niet worden gegarandeerd dat de gebouwen die daarbinnen staan bestendig zijn tegen de maximaal mogelijk optredende bevingen.

Citaat uit Meerjarenprogramma Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen 2017-2021, concept (versie 2 november 2016), gepubliceerd op 2 november 2016 (artikel 3.3)

⁶⁶ Kabinetbesluit van 3 november 2015: Het kabinet heeft besloten de berekeningsmethodiek van de Commissie Meijdam over te nemen, waarbij de veiligheidsnorm voor geïnduceerde aardbevingen is vastgesteld op een individueel risico van 10^{-5} per jaar voor nieuwbouw en bestaande bebouwing met een afkeurnorm van 10^{-4} per jaar. In aanvulling daarop heeft het kabinet conform het advies van de Commissie Meijdam besloten om de termijn hiervoor vast te leggen op vijf jaar. Deze termijn is conform de looptijd van het MJP van 1 januari 2016 tot 31 december 2020.

⁶⁷ instemmingsbesluit paragraaf 5.1.

⁶⁸ Nederlandse Praktijkrichtlijn 9998 voor het ontwerpen en beoordelen van aardbevingsbestendigheid van te bouwen, te renoveren en bestaande gebouwen.

⁶⁹ NPR 9998: 2015 paragraaf 1.1.1.

Waterschap NOORDERZIJVEST

Op de kaart uit de NPR⁷⁰ blijkt dat de 0,04g contour een groot deel van de provincie Groningen, een klein deel van de provincie Drenthe en zelfs een klein deel van Noord Duitsland beslaat. Totaal gaat dit (in Nederland) om ca 303.000 gebouwen, waarvan 245.000 woningen⁷¹.

- 5.8 NAM gaat er in de Nieuwbouwregeling van uit dat gebouwen vanaf 0,1g PGA niet voldoen aan de veiligheidsnorm van $IR = 10^{-5}$ op basis van de NPR 9998. Vanaf 0,1g PGA worden meerkosten gerekend voor het aardbevingsbestendig maken van nieuw te bouwen gebouwen⁷². Binnen deze contour van 0,1g PGA liggen 126.000 gebouwen, waarvan 89.000 woningen⁷³.

- 5.9 *Kaart: PGA contouren op basis van KNMI kaart december 2015*



Inspectie en engineering

- 5.10 De minister schrijft in het instemmingsbesluit dat hij uit de voortgang van de mitigerende maatregelen (versterking woningen, infrastructuur en industrie) afleidt dat "... de maatregelen die op basis van het huidige winningsplan en instemmingsbesluit zijn genomen, hebben gewerkt."⁷⁴

⁷⁰ NPR 9998: 2015 pagina 30.

⁷¹ Berekend op basis van de BAG registratie

⁷² Bron: <http://www.nam.nl/nam-en-de-samenleving/groningen-gasveld-specifieke-regelingen/nieuwbouwregeling.html>

⁷³ Berekend op basis van de BAG registratie

⁷⁴ Citaat uit instemmingsbesluit winningsplan Groningenveld d.d. 30 september 2016 paragraaf 5.2.1.4

Wij delen dit optimisme niet. En ook de minister stelt elders in het instemmingsbesluit dat er

“... nog teveel onzekerheden zijn om ervan uit te kunnen gaan dat de benodigde versterkingsmaatregelen binnen de looptijd van dit instemmingsbesluit⁷⁵ in die mate zullen zijn uitgevoerd dat aan het veiligheidsbelang volledig tegemoet is gekomen.”⁷⁶

Er zit dus een tegenstrijdigheid in de stelling van de minister dat de versterkingsopgave volgens plan verloopt. In de nota van antwoord op de zienswijzen op het ontwerp instemmingsbesluit bagatelliseert de minister de opgave. Hij stelt dat de versterking enerzijds vertraagd is, maar aan de andere kant dat de versterkingsopgave geringer zal zijn dan aanvankelijk werd aangenomen. Op basis daarvan heeft hij het productieplafond van 24 bcm besloten⁷⁷.

5.11 De NCG levert ons de feiten:

De werkwijze is van binnen naar buiten. Daartoe worden op dit moment alleen gebouwen onderzocht binnen de 0,2 contour⁷⁸. Dit gaat om 22.000⁷⁹ te beoordelen grondgebonden woningen (dus exclusief hoogbouw, openbare gebouwen, scholen, ziekenhuizen, bedrijfsgebouwen, fabrieken etc.). In totaal gaat het binnen de 0,2 contour om ca 40.000 gebouwen⁸⁰. Uit dit onderzoek moet blijken of versterking nodig is en met welke maatregelen dit moet gebeuren.

Volgens NCG zijn sinds de start van het versterkingsprogramma op basis van het MJP 2015-2020 592 woningen geïnspecteerd (383 met uitgebreide inspectie en 209 met validatie inspectie)⁸¹. Inmiddels zijn er 190 woningen versterkt conform de NPR en 316 woningen op andere wijze.

5.12 De NCG constateert nu dat als op de huidige werkwijze verder wordt gewerkt, de tijdshorizon van vijf jaar niet wordt gehaald⁸². Dit gegeven vormt de kern van het Meerjarenprogramma Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen 2017 – 2021 dat 6 december 2016 definitief wordt gepubliceerd.

5.13 Momenteel wordt een versnellingsaanpak voorbereid door NCG en ter besluitvorming voorgelegd aan de diverse partijen⁸³. Hiermee verwacht de NCG op 31 december 2020 over deze 22.000 woningen een oordeel te hebben. In dit meest gunstige geval zijn deze 22.000 woningen in 2020 dus wel beoordeeld, maar nog niet versterkt. Ook is er dan nog niets bekend over woningen buiten de 0,2 contour en over andere gebouwen dan woningen binnen de 0,2 contour.

⁷⁵ Bovendien stelt hij hier een nieuwe termijn, namelijk de looptijd van het instemmingsbesluit (2016 – 2021), terwijl de termijn voor versterking op basis van de bevindingen van de OVV en de besluiten van het kabinet daaropvolgend uitgaan van de looptijd van het eerste MJP van de NCG (2015 – 2020).

⁷⁶ Citaat uit instemmingsbesluit winningsplan Groningenveld d.d. 30 september 2016 paragraaf 5.2.1.4

⁷⁷ Nota van antwoord zienswijzen op ontwerp-instemmingsbesluit met het winningsplan Groningenveld 2016, antwoord 03a-37, p. 24

⁷⁸ KNMI kaart oktober 2015

⁷⁹ Meerjarenprogramma Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen 2017-2021, concept (versie 2 november 2016), gepubliceerd op 2 november 2016 (p 15)

⁸⁰ Berekend op basis van de BAG registratie

⁸¹ Bron: Kwartaal Rapportage juli – september 2016 NCG, p. 13

⁸² Meerjarenprogramma Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen 2017-2021, concept (versie 2 november 2016), gepubliceerd op 2 november 2016 (artikel 3.3)

⁸³ Aan de versnellingsopgave zitten wat kanttekeningen. Zo wordt er voor methoden gekozen die (nog) niet voldoen aan de NPR 9998:15. Ook gaan we hierbij uit van toenemende kennis over gebouwen. Op het moment dat blijkt dat de gebouwen in de praktijk meer afwijken van elkaar dan verwacht, zal dit effect hebben op de doorlooptijden. Ook zijn de moeilijkste gebouwen (vrijstaande woningen, monumenten) nog nauwelijks onderzocht.

Waterschap NOORDERZIJLVEST

- 5.14 Meer woningen onderzoeken in de gestelde termijn is volgens de NCG niet haalbaar. Dat betekent dat de woningen die buiten de 0,2 contour liggen, maar wel binnen de invloedssfeer van de geïnduceerde bevingen, op zijn vroegst over vijf jaar kunnen worden onderzocht. Daarmee toont de NCG aan dat aan een belangrijke premisse onder het instemmingsbesluit niet kan worden voldaan:

“De verwachting is dat we niet binnen vijf jaar buiten de 0,2 pga-contour op grote schaal inspecties en beoordelingen gaan uitvoeren. De huidige inzichten bieden onvoldoende houvast om in dit MJP een uitspraak te doen welk tijdspad wel reëel is”⁸⁴

Conclusie

- 5.15 Binnen de gestelde termijn van vijf jaar zijn niet alle woningen in het aardbevingsgebied op de veiligheidsnorm gebracht (versterkt).
- 5.16 Aan het eind van de termijn (31 december 2020) is een deel van de woningen in het risicogebied onderzocht en van een oordeel voorzien. Dit gaat uit van een aantal versnellingsmaatregelen die zichzelf nog moeten bewijzen.
- 5.17 Dan zijn de eventuele maatregelen om de woningen daadwerkelijk op het juiste niveau te krijgen nog niet allemaal uitgevoerd.
- 5.18 Ook is er nog geen beeld van de woningen buiten de 0,2 contour en evenmin van andere gebouwen dan woningen.
- 5.19 Hoofdconclusie: Een belangrijke pijler onder het besluit - namelijk binnen vijf jaren voldoen alle woningen in het gebied aan de $IR = 10^{-5}$ norm – valt weg, althans is gebaseerd op drijfzand. Het instemmingsbesluit is daarom ondeugdelijk gemotiveerd. De minister had een lager of dalend productieplafond moeten voorschrijven, of zijn instemming met gaswinning op dit niveau moeten beperken tot een kortere periode.

6. Veiligheid industrie

- 6.1 De minister geeft aan dat er verschillende activiteiten plaatsvinden, al dan niet onder regie van de NCG, om voor risicovolle bedrijven (BRZO en Rie-4 bedrijven) een methodiek en norm- en toetsingskader te bieden waaraan bedrijven in de voorgeschreven veiligheidsrapporten het risico van aardbevingen kunnen adresseren. BRZO bedrijven zijn met ingang van 1 juni 2016 verplicht om aardbevingen en overstromingsrisico's onderdeel te laten zijn van hun veiligheidsrapporten conform de Regeling Risico's Zware Ongevallen ter uitwerking van de regelgeving BRZO. Helaas constateren wij – en vooral ook de Veiligheidsregio – dat het onmogelijk is deze rapporten op dit moment van de betrokken bedrijven te ontvangen met een volledige risicoanalyse op aardbevingen. Het ontbreekt nog steeds aan een hanteerbare methodiek om de risico's te berekenen en er bestaat nog geen normenkader waardoor het omgevingsrisico niet bepaald kan worden. Kortom er is nog onvoldoende zicht op de gevolgen van aardbevingen op deze bedrijven en hun risicovolle installaties. De veiligheid rondom risicovolle bedrijven is daarmee in het geding. Dit terwijl de Minister aan de Tweede Kamer meermalen heeft aangegeven dat het veiligheidsniveau van de bedrijven die werken met gevaarlijke stoffen niet mag worden aangetast door aardbevingen.⁸⁵

⁸⁴ Citaat uit Meerjarenprogramma Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen 2017-2021, concept (versie 2 november 2016), gepubliceerd op 2 november 2016 (p 12)

⁸⁵ Brief TK 31 mei 2016 kenmerk DGBI-DR 16063563

Waterschap NOORDERZIJLVEST

Zo geldt voor de omgevingsveiligheid van bedrijven met het risico op het vrijkomen van gevaarlijke stoffen een basisbeschermingsniveau van tenminste 10⁻⁶ voor zowel de risico's van de bedrijven (brand, explosie, gifwolk) als voor de ruimtelijke planning (kwetsbare bestemmingen rond die bedrijven). Het bestaande veiligheidsniveau mag niet worden aangetast door aardbevingen

- 6.2 De minister verwoordt in het instemmingsbesluit dat onderzoeken bij 28 BRZO bedrijven plaatsvinden evenals bij 17 andere bedrijven die met gevaarlijke stoffen werken. Vooralnog constateren wij dat sprake is van onderzoeken bij een beperkt aantal bedrijven in het kader van een nulmeting verricht door de Omgevingsdienst in samenwerking met Veiligheidsregio Groningen in 2015 en vooralnog een klein aantal pilots in 2016 onder regie van de NCG (stuurgroep en werkgroep Industrie) Tot op heden is derhalve voor een deel van de industriële installaties en risicovolle inrichtingen slechts de constatering mogelijk, dat nog geen defecten zijn waargenomen naar aanleiding van eerdere aardbevingen. Ondanks dat intensief wordt gewerkt aan de ontwikkeling van een bruikbare methodiek om aardbevingrisico's bij deze bedrijven in beeld te brengen is van een hanteerbare methodiek nog geen sprake en gaat dit complexe proces gepaard met nog veel onzekerheden. Daarmee vormen de risicovolle bedrijven ondanks alle inspanningen en hun bestaande robuustheid nog steeds een potentieel risico voor de veiligheid van inwoners en milieu. Dit terwijl de minister stelt dat het bestaande veiligheidsniveau niet mag worden aangetast door aardbevingen⁸⁶.

Ook op andere terreinen, zoals externe veiligheid, is het uitgangspunt dat het bestaande veiligheidsniveau niet mag worden aangetast door de aardbevingen

- 6.3 In 2016 is besloten om ook de overige risicovolle installaties (ca 300) in de regio te onderzoeken op de weerbaarheid voor aardbevingen. Dit onderzoek zal naar verwachting van de NCG op zijn vroegst eind 2017 zijn afgerond⁸⁷. In dit kader ontbreekt het nog steeds aan een geaccepteerde normstelling waar de installaties aan moeten voldoen. De gehanteerde risiconorm zoals voorgeschreven voor BRZO-inrichtingen kan niet automatisch voor een nieuw risico zoals aardbevingen worden gebruikt.
- 6.4 De commissie Meijdam, door de minister ingesteld in 2015 om advies uit te brengen hoe om te gaan met aardbevingrisico's heeft zich in haar eindadvies (december 2015) ook nadrukkelijk uitgesproken over de bijzondere risico's voor genoemde bedrijven en installaties;

“In algemene zin is de commissie van oordeel dat voor de bijzondere risico's voor de chemische industrie (BRZO-bedrijven waar een IR van 10⁻⁶ wordt gehanteerd) en voor vitale infrastructuur (zoals primaire zeekeringen) aardgasbevingen in redelijkheid geen extra risico mogen betekenen. Voor dijken en chemische industrie zijn in Nederland zogeheten probabilistische toetsingskaders ontwikkeld, die rekening houden met verschillende waarschijnlijkheden. Voor waterkeringen is er het Wettelijk Toetsinstrumentarium 2017 (WTI2017) en voor de industrie de Kwantitatieve Risicoanalyse (QRA). Deze toetsingskaders zijn niet ontworpen om met aardbevingrisico om te gaan. Diverse adviesbureaus proberen nu om het aardbevingrisico wel in de bestaande toetsingskaders te integreren. In de ontwikkeling van beide toetsingskaders hanteert men het principe dat aardgasbevingen geen extra risico mogen betekenen (in die berekeningen vertaald als minder dan 10% extra risico). Het gevolg is dat de seismische dreiging moet worden ingeschat bij extreme terugkeertijden. In het geval van dijken zou dit betekenen dat een dijk bestand moet zijn tegen een maatgevende aardbeving die eens in de 17.500 jaar optreedt. De commissie adviseert de minister van Economische Zaken om hierover op korte termijn nader in overleg te treden met de NCG en de betrokken waterschappen.

⁸⁶ Brief TK 31 mei 2016 kenmerk DGBI-DR 16063563

⁸⁷ Meerjarenprogramma Aardbevingbestendig en Kansrijk Groningen 2017 – 2021, concept-versie 2 november 2016, blz. 72, onder 3.8.3, derde bulletpoint

De inschatting van kansen en sterktes op deze termijn, zo ver in de 'staart' van de voor de inschatting van de aardbevingssterkte gehanteerde modellen, vereist een extreme extrapolatie van de huidige kennis die helaas leidt tot voornamelijk theoretische exercities.

De commissie stelt daarom voor dat de chemische bedrijven en primaire zeeeringen in het aardbevingsgebied redelijkerwijs bestand moeten zijn tegen een ergst denkbare aardbeving op die locatie. Daarbij adviseert de commissie de methodologie van het KNMI en de daarbij behorende PGA-kaart als basis te hanteren.⁸⁸

7. Veiligheid infrastructuur

7.1 De impact van de geïnduceerde aardbevingen op het functioneren van kritische infrastructuur is nog steeds niet bekend: er is nog sprake van diverse leemtes in kennis en onderzoek. Deltares heeft in haar meest recente publicatie uit 2014 aangegeven dat ernstige schade en de kans op uitval van infrastructuur bij aardbevingen niet kan worden uitgesloten. Ons inziens kan daardoor niet met een zekerheid grenzende waarschijnlijkheid worden vastgesteld of bij het voorgestelde productieniveau van 24 bcm schade en uitval van deze voorzieningen achterwege zullen blijven, althans de kans daarop tot een minimum beperkt is.

7.2 Deze onzekerheid vindt zijn oorsprong in meerdere oorzaken:

- het in de Deltares-studie uit 2014 aangekondigde aanvullende locatiespecifieke inventarisatie-onderzoek naar de huidige toestand en status van gemalen, bruggen, kunstwerken en andere beheersobjecten is nog niet voltooid
- een definitief kader voor de kwalitatieve risico-inventarisatie en de uitgangspunten voor aardbevingsbestendige bouw en versterking van infrastructuur in het gebied is nog niet beschikbaar. Eén en ander moet onder regie van de NCG nog gestalte krijgen binnen het Overlegplatform Infrastructuur. In 2016 is een plan van aanpak gerealiseerd, maar begin van uitvoering is op zijn vroegst in 2017 aan de orde.

7.3 Wij stellen ons op het standpunt dat zonder een actueel en volledig beeld van de risico's voor industrie en infrastructuur en zonder een duidelijk referentiekader voor de uitgangspunten van aardbevingsbestendige versterking van infrastructuur, er geen sprake kan zijn van een rechtmatig en zorgvuldig voorbereid instemmingsbesluit. Wij achten het huidige instemmingsbesluit en zeker de daaraan verbonden duur van vijf jaar dan ook niet aanvaardbaar, omdat het verkrijgen van inzicht in de daadwerkelijke effecten en opgaven afhankelijk wordt gesteld van nader onderzoek waarvan de resultaten pas eind 2017 beschikbaar komen⁸⁹.

8. Leveringszekerheid

Door minister genoemde cijfers wijzigen vaak en snel

8.1 Op basis van het rapport van GTS over leveringszekerheid besluit de minister tot een productieplafond van 24 bcm. In 50% van de afgelopen 30 jaar zou deze hoeveelheid voldoende zijn geweest om de leveringszekerheid te garanderen. Dit betekent dat er, vanuit dit perspectief, gedurende vele jaren meer gas is geproduceerd dan noodzakelijk. Nog in 2015 gaf de minister aan dat 33 bcm minimaal gewonnen moest worden om de leveringszekerheid te garanderen.

⁸⁸ Eindadvies Handelingsperspectief voor Groningen, Adviescommissie 'Omgaan met risico's van geïnduceerde aardbevingen', pagina 22.

⁸⁹ Bijvoorbeeld onderzoek naar en oplossingen voor de verwekingsproblematiek, al door Deltares in 2014 gesignaleerd maar volgens het MJP Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen 2017 – 2021, blz. 72, pas aan de orde in 2017

Waterschap NOORDERZIJLVEST

Het betreft een tombola van cijfers. Wij zouden moeten kunnen vertrouwen op wat de minister aangeeft, omdat onderliggende gegevens over leveringszekerheid niet beschikbaar zijn. Wij kunnen hier echter niet op vertrouwen omdat cijfers erg snel veranderen.

GTS onvoldoende onafhankelijk om objectieve uitspraken te doen

- 8.2 Bovendien betwijfelen wij of GTS voldoende afstand heeft tot het 'gasgebouw' om onafhankelijk en objectief uitspraken te doen over de leveringszekerheid. GTS (Gasunie Transport Services B.V.) is een 100 % dochter van N.V. Nederlandse Gasunie. N.V. Alle aandelen van N.V. Nederlandse Gasunie zijn in bezit van de Staat. Ook GTS is dus, via N.V. Nederlandse Gasunie, een staatsdeelneming.
- 8.3 GTS verdient haar geld met en heeft dus een commercieel belang bij het transport van (zoveel mogelijk) gas. Daar is niets mis mee, maar maakt GTS minder geschikt om onafhankelijke uitspraken te doen over de behoefte aan L-gas (of G-gas) en over de mogelijkheden om te komen tot vermindering van die behoefte. GTS is bovendien nauw gelieerd aan GasTerra B.V.⁹⁰, de verkoper van het Nederlandse aardgas. Uit het jaarverslag 2015 van GTS:

“Daarnaast is GasTerra B.V. een verbonden partij, omdat de Staat der Nederlanden direct en indirect invloed van betekenis heeft. GasTerra B.V. kan als belangrijke cliënt worden gekwalificeerd.”

Te hoge inschatting door GTS; rekening houden met transitie van L naar H-gas

- 8.4 GTS geeft aan dat voor een milde winter slechts 16-18 bcm noodzakelijk is⁹¹. Er verschijnen in de pers berichten dat bepaalde bedrijven meer gas moeten afnemen dan dat ze nodig hebben⁹². Dit wordt dan weer tegengesproken door GasTerra, dat zegt dat 24 bcm noodzakelijk is voor de leveringszekerheid⁹³.

Tabel 2 Resultaten van Groningen "minimaal" voor prognosejaar 2017

Type gasjaar	Temp. profiel	Markt omvang	H-gas verrijking	Pseudo L-gas	Groningen
		[bcm]	[bcm]	[bcm]	[bcm]
Lage Groningen	2007	47	10	21	16
Hoge Groningen	1996	60	12	22	26

Tabel 3 Resultaten van Groningen "gelijkmatig" voor prognosejaar 2017-2020

Type gasjaar	Temp. profiel	Markt omvang	H-gas verrijking	Pseudo L-gas	Groningen
		[bcm]	[bcm]	[bcm]	[bcm]
Lage Groningen	2007	47	10	19	18
Hoge Groningen	1996	60	12	18	30

⁹⁰ aandelenverdeling: 10 % Staat, 40 % EBN B.V., 25 % Shell en 25 % Esso

⁹¹ GTS, Groningen volume en leveringszekerheid periode 2017 - 2020, 8 juni 2016 (Lage Groningen betreft milde winter, Hoge Groningen betreft koude winter).

⁹² Energiebedrijf Engie, 5 september 2016, nos.nl

⁹³ Website gasterra.nl

Waterschap NOORDERZIJLVEST

- 8.5 De conclusie is dat wij ons moeilijk een beeld kunnen vormen van de benodigde hoeveelheid om de leveringszekerheid te garanderen. Ondertussen zien wij dat getallen naar beneden bijgesteld worden. GTS geeft aan dat er voor milde winters nog minder nodig is. Dit schept bij ons de verwachting dat het huidige plafond hoger is dan vereist voor de leveringszekerheid. Volgens SodM en NAM⁹⁴ kan het Groningenveld bij een jaarproductie van 21 bcm vlak worden geproduceerd. Daarvan uitgaande achten wij het onaanvaardbaar dat de minister desondanks kiest voor een productieplafond (nota bene gedurende vijf jaren) van 24 bcm.
- 8.6 Zoals gesteld is in de afgelopen jaren het niveau voor leveringszekerheid naar beneden bijgesteld. Met zekerheid kunnen wij stellen dat dit de komende jaren verder naar beneden bijgesteld zal worden. Dit vanwege onder meer de volgende redenen:
- er wordt steeds meer overgeschakeld op duurzame energie; een mogelijke versnelde daling van de gasvraag als gevolg van de energietransitie is niet meegenomen in de vaststelling van het productieplafond;
 - gebouwen worden verder verduurzaamd, de benodigde hoeveelheid warmte wordt kleiner;
 - Duitsland, België en Frankrijk gaan versneld overschakelen op hoogcalorisch gas;
 - de exportcontracten worden afgebouwd;
 - de conversiecapaciteit van hoogcalorisch gas kan toenemen als de bouw van een stikstoffabriek in Zuidbroek niet langer uitgesteld wordt.
- 8.7 In dit verband is de zienswijze van Engie⁹⁵ van belang. Engie geeft aan dat sprake is van “oversized L-gas export contracts”. Kopers van laagcalorisch gas, zoals Engie, zullen graag in de gelegenheid zijn om minder L-gas af te nemen, maar worden kennelijk door Gasterra verplicht tot een bepaalde minimumafname. Uit oogpunt van leveringszekerheid is dat niet vereist.
- 8.8 Engie bepleit voorts een herziening van het productieplafond voor het Groningenveld (ruim) voor 2021 “to ensure a smooth L to H-Gasconversion transitory period in the interest of all stakeholders”. Engie geeft aan dat de behoefte aan L-gas ruim voor 2021 significant zal verminderen. Handhaving van een productieplafond van 24 bcm gedurende vijf jaar leidt tot een “potential risk of excess of L-gas”. Volgens Engie – een deskundige marktpartij – kan, gezien de afnemende behoefte aan L-gas, het productieplafond vanaf gasjaar 2018 naar beneden. Wij vinden het merkwaardig dat een grote afnemer op de gasmarkt duidelijk aangeeft dat (in ieder geval vanaf gasjaar 2018) de behoefte aan L-gas zodanig is verminderd dat het winningsniveau kan afnemen. In plaats van dit argument te omarmen, merkt de minister⁹⁶ daarover op:

“Vanuit het oogpunt van veiligheid is een verdere daling voor de duur van het besluit niet nodig.”

Vanuit het oogpunt van veiligheid is iedere mogelijkheid van reductie van de gasproductie juist nodig en gewenst. Kennelijk weegt de minister de handhaving van te ruime L-gascontracten en daarmee de verkoop van L-gas aan het buitenland zwaarder dan het veiligheidsbelang van Groningen en haar inwoners.

Conclusie en verzoek benoemen deskundige

- 8.9 Wij concluderen dat de leveringszekerheid geen deugdelijke onderbouwing is voor een gelijkblijvend plafond van 24 bcm voor vijf jaar. Die productiezekerheid ontnemt minister en NAM iedere prikkel om op de kortst mogelijke termijn maatregelen te nemen die kunnen leiden tot vermindering van de gasproductie uit het Groningenveld (bijvoorbeeld afbouw van exportcontracten, transitie van L-gas naar H-gas en de versnelde bouw van stikstoffabrieken).

⁹⁴ SodM mei 2016, blz. 56, laatste bullitpoint.

⁹⁵ D.d. 10 augustus 2016, nr. 0060

⁹⁶ In de nota van antwoord, blz. 53

- 8.10 Wordt hier de (schijn van) belangenverstremgeling (zie hiervoor nummers 2.33 en 2.34 zichtbaar? Raken de ministeriële rollen als *exploitant* (via EBN B.V. en de Maatschap), *begunstigde* van de aardgasbaten (via EBN B.V. en de Maatschap Groningen), *verkoper* van L-gas (via Gasterra) en als *'vergunningverlener'* en verantwoordelijke voor het veiligheidsbelang (artikel 36 Mbw) hier niet te veel verweven?
- 8.11 Omdat onafhankelijke en betrouwbare gegevens over leveringszekerheid (nu en in de toekomst) kennelijk niet voorhanden zijn (want afkomstig van partijen die commerciële belangen hebben bij de gasproductie), zou de minister een onafhankelijk kennisinstituut moeten opdragen daarnaar objectief en onderzoek te doen. Daar is alle aanleiding voor omdat nu juist het leveringszekerheidsargument volgens de minister een productie van 24 bcm rechtvaardigt. Een andere optie is dat uw Afdeling ex art. 8:47 Awb een deskundige benoemt voor het instellen van een onderzoek naar de (toekomstige) vraag naar L-gas uit het Groningenveld.

9. Termijn instemmingsbesluit

Geen eindtermijn

- 9.1 Mijnraad en SodM adviseren een beperkte looptijd van het instemmingsbesluit, van maximaal vijf jaar⁹⁷. De minister suggereert daaraan gevolg te geven, maar doet dat niet. De minister stelt geen termijn met een einddatum. Enkel draagt hij NAM op om uiterlijk 30 september 2020 een nieuw winningsplan in te dienen waarover de minister een besluit zal nemen dat ingaat vanaf het gasjaar 2021-2022. De veronderstelling dat daardoor het instemmingsbesluit met een productieplafond van 24 bcm voor de duur van maximaal vijf jaar zal gelden is niet juist.
- 9.2 Indien de NAM niet tijdig een nieuw winningsplan indient of als de besluitvorming daarover vertraagt, blijft ook na vijf jaar de instemming met een winningsplafond van 24 bcm gelden. Waar een prikkel zou moeten gelden om NAM en minister te bewegen zo spoedig te komen tot een nieuw winningsplan, gebaseerd op de meest actuele inzichten, is nu andersom sprake van een premie op laksheid en traagheid: hoe langer getalmd, hoe langer 24 bcm gewonnen kan worden op basis van dit winningsplan.
- 9.3 Zoals uw Afdeling over het vorige winningsplan overwoog⁹⁸, dient ook dit winningsplan voor te schrijven dat na het verstrijken van de termijn daarvan gaswinning uitsluitend mag plaatsvinden op basis van een nieuw besluit over een winningsplan dat betrekking heeft op die periode. Dat waarborgt dat NAM en minister zich zullen inspannen om binnen de looptijd van dit winningsplan te komen tot een geactualiseerd winningsplan.

Te veel onzekerheden en risico's voor looptijd van vijf jaar

- 9.4 De keuze voor een termijn van vijf jaar die de minister in de toelichting op het besluit en in de begeleidende kamerbrief noemt, is veel te lang. Zoals uw Afdeling in de uitspraak van november 2015⁹⁹ duidelijk heeft gemaakt, dient de duur van de instemming in verhouding te staan tot de mate van onzekerheid over de seismische dreiging en daarmee samenhangende risico's. De vele onzekerheden onder dit besluit zijn niet limitatief opgesomd in nummer 2.17. Dat leidt tot een instemmingsbesluit dat in feite hoofdzakelijk bestaat uit onderzoeksverplichtingen. De resultaten van de onderzoeken zouden in 2017 bekend moeten zijn en dan onmiddellijk aanleiding voor een nieuw winningsplan. Uit oogpunt van veiligheid en zorgvuldigheid is het ongewenst dat de resultaten van in 2017 te verschijnen onderzoeken, pas in 2021 zouden leiden tot een nieuw instemmingsbesluit.

⁹⁷ instemmingsbesluit blz. 26.

⁹⁸ ABRvS 18 november 2015, r.o. 47.2.

⁹⁹ Raad van State, uitspraak 15 november 2015.

- 9.5 De Mijnraad maakt duidelijk dat voor de langere termijn (meer dan drie à vier jaar) de kennisbasis voor het seismisch risico ontbreekt. Ook de risico verlagende werking van vlakke winning berust slechts op hypothesen, aldus de Mijnraad¹⁰⁰. Dat biedt dus geen basis voor instemming voor de langere termijn. De Tcbb constateert terecht dat omtrent aardbevingen in Groningen en de gevolgen daarvan voortdurend nieuwe informatie beschikbaar komt¹⁰¹. Op het moment dat de minister een besluit neemt, is de informatie waarop de beslissing is gebaseerd alweer verouderd. SodM merkt hierover op dat de studies van NAM verre van gereed zijn en dat het huidige winningsplan slechts een 'snapshot' van de huidige staat geeft.
- 9.6 Daarnaast waarschuwt SodM dat de kwaliteit van de rapportage van NAM tekort schiet en het gevraagde niveau van "technical best" niet op alle onderdelen wordt gehaald en dat de uitkomsten van de modellering en de berekening van het seismisch risico gerelativeerd moeten worden. Wij zijn van mening dat hierdoor nadrukkelijk aanleiding bestaat om de duur van de instemming te beperken tot een korte termijn. Het advies van de Mijnraad geeft voor de keuze van vijf jaar geen inhoudelijke onderbouwing. Dat is naar onze stelling onvoldoende en doet geen recht aan de, juist door de Mijnraad aangewezen, onzekerheden in dit dossier.

10. Natuur en milieu: milieueffectrapportage en bescherming van Natura 2000 gebieden

- 10.1 In het winningsplan en instemmingsbesluit wordt niet of nauwelijks aandacht besteed aan de gevolgen voor en bescherming van het milieu, waaronder Natura 2000 gebieden. Zulks ten onrechte. Onderdeel van de zorgplicht van de NAM (als eerste genoemd) in artikel 33 sub a Mbw is om te voorkomen dat de gaswinning nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt. Na wijziging van de Mbw¹⁰² geldt het milieu ook uitdrukkelijk als weigeringsgrond bij het al dan niet verlenen van instemming met een winningsplan en kan de minister ter voorkoming van nadelige gevolgen van het milieu in het instemmingsbesluit beperkingen opnemen of daaraan voorschriften verbinden.
- 10.2 Wij realiseren ons dat een instemmingsbesluit krachtens de Mijnbouwwet niet primair ziet op natuurbescherming en een ander toetsingskader kent dan de Natuurbeschermingswet. Dat neemt niet weg dat blijkens voormelde wetteksten het voorkomen van nadelige gevolgen voor het milieu uitdrukkelijk punt van aandacht moet zijn, als onderdeel van de zorgplicht (ex artikel 33 Mbw) van de exploitant en dús ook als toetsingskader van het instemmingsbesluit (ex artikel 36 Mbw).

Milieueffectrapportage

- 10.3 In uw uitspraak van 18 november 2015¹⁰³ oordeelde uw Afdeling dat het uitsluiten van het instemmingsbesluit van een mer-plicht (in het Besluit milieueffectrapportage) niet in strijd is met de Europese mer-richtlijn. Uw overwegingen die tot het oordeel leidden, zijn enkel en alleen gebaseerd op het Wells-arrest¹⁰⁴. De implementatie van de mer-richtlijn in het Besluit milieueffectrapportage is volgens uw Afdeling niet in strijd met hetgeen in het Wells-arrest is geoordeeld over het tijdstip waarop een milieueffectbeoordeling moet worden verricht.
- 10.4 In de juridische literatuur is dit oordeel – mede onder verwijzing naar andere jurisprudentie van het Hof van Justitie – kritisch beoordeeld¹⁰⁵. De mer-richtlijn maakt namelijk voor wat betreft milieubeoordeling onderscheid tussen:

¹⁰⁰ Mijnraad 10 juni 2016, blz.5

¹⁰¹ TCBB 31 mei 2016, blz. 4

¹⁰² TK 2015-2016, 34348 A

¹⁰³ r.o. 15 tot en met 15.8

¹⁰⁴ HvJ 7 januari 2014, zaak C201/02, ECLI:EU:2004:12

¹⁰⁵ Kevelam en Soppe in hun annotatie bij uw Afdelingsuitspraak in M&R 2016/63 en Wagenmakers in een annotatie bij uw uitspraak in JM 2016/12

Waterschap NOORDERZIJLVEST

- besluiten die zien op commerciële winning van aardgas wanneer de gewonnen hoeveelheid meer dan 500.000 m³ aardgas per dag bedraagt (mer-richtlijn, bijlage I sub 14) in welk geval sprake is van een *mer-plicht*);
- besluiten die zien op oppervlakte-installaties van bedrijven voor de winning van aardgas (mer-richtlijn, bijlage II onder 2 sub e) in welk geval sprake is van een *mer-beoordelingsplicht*.

- 10.5 In het Besluit mer is alleen ten behoeve van de tweede categorie (oppervlakte-installaties) een mer-plicht opgenomen, namelijk in categorie C17.2. Weliswaar is in kolom 1 de “activiteit” (aardgaswinning) en in kolom 2 het “geval” (500.000 m³ of meer aardgas per dag) correct overgenomen, maar de mer-plicht zelf is enkel beperkt tot vergunningen voor oppervlakte-installaties (mijnbouwwerken). Dat betekent dat besluiten (zoals het instemmingsbesluit) die zien op de totale hoeveelheid te winnen aardgas voor een langere periode aan milieueffectbeoordeling zijn onttrokken. Dat is in strijd met de mer-richtlijn, die niet voor niets juist onderscheid maakt tussen enerzijds besluiten die betrekking hebben op de totale winning (bijlage 1 sub 14) en anderzijds besluiten ten behoeve van concrete locaties of oppervlakte-installaties (bijlage II sub 2 onder e).
- 10.6 Daarnaast geldt het instemmingsbesluit als een noodzakelijke (deel)vergunning om gas te mogen winnen. Het instemmingsbesluit heeft te gelden als een “vergunning” in de zin van artikel 1 lid 2 sub c mer-richtlijn, namelijk een besluit van de bevoegde instantie (minister) waardoor de opdrachtgever (NAM) het recht verkrijgt om het project (gaswinning uit het Groningenveld) uit te voeren. Het is evident dat deze (deel)vergunning gevolgen kan hebben voor de materiële toestand van “de plaats” (althans de regio). Voor besluiten die betrekking hebben op gaswinning uit het Groningenveld is echter nog nooit een (project-)MER gemaakt.
- 10.7 Onder verwijzing naar de arresten van het Hof van Justitie die Kevelam en Soppe noemen in nummer 4 van hun annotatie¹⁰⁶ geldt dat ook het instemmingsbesluit – zijnde een deelvergunning voor een project dat nog nooit bemerkt is – project-merplichtig is.

Natuurbescherming

- 10.8 Blijkbaar neemt de minister de conclusie uit het rapport "Natuuranalyse bodemdaling Groningen en Natura 2000-gebieden (NAM en ARCADIS d.d. 26 juni 2014) over¹⁰⁷. Dit rapport heeft overigens niet ter inzage gelegen en is evenmin digitaal raadpleegbaar. De minister beschouwt de gaswinning als een ongewijzigde voortzetting van een bestaand project, waarvoor in het verleden geen vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet noodzakelijk werd geacht en die nu zonder vergunning kan worden voortgezet. Los van het feit dat wij deze redenering niet volgen kan ook niet uit het rapport worden afgeleid dat met zekerheid de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet zullen worden aangetast.
- 10.9 Als voorbeeld noemen wij de beoordeling van het Natura 2000-gebied Zuidlaardermeer. Uit het Arcadis rapport volgt dat voor het Zuidlaardermeer, indien de maatregelen uit het concept beheerplan Zuidlaardermeer worden meegewogen (revitalisering Rietoevers Zuidlaardermeer) gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen worden uitgesloten. Verder worden de getroffen en te treffen waterhuishoudkundige maatregelen bij het beschouwen van mogelijke effecten op instandhoudingsdoelstellingen betrokken, omdat deze met de gaswinning zijn verbonden.

¹⁰⁶ bij uw uitspraak van 18 november 2015, M&R 2016/62

¹⁰⁷ Winningsplan blz. 41

Geen bestaand project

- 10.10 De stelling dat sprake is van een bestaand project en dat geen sprake is van vergunningplicht ingevolge de Natuurbeschermingswet is niet juist. Er is niet in beeld gebracht of de gaswinning in Groningen voldoet aan de juridische kwalificatie van een bestaand project. Wij zijn op voorhand van oordeel dat dit niet het geval is, omdat om de zoveel jaar sprake is van een nieuw gaswinningsbesluit. Indien één of meerdere van de voorgaande instemmingsbesluiten zijn genomen na het referentiejaar (voor het Zuidlaardermeergebied is dat het jaar 2000, waarin de aanwijzing van het gebied als Vogelrichtlijngebied plaatsvond), dan is sprake van een gewijzigde situatie en dient de gaswinning vanaf dit moment voorzien te zijn van een Natuurbeschermingswetvergunning. Ten onrechte is nooit eerder een vergunning voor dit project afgegeven. De vergunningplicht bij voortgezette projecten volgt onder andere uit het arrest van het Hof van Justitie van 7 september 2004.¹⁰⁸

Significante gevolgen niet uitgesloten

- 10.11 Met betrekking tot het Zuidlaardermeergebied - als voorbeeld voor een tekortschietende ecologische beoordeling - zouden wij verder willen opmerken dat de effectbeoordeling zou moeten plaatsvinden over een langere periode dan in de toets van Arcadis is gebeurd. Gezien het feit dat het gebied in het jaar 2000 is aangewezen dient de bodemdaling vanaf dat moment in beeld te worden gebracht en ecologisch te worden beoordeeld, mede omdat vanaf dat moment het verslechtingsverbod als bedoeld in de artikel 6 leden 1 en 2 van de Habitatrichtlijn geldt.
- 10.12 De Lidstaat heeft ook als naar haar oordeel de procedure voor voorafgaande beoordeling als bedoeld in artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn niet van toepassing is, op grond van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn een algemene beschermingsverplichting met betrekking tot gebieden die op de lijst van gebieden van communautair belang zijn geplaatst. Ingevolge artikel 7 van de Habitatrichtlijn geldt die verplichting ook voor gebieden die zijn aangewezen als speciale beschermingszone in de zin van de Vogelrichtlijn. Hierbij is van belang dat, bijvoorbeeld in het Zuidlaardermeer, het instandhoudingsdoel voor de Roerdomp niet binnen bereik is omdat de rietlanden gedurende de afgelopen decennia in steeds verdergaande mate verdroogd zijn. Aannemelijk is dat de gaswinning hieraan heeft bijgedragen en dat aldus verslechtering is opgetreden van de natuurlijke omstandigheden ten gevolge van de gaswinning.

Compenserende maatregelen ten onrechte betrokken bij beoordeling significantie

- 10.13 Wij zijn van oordeel dat in het Arcadis-rapport ten onrechte beheermaatregelen uit het concept-beheerplan Zuidlaardermeer worden opgevoerd om te onderbouwen dat ten gevolge van de vaststelling van het plan geen effecten op de natuurwaarden zullen optreden. Hierbij is van belang dat de extra bodemdaling vanwege de gaswinning niet is meegewogen in het concept-beheerplan. Daarnaast vindt nu een discussie plaats over de manier om verdroging vanwege verdere bodemdaling te stoppen en is nog niet duidelijk of een oplossing mogelijk is die de huidige verdroging teniet doet en op termijn een gunstige staat van instandhouding voor de Roerdomp in beeld brengt.

¹⁰⁸ in zaak C-127/02, Kokkelvisserij, ECLI:EU:C:2004:482.

Waterschap NOORDERZIJLVEST

Conclusie

10.14 Wij wijzen er op dat de hernieuwde vaststelling en goedkeuring van het winningsplan met zich brengt dat een toetsingsmoment ontstaat waarop moet worden beoordeeld of mogelijk significante gevolgen ten gevolge van het project kunnen ontstaan. Dat geldt uiteraard niet alleen voor het Zuidlaardermeer, maar voor alle Natura-2000 gebieden die door het instemmingsbesluit worden beïnvloed. Deze beoordeling heeft niet of in onvoldoende mate plaatsgevonden ten gevolge waarvan effecten op Natura2000 gebieden niet op voorhand kunnen worden uitgesloten.

Conclusie

Wij verzoeken uw Afdeling:

- met toepassing van art. 8:47 Awb een deskundige te benoemen om onderzoek te doen naar de Europese vraag naar L-gas uit het Groningenveld, nu en in de toekomst en rekening houdend met transitiemogelijkheden, teneinde transparantie te krijgen in door de minister gebezigde feiten en argumenten op het gebied van de 'leveringszekerheid'
- het beroep gegrond te verklaren;
- het instemmingsbesluit 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;

Het Dagelijks Bestuur van het waterschap Noorderzijlvest:

(10)(2e)

Bert Middel, dijkgraaf

(10)(2e)

Wim Brenkman, secretaris-directeur

(10)(2e)