

Plas Bossinade

advocaten notarissen

Aantekenen

Afdeling bestuursrechtspraak
Raad van State
Postbus 20019
2500 EA DEN HAAG

PlasBossinade Advocaten N.V.
Postbus 1100
9701 BC Groningen
Paterswoldseweg 804
Tel. +31(0)50 521 43 33
Fax +31(0)50 525 88 50
www.plasbossinade.nl
KvK: 01144514

Stichting Beheer Derdengelden
PlasBossinade Advocaten
IBAN: NL20 RABO 034 72 05 860
BIC: RABONL2U

Groningen, 2 mei 2017

Tevens per fax: (10)(2e)

Inzake : Veiligheidsregio e.a./Gaswinning
Onze ref. : 20150148-14/wrv/ah/17-00988764
Uw ref. : 201608211/1/A1

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

Reactie op verweerschrift

Hoogedelgestreng Raad,

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

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

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

Brief d.d. 18 april 2017 aan de Tweede Kamer: 21,6 miljard m³ ingaande 1 oktober 2017

1. Bij brief van 18 april 2017 heeft de minister – naar aanleiding van een advies van het SodM van 13 april 2017 – besloten om het productieniveau ingaande 1 oktober 2017 met 10% te verminderen (24 miljard Nm³ wordt 21,6 miljard Nm³). Dat is een stap in de goede richting. De minister zal deze productievermindering gieten in de vorm van een besluit, houdende de wijziging van de instemming met een winningsplan (als bedoeld in artikel 34 lid 5 Mbw), welk wijzigingsbesluit vervolgens ex artikel 6:19 Awb van rechtswege meegaat in de beroepsprocedure tegen het instemmingsbesluit van 30 september 2016.

2. Deze procedurele gang van zaken doet herinneren aan de wisselende ministeriële standpunten over het winningsplan 2013. Daarmee stemde de minister in op 30 januari 2015, waarbij een maximaal productieniveau van 39,4 miljard Nm³ was voorgeschreven, welk productieniveau – hangende de beroepsprocedure bij uw Afdeling – bij wijzigingsbesluit van 29 juni 2015 werd verminderd tot 33 miljard Nm³. Het is teleurstellend te moeten constateren dat het de minister keer op keer niet lukt om in één keer een juist – en rechtmatig – instemmingsbesluit te nemen.
3. Met het in deze zaak nog te nemen wijzigingsbesluit staat vast dat de minister terugkomt op zijn eerder ingenomen standpunt dat de in het instemmingsbesluit van 30 september 2016 gestelde winningsmaxima afdoende waren. Dat brengt met zich dat het instemmingsbesluit van 30 september 2016 moet worden geacht niet op een juiste afweging te berusten. De (juridische) consequentie daarvan is dat de alle beroepen tegen het oorspronkelijke instemmingsbesluit (d.d. 30 september 2016), voor zover ontvankelijk, reeds hierom gegrond zijn (overeenkomstig uw Afdelingsuitspraak van 18 november 2015 over het winningsbesluit d.d. 30 januari 2015, r.o. 7.1, ECLI NL:RVS:2015:3578).
4. Zodra het wijzigingsbesluit bekend is, zullen appellanten daarop in een separaat beroepschrift reageren.

Overige recente ontwikkelingen

Kamerdebat d.d. 15 februari 2017

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

Onderzoeksraad voor de Veiligheid en Nationale Ombudsman

7. Inmiddels hebben ook de Onderzoeksraad voor Veiligheid in maart 2017¹ en de Nationale Ombudsman in een open brief aan het nieuwe kabinet² d.d. 5 april 2017 vastgesteld dat de wijze waarop de minister de problemen rond gaswinning in Groningen aanpakt onvoldoende recht doet aan de belangen van de regio en haar inwoners.

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

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

8. Het lijkt er op dat de minister niet in staat is om uit eigen beweging een instemmingsbesluit te nemen waarbij de belangen van de regio en haar bewoners voldoende worden beschermd en geborgd. Steeds weer zijn derden nodig – waaronder ook Uw Afdeling blijkens uw uitspraak van 18 november 2015 – om de minister te corrigeren. Appellanten betreuren dat.
9. Net als veel andere beslissingen rond gaswinning in Groningen, voldoet het bestreden besluit niet aan de vereisten voor procedurele rechtvaardigheid. Nog los van de inhoud van het besluit, is de door de minister gevolgde procedure zodanig dat de regio en haar inwoners het vertrouwen in een verantwoordelijke overheid nog verder verliezen.

Zo zijn regionale overheden om advies gevraagd en hebben zij ook daadwerkelijk en met betrokkenheid geadviseerd, maar met die adviezen doet de minister nagenoeg niets.

Het instemmingsbesluit geldt voor de duur van vijf jaren, met als gevolg dat regionale overheden en inwoners voor de duur van vijf jaar procedureel buiten spel worden gezet.

De versterkingsopgave is, anders dan verwacht op het moment van het nemen van het besluit, vele malen omvangrijker en ingrijpender dan verwacht, maar daaraan verbindt de minister geen consequenties voor het instemmingsbesluit.

Nog altijd weegt het ongrijpbare en oncontroleerbare begrip 'leveringszekerheid' zwaarder dan de veiligheid – in de ruimste zin van het woord – van de bewoners.

Nog geen drie maanden nadat de minister in het verweerschrift (d.d. 3 februari 2017) uiteenzet dat de 'leveringszekerheid' een winningsniveau van 24 miljard Nm³ vereist, blijkt die informatie onjuist.

Ten onrechte verwacht de minister een verdere reductie van de seismiciteit

10. Bij herhaling en bij de bespreking van veel verschillende beroepsgronden stelt de minister dat bij het in het instemmingsbesluit "vergunde" winningsniveau een verdere reductie van de seismiciteit valt te verwachten. Die veronderstelling keert als een soort mantra in het verweerschrift terug, bijvoorbeeld op bladzijde 18, 21, 36, 46, 47 en 56.
11. De veronderstelling dat het vergunde productieniveau onder de in het instemmingsbesluit opgenomen voorwaarden (met name vlakke winning) leidt tot een reductie van seismiciteit, is een belangrijke pijler onder het instemmingsbesluit. De aanname van de minister – verdere reductie van seismiciteit – is echter aantoonbaar onjuist. Het SodM advies³ toont heel duidelijk dat het jaarlijks aantal bevingen, ook bij een winningsniveau van 24 miljard Nm³, een stijgende lijn vertoont en vanaf ca 2020 boven het niveau van 2015 ligt.

³ SodM, mei 2016, blz. 13.

12. Ook de Onderzoeksraad voor Veiligheid oordeelt in haar rapport van maart 2017:

"Het is nog te vroeg om vast te stellen wat het precieze effect van het verlagen van het productieplafond op het aardbevingsrisico is. Metingen uit 2016 laten zien dat de hoeveelheid aardbevingen ten opzichte van 2015 licht is toegenomen en de kracht van de bevingen licht is afgenomen."

13. En ondanks het fors verminderen van de winning uit het productiedistrict Loppersum, neemt het aantal aardbevingen in de omgeving van Loppersum juist weer sterk toe. In het SodM advies van 13 april 2017 stelt SodM dan ook terecht (blz. 4 en 5):

"Op basis van het oordeel van de geraadpleegde externe experts concludeert SoDM dat de analyses van NAM op zichzelf onvoldoende basis vormen voor een advies over de ontwikkeling van de seismiteit in Groningen en de mogelijkheden om deze te beheersen."

"De verwachting van SodM in haar advies winningsplan van juni 2016 aan u dat de seismiteit mogelijk nog meer zal afnemen (in vergelijking met de rustige jaren 2015/2016) bij verdere productieverlaging naar 24 miljard Nm³ per jaar en onder vermindering van fluctuaties vindt geen bevestiging in de recente bevingen in het Loppersumgebied (figuur 2)

14. Daarmee staat vast dat het ministeriële mantra dat een productieniveau van 24 miljard Nm³ leidt tot een verlaging van de seismiteit (tot niveau 2015) feitelijk niet juist is. Dat het vergunde productieniveau zeker niet zal leiden tot een reductie van seismiteit, integendeel, blijkt voorts uit het volgende.

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

15. In de redenering van de minister dat aantal en zwaarte van de bevingen in de komende vijf jaar niet zal toenemen en op het niveau van 2015 blijft, gaat hij geheel voorbij aan zowel de aleatorische als aan de epistemische onzekerheden. De eenvoudige redenering dat aantallen van bevingen of de seismiteit de komende vijf jaar niet hoger zullen zijn dan in 2015 is daarmee (wetenschappelijk) onjuist.
16. De minister gaat uit van het gemiddeld aantal bevingen en gaat daarbij in eerste instantie voorbij aan de epistemische onzekerheden. In het Winningsplan 2016 geeft NAM de door haar berekende epistemische onzekerheden aan door middel van een 95% betrouwbaarheidsinterval. In haar analyse van de reeds opgetreden bevingen met magnitude >1,5 blijkt duidelijk dat het jaarlijks aantal bevingen zich niet aan de gemiddelde waarde houdt, maar wel binnen de door NAM berekende onzekerheidsmarge blijft. Hanteren we deze onzekerheden dan moet niet de komende jaren rekening gehouden worden met een gemiddeld aantal bevingen van 29, maar kunnen dit er ook 38 per jaar zijn⁴.

⁴ Winningsplan 2016, technical addendum Part III, figuur 7.7, pag. 12.

17. In het onderzoek naar het recente cluster van bevingen rondom Wirdum en Garsthuizen (Loppersum gebied) geeft NAM aan dat hun gehanteerde model mogelijk wat pessimistisch is over het aantal te verwachten bevingen (het verwacht er meer dan we op dit moment werkelijk zien), maar dat we daar toch rekening mee moeten houden. Deze stelling wordt verder onderbouwd in dat rapport⁵.
18. Daarnaast houdt de minister in zijn redenatie over het aantal bevingen of vergelijkbare seismiciteit ten opzichte van 2015 geen rekening met de aleatorische onzekerheden. Een beving met een kracht magnitude 5 (125 keer zwaarder dan de M 3,6 beving van Huizinge in 2012) behoort nog steeds tot de reële mogelijkheden. Hoe groot die jaarlijkse kans is wordt door geen van de onderzoeken tot nu toe aangegeven. Wel kunnen we afleiden uit het Winningsplan 2016 dat deze kans in ieder geval 0,2% per jaar is⁶.
19. Echter hierbij zien we ook dat zwaardere bevingen tot M 5,5 een relevant effect hebben op de pga-kaart (kans 0,2% per jaar). Dat de regio in de komende jaren te maken zal krijgen met zwaardere bevingen dan in 2015 valt dus geheel niet uit te sluiten, sterker nog de regio zal er terdege rekening mee moeten houden. Dit blijkt ook uit het ingezette versterkingsprogramma dat rekening houdt met grondversnellingen als gevolg van zware bevingen zoals een M 5⁷.
20. Uit een expertmeeting waarbij 36 deskundigen uit de hele wereld bij elkaar zijn gekomen om met elkaar van gedachten te wisselen over de maximale magnitude is zelfs een grotere bandbreedte naar voren gekomen. Tot nu toe werd door NAM een spreiding in magnitude tussen 5 en 6,5 gehanteerd. Op basis van de expertmeeting wordt geadviseerd om met een bovengrens van M 7,25 te rekenen⁸.
21. Vervolgens geeft het onderzoek van NAM aan dat in de tien jaar daarna het aantal bevingen verder blijft toenemen. Het gemiddeld aantal bevingen zal rond 2030 circa 35 bevingen per jaar bedragen waarbij, gelet op de onzekerheidsmarges, dit ook 50 bevingen per jaar kunnen zijn⁹. Hierbij zullen dan gemiddeld 3 bevingen groter dan magnitude 2,5 zijn met een maximum van 8 bevingen per jaar met die magnitude¹⁰.
22. De minister geeft aan dat hij kan ingrijpen indien de situatie anders zou blijken te zijn. Hij heeft hiervoor echter niet als signaalparameter het aantal en de zwaarte van 2015 als maatstaf genomen, terwijl dit wel de maatstaf is waarop hij zijn besluit heeft gebaseerd. De in het besluit aangegeven grenswaarden zijn dichtheid van aantal bevingen per km² en de maximaal opgetreden grondversnelling zijn een afgeleide. Als meer dan het aantal bevingen uit 2015 ($M \geq 1$) zich sterk verspreid over het gebied voordoen dan kan dat nog steeds onder de grenswaarde liggen. In theorie zouden zelfs 200 bevingen kunnen optreden zonder dat deze signaalwaarde wordt overschreden (11 x 19 in niet overlappende cirkels met ieder een oppervlakte van 78,5 km²). De signaalwaarde voor de maximale pga-waarde van 0,05 g lijkt in

⁵ Rapportage recente aardbevingen Wirdum en Garsthuizen 2016/2017, maart 2017, NAM.

⁶ Winningsplan 2016, technical addendum Part III, figuur 8.17, pag. 23.

⁷ Grondversnellingenkaart NPR 9998; 2015.

⁸ Report on Mmax expert workshop, juli 2016, NAM.

⁹ Supplement to Winningsplan 2016, figuur 3.1, pag. 13.

¹⁰ Supplement to Winningsplan 2016, figuur 3.2, pag. 14.

eerste instantie een goede signaalwaarde omdat deze lager is dan de gemeten pga's bij de Huizinge beving uit 2012 (0,08g). Echter bij de gekozen waarde zal zeker schade ontstaan waarmee deze signaalwaarde dus voor de minister een acceptabel niveau van schade betekent terwijl onduidelijk is welke mate van schade zal optreden bij deze pga waarde.

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

Niveau 2015 is onaanvaardbaar

24. Een andere pijler onder het verweer is de ministeriële aanname dat het seismisch niveau van 2015 gedurende vijf jaren aanvaardbaar zou zijn. Blijkens het verweer (blz. 17 en blz. 20/21) is 2015 voor het SodM en de minister een belangrijk "ijkpunt". Zij vinden handhaving van de seismiciteit op het niveau van 2015 kennelijk aanvaardbaar. Appellanten – en de regio – zouden er volgens het verweerschrift genoeg mee moeten nemen dat (blz. 21) *"de seismiciteit in de komende vijf jaar (niet) boven het niveau van 2015 uitkomt."*
25. Appellanten maken tegen dat uitgangspunt ernstig bezwaar. Appellanten kunnen en willen geen genoeg nemen met het seismisch niveau van 2015, en al helemaal niet gedurende de komende vijf jaren. Dat de minister – voor de duur van vijf jaren – in dat seismisch niveau (2015) berust, getuigt van onvoldoende ambitie en onvoldoende oog voor de belangen van de regio en haar inwoners.
26. Dat geldt temeer nu inmiddels duidelijk is geworden dat de versterkingsopgave veel omvangrijker is dan voorzien en – anders dan oorspronkelijk door de minister verondersteld (zie hierna) – zeker niet in vijf jaren zal zijn voltooid.
27. Dat het seismisch niveau van 2015 onacceptabel is blijkt al uit de volgende omstandigheden:
- De uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 1 maart 2017 over immateriële schadevergoeding;
 - Het Kamerdebat van 15 februari 2017, de opvatting van vrijwel alle fracties en de kamerbrede motie, waarin wordt opgeroepen de gaswinning zo spoedig mogelijk verder terug te brengen;
 - Het rapport van Onderzoeksraad voor Veiligheid van 30 maart 2017;
 - De oproep van de Ombudsman en de Kinderombudsman van 7 april 2017;
 - Het besef dat de versterkingsopgave immens veel groter is en veel langer gaat duren dan vijf jaren,

De ministeriële aanname dat handhaving van de seismiciteit op het niveau van 2015 aanvaardbaar is getuigt van een onevenredige belangenafweging. Het is een klap in het gezicht van de regio en haar inwoners als de minister desondanks blijft volhouden dat zij tot en met 2021 genoegen moeten nemen met het seismisch niveau van 2015.

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

28. In de Mijnbouwwet stond (tot 1 januari 2017) en staat (sinds 1 januari 2017) het *voorkomen* van *schade* voorop (zie bijvoorbeeld artikel 33 Mbw). Blijkens het bestreden instemmingsbesluit en het verweerschrift (zie blz. 47 en 48) hanteert de minister een zeer beperkt schadebegrip. Het begrip "schade" uit de Mijnbouwwet moet volgens de minister worden uitgelegd "overeenkomstig de regels van het Burgerlijk Wetboek en de daarop gevormde jurisprudentie". Schade die volgens de regels van het Burgerlijk Wetboek niet voor vergoeding in aanmerking komt, weegt de minister kennelijk niet mee in de belangenafweging van artikel 3:4 lid 1 Awb.
29. Er is geen enkele aanleiding om aan te nemen – zoals de minister kennelijk wel doet – dat het begrip "schade" uit de Mbw (artikel 33 sub b: "schade door bodembeweging" en artikel 36 lid 1 sub b: "risico van schade ten gevolge van beweging van de aardbodem") zodanig moet worden uitgelegd dat alleen vergoedbare schade als bedoeld in het Burgerlijk Wetboek daaronder valt. Blijkens artikel 1 sub b Mijnbouwbesluit (Mbb) kent de mijnbouwregelgeving een ruim schadebegrip. Schade is iedere aantasting van de in artikel 49 lid 2 en 3 van de Mbw bedoelde belangen. Dat is dus veel ruimer dan het schadebegrip uit het Burgerlijk Wetboek.
30. Dat betekent dat ook schade die strikt genomen wellicht niet voldoet aan de vereisten voor vergoeding van immateriële schade (in artikel 6:106 BW) krachtens tekst en strekking van de Mijnbouwwet zoveel als redelijkerwijs mogelijk moet worden voorkomen. Denk bijvoorbeeld aan voortdurende spanning¹¹ en voortdurende ongemakken in verband met repeterende schades, herstel daarvan en het feit dat tienduizenden woningen ingrijpend versterkt moeten worden, met als gevolg dat tienduizenden (wellicht honderdduizenden) Groningers ongevraagd en ongewild tijdelijk elders gehuisvest moeten worden.
31. Het bestreden instemmingsbesluit kan derhalve niet in stand blijven, omdat de minister daarbij een te beperkt schadebegrip heeft toegepast, zulks in strijd met de Mijnbouwwet. De door de minister verrichte belangenafweging ex art. 3:4 lid 1 en 2 Awb is (ook) om die reden ondeugdelijk.

Veiligheid

32. Niet alleen het begrip schade wordt door de minister te beperkt geïnterpreteerd; dat geldt ook voor het begrip veiligheid (uit bijvoorbeeld artikel 33 sub c Mbw en, in de Mbw zoals deze geldt vanaf 1 januari 2017: artikel 36 lid 1 sub a Mbw).

¹¹ Veiligheidsbeleving, gezondheid en toekomstperspectief van Groningers, RUG en Gronings Perspectief.

33. Nagenoeg alles wat de minister in het verweerschrift over veiligheid en veiligheidsrisico's opmerkt, wordt teruggebracht tot een overlijdensrisicokans. Dat geldt bijvoorbeeld voor de individuele risiconormering (paragraaf 9.1.3 van het verweerschrift) maar ook voor het maatschappelijk risico (paragraaf 9.8 van het verweerschrift). De minister lijkt het begrip veiligheid te reduceren tot het zoeken naar een norm voor het risico dat een individu of een groep personen komt te overlijden als gevolg van geïndiceerde aardbevingen. Alle berekeningsmethodieken en risiconormeringen lijken daarop te zijn gericht.
34. In het instemmingsbesluit van 30 januari 2015 was als voorschrift (artikel 3) opgenomen dat het voor 1 juli 2016 in te dienen geactualiseerde winningsplan, zou moeten voldoen aan *"de door het ministerie van EZ vastgestelde methodiek en normstelling ten aanzien van het risicobeleid met betrekking tot door de gaswinning geïnduceerde aardbevingen."* Dat risicobeleid is er meer dan twee jaren later nog steeds niet. Het is de minister kennelijk niet gelukt om een integraal risicobeleid te formuleren met daarin een normstelling voor schade, risiconorm voor de industrie etc. Het is een ernstige lacune dat de minister in zijn afwegingen het begrip veiligheid nog steeds reduceert tot enkel de overlijdenskans van een individu of groep.
35. Die benadering doet geen recht aan de strekking van de Mijnbouwwet, die de veiligheid in ruime zin van personen beoogt te beschermen en doet voorts tekort aan gevoelens van onveiligheid. Door de te beperkte opvatting van het begrip "veiligheid" is de belangenafweging ex art. 3:4 lid 1 en 2 Awb onvoldoende. Andere veiligheidsbelangen dan de kans op overlijden, en gevoelens van veiligheid worden door de minister onvoldoende meegewogen.

Versterking

36. Een belangrijke aanname bij het nemen van het instemmingsbesluit was dat de versterkingsopgave (alle woningen en gebouwen voldoen aan de veiligheidsnorm van 10^{-5} per jaar) binnen vijf jaren zou zijn voltooid, dus uiterlijk in 2021¹². Daar komt de minister in het verweerschrift op terug, reden waarom het instemmingsbesluit niet in stand kan blijven. Het berust immers op een onjuist onderzoek naar de feiten (artikel 3:2 Awb), een onjuiste belangenafweging (artikel 3:4 Awb) en een ondeugdelijke motivering (artikel 3:47 Awb). Bij een juiste voorstelling van zaken (versterking lukt zeker niet binnen vijf jaren) had het instemmingsbesluit uit niet op deze manier en met deze inhoud genomen mogen worden.
37. De Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) heeft ook vastgesteld dat het tempo van de versterkingsopgave niet in lijn is met de ontwikkeling van het aardbevingsrisico¹³. Ook de minister zelf kan – desgevraagd – niet bevestigen dat de huizen in Groningen veilig zijn vóór 2021, blijktens zijn uitspraken tijdens het Kamergebod d.d. 15 februari 2017:

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

¹² Blz. 20 instemmingsbesluit.

¹³ Paragraaf 3.3 op pagina 16 en 17 van rapport 'Aardbevingsrisico's in Groningen' van Onderzoeksraad voor Veiligheid d.d. maart 2017.

38. Een minister die niet kan bevestigen dat de woningen in het aardbevingsgebied binnen vijf jaar veilig zijn, kan redelijkerwijs niet gedurende vijf jaren een winningsniveau van 24 of 21,6 miljard Nm³ (met uitloop naar 31,5 miljard Nm³) vergunnen.
39. In het verweerschrift stelt de minister dat de NCG er vanuit gaat dat binnen de 0,2 g-pga-contour 22.000 woningen en 1.500 gebouwen staan die beoordeeld moeten worden op aardbevingsbestendigheid. De eerste 1.450 woningen hiervan blijken allemaal versterkt te moeten worden¹⁴. Deze gegevens waren tijdens de besluitvorming over het Winningsplan 2016 nog niet bekend.
40. Het Winningsplan – en dus ook het instemmingsbesluit – zijn gebaseerd op de berekening van NAM van het aantal gebouwen dat niet voldoet aan de norm van 10⁻⁵. Hierbij is 27 miljard Nm³ en 33 miljard Nm³ doorgerekend. NAM geeft aan dat bij 33 miljard Nm³ circa 100 gebouwen niet voldoen aan de norm¹⁵. Bij 27 miljard Nm³ wordt dezelfde conclusie getrokken¹⁶. NAM houdt hierbij een marge aan en stelt dat er waarschijnlijk enkele honderden gebouwen niet voldoen aan de norm.
41. In het instemmingsbesluit herhaalt de minister de stelling van NAM dat met een productieniveau van 27 miljard Nm³ de veiligheid voor de bewoners in het gebied voldoende is gewaarborgd. Die waarborg bestaat uit mitigerende maatregelen zoals het versterken van woningen. Daarbij herhaalt de minister de berekening van NAM waarbij minder dan 100 objecten (gebouwen) niet voldoen aan de norm van 10⁻⁵. Hij stelt dat de inspecties moeten aantonen of deze statistische benadering juist is¹⁷. De minister concludeert vervolgens dat er onzekerheden zijn en geen gecumuleerde risicoberekeningen en dat de versterking van gebouwen daarom nodig blijft. Hij stelt dat de versterkingsopgave verloopt volgens de aanpak uit het meerjarenprogramma, maar dat de omvang van de daadwerkelijke opgave niet kan worden vastgesteld. Er zijn volgens de minister dus nog teveel onzekerheden om er vanuit te kunnen gaan dat de benodigde versterkingsmaatregelen binnen de looptijd van dit instemmingsbesluit in die mate zijn uitgevoerd, dat aan het veiligheidsbelang volledig tegemoet gekomen is. Daarom stemt de minister niet in met 27 miljard Nm³, maar wel met 24 (en vanaf 18 april 2017 met 21,6) miljard Nm³¹⁸.
42. Daaruit volgt dat de minister er vanuit gaat dat met 24 miljard Nm³ de benodigde versterkingsmaatregelen dus wel binnen de looptijd van het instemmingsbesluit zijn uitgevoerd. Naar verwachting zal de minister datzelfde standpunt innemen bij een winningsniveau van 21,6 miljard Nm³

¹⁴ Paragraaf 11.1 op pagina 33 van het verweerschrift van het Ministerie van EZ.

¹⁵ Paragraaf 6.3.2 op pagina 53 van het Winningsplan Groningen Gasveld 2016.

¹⁶ Figuur 8.8. en 8.9 op pagina 12 en 13 van technical addendum tot the Winningsplan 2016.

¹⁷ Paragraaf 5.2.1.1 op pagina 20 van Instemmingsbesluit winningsplan Groningenveld 2016.

¹⁸ Paragraaf 5.2.1.4 op pagina 21 van Instemmingsbesluit winningsplan Groningenveld 2016.

43. De NCG geeft in het Meerjarenprogramma Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen 2017-2021 aan dat het de ambitie is van de NCG om binnen vijf jaar in beeld te krijgen of de woningen en andere gebouwen binnen de 0,2 g pga-contour voldoen aan de norm van 10^{-5} . Daarbij geeft hij aan dat zodra de resultaten van inspecties en berekeningen bekend zijn, de woningen versterkt moeten worden, maar uiterlijk binnen vijf jaar na de vaststelling¹⁹. Dat betekent dat ook met een winningsniveau van 24 miljard Nm³ niet binnen de looptijd van het instemmingsbesluit de versterkingsmaatregelen zijn uitgevoerd. Immers het gebied waarbinnen woningen onderzocht moeten worden is groter dan de 0,2 g pga-contour (de woningen buiten deze contour worden pas over vijf jaar onderzocht) en de maatregelen zijn zeker niet binnen vijf jaar afgerond.
44. Toch geeft de minister in zijn verweerschrift aan dat hij juist hierom de gaswinning heeft gemaximeerd op 24 miljard Nm³. Daarmee suggereert hij dat met dit winningsniveau de versterkingsopgave binnen vijf jaar kan zijn afgerond. De NCG toont in het MJP 2017-2021 dat dat niet het geval zal zijn. Sterker nog, de minister beweert dat de verlaging van de gaswinning de voortgang van de versterkingsopgave minder urgent maakt²⁰. Dat klopt niet. De voortgang is urgenter dan ooit, nu blijkt dat steeds meer woningen versterkt moeten worden.
45. De minister beweert dat er anders dan ten tijde van de uitspraak van de Raad van State op 18 november 2015 nagenoeg geen woningen meer zijn met een groter veiligheidsrisico van 10^{-4} . Hij geeft aan dat deze allemaal gevonden zijn op basis van inspecties²¹. Echter, het grootste deel van de gebouwen binnen de 0,2g pga-contour (laat staan daarbuiten) moet nog worden geïnspecteerd. De minister kan een dergelijke uitspraak dus helemaal niet doen. Dit is nergens op gebaseerd. Overigens geeft de minister op dezelfde pagina al het antwoord: "of de woning voldoet aan de norm van 10^{-5} kan pas worden vastgesteld na inspectie en beoordeling van de inspectieresultaten". Wat geldt voor de norm van 10^{-5} geldt uiteraard ook voor de norm van 10^{-4} . Er is niet bekend hoeveel woningen voldoen aan welke norm. Overigens geeft de NCG in haar kwartaalrapportage Q4 2016 aan hoeveel meldingen van acuut onveilige situaties (AOS) er zijn geweest. Dit waren er in 2016 431, waarbij het zwaartepunt lag in kwartaal 4, dus na het besluit van de minister. Uiteindelijk bleken 104 situaties in 2016 daadwerkelijk acuut²². Bij acuut onveilige situaties moeten direct maatregelen worden genomen (wegnemen, stutten of uitplaatsen). Dit is vergelijkbaar met het veiligheidsniveau 10^{-4} . In 2016 bleken in ieder geval 104 woningen nog niet te voldoen aan de norm van 10^{-4} .
46. In zijn verweerschrift geeft de minister aan dat, mochten de omstandigheden hiertoe aanleiding geven het te allen tijde mogelijk is om in te grijpen in het winningsniveau²³. Deze omstandigheden beperken zich echter tot onverwachte ontwikkelingen in de seismiteit en niet in de voortgang van het versterkingsprogramma.

¹⁹ Pagina 10 van Meerjarenprogramma Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen 2017-2021.

²⁰ Paragraaf 11.2 op pagina 37 van het verweerschrift van het Ministerie van EZ.

²¹ Paragraaf 11.2 op pagina 38 van het verweerschrift van het Ministerie van EZ.

²² Paragraaf 1.1.1 op pagina 6 van Kwartaalrapportage Q4 2016.

²³ Paragraaf 14.2.2 op pagina 67 van het verweerschrift van het Ministerie van EZ.

47. In de op 28 maart 2017 verschenen jaarrapportage 2016 van de Onafhankelijk Raadsman wijst deze erop dat de versterkingsoperatie veel inspanning zal vergen van de betrokken partijen, waarbij de NCG en CVW belangrijke rollen vervullen. Het versterkingsproces zal een niet te onderschatten impact hebben op de bewoners van een pand. Er zal hoe dan ook sprake zijn van onzekerheid en er zullen keuzes moeten worden gemaakt. Voor de bewoner is het hebben van controle op de gebeurtenissen van groot belang. De Raadsman roept de betrokken partijen dan ook op om de volle aandacht te geven aan de individuele woningeigenaar en hierbij goede en tijdige communicatie voorop te stellen. Het proces vanaf het eerste contact tot de daadwerkelijke oplevering van een versterkte woning lijkt momenteel een lange tijd in beslag te gaan nemen. De Raadsman realiseert zich dat de technische berekeningen die moeten worden uitgevoerd zeer complex zijn, maar het traject moet erop gericht zijn zo snel mogelijk duidelijkheid te bieden en de betrokkenen continu te informeren over het proces. Uit schadetrajecten is gebleken dat een lange afhandelingstermijn niet ten goede komt aan de (psychische) gezondheid van de betrokken particuliere eigenaren. Het is goed voorstelbaar dat dit ook opgaat voor versterking van woningen. Goede en tijdige communicatie is in dit proces essentieel.
48. De Onafhankelijk Raadsman stelt dat de werkelijkheid in het versterkingsprogramma weerbarstiger blijkt te zijn dan aanvankelijke voornemens, beloften en plannen doen vermoeden. De benodigde technische calculaties zijn mede debet aan vertragingen, maar ook het complexe speelveld van belanghebbenden staat een vlotte doorloop soms in de weg.
49. De grootschalige versterkingsoperatie begint steeds meer vorm te krijgen. Hierbij is veel aandacht voor de technische en operationele aspecten van de opgave. De NCG pleegt momenteel veel inzet om de bewoners goed mee te nemen in het proces, maar de Raadsman spreekt zijn zorgen uit of de betrokken instanties momenteel voldoende geëquipeerd zijn om de sociaal-maatschappelijke gevolgen van de operatie voldoende te beheersen. Er is een levensgroot risico dat de complexe versterkingsprocessen op een negatieve manier gaan uitwerken op de psyche van de bewoners en op de gemeenschap als geheel. Er zal daarom vol moeten worden ingezet op de sociaal-maatschappelijke vraagstukken. Het opstellen van een sociaal plan voor de gebieden die worden versterkt kan daar een aanzet toe zijn.
50. De Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft gekeken in hoeverre de aanbevelingen die zij in 2015 heeft gedaan ten aanzien van het aspect veiligheid in de gaswinning zijn opgevolgd. Over de versterkingsopgave schrijft de Onderzoeksraad voor Veiligheid dat er een dilemma optreedt tussen enerzijds zorgvuldigheid en anderzijds snelheid. Ook constateert de Onderzoeksraad voor Veiligheid dat er een verschil van mening is tussen provincie en gemeenten (de regio) en het ministerie van EZ over de termijn van versterken. Het ministerie van EZ meent dat versterking binnen vijf jaar plaats moet vinden, gerekend vanaf het moment dat uit een inspectie blijkt dat versterking noodzakelijk is. Gemeenten en provincie vinden dat inspecties en versterking binnen een periode van vijf jaar, gerekend vanaf 1 januari 2016, moeten plaatsvinden. De Onderzoeksraad voor Veiligheid stelt dat het tempo van de versterkingsopgave niet in lijn is met de ontwikkeling van het aardbevingsrisico²⁴.

²⁴ Paragraaf 3.3 op pagina 16 en 17 van rapport 'Aardbevingsrisico's in Groningen' van Onderzoeksraad voor Veiligheid d.d. maart 2017.

51. De Onderzoeksraad voor Veiligheid constateert dat de regio van mening is dat het veel tijd en (politieke) druk kost om zaken gedaan te krijgen. Diverse getroffen maatregelen zijn afgedwongen door andere partijen, zoals de Raad van State, de Rechtbank Noord-Nederland en de Tweede Kamer. De regio heeft het gevoel dat ze alles moeten bevechten.
52. De Onderzoeksraad voor Veiligheid constateert dat de versterkingsopgave bijzonder verstrekkend is. Ingrepen in bestaande bebouwing kunnen de complete woonomgeving op zijn kop zetten en hele dorpsgemeenschappen raken. De Onderzoeksraad voor Veiligheid vraagt zich af of de NCG, gegeven de complexiteit van de opgaven waarvoor hij zich gesteld ziet, zijn rol als regievoerder en verbinder over de partijen en de verschillende aspecten van de problematiek heen, waar kan maken. Daarbij constateert de Onderzoeksraad voor Veiligheid dat het ministerie van EZ lijkt te kiezen voor een gefragmenteerde aanpak, waarbij er een aparte structuur is voor gaswinning, voor schadeafhandeling, voor onderzoek en voor versterking. Elk probleem krijgt zijn eigen aanpak, doorlooptijd en afwegingskader. Deze gefragmenteerde aanpak draagt het gevaar in zich dat cruciale beslissingen in isolement worden genomen en niet in samenhang met daaraan gerelateerde vraagstukken²⁵.
53. In dat verband is het frappant te noemen dat de minister het advies van de Tcbb op dit punt naast zich neerlegt zonder wettelijk vereiste, expliciete motivering. In het verweerschrift wordt eufemistisch gesproken van een meer impliciet gemotiveerde afwijzing van het advies (pagina 11). Een dergelijke omgang met het advies van de Tcbb om een ambitieus, gedetailleerd en taakstellend plan voor de inspectie en versterking van gebouwen op te stellen kan de rechterlijke toetsing naar de stelling van appellanten niet doorstaan. Datzelfde geldt voor het advies van de Tcbb om scenario's met geleidelijke afname van de productie te onderzoeken. Dit advies wordt door de minister ongemotiveerd niet opgevolgd.
54. Conclusie:
- a) Er zijn volgens de minister in het Winningsplan van NAM nog teveel onzekerheden om ervan uit te gaan dat de benodigde versterkingsmaatregelen binnen de looptijd van dit instemmingsbesluit in die mate zijn uitgevoerd dat aan het veiligheidsbelang volledig tegemoet gekomen kan worden. Daarom heeft hij gekozen voor het niveau van 24 (vanaf april 2017: 21,6) miljard Nm³. Hiermee wekt de minister de suggestie dat met dat niveau de benodigde versterkingsmaatregelen dus wel binnen de looptijd van het instemmingsbesluit zijn uitgevoerd. Dat blijkt echter niet mogelijk te zijn.
- b) Nu eind 2016 is gebleken dat veel meer gebouwen moeten worden versterkt (de eerste onderzochte 1.450 woningen moeten allemaal versterkt worden) beweert de minister hiermee in zijn besluit (d.d. 30 september 2016) al rekening mee te hebben gehouden, terwijl deze gegevens pas eind 2016 bekend zijn geworden. Dat wist de minister niet ten tijde van het nemen van het besluit.

²⁵ Paragraaf 3.4 op pagina 17 en 18 van rapport 'Aardbevingsrisico's in Groningen' van Onderzoeksraad voor Veiligheid d.d. 30 maart 2017.

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

Leveringszekerheid

- 55. Appellanten begrijpen dat de leveringszekerheid als één van de mee te wegen belangen op de weegschaal van artikel 3:4 lid 1 Awb ligt. Het heeft er echter alle schijn van dat de omvang van de leveringszekerheid uiteindelijk bepaalt welk productievolume de minister in het instemmingsbesluit 'vergunt'. Het begrip "leveringszekerheid" is dus cruciaal in de uiteindelijke afweging.
- 56. Het begrip "leveringszekerheid" wordt sinds 1 januari 2017 genoemd in artikel 36 (leden 2 en 3) MbW, overigens zonder een definitie of omschrijving daarvan. Ook uit de parlementaire geschiedenis blijkt niet hoe dit begrip moet worden ingevuld of vastgesteld (of door wie).

Steeds weer wisselende cijfers

- 57. Appellanten vinden het principeel onjuist dat de inhoud van het cruciale begrip "leveringszekerheid" ondoorzichtig en voor derden – en ook voor uw bestuursrechter – oncontroleerbaar is. De onnavolgbaarheid van dat begrip blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de minister nagenoeg ieder jaar – en in ieder instemmingsbesluit (en procedure daarover) – een ander en telkens lager niveau van leveringszekerheid benoemt. Het is een voortdurend wisselende en voor derden niet toetsbare tombola van cijfers. De minister – en GTS en andere adviseurs – hebben wat betreft hun betogen over leveringszekerheid aan geloofwaardigheid ingeboet; waar zij tot circa twee jaren geleden nog met een beroep op de leveringszekerheid een productievolume van meer dan 40 miljard Nm³ bepleitten, zou blijkens het instemmingsbesluit van 30 september 2016 opeens met 24 miljard Nm³ volstaan kunnen worden. Terwijl de inkt van het verweerschrift van 3 februari 2017 nog nauwelijks droog is, is ook dat niveau al weer achterhaald en kan op 18 april 2017 worden volstaan met een winningsniveau van 21,6 miljard Nm³. Hetgeen minister en GTS over leveringszekerheid beweren, is kennelijk minder hard dan zij willen doen geloven.

Internationale contracten eerst wel en nu weer niet relevant

58. Wat het ministeriële standpunt inzake leveringszekerheid voorts ongeloofwaardig maakt is dat de minister zich ter onderbouwing van de leveringszekerheid in het verleden bij herhaling beriep op de naleving van contractuele verplichtingen, bijvoorbeeld met buitenlandse eindverbruikers. Die contracten zouden commercieel gevoelige informatie bevatten, en daarom kon daarin geen inzage worden verstrekt. Inmiddels is echter gebleken dat de aanwezigheid van die contracten volgens de minister helemaal geen rol speelt bij het begrip leveringszekerheid. Daarover verklaarde de minister (memorie van antwoord d.d. 7 oktober 2016, EK 2016-2017, 34 041E, bladzijde 12):

“Het doet niet ter zake of er (lange termijn) contracten aan de levering van het gas ten grondslag liggen, want ook indien die contracten er niet zouden zijn, blijft de fysieke vraag bestaan en zouden partijen dit gas kunnen kopen op de Nederlandse handelsplaats TTF. Noch GTS, noch ikzelf heeft zicht op welke onderliggende contracten er zijn, maar dat doet dus ook niet ter zake.”

59. Het is merkwaardig dat dezelfde minister die zich voor wat betreft de onderbouwing van de leveringszekerheid altijd heeft beroepen op (internationale) gascontracten, thans erkent dat noch hijzelf, noch GTS zicht heeft op welke contracten er zijn. Ook dáárom is externe en objectieve controle op de onderbouwing van het productievolume van 24 miljard Nm³ (vanaf april 2017: 21,6 miljard Nm³) nota bene gedurende vijf jaren – noodzakelijk.

GTS als staatsdeelneming in het gasgebouw niet onafhankelijk

60. De omvang van de leveringszekerheid is niet alleen afhankelijk van de huidige (internationale) gasvraag, maar ook van de mogelijkheden om die vraag in de (nabije) toekomst te verminderen. In beide elementen heeft het publiek – en de rechter – onvoldoende inzicht. Kennelijk moet het publiek – en de rechter – maar vertrouwen op hetgeen GTS daarover opschrijft. Daartegen maken appellanten ernstig bezwaar, temeer ook omdat GTS – via N.V. Nederlandse Gasunie – een 100% staatsdeelneming is én onderdeel van het *gasgebouw* én een rechtstreeks en commercieel belang heeft bij het transport van zoveel mogelijk gas.
61. Illustratief voor de belanghebbendheid – en daarmee partijdigheid – van GTS is het volgende. Verlaging van de gasproductie kan onder meer worden bereikt door de ombouw van een aantal nationale grootverbruikers van laagcalorisch gas naar hoogcalorisch gas (te weten vijf industrieën en twee elektriciteitscentrales). Dat zou leiden tot een afname van twee miljard Nm³ per jaar. De kosten van die ombouwoperatie zijn circa € 130 miljoen. “*De helft van deze kosten betreft het doen van aanpassingen aan de gasinfrastructuur van GTS en de andere helft betreft het doen van aanpassingen bij en door de bedrijven (...)*”²⁶. Maatregelen die zijn gericht op de vermindering van de gasproductie – en het transport van laagcalorisch gas – raken direct aan de financiële positie van GTS, reden waarom GTS niet het aangewezen bedrijf is om objectief en onpartijdig te adviseren over de leveringszekerheid.

²⁶ Brief van minister Kamp aan de Tweede Kamer d.d. 12 september 2016, TK 33 529, nr. 283.

Verzoek extern en onafhankelijk onderzoek

62. Zolang geen echt onafhankelijk onderzoek naar de leveringszekerheid heeft plaatsgevonden, is er sprake van onvoldoende onderzoek en onvoldoende zorgvuldige voorbereiding van het instemmingsbesluit (artikel 3:2 Awb), omdat onvoldoende objectief inzicht bestaat in één van de te wegen belangen. Appellanten handhaven daarom hun verzoek (beroepschrift d.d. 10 november 2016, nr. 8.11) een onafhankelijke deskundige te benoemen (hetzij de StAB, hetzij een andere deskundige) om Uw Afdeling en partijen helder maar vooral objectief te informeren over de vraag naar Groningengas, nu en in de nabije toekomst. Pas als die – objectieve en zorgvuldig vergaarde – informatie er is kan sprake zijn van een zorgvuldige belangenafweging ex art. 3:4 lid 1 Awb.

Onvoldoende inspanning om gasvraag te verminderen

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

Duur van het instemmingsbesluit

65. Gezien al het voorgaande had de minister nooit voor de duur van vijf jaren met het Winningsplan 2016 mogen instemmen en voor die periode een (basis)winningsniveau van 24 miljard Nm³ per jaar mogen vergunnen. Jegens de Tweede Kamer heeft de minister gesproken over tussentijdse ijkmomenten, maar die zijn niet verankerd in het instemmingsbesluit en hebben dus geen juridische betekenis.
66. Dat is temeer onbegrijpelijk, omdat het instemmingsbesluit in bijvoorbeeld de artikelen 3 lid 2, 5, 6, 7 verschillende rapportage- en onderzoeksverplichtingen aan NAM oplegt, waaraan uiterlijk op 1 november 2017 (art. 3 lid 2) moet zijn voldaan. Redelijkerwijs zouden de uitkomsten van die onderzoeken daarna zo spoedig mogelijk moeten leiden tot een gewijzigd winningsplan, maar met de indiening daarvan mag de NAM tot 30 september 2020 wachten (art. 10).

67. Appellanten menen dat, zo al instemming zou kunnen worden verleend, quod non, die instemming hooguit betrekking kan hebben op een veel kortere periode en dat, zo een winningsniveau van 21,6 miljard Nm³ in het gasjaar 2017/2018 aanvaardbaar zou zijn, quod andermaal non, het productieniveau in de kortst mogelijke termijn, hetzij ineens, hetzij stapsgewijs, substantieel moet worden verminderd.

Conclusie

68. Al het voorgaande én hetgeen appellanten in beroep hebben genoemd leidt tot de conclusie dat het instemmingsbesluit berust op onjuiste uitgangspunten en aannames. Het instemmingsbesluit is:

- in strijd met de Mijnbouwwet, bijvoorbeeld voor wat betreft de interpretatie van de begrippen schade en veiligheid
- in strijd met art. 3:2 Awb (want niet zorgvuldig voorbereid),
- art. 3:47 Awb (ondeugdelijk gemotiveerd),
- art. 3:4 lid 1 Awb (onvoldoende belangen afgewogen).

Bovenal zijn de nadelige gevolgen van het instemmingsbesluit voor één of meer belanghebbenden (appellanten en honderdduizenden Groningers) evident en volstrekt onevenredig in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen (strijd met art. 3:4 lid 2 Awb).

Appellanten verzoeken uw Afdeling het bestreden instemmingsbesluit te vernietigen.

Hoogachtend,

(10)(2e)