

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Nr. 201810054/1/A1

Verweerschrift

inzake

**DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN
EN KLIMAAT**

verweerder

advocaat: mr. H.J.M. Besselink

tegen

26 appellanten, als hierna genoemd

met betrekking tot

het besluit van 13 november 2018 tot
instemming met het Winningsplan Groningen
gasveld 2018-2019

Inhoud

1	Inleiding	6
2	Procesverloop	7
3	Wettelijk kader	9
4	Instemmingsbesluit	10
5	Beroepen: overzicht en aanduiding van appellanten	11
6	Risicobeoordeling	12
6.1	Algemeen	12
6.1.1	Risicobeleid	12
6.1.2	Winningsplan en aanvullingen	12
6.1.3	Instemmingsbesluit	13
6.1.4	Tussenconclusie beoordeling individueel aardbevingsrisico	15
6.2	Veiligheid ten onrechte geen prioriteit	15
6.3	Ontbreken eenduidige veiligheidsnorm	15
6.4	Veiligheidsbegrip	16
6.5	Veiligheidsnorm te ruim	17
6.6	Onvoldoende inzicht in individueel aardbevingsrisico	18
6.7	Toename seismisch risico gasjaar 2018-2019	19
6.8	Gebouwen waar het risico groter is dan 10^{-4} per jaar	20
6.9	Onvoldoende onderzoek en analyse risico's	21
6.10	Veiligheid bij productieniveau 12 miljard Nm ³ per jaar	22
6.11	Wel risicoberekeningen, geen maatregelen	23
6.12	Te beperkte risicobenadering	23
6.13	Veiligheidsrisico bij onvoldoende levering van laagcalorisch gas	24
6.14	Afbouw geen effectieve maatregel om risico's te beperken	26
6.15	Seveso-richtlijn	27
6.16	Aardgascondensaatopslag Farmsum	28
6.17	Risico zware beving	29
6.18	Cumulatieve effecten industrie en (water)infrastructuur	29
6.19	Veiligheid medewerkers Veiligheidsregio Groningen	30
6.20	Kwetsbaarheid brandweerkazernes	31
7	Productieniveau en -strategie	31
7.1	Algemeen	31
7.2	Productieniveau te hoog / afbouw gaat te langzaam	32
7.3	Afbouw gasproductie onzeker	33
7.4	Producers op ondergrens	34
7.5	Keuze productiestrategie	35
7.6	Gasopslag Norg	36

7.7	Productieniveau onvoldoende vastgelegd	37
7.8	Vlakke winning	37
7.9	Onduidelijkheid gebruik locatie Zeerijp	38
7.10	Ontbreken verplichting sluitingsplan Loppersumclusters	39
8	Versterkingsoperatie	39
8.1	Algemeen	39
8.1.1	Forse afname aantal gebouwen die niet voldoen aan de norm	39
8.1.2	Herijking versterkingsoperatie	40
8.1.3	Plan van Aanpak	41
8.1.4	Lokale versterkingsplannen	42
8.1.5	Uitvoering	42
8.2	Versterkingsoperatie onvoldoende verzekerd	43
8.3	Versterkingsoperatie verloopt niet snel genoeg	44
8.4	Onduidelijkheid over aantal te versterken woningen	45
8.5	Onduidelijkheid over welke gebouwen versterkt moeten worden	46
8.6	HRA-model	46
8.7	Reikwijdte versterkingsoperatie te beperkt	48
8.8	Versterkingsoperatie voorkomt geen letsel en schade	49
8.9	Eerst versterken, dan pas gas winnen	50
8.10	Lokale versterkingsplannen	51
8.11	Prioritering bestaande batches	52
8.12	CC2- en CC3-gebouwen	52
8.13	Onduidelijkheid vaststelling risicoprofiel woning	53
8.14	NPR 9998	53
8.15	Onvoldoende onderzoek aardbevingsbelasting woningen	54
8.16	Programma 'Eigen Initiatief'	55
9	Leveringszekerheid	55
9.1	Algemeen	55
9.2	Uitvoering uitspraak Afdeling	57
9.3	Onduidelijke definitie leveringszekerheid	58
9.4	Leveringszekerheidsniveau ondoorzichtig	60
9.5	Onzeker of productieniveau voldoende is voor leveringszekerheid	63
9.6	Onvoldoende inzet voor tweede stikstoffabriek	63
9.7	Zienswijze ENGIE verminderen export gas	64
9.8	Onvoldoende aandacht voor handhaven reservoirdruk en 'liquid loading'	65
9.9	Verdrag van Lissabon	66
9.10	Frankrijk en België	67
9.11	Ombouwen gasaansluitingen	68
9.12	Bouw stikstoffabriek Zuidbroek onnodig	69
9.13	Onduidelijkheid afbouwen gas grootverbruikers	69
9.14	Strikte bovengrens	71

9.15	Verdringingsreeks	71
10	Schade(afhandeling)	72
10.1	Algemeen	72
10.1.1	Civielrechtelijke aansprakelijkheid als basis	72
10.1.2	Besluit mijnbouwschade Groningen	73
10.1.3	Overige schade- en andere financiële regelingen	75
10.1.4	Wetsvoorstel Instituut mijnbouwschade Groningen	76
10.2	Instemmingsbesluit geeft onvoldoende blijk van belang voorkomen schade	77
10.3	Schade-afhandeling verloopt te traag	77
10.4	Schade-afhandeling niet onafhankelijk	79
10.5	Schade-afhandeling niet deskundig	80
10.6	Schade-afhandeling onvoldoende verankerd in instemmingsbesluit	81
10.7	TCMG wijst aanvragen om schadevergoeding ten onrechte af	82
10.8	Ontbreken één loket voor schade-afhandeling	83
10.9	Vrees voor onrecht bij schade-afhandeling	84
10.10	Oude schades	85
11	Einddatum en duur instemmingsbesluit	87
12	Bodemdaling	87
13	Belangenafweging	89
14	Mensenrechten	90
14.1	Algemeen	91
14.2	Artikel 2 EVRM (recht op leven)	91
14.3	Artikel 6 EVRM (recht op eerlijke procedure)	95
14.4	Artikel 8 EVRM (recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven)	96
14.5	Artikel 13 EVRM (recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel)	100
14.6	Artikel 1 EP EVRM (recht op eigendom)	100
14.7	Artikel 3 IVRK (plicht betrekken belang kind)	105
14.8	Artikel 6 IVRK (recht op leven en ontwikkeling kind)	106
14.9	Artikel 12 IVRK (recht op participatie en om te worden gehoord)	107
15	Milieueffectrapportage	107
16	Natuur	110
17	Overige beroepsgronden	111
17.1	Artikel 34 Mijnbouwwet	111
17.2	Artikel 167c Mijnbouwwet	112
17.3	Vorzorgsbeginsel	113

17.4	Regiofonds	114
17.5	Instemmingsbesluit en onderliggende stukken moeilijk te doorgronden	114
17.6	Communicatie met bewoners schiet tekort	115
18	Conclusie	116

1 Inleiding

De Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. (hierna: **NAM**) heeft op 1 april 2016 een aanvraag ingediend tot instemming met het Winningsplan Groningen gasveld 2016 (hierna: **het winningsplan**) op grond van artikel 34, derde lid, van de Mijnbouwwet (hierna: **Mbw**). Het winningsplan is opgesteld op grond van artikel 2, eerste lid, van het besluit van de minister van Economische Zaken (thans: de minister van Economische Zaken en Klimaat, hierna: **de minister**) van 30 januari 2015, kenmerk ETM/EM/13208000.

Het winningsplan betreft het Groningenveld gelegen onder de gemeenten Appingedam, Het Hogeland, Delfzijl, Groningen, Midden-Groningen, Loppersum, Oldambt, Pekela, Westerwolde en Veendam.

Na het volgen van de openbare voorbereidingsprocedure heeft de minister bij besluit van 30 september 2016, kenmerk DGETM/EO/16142904, onder het stellen van voorschriften en beperkingen, ingestemd met het winningsplan. Dit instemmingsbesluit is gewijzigd bij besluit van 24 mei 2017.

Deze besluiten zijn vernietigd door uw Afdeling in de uitspraak van 15 november 2017 (nr. 201608211/1/A1). U heeft de minister opgedragen om binnen één jaar na verzending van die uitspraak een nieuw besluit te nemen, met inachtneming van hetgeen in de uitspraak is overwogen. Totdat dat nieuwe besluit is genomen en in werking is getreden, blijft – bij wijze van voorlopige voorziening – hetgeen is bepaald bij de besluiten van 30 september 2016 en 24 mei 2017 gelden.

Op 29 maart 2018 heeft het kabinet in een brief aan de Tweede Kamer gemeld dat de gaswinning uit het Groningenveld op zo kort mogelijke termijn wordt afgebouwd en vervolgens volledig wordt beëindigd.¹ Het uitgangspunt voor de komende jaren is om niet meer gas uit het Groningenveld te winnen dan noodzakelijk is voor de leveringszekerheid, terwijl tegelijkertijd maatregelen worden genomen om het benodigde winningsniveau zo snel mogelijk omlaag te brengen. Het kabinet verwacht dat de gaswinning in 2022 kan dalen tot onder de 12 miljard Nm³ per jaar en dat de gaswinning vanaf 2030 geheel beëindigd kan worden. Totdat de gaswinning uit het Groningenveld is beëindigd, zal gekeken moeten worden hoe de gaswinning uit dit veld op een zo veilig mogelijke manier kan plaatsvinden en tevens de leveringszekerheid kan worden geborgd.

Omdat de systematiek van de Gaswet en de Mijnbouwwet onvoldoende aansloot bij het op deze wijze afbouwen van de gaswinning uit het Groningenveld heeft de minister een wetsvoorstel tot wijziging van deze wetten in procedure gebracht. Op 16 oktober

¹ *Kamerstukken II 2017/18, 33 529, nr. 457.*

2018 heeft de Eerste Kamer met dit wetsvoorstel ingestemd.² De wijzigingswet treedt in drie fases in werking.³ Het nieuwe wettelijk stelsel kan pas volledig zijn beslag krijgen in het gasjaar 2019-2020. Om die reden heeft de minister ervoor gekozen om het nieuwe instemmingsbesluit te beperken tot het gasjaar 2018-2019.

Op 13 november 2018 heeft de minister het nieuwe besluit tot instemming met het winningsplan Groningen gasveld 2016 (en de daarbij behorende aanvullingen) genomen (kenmerk DGETM-EO/18219286). Daarin is de gasproductie in het gasjaar 2018-2019 beperkt tot het niveau dat nodig is voor de leveringszekerheid, dat berekend wordt aan de hand van een in het besluit opgenomen graaddagenformule. In een jaar met een gemiddeld temperatuurprofiel resulteert dit in een gasproductie van 19,4 miljard Nm³.

Tegen dit instemmingsbesluit zijn 26 beroepen ingesteld. In dit verweerschrift worden de beroepen thematisch besproken (hoofdstukken 6 tot en met 17). Allereerst wordt echter ingegaan op het procesverloop (hoofdstuk 2), het wettelijk kader (hoofdstuk 3), en de hoofdlijnen van het instemmingsbesluit (hoofdstuk 4). Hoofdstuk 5 bevat een overzicht van de appellanten.

2 Procesverloop

Bij uitspraak van 15 november 2017 heeft uw Afdeling het besluit tot instemming met het winningsplan van 30 september 2016 en het wijzigingsbesluit van 24 mei 2017 vernietigd en bepaald dat vóór 15 november 2018 een nieuw besluit moet worden genomen. Dit was de reden voor de minister om NAM te vragen uiterlijk 15 juni 2018 een aantal aanvullingen op het winningsplan in te dienen.

Bij brief van 2 mei 2018, kenmerk DGETM-EO/18085152 (hierna: **de Verwachtingenbrief**), heeft de minister NAM gevraagd om de volgende aanvullingen in te dienen:

- een Hazard and Risk Assessment (hierna: **HRA**);
- een strategie voor de gaswinning voor het gasjaar 2018-2019.

Op 15 juni 2018 heeft NAM deze aanvullingen ingediend. Wat betreft de strategie is een document met 'bouwstenen' aangeleverd (hierna: **het bouwstenen-document**) dat voor het gasjaar 2018-2019 beschrijft op welke wijze de voor de leveringszekerheid benodigde hoeveelheid gas gewonnen kan worden. Daarnaast heeft NAM op 2 juli 2018 twee geactualiseerde rapportages ingediend over bodemdaling en schade.

² Wet van 17 oktober 2018 tot wijziging van de Gaswet en van de Mijnbouwwet betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld, *Stb.* 2018, nr. 371.

³ *Stb.* 2018, 372.

Een besluit omtrent de instemming met een winningsplan wordt voorbereid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure als bedoeld in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: **Awb**). Deze procedure is als volgt verlopen:

- (a) op 24 augustus 2018 is een kennisgeving met betrekking tot het ontwerp gepubliceerd in de Staatscourant; kennisgeving heeft ook plaatsgevonden in enkele huis-aan-huis-bladen en regionale dagbladen;
- (b) op 24 augustus 2018 is een ontwerp van het besluit aan NAM toegezonden;
- (c) het ontwerp van het besluit heeft van 24 augustus tot en met 4 oktober 2018 ter inzage gelegen bij het ministerie van Economische Zaken en Klimaat, bij de provincies Groningen en Drenthe en bij de gemeenten Delfzijl, Loppersum en Midden-Groningen;
- (d) er zijn in het gebied informatiebijeenkomsten georganiseerd, op 4 september in Groningen, op 5 september in Hoogezand, op 6 september in Delfzijl en Loppersum, op 7 september in Assen en op 25 september nogmaals in Loppersum. Bij deze bijeenkomsten is de mogelijkheid geboden om mondeling zienswijzen naar voren te brengen;
- (e) het ontwerpbesluit en de stukken die daarop betrekking hebben, zijn geplaatst op de website van het Bureau Energieprojecten (<http://www.rvo.nl/subsidiesregelingen/gaswinning-groningen>).

Over het ontwerpinstemmingsbesluit zijn 97 zienswijzen en 22 inspraakreacties van overheden naar voren gebracht. Als gevolg daarvan is het instemmingsbesluit op een aantal punten aangepast of geactualiseerd. Dit betreft onder andere:

- actualisatie van de beschrijving van de ontwikkelingen rond de afbouw van de gaswinning, de versterkingsoperatie, het veiligheidsbeleid en schade-afhandeling;
- verduidelijking van de beoordeling in de passages over de uitgangspunten, overschrijdingen beperkingen regionale productiefunctuities, productieverdeling, interventie, schade en veiligheidsrisico's;
- verduidelijking van de begrippen 'operationele omstandigheden', 'productiefunctuities', 'bodemdaling', 'graaddagenformule' en 'individueel aarbevingrisico';
- toevoeging van een artikel over het studieprogramma en de looptijd van het besluit;
- verduidelijking of uitbreiding van voorschriften over de totale gasproductie, de productieverdeling, productiefunctuities en het onderzoek naar de kwelsituatie Hondsrug.

Daarnaast is het instemmingsbesluit voorzien van een bijlage A, dat een overzicht geeft van de aanvullingen en actualisaties en wat deze inhouden voor het winningsplan.

3 Wettelijk kader

Het winningsplan dient te worden getoetst aan de toepasselijke Mijnbouwwet (hierna: **Mbw**) en regelgeving. De artikelen 34, 35 en 36 Mbw en de artikelen 24, 30 en 31 Mijnbouwbesluit (hierna: **Mbb**) vormen het juridisch kader waaraan het winningsplan wordt getoetst. Daarnaast is het nieuwe artikel 167c Mbw van belang.

Houders van een winningsvergunning moeten ingevolge artikel 34, eerste lid, Mbw delfstoffen winnen overeenkomstig een winningsplan. Ingevolge het derde lid behoeft dat winningsplan instemming van de minister.

Artikel 35, eerste lid, Mbw stelt aan het winningsplan een aantal inhoudelijke eisen. Het winningsplan dient onder meer een beschrijving te bevatten van de verwachte hoeveelheid aanwezige delfstoffen, de hoeveelheden jaarlijks te winnen delfstoffen, de bodembeweging ten gevolge van de winning en de maatregelen ter voorkoming van schade door bodembeweging. Artikel 25 Mbb bevat een aantal nadere eisen die aan een winningsplan worden gesteld.

Krachtens artikel 36, eerste lid, Mbw kan instemming met een winningsplan slechts worden geweigerd:

- a. indien het in het winningsplan aangeduide gebied door de minister niet geschikt wordt geacht voor de in het winningsplan vermelde activiteit om reden van het belang van de veiligheid voor omwonenden of het voorkomen van schade van gebouwen of infrastructurele werken of de functionaliteit daarvan,
- b. in het belang van het planmatig gebruik of beheer van delfstoffen, aardwarmte, andere natuurlijke rijkdommen, waaronder grondwater met het oog op de winning van drinkwater, of mogelijkheden tot het opslaan van stoffen,
- c. indien nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan, of
- d. indien nadelige gevolgen voor de natuur worden veroorzaakt.

Artikel 36, tweede lid, Mbw bepaalt voorts dat de minister zijn instemming kan verlenen onder beperkingen of daaraan voorschriften kan verbinden, indien deze gerechtvaardigd worden door een grond als genoemd in artikel 36, eerste lid.

Artikel 167c Mbw bepaalt dat de minister, in aanvulling op artikel 36 Mbw, de bijzondere functie van het Groningenveld voor het kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas, in acht moet nemen.

4 Instemmingsbesluit

Bij besluit van 13 november 2018 heeft de minister ingestemd met het winningsplan onder het stellen van voorschriften en beperkingen. Het besluit heeft betrekking op het gasjaar 2018-2019.

NAM dient de hoeveelheid gas te winnen die nodig is voor de leveringszekerheid op basis van een zogenoemde graaddagenformule. Deze formule legt een verband tussen gerealiseerde effectieve temperatuur en de vraag naar gas. Bij een jaar met een gemiddeld temperatuurprofiel leidt de graaddagenformule ertoe dat voor het gasjaar 2018-2019 een gasproductie van 19,4 miljard Nm³ is vereist. Dit betreft dus geen maximum of minimum; afhankelijk van de temperatuur moet meer of minder worden gewonnen.

De gasproductie mag met ten hoogste 1,5 miljard Nm³ worden verhoogd bij het zich voordoen van transportbeperkingen, technische mankementen aan bepaalde installaties en onvoorziene ontwikkelingen in de samenstelling van hoogcalorisch gas.

Voor de gaswinning geldt een voorgeschreven productiewijze en productieverdeling. Er is gekozen voor een operationele strategie die het seismisch risico zoveel mogelijk minimaliseert.

NAM dient op basis van het Meet- en regelprotocol aan het Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: **SodM**) en aan de minister te rapporteren over de in dit protocol benoemde signaalparameters. Met dit protocol kunnen beheersmaatregelen worden voorgesteld wanneer metingen van bijvoorbeeld aardbevingsdichtheid en grondversnelling daartoe aanleiding geven.

Verder dient NAM in overleg te bekijken op welke wijze de kwelsituatie van Hondsrug moet worden onderzocht met als doel meer inzicht te verkrijgen in het effect van de bodemdaling op de waterhuishouding van de omliggende polders. In dat kader dient NAM verslagen van de overleggen en een onderzoeksvoorstel aan te leveren bij de minister. Ook voert NAM een onderzoeksprogramma uit naar de effecten van de gaswinning.

Het instemmingsbesluit treedt buiten werking op het moment dat de gaswinning uit het Groningenveld plaatsvindt op grond van een vaststellingsbesluit met de operationele strategie als bedoeld in artikel 52d Mbw.

Aan het instemmingsbesluit liggen adviezen ten grondslag van SodM, Tcbb, Mijnraad, GTS, TNO, COT, Antea, een panel van hoogleraren, gedeputeerde staten van de provincies Groningen en Drenthe, de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten binnen het invloedsgebied van de gaswinning, de dagelijkse besturen van

de waterschappen Hunze en Aa's en Noorderzijlvest en het bestuur van de Veiligheidsregio Groningen.

5 Beroepen: overzicht en aanduiding van appellanten

Tegen het instemmingsbesluit zijn 26 beroepschriften bij uw Afdeling ingediend. In onderstaande tabel treft u een overzicht aan van de appellanten en het nummer dat is toegekend aan hun zienswijze in de Nota van Antwoord. In dit verweerschrift worden appellanten in het vervolg aangeduid met de nummering die uw Afdeling aan de betreffende beroepschriften heeft toegekend (de letters in de eerste kolom van de tabel).

Nr.	Naam	Zienswijze nr. of reactie nr.
1A	R.F. Kloosterman (ingetrokken)	0001
1B	F.H. Over	0016
1C	H.W. Spiekman	0001
1D	R. Bosma en D. Bosma-Ten Have	0055
1E	Het college van burgemeester en wethouders van Tynaarlo	R063
1F	Stichting Groninger Gasberaad	0073
1G	J. Munneke	0005
1H	H.M. Wessels	0057
1I	Provinciale staten van Groningen e.a.	R029, R031, R035, R039, R042, R045, R047, R048, R051, R053, R054, R060, R066, R086, R087
1I2	Het algemeen bestuur van de Veiligheidsregio Groningen	R040
1J	H.A. Damhof	0027
1K	H.H. Holtjer	0068
1L	M. Bos	0038
1M	G. ten Have	0032
1N	L.E. Munneke-Bos	0006
1O	B.P. Hofstede en I.P.A. Mortiers	0083
1P	B.A. Blokhuis	0081
1Q	N.M. de Kler	0061
1R	Groninger Bodem Beweging en Milieudefensie	0075
1S	Y. Jansen en M. Werkman	0050
1T	M. Kooiman	0076
1U	A.J. van Oortmarssen en J.W. Schaaf	0026
1V	M. de Vries	0082
1W	J.J. Valk en J.G. Groenewegen	0080
1X	F. Talstra	0056
1Y	P. Bos e.a.	0070
1Z	F.A. Kruzenga	0070

De beroepsgronden worden hierna thematisch besproken.

6 Risicobeoordeling

In dit hoofdstuk bespreekt de minister de beroepsgronden die betrekking hebben op de aan het instemmingsbesluit ten grondslag liggende risicobeoordeling. Allereerst geeft de minister een algemene toelichting (op hoofdlijnen) op het beleid ten aanzien van het individueel aardbevingsrisico en de wijze waarop dit beleid is toegepast in het winningsplan en het instemmingsbesluit.

6.1 Algemeen

6.1.1 Risicobeleid

Voor de veiligheidsrisico's van de gaswinning in Groningen heeft de minister eind 2015, op basis van advisering door de Commissie Meijdam, risicobeleid vastgesteld.⁴ De minister heeft de door de Commissie Meijdam voorgestelde veiligheidsnorm voor het individueel aardbevingsrisico, inclusief de door de Commissie Meijdam voorgestelde berekeningswijze, tot uitgangspunt genomen. Als veiligheidsnorm voor personen in of nabij bouwwerken in het Groningse gaswinningsgebied geldt een individueel aardbevingsrisico van 10^{-5} per jaar. Die veiligheidsnorm geldt voor zowel nieuwbouw als bestaande gebouwen. De norm van 10^{-5} per jaar betekent dat de kans om te overlijden ten gevolge van het bezwijken van (delen van) een gebouw door de bijzondere belasting van een geïnduceerde aardbeving, voor een individu niet groter mag zijn dan 1 op de 100.000 (per jaar). Een individueel risico tussen 10^{-4} per jaar (1 op de 10.000) en 10^{-5} per jaar wordt als tijdelijk aanvaardbaar beschouwd, mits voor de betreffende gebouwen binnen een redelijke termijn maatregelen worden genomen om ten minste het niveau van 10^{-5} per jaar te bereiken. Bij gebouwen waar het risico hoger wordt ingeschat dan 10^{-4} per jaar, moeten met voorrang maatregelen worden genomen om dat risico te verkleinen.

In de praktijk bleken er interpretatieverschillen te ontstaan over de door de Commissie Meijdam voorgestelde berekeningswijze. Om die reden heeft de minister een panel van hoogleraren gevraagd om, onder auspiciën van de Mijnraad, te adviseren over het te hanteren risicobeleid, specifiek als het gaat om de interpretatie van de veiligheidsnorm en de wijze van berekenen.⁵

6.1.2 Winningsplan en aanvullingen

Het winningsplan moet in samenhang worden gezien met de daarbij behorende aanvullingen en actualisaties, waaronder de Hazard and Risk Assessment (hierna: **HRA**). NAM heeft in de HRA het seismisch risico berekend. Die berekening is

⁴ *Kamerstukken II* 2015/16, 33 529, nr. 205.

⁵ Het advies van het hooglerarenpanel maakt onderdeel uit van het pakket adviezen waarover de Mijnraad op 29 juni 2018 een integrerend advies heeft geschreven. Op 31 juli 2018 is de nader uitgewerkte eindversie van het advies van het hooglerarenpanel opgeleverd. De minister heeft het advies van het hooglerarenpanel bij het instemmingsbesluit betrokken, zie in het bijzonder p. 9-15.

gebaseerd op een winningsniveau behorend bij een conservatieve stikstofinzet van 85%, dat volgens GTS resulteert in een geraamd niveau van ongeveer 20,6 miljard Nm³ voor het gasjaar 2018-2019.

Uitgaande van dit productiescenario is in de HRA het 'Local Personal Risk' (seismisch risico) berekend, voor elk gebouw in de regio van het Groningenveld, voor elk jaar van de periode 2018-2027.⁶ Volgens deze berekening zijn er naar verwachting inmiddels geen gebouwen meer die een seismisch risico kennen van groter dan 10⁻⁴ per jaar, ongeacht of het een warm, gemiddeld of koud jaar is. Uit de berekeningen blijkt dat er, bij een gemiddelde temperatuur, in 2019 circa 1.500 gebouwen zijn die niet voldoen aan de norm van 10⁻⁵ per jaar. In een koud jaar zijn dat circa 2.500 gebouwen. Vanaf 2020 neemt het aantal gebouwen met een seismisch risico groter dan 10⁻⁵ per jaar (dankzij de lagere seismische dreiging als gevolg van de afbouw van de gaswinning) sterk af, naar circa 225 gebouwen in 2023 en minder dan 100 gebouwen in 2024.⁷ Het effect van versterkingen en risicobeperkende maatregelen is in deze berekeningen nog niet meegenomen.

6.1.3 *Instemmingsbesluit*

De beoordeling door de minister van het seismisch risico is gebaseerd op adviezen van onder meer de Mijnraad, SodM, Tcbb en TNO.⁸ Uit die adviezen blijkt dat de seismische dreiging de afgelopen jaren is afgenomen en door het volgen van het basispad nog verder zal afnemen. Deze afname is het gevolg van het sinds enkele jaren allengs dalende gaswinningsniveau en voorzorgsmaatregelen bij de wijze van gaswinning (zoals een vlakke winning). Bovendien laat voortschrijdend wetenschappelijk inzicht zien dat de seismische dreiging lager is dan eerder werd verondersteld, voornamelijk doordat het toegenomen inzicht ertoe leidt dat de eerder gehanteerde onzekerheidsmarges kleiner worden. De verdere afbouw van de gaswinning zal de seismische dreiging naar verwachting nog verder verlagen.

Het HRA-model waarmee de berekeningen van het seismisch risico zijn gedaan, is volgens de Mijnraad een zeer degelijk en wetenschappelijk verantwoord risicomodel, dat zowel op onderdelen als integraal getoetst is door onafhankelijke, internationaal gerenommeerde experts. TNO adviseert om de uitkomsten van de berekeningen over te nemen en dat advies heeft de minister gevolgd.

⁶ NAM gebruikt de term 'Local Personal Risk' (LPR). Dit is niet hetzelfde als het 'individueel aardbevingsrisico' (IAR) zoals gedefinieerd door de Commissie Meijdam. Het LPR gaat uit van een permanente verblijfsduur; het IAR niet. De HRA van NAM geeft daarmee een overschatting van het risico (en als gevolg daarvan ook van de versterkingsopgave). Zie het addendum op het advies van het hooglerarenpanel van 8 november 2018. De hoogleraren duiden de LPR aan als "conservatieve variant van het Objectgebonden Individueel Aardbevingsrisico (OIA)". Deze omschrijving van het LPR is in het instemmingsbesluit overgenomen.

⁷ Beide getallen zijn gebaseerd op een productiescenario met een gemiddeld temperatuurprofiel. Uitgaande van een koud temperatuurprofiel gaat het om 466 gebouwen (2023) en 349 gebouwen (2024). Uitgaande van een warm temperatuurprofiel gaat het om 91 gebouwen (2023) en 62 gebouwen (2024).

⁸ Zie hoofdstuk 3 en paragraaf 5.5 van het instemmingsbesluit voor een uitgebreide bespreking van die adviezen.

Om vier redenen kan het resulterende aantal gebouwen dat niet aan de norm voldoet als conservatief worden gezien:

- (a) In het HRA-model is de berekening van het risico gebaseerd op een winningsniveau behorend bij een conservatieve stikstofinzet van 85%, dat volgens GTS resulteert in een geraamd niveau van ongeveer 20,6 miljard Nm³ voor het gasjaar 2018-2019, terwijl in het instemmingsbesluit een lager niveau (19,4 miljard Nm³) is vastgelegd (in een jaar met een gemiddelde temperatuur)⁹;
- (b) In het HRA-model is het productieniveau in het gasjaar 2017-2018 gemodelleerd op een niveau van 21,6 miljard Nm³ terwijl in dat gasjaar in werkelijkheid 20,1 miljard Nm³ is geproduceerd;
- (c) De berekeningen houden geen rekening met het effect van uitgevoerde versterkingen en risicobeperkende maatregelen;
- (d) In het HRA-model wordt bij de berekening van het risico uitgegaan van een permanente verblijfsduur van een (fictief) persoon in gebouwen. Hiervoor hanteert NAM de term 'Local Personal Risk' (LPR). Dit leidt tot een overschatting van het 'individueel aardbevingsrisico' (IAR) zoals dat door de Commissie Meijdam is geformuleerd.¹⁰

Op basis van de resultaten van de HRA en alle uitgebrachte adviezen heeft de minister in het instemmingsbesluit geconcludeerd dat de gaswinning op het huidige niveau voldoet aan het risicobeleid, mits alle gebouwen met een individueel risico tussen 10⁻⁴ en 10⁻⁵ per jaar binnen een redelijke termijn worden versterkt tot het niveau van de veiligheidsnorm.

De versterkingsoperatie is een zeer complexe en tijdrovende operatie. Als gevolg van het besluit om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk te beëindigen en het sterk vergrote inzicht in de risico's dient naar verwachting nu echter een aanzienlijk kleiner aantal gebouwen te worden versterkt dan waar voorheen van werd uitgegaan (circa 1.500 gebouwen in plaats van circa 20.000 gebouwen) om aan de norm van 10⁻⁵ per jaar te voldoen. De Nationaal Coördinator Groningen (hierna: **NCG**) heeft (op advies van de Mijnraad en in opdracht van de minister, de provincie en de aardbevingsgemeenten) voor deze nieuwe aanpak van de versterkingsoperatie een Plan van Aanpak opgesteld, waarin een voorstel is gedaan voor het versnellen van de versterking.¹¹ SodM heeft geconstateerd dat met dit Plan van Aanpak het beeld begint te ontstaan dat de gehele versterkingsopgave binnen afzienbare tijd te realiseren is.¹² De minister heeft aangegeven dat de nieuwe versterkingsaanpak zo snel mogelijk in uitvoering wordt gebracht.¹³

⁹ *Kamerstukken II 2018/19*, 33 529 nr. 580 (bijlage 'Raming benodigd Groningenvolume en capaciteit gasjaar 2019/2020 en verder').

¹⁰ Zie het addendum op het advies van het hooglerarenpanel van 8 november 2018.

¹¹ *Kamerstukken II 2018/19*, 33 529, nr. 535 (bijlage 'Veiligheid voorop en de bewoner centraal. Plan van Aanpak Mijnraadadvies').

¹² 'Beoordeling van de versterkingsaanpak uit oogpunt van veiligheid', SodM, 22 november 2018, p. 12.

¹³ *Kamerstukken II 2018/19*, 33 529 nr. 535.

6.1.4 *Tussenconclusie beoordeling individueel aardbevingsrisico*

Het kabinetsbesluit om de gaswinning uit het Groningenveld op zo kort mogelijke termijn volledig te beëindigen, heeft een grote positieve impact op de veiligheid. De dalende kans op aardbevingen en het betere inzicht in de risico's resulteren in een forse afname van het aantal gebouwen dat niet aan de norm van 10^{-5} per jaar voldoet. Er zijn volgens de HRA geen gebouwen meer met een groter risico dan 10^{-4} per jaar. De gebouwen met een risico tussen 10^{-4} en 10^{-5} per jaar worden nu meer risicogericht beoordeeld en waar nodig versterkt. Daarmee biedt het kabinetsbesluit (waaraan het instemmingsbesluit mede uitvoering geeft) concreet perspectief op verbetering van de veiligheidsrisico's binnen een afzienbare termijn.

6.2 *Veiligheid ten onrechte geen prioriteit*

Appellanten F, H, J, P en S stellen dat de minister de veiligheid van de bewoners ten onrechte niet op één zet.

Reactie

Het kabinetsbesluit om de gaswinning uit het Groningenveld op zo kort mogelijke termijn te beëindigen, is juist genomen omdat dit naar het oordeel van het kabinet de beste manier is om de veiligheid van de bewoners van Groningen te garanderen. Met het beëindigen van de gaswinning wordt de oorzaak van het aardbevingsrisico weggenomen. De minister neemt op dit moment alle mogelijke maatregelen en doet forse investeringen om de gasproductie uit het Groningenveld zo snel mogelijk te verlagen en te beëindigen. Deze inzet gaat verder dan het advies van SodM om de gaswinning uit het Groningenveld terug te brengen tot maximaal 12 miljard Nm³ per jaar. Het instemmingsbesluit geeft invulling aan dit basispad tot zo spoedig mogelijke beëindiging van de gaswinning. Naar het oordeel van de minister heeft hij met dit besluit de veiligheid van de bewoners dus wel degelijk voorop gesteld.

6.3 *Ontbreken eenduidige veiligheidsnorm*

Appellant F voert aan dat de minister in het instemmingsbesluit een eenduidige veiligheidsnorm had moeten opnemen. Daarnaast stelt appellant dat de nadere duiding van de veiligheidsnorm ten onrechte niet in het besluit zelf (hoofdstuk 8) maar in de toelichting is verwerkt.

Reactie

Zoals toegelicht in paragraaf 6.1.1 van dit verweerschrift geldt voor het veiligheidsrisico als gevolg van aardbevingen vanwege de gaswinning uit het Groningenveld het risicobeleid zoals vastgesteld door de minister op basis van het advies van de Commissie Meijdam. De minister heeft de veiligheidsnorm en de berekeningswijze van de risico's overgenomen in zijn beleid. In het instemmingsbesluit

is deze veiligheidsnorm toegelicht en is de berekeningswijze van de risico's van duiding voorzien (paragraaf 3.3 respectievelijk 5.5). Anders dan appellant veronderstelt, is niet vereist dat de toelichting op (de toetsing aan) de norm in het dictum van het besluit (hoofdstuk 8) wordt verwerkt.

Inmiddels (op 1 januari 2019) is de norm overigens gecodificeerd in artikel 52d, tweede lid, van de Mbw jo. artikel 1.3a.3 van de Mijnbouwregeling.

6.4 Veiligheidsbegrip

Appellanten F, P, S, T, U, V, Y en Z stellen dat het begrip 'veiligheid' niet verengd mag worden tot de kans op overlijden als gevolg van een aardbeving. Het omvat onder meer ook het veilig en schadevrij wonen, het niet gevangen willen voelen in eigen huis, ontspanning, veilig voelen door een beschermde overheid en het voorkomen van lichamelijk en psychisch letsel.

Reactie

Zoals toegelicht in paragraaf 6.1.1 van dit verweerschrift geldt voor het veiligheidsrisico als gevolg van aardbevingen vanwege de gaswinning uit het Groningenveld het risicobeleid zoals vastgesteld door de minister op basis van het advies van de Commissie Meijdam. De veiligheidsnorm die daarin geformuleerd is, ziet op het jaarlijkse risico op overlijden van een individu in het gaswinningsgebied. Dit is een gebruikelijke maatstaf in de normering van veiligheidsrisico's. Er is geen statistische basis voor een beoordeling van de waarschijnlijkheid van aantallen gewonden en de uiteenlopende zwaarte van verwondingen. Ook de andere door appellanten genoemde maatstaven zijn niet eenduidig te meten of te berekenen.

De voorzieningenrechter van uw Afdeling heeft in de uitspraak over de voorlopige voorziening in reactie op deze beroepsgrond reeds overwogen dat het gebruikelijk is dat veiligheidsrisico's worden uitgedrukt in de kans op overlijden per jaar. Zie Vzr. AbRvS 31 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:279, r.o. 7.

Dat neemt niet weg dat de minister álle negatieve effecten van de gaswinning bij zijn besluit heeft betrokken, ook de effecten op het veiligheidsgevoel, de maatschappelijke (sociale) impact en de schade aan gebouwen.¹⁴ Uit recent onderzoek blijkt dat gevoelens van onveiligheid vooral voortkomen uit onzekerheid en zorgen van Groningers over hun toekomst, de aardbevingsbestendigheid en de waarde van woningen en problemen van juridische en technische aard over schadeafhandeling.¹⁵ Dit benadrukt volgens de minister eens te meer het belang dat zowel de schadeafhandeling als de versterkingsoperatie merkbaar versneld gaan worden. Zoals

¹⁴ Zie onder meer pagina's 17, 54 en 66 van het instemmingsbesluit.

¹⁵ T. Postmes en K. Stroebe (2018). Gevolgen van bodembeweging voor Groningers. Ervaren veiligheid, gezondheid en toekomstperspectief 2016-2017. Gronings Perspectief.

toegelicht in paragrafen 8 en 10 van dit verweerschrift, is alle inspanning daarop gericht.

Ook blijkt uit onderzoek dat 'procedurele rechtvaardigheid' een belangrijke indicator is voor de waardering van mensen over het handelen van de overheid.¹⁶ Een afwezigheid van vertrouwen in het handelen van de overheid of de partijen die onder haar verantwoordelijkheid vallen, kan leiden tot stress en als gevolg daarvan tot meetbare gezondheidsklachten. De reden dat niet alleen de circa 1.500 gebouwen die naar verwachting niet aan de veiligheidsnorm voldoen worden opgenomen in het versterkingsprogramma, maar dat ook eerder toegezegde versterkingen in principe doorgaan, is gelegen in de wens om procedureel correct te handelen, zoals de Mijnraad heeft geadviseerd.

Op 5 oktober 2018 is daarnaast het startschot gegeven voor het Nationaal Programma Groningen. Met dit programma werken regio en Rijk samen aan de economische versterking en de kwaliteit van de leefomgeving in het gebied.¹⁷

6.5 *Veiligheidsnorm te ruim*

Appellant S voert aan dat de gaswinning geen overlijdensrisico van 1 op de 100.000 per jaar rechtvaardigt. Hij vindt het voorts onaanvaardbaar dat in 2019 er bij een gemiddelde temperatuur 14,5% kans is op een aardbeving met een magnitude groter dan 3,6 op de schaal van Richter.

Appellant O stelt dat de Groningers worden behandeld als tweederangsburgers. Appellanten G, M, N en S voeren aan dat het onbegrijpelijk is dat de minister het aanvaardbaar acht dat de bewoners van het winningsgebied in het gasjaar 2018/2019 een veel grotere kans mogen lopen om te overlijden dan elders in Nederland.

Reactie

De veiligheidsnorm van 10^{-5} per jaar is geadviseerd door de Commissie Meijdam. De commissie stelt dat leven, wonen en werken in Groningen even veilig moet zijn als op andere plekken in Nederland. Daarom is geadviseerd het individueel risico voor geïnduceerde aardbevingen in het Groningse gaswinningsgebied vast te stellen op het niveau van 10^{-5} per jaar.¹⁸

De kans op een aardbeving met een magnitude groter dan 3,6 op de schaal van Richter is onderdeel van de seismische dreiging waarmee in de HRA het seismisch risico is berekend. Bij die berekening is de kans op een aardbeving met een bepaalde magnitude niet de enige relevante factor. Voor het risico zijn veel meer aspecten van

¹⁶ K van den Bos & L. van der Velden (2013) Prettig Contact met de Overheid 4. Legitimiteit van de overheid, aanvaarding van overheidsbesluiten en ervaren procedurele rechtvaardigheid. Den Haag: Ministerie van BZK.

¹⁷ Kamerstukken II 2018/19, 33 529, nr. 528.

¹⁸ Kamerstukken II 2016/16, 33 529, nr. 212 (bijlage 'Eindadvies Commissie Meijdam 'Handelingsperspectief voor Groningen', p. 3 en 15).

belang, zoals de door een aardbeving veroorzaakte grondversnelling en de sterkte van de gebouwen.

De seismische dreiging en hiermee ook het seismisch risico wordt overigens vooral bepaald door gemodelleerde aardbevingen, in het zogenoemde Loppersum gebied, met een magnitude tussen de 4,5 en 5,0.¹⁹ Een aardbeving met een magnitude van 3,6 zal niet zozeer leiden tot risico maar vooral schade veroorzaken.

Zoals toegelicht in paragraaf 6.1 van dit verweerschrift blijkt uit de resultaten van berekening van het seismisch risico dat aan het risicobeleid kan worden voldaan, mits de circa 1.500 gebouwen die volgens de HRA niet aan de norm voldoen, binnen een redelijke termijn worden versterkt. Het Plan van Aanpak van de NCG biedt de basis voor een snellere aanpak van de versterking. SodM heeft geconstateerd dat met dit Plan van Aanpak het beeld begint te ontstaan dat de gehele versterkingsopgave binnen afzienbare tijd te realiseren is.²⁰

6.6 *Onvoldoende inzicht in individueel aardbevingsrisico*

Appellant L voert aan dat er onvoldoende inzicht is in het individueel aardbevingsrisico. In dit kader wijst appellant op het advies van het hooglerarenpanel van 31 juli 2018 (p. 24), waarin staat dat het 'echte' individueel aardbevingsrisico niet gedefinieerd is en dat het gebrek aan kennis gemodelleerd wordt door middel van kansverdelingen.

Reactie

Het hooglerarenpanel heeft geconstateerd dat de NAM-berekeningen van het Local Personal Risk (LPR) overeenstemmen met het objectgebonden individueel aardbevingsrisico (OIA) zoals geformuleerd door de Commissie Meijdam, behalve dat er nog geen rekening is gehouden met de gemiddelde verblijfsduur in gebouwen. Hierdoor beschouwt het panel de berekeningen als conservatief, en hiermee is nog niet het individueel aardbevingsrisico (IAR) berekend. Volgens het hooglerarenpanel is het IAR (gelet op de conservatieve uitgangspunten van het LPR) naar verwachting lager dan het LPR.²¹

De minister heeft NAM inmiddels gevraagd om zowel het OIA als het IAR te berekenen conform het advies van de Commissie Meijdam en in lijn met het advies van het hooglerarenpanel. Deze berekeningen zijn onderdeel van de dreigings- en risicoanalyse (HRA) die NAM uitvoert in het kader van het vaststellingsbesluit voor het gasjaar 2019-2020.

Daarbij geldt dat, net als de risico's op andere beleidsterreinen, berekeningen worden uitgevoerd aan de hand van een model, dat een benadering van de werkelijkheid

¹⁹ Zie bijvoorbeeld figuur 6.8 in Hazard and Risk Assessment for Induced Seismicity Groningen – update 7th November 2015.

²⁰ SodM, 'Beoordeling van de versterkingsaanpak uit oogpunt van veiligheid', 22 november 2018, p. 12.

²¹ Zie addendum op advies Hooglerarenpanel 8 november 2018.

geeft. Dat maakt niet dat er onvoldoende inzicht bestaat in het veiligheidsrisico. Dat is ook niet wat het hooglerarenpanel heeft gezegd in de betreffende alinea op pagina 24 van zijn advies. Voor een goed begrip is het van belang om die alinea in zijn geheel en in samenhang met de alinea daarvoor te lezen:

"De berekening van het individueel aardbevingsrisico voor personen in een bepaald gebied kan slechts uitgevoerd worden door (model)aannames te doen over een groot aantal onbekende factoren die bijdragen tot deze kans. Dit moet in dit geval net als op andere risicoterreinen geaccepteerd worden (sommige dingen weten we nu eenmaal niet precies). We verwachten dat experts de best mogelijke modellen maken die de werkelijkheid beschrijven, en dat diezelfde experts een indicatie kunnen geven in hoeverre de werkelijkheid kan afwijken van deze modellen. Deze aanpak wordt bijvoorbeeld regulier gebruikt bij het berekenen van de kans op een overstroming, maar ook op die van tektonische aardbeving van een bepaalde sterkte in een bepaald gebied.

We kunnen zelfs stellen dat het 'echte' individueel aardbevingsrisico in feite niet is gedefinieerd: we modelleren ons gebrek aan kennis door middel van kansverdelingen, waardoor we uiteindelijk op een kans uitkomen. Of iemand daadwerkelijk het komende jaar overlijdt als gevolg van een aardbeving is in grote mate een deterministisch gevolg van de huidige eigenschappen van het relevante fysische systeem, en dus niet de uitkomst van een kansexperiment. Toch is het modelleren van ons gebrek aan kennis door middel van kansmodellen een in veel gebieden van de wetenschap niet alleen een geaccepteerde, maar zelfs uiterst succesvolle methode om toch relevante conclusies te kunnen trekken."

Het NAM-model waarmee het OIA (behoudens verdiscontering van de gemiddelde verblijfsduur) is berekend, is volgens de Mijnraad een zeer degelijk en wetenschappelijk verantwoord risicomodel, dat zowel op onderdelen als integraal getoetst is door onafhankelijke, internationaal gerenommeerde experts. Het model geeft dus het best mogelijke inzicht in het seismisch risico.

6.7 Toename seismisch risico gasjaar 2018-2019

Appellanten F, J, L, R en S wijzen erop dat het seismisch risico in het gasjaar 2018/2019 kan toenemen als het een qua temperatuur gemiddeld of koud gasjaar is. Appellanten achten dit onaanvaardbaar.

Reactie

Uit de HRA blijkt dat het seismisch risico in 2019 inderdaad kan toenemen ten opzichte van 2018. Uitgaande van het scenario met een gemiddelde temperatuur voldoen in 2018 circa 1.250 gebouwen niet aan de norm; in 2019 zijn dat er circa 1.500. Vanaf 2020 neemt het aantal gebouwen (en daarmee het seismisch risico) weer verder af.²²

²² Zie tabel 5.1a van 'Seismic Risk Assessment for Production Scenario "Basispad Kabinet" for the Groningen field', behorende bij de aanvulling van 15 juni 2018.

Of het seismisch risico in het gasjaar 2018-2019 daadwerkelijk toeneemt, is afhankelijk van de daadwerkelijke productie in dit gasjaar. Het productieniveau is in de HRA gemodelleerd op een hoger niveau dan de minister in het instemmingsbesluit heeft vastgelegd. Het gasjaar is tot nu toe bovendien warmer dan gemiddeld.

Het is overigens niet zo dat het seismisch risico in dit gasjaar groter is dan waarvan werd uitgegaan onder het vorige instemmingsbesluit. Integendeel: het seismisch risico is flink afgenomen. In het winningsplan van 2016 werd voor de seismische dreiging in de periode 2016-2023 nog uitgegaan van een maximum PGA van 0,197 g.²³ In de huidige HRA is dat voor 2019 maximaal 0,173 g. Dit vertaalt zich ook in een kleiner risico (een kleiner aantal gebouwen dat niet aan de norm voldoet).

6.8 *Gebouwen waar het risico groter is dan 10^{-4} per jaar*

Appellanten W vragen zich af hoe de minister zeker weet dat er geen gebouwen meer zijn met een groter risico dan 10^{-4} per jaar als maximaal 10% van de woningen zijn geïnspecteerd.

Appellant Q voert aan dat de minister bij het individueel aardbevingsrisico uitgaat van gedateerde informatie. De minister verwijst in de Nota van Antwoord naar een kamerstuk uit 2015, waarin staat dat er geen woningen meer zijn gevonden waarvan het veiligheidsrisico hoger wordt ingeschat dan 1 op de 10.000. Appellant stelt dat sindsdien ruim 300 ondiepe geïnduceerde aardbevingen zijn geregistreerd in het gebied en dat dus niet valt uit te sluiten dat het cumulatieve effect van deze bevingen tot onaanvaardbare risico's leidt die met de berekeningen niet in beeld komen. Volgens appellant kan alleen een inspectie per individuele woning inzicht geven in deze risico's.

Reactie

De Commissie Meijdam geeft in haar tweede advies aan dat met grote waarschijnlijkheid alle gebouwen met een risico groter dan 10^{-4} (en daarmee ook groter dan 10^{-3}) in beeld en reeds aangepakt zijn. Zij baseert zich op de grote aantallen inspecties die reeds zijn uitgevoerd en de maatregelen die bij de betreffende gebouwen zijn getroffen, zodat de kans statistisch gezien klein is dat er nu nog gebouwen zijn met een risico groter dan 10^{-4} . Die conclusie werd gedeeld in de kamerbrief van 21 december 2015, waarnaar in de Nota van Antwoord wordt verwezen.²⁴

Dat er ook in de huidige situatie naar verwachting geen gebouwen meer voorkomen met een risico groter dan 10^{-4} per jaar blijkt uit de berekeningen van de HRA.²⁵

²³ 'Technical Addendum to the Winningsplan Groningen 2016. Production, Subsidence, Induced Earthquakes and Seismic Hazard and Risk Assessment in the Groningen Field Part I', NAM, 1 april 2016, p. 21.

²⁴ *Kamerstukken II* 2015/16, 33 529, nr. 212.

²⁵ Aanvulling winningsplan 15 juni 2018, 'Seismic Risk Assessment for Production Scenario "Basispad Kabinet" for the Groningen field', p. 5 en 61.

Los daarvan geldt dat als een bewoner zich acuut onveilig voelt in zijn woning of ander gebouw, hiervan melding kan worden gemaakt bij de TCMG. Een dergelijke melding wordt binnen 48 uur opgepakt. De situatie wordt besproken en een eerste inschatting wordt gemaakt, veelal gevolgd door een inspectie. Als sprake is van een acuut onveilige situatie, worden direct vervolgstappen in werking gezet. Er wordt ter plekke een plan van aanpak opgesteld waarna een aannemer de benodigde maatregelen binnen 48 uur na de melding uitvoert. Het betreft tijdelijke maatregelen die de onveiligheid direct wegnemen. Als geen acuut onveilige situatie wordt vastgesteld, krijgt de bewoner daarover direct een toelichting.

6.9 *Onvoldoende onderzoek en analyse risico's*

Appellanten B, D, I, J en S stellen dat onvoldoende onderzoek is gedaan naar de risico's van de gaswinning en dat de onderzoeken die zijn verricht onvoldoende zijn geanalyseerd en zijn betrokken bij het instemmingsbesluit.

In aanvulling hierop stelt appellant D dat de minister de toezegging niet is nagekomen dat het Kennisprogramma Effecten Mijnbouw de onderzoeksresultaten van NAM zou toetsen en de schadelijke effecten van de gaswinning voor de bovengrond in kaart zou brengen.

Reactie

De minister kan zich niet vinden in de stelling van appellanten dat aan het instemmingsbesluit onvoldoende onderzoek naar de risico's van de gaswinning ten grondslag ligt. Aan het besluit ligt juist zeer uitvoerig onderzoek naar de veiligheidsrisico's ten grondslag, dat bovendien is getoetst door een groot aantal deskundige adviseurs. In het instemmingsbesluit is uitgebreid gemotiveerd tot welke uitkomsten het onderzoek heeft geleid, wat de adviseurs daarover naar voren hebben gebracht en hoe de minister die onderzoeksresultaten en de adviezen vervolgens heeft betrokken bij zijn besluit tot instemming met het winningsplan met bijbehorende aanvullingen en actualisaties.

Het door de minister opgezette publieke Kennisprogramma Effecten Mijnbouw (KEM) is in het eerste kwartaal van 2017 gestart.²⁶ Het expertpanel van KEM heeft als taak onderzoek te begeleiden dat nodig is om meer inzicht te krijgen in de risico's en onzekerheden rond het gebruik van de ondergrond zoals bij gaswinning. Ondertussen zijn de eerste onderzoeken bijna afgerond. Zodra de resultaten bekend zijn, worden deze op de website gepubliceerd. Vier van de negen lopende onderzoeken gaan over het Groningenveld. Onderzoeken KEM-02 en KEM-04 gaan expliciet in op de effecten van de gaswinning op de bovengrond. Onderzoek KEM-03 betreft de onafhankelijke modelketen die door TNO in samenwerking met KNMI en Deltares wordt opgezet ter controle van de NAM-modeltrein.

²⁶ Zie www.KEMprogramma.nl.

6.10 Veiligheid bij productieniveau 12 miljard Nm³ per jaar

Appellanten R, T, V, Y en Z wijzen erop dat het instemmingsbesluit niet voldoet aan het advies van SodM om de productie zo snel mogelijk terug te brengen naar 12 miljard Nm³ per jaar. Zij stellen verder dat ook bij dit productieniveau een grote kans op ernstige aardbevingen bestaat. Aan de randvoorwaarden van het SodM-advies (goede voortgang van de versterkingsoperatie en een einddatum in 2020) wordt bovendien niet voldaan. Daarom is terug naar nul de enige oplossing, aldus appellanten.

Reactie

SodM heeft in zijn rapport van 1 februari 2018 geadviseerd om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel als mogelijk te verlagen naar 12 miljard Nm³ per jaar. Het kabinetsbesluit om de gaswinning zo snel als mogelijk te beëindigen, geeft uitvoering aan dat advies en gaat zelfs verder dan dat. De afbouw stopt immers niet op het moment dat een productieniveau van 12 miljard Nm³ per jaar is bereikt, maar gaat door tot "nul", zoals appellanten ook wensen.

Als de gaswinning wordt verlaagd naar een niveau van 12 miljard Nm³, dan zal de seismische dreiging, en daarmee het seismisch risico, verder afnemen. Volgens de HRA zal de seismische dreiging dan afnemen van 0,173 g naar lager dan 0,14 g (deze PGA-waarde correspondeert met het jaar 2023, waarin de gasproductie naar verwachting onder de 12 miljard Nm³ ligt). Dit resulteert in een sterke afname van het aantal gebouwen dat niet voldoet aan de veiligheidsnorm van 10⁻⁵ per jaar. Met dit productieniveau zijn er, uitgaande van de berekeningen van de HRA (conservatief OIA) en zonder rekening te houden met versterkingsmaatregelen, naar verwachting slechts 225 gebouwen die niet voldoen aan de norm.

De gaswinning uit het Groningenveld kan echter niet van de ene op de andere dag worden teruggebracht naar een productieniveau van 12 miljard Nm³ per jaar. Met dat productieniveau kan immers bij lange na niet in voldoende mate worden voorzien in de levering van gas aan huishoudens en bedrijven. Dat zou verstrekken maatschappelijke gevolgen hebben. Om die reden heeft de minister het niet aanvaardbaar geacht om de gaswinning nu in het instemmingsbesluit voor het gasjaar 2018-2019 al te beëindigen of onder het niveau van leveringszekerheid te brengen.

Tegelijkertijd is alle inspanning erop gericht om de vraag naar laagcalorisch gas zo snel mogelijk af te bouwen. Het kabinet verwacht dat de gaswinning uit het Groningenveld in 2022 is gedaald tot onder de 12 miljard Nm³ per jaar, en dat deze vervolgens uiterlijk in 2030 geheel beëindigd kan worden.

Uit de meest recente raming van GTS blijkt dat de door het kabinet genomen maatregelen leiden tot een snellere afname van de vraag naar Groningengas

dan voorzien in het basispad van 29 maart 2018.²⁷ Uitgaande van een jaar met een gemiddelde temperatuur kan in het volgende gasjaar (2019/2020) met een productieniveau van 15,9 miljard Nm³ worden volstaan. Dit onderstreept de ambitie van het kabinet om de gaswinning uit het Groningenveld daadwerkelijk zo snel mogelijk te beëindigen.

6.11 *Wel risicoberekeningen, geen maatregelen*

Appellant L stelt dat de minister het advies van de Mijnraad overneemt om jaarlijks risicoberekeningen uit te laten voeren maar ten onrechte niet aangeeft welke maatregelen hij neemt als de risiconorm niet gehaald wordt.

Reactie

In haar integrerend advies van 29 juni 2018 adviseert de Mijnraad om de risicoberekeningen jaarlijks opnieuw uit te voeren, mede omdat nieuwe kennis de nu gehanteerde onzekerheidsmarges kleiner kunnen maken. Daarbij is het van belang dat gebruik wordt gemaakt van de meest recente inzichten in zowel de kennis (van de ondergrond en van de sterkte van gebouwen) als in de (verwachte) productiegegevens.²⁸

De minister heeft in het instemmingsbesluit aangegeven dit advies over te nemen. De risicoberekeningen worden jaarlijks uitgevoerd, zodat de feitelijke ontwikkelingen in het veiligheidsrisico jaarlijks geanalyseerd worden. Op die manier wordt recht gedaan aan de onzekerheden. In de jaarlijkse update zal ook rekening worden gehouden met de stand van de versterkingen aan gebouwen, zodat er telkens een actueel beeld is van het aantal gebouwen dat nog niet aan de veiligheidsnorm voldoet.²⁹

De minister zal de uitkomsten van deze berekeningen betrekken bij het jaarlijks door hem te nemen besluit tot vaststelling van de operationele strategie.³⁰ In het Plan van Aanpak van de NCG is tevens opgenomen dat deze actualisatie kan leiden tot een bijstelling van de prioritering van de versterkingsaanpak en kan leiden tot opname van nieuwe gebouwen in de scope. De jaarlijkse herijking kan er niet toe leiden dat gebouwen zonder beoordeling uit de scope verdwijnen.³¹

6.12 *Te beperkte risicobenadering*

Appellant L voert aan dat de risicobenadering zich ten onrechte beperkt tot het Groningenveld. Appellant meent dat moet worden onderzocht of de gaswinning in het

²⁷ *Kamerstukken II* 2018/19, 33 529 nr. 580 (bijlage 'Raming benodigd Groningenvolume en capaciteit gasjaar 2019/2020 en verder').

²⁸ Advies Mijnraad 29 juni 2018, par. 4.

²⁹ Instemmingsbesluit, p. 13-14.

³⁰ Artikel 52d, eerste en tweede lid, van de Mijnbouwwet.

³¹ *Kamerstukken II* 2018/19, 33 529, nr. 535 (bijlage 'Veiligheid voorop en de bewoner centraal. Plan van Aanpak Mijnraadadvies').

Groningenveld werkelijk geen effect heeft op de activiteiten in de omliggende zoutlagen, cavernes en kleine gasvelden aan de rand van en om het Groningenveld.

Reactie

Het is niet te verwachten dat de gaswinning in het Groningenveld effect heeft op andere mijnbouwactiviteiten aan de rand van het Groningenveld. Het Groningenveld gedraagt zich als één systeem, waar de druk in het gehele gasveld langzaam naar beneden gaat. Er is geen bewijs voor drukdaling of verandering van spanning in de zoutlagen, cavernes of kleine gasvelden in de buurt, veroorzaakt door de gaswinning uit het Groningenveld. Het seismisch risico voor andere velden staat beschreven in de winningsplannen voor die velden.

In het Kennisprogramma Effecten Mijnbouw vinden onderzoeken plaats naar zowel de gaswinning als de zoutwinning in de provincie Groningen. Op de website van dit programma (KEMprogramma.nl) worden de resultaten van deze onderzoeken gepubliceerd zodra deze bekend zijn.

6.13 *Veiligheidsrisico bij onvoldoende levering van laagcalorisch gas*

Appellant F voert aan dat onduidelijk is wat het veiligheidsrisico is bij onvoldoende levering van laagcalorisch gas. Appellant stelt dat de minister dit risico niet uitdrukt in de kans op dodelijke slachtoffers. Volgens appellant gaat het dus om subjectieve veiligheid. Hiermee introduceert de minister een veiligheidsrisico dat naar eigen zeggen niet past binnen het veiligheidskader, aldus appellant. Hierbij wijst appellant op de Nota van Antwoord, waarin staat dat de subjectieve veiligheid moeilijk meetbaar is op een reproduceerbare manier en dat het wettelijk veiligheidskader daarom geen afwegingsgrond voor veiligheidsgevoel kent.

Reactie

Het is juist dat het veiligheidsrisico van het afsluiten van afnemers van gas op dit moment nog niet is uit te drukken in een overlijdensrisico zoals 10^{-5} per jaar. Dat neemt niet weg dat de minister het veiligheidsrisico (en de overige maatschappelijke gevolgen) van het niet kunnen voldoen aan het leveringszekerheidsniveau wél heeft moeten betrekken bij het instemmingsbesluit.³² Dat heeft de minister dan ook gedaan, net zoals hij de (eveneens moeilijk meetbare) effecten van de gaswinning op het veiligheidsgevoel van de Groningers heeft betrokken.

De minister heeft het Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement (hierna: **COT**) onderzoek laten uitvoeren naar de maatschappelijke en veiligheidsrisico's van een gaswinning onder het leveringszekerheidsniveau. Het COT heeft in augustus 2018 over dit onderzoek gerapporteerd. Uit dat kwalitatieve onderzoek blijkt dat de verschillende onderzochte scenario's grote maatschappelijke- en veiligheidsrisico's kennen en dat

³² Ingevolge artikel 167c Mijnbouwwet.

veel risico's bovendien nog onbekend zijn. In de afgelopen vijftig jaar is de samenleving tot in de haarvaten verweven geraakt met de beschikbaarheid van aardgas. De betrouwbaarheid van de gaslevering heeft er mede voor gezorgd dat het snel inzetten van alternatieven nooit nodig is geweest en daarom zijn de mogelijke gevolgen grotendeels onbekend. Vanuit maatschappelijk perspectief en veiligheidsperspectief kleven er dusdanige risico's aan deze onzekerheid, dat de minister het niet aanvaardbaar heeft geacht de gaslevering nu al te beëindigen of onder het niveau van leveringszekerheid te brengen. Het gebruik van alternatieve verwarmingsbronnen (zoals propaan- en butaangas, petroleum of hout) en ook de extra belasting op (en mogelijke uitval van) het elektriciteitsnet leidt tot directe veiligheidsrisico's. De mogelijk grote impact op werkgelegenheid, volksgezondheid en voedselzekerheid, alsmede het risico kwetsbare groepen (zoals ouderen of verminderd zelfredzamen) te treffen, dragen bij aan deze afweging.³³

Het COT-rapport van augustus 2018 geeft een kwalitatieve analyse van de gevolgen van een gaswinning beneden het niveau van leveringszekerheid. Het onderzoeksrapport bevat ook een aantal globale inschattingen, waarmee een indruk ontstaat van de gevolgen van een abrupte verlaging van het winningsniveau naar een niveau van 12 miljard Nm³. Zo'n verlaging betekent dat er in het gasjaar 2018-2019 acuut 7,4 miljard Nm³ minder gewonnen zou mogen worden dan is vastgelegd in het huidige instemmingsbesluit (uitgaande van een gemiddelde temperatuur) en dat veel gebruikers dus op korte termijn en voor onbepaalde tijd afgesloten moeten worden.³⁴ Ingevolge Europese afspraken over leveringszekerheid moeten in noodsituaties huishoudens, ziekenhuizen, hulpdiensten en dergelijke zo lang mogelijk beschermd worden tegen afsluiting.³⁵ Het rapport maakt duidelijk dat de benodigde 7,4 Nm³ dient te worden 'weggehaald' bij de niet-beschermd Nederlandse en buitenlandse afnemers van Groningengas. Het COT-rapport leert dat door afsluiting van Nederlandse grootverbruikers die direct zijn aangesloten op het laagcalorische transportnet van GTS 4,4 Nm³ aan Groningengas kan worden bespaard. Het gaat hier om ongeveer 200 bedrijven die behoren tot de sectoren voeding (zuivel, aardappelen, koffie), glastuinbouw, energie (onder meer gasgestookte elektriciteitscentrales), steenfabrieken, glassector, chemie en de textielsector. Afsluiting van deze bedrijven levert grote economische schade op en een toename in de werkloosheid (zie voor een inschatting paragraaf 9.3 van dit verweerschrift). Aanvullend moet dan nog 3 Nm³ gevonden worden bij een groot aantal kleinere gebruikers die aangesloten zijn op een regionaal gasnet of die zich in Duitsland, België of Frankrijk bevinden, zoals luchthavens, kleinere industriële bedrijven, winkels, zakelijke dienstverleners, financiële instellingen, hotels en restaurants. Het COT maakt aannemelijk dat deze afsluitingen tot aanzienlijke maatschappelijke ontwrichting zullen leiden,

³³ Zie p. 63-66 van het instemmingsbesluit.

³⁴ Het is zeer aannemelijk dat de reductie feitelijk groter zal zijn dan de hier genoemde 7,4 Nm³, omdat als gevolg van (abrupt) mindere winning uit het Groningenveld ook de mogelijkheden voor verrijking (het toevoegen van hoogcalorisch gas aan Groningengas) worden beperkt. Naar verwachting zal dit leiden tot een additionele reductie van circa 2 Nm³.

³⁵ Verordening (EU) 2017/1938 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid.

resultierend in grote onrust onder de bevolking vanwege schaarste en met kans op openbare ordeverstoringen.

Een consortium van SEO en TNO voert momenteel een ketenanalyse uit om een specifiekere duiding te kunnen geven van de veiligheids- en andere maatschappelijke gevolgen die verwacht kunnen worden bij een eventuele abrupte verlaging van de gaswinning naar een niveau van 12 Nm³. De analyse wordt verwacht op 1 juli a.s.

6.14 *Afbouw geen effectieve maatregel om risico's te beperken*

Appellant Q voert aan dat de geplande afbouw van de gaswinning geen effectieve maatregel is om de veiligheidsrisico's te beperken. Onder verwijzing naar een persbericht van het KNMI, stelt appellant dat wanneer de afbouw volgens plan verloopt, in de periode 2023-2027 een maximale grondversnelling (PGA) van 0,11 tot 0,13 g mogelijk is. Bij gelijkblijvende winning is een maximale grondversnelling (PGA) van 0,16 g mogelijk. Volgens appellant heeft de afbouw dus nauwelijks invloed op de seismische dreiging.

Reactie

Dat het minder produceren van aardgas een lagere seismische dreiging (en daarmee ook een lager veiligheidsrisico) tot gevolg heeft, wordt inmiddels breed wetenschappelijk aangenomen.³⁶ Dit effect volgt niet alleen uit het NAM-model, maar wordt ook bevestigd door waargenomen ontwikkelingen in het veld.³⁷

Ook het KNMI onderschrijft dit effect. Het persbericht waar appellant naar verwijst, heeft als titel 'Minder gaswinning Groningen minder seismische dreiging'.³⁸ De analyse van het KNMI waar het persbericht verslag van geeft, is onderdeel (bijlage B2) van het advies van de Mijnraad van 29 juni 2018. Uit die analyse blijkt dat de seismische dreiging is afgenomen en door het volgen van het basispad nog verder zal afnemen. Deze afname is het gevolg van het sinds enkele jaren allengs dalende gaswinningsniveau en voorzorgsmaatregelen bij de wijze van gaswinning (zoals een vlakke winning). Bovendien laat voortschrijdend wetenschappelijk inzicht zien dat de seismische dreiging lager is dan eerder werd verondersteld. De verdere afbouw van de gaswinning zal de seismische dreiging naar verwachting nog verder verlagen.

Volgens de KNMI PGA-kaart van juni 2017 was de maximaal verwachte piekgrondversnelling (PGA) 0,22 g. Inmiddels verwacht het KNMI in de periode 2018-2020 maximaal 0,15 g (warme scenario) tot 0,16 g (koude scenario) en daarna zet die daling door, naar 0,11 g (warme scenario) tot 0,13 g (koude scenario) in de periode 2023-2027.

³⁶ Dit wordt bevestigd door SodM, de Mijnraad, TNO en het KNMI, zie p. 45-46 van het instemmingsbesluit.

³⁷ Zie voor een uitgebreide beschrijving van de inzichten in de relatie tussen gaswinning, ondergrondse drukdaling en seismiciteit hoofdstuk 3 van het advies van SodM van 1 februari 2018.

³⁸ <https://www.knmi.nl/over-het-knmi/nieuws/minder-gaswinning-groningen-minder-seismische-dreiging>.

De seismische dreiging was in het winningsplan 2016 (bij een productieniveau van 24 miljard Nm³ per jaar) nog 0,185 g voor de periode 2018-2022 en 0,20 in de periode 2023-2027 (de dreiging nam dus toe). De seismische dreiging is door de afbouw van de gaswinning afgenomen van 0,185 g naar 0,15-0,16 g voor de periode 2018-2020 en van 0,20 g naar 0,11-0,13 g voor de periode 2023-2027 (de dreiging neemt dus af). Deze afname is aanzienlijk. Ter illustratie: de maximale seismische dreiging werd eerder verondersteld als overeenkomstig met de seismische dreiging van aardbevingen met een natuurlijke oorzaak in Lissabon (~0,2 g), terwijl het voortgaande wetenschappelijke onderzoek laat zien dat deze eerder overeenkomt met de seismische dreiging door aardbevingen met een natuurlijke oorzaak voor het gebied net ten zuiden van Brussel (~0,14 g) of in de Ardennen (~0,13 g).³⁹

Deze afname van de seismische dreiging leidt direct tot een afname van het veiligheidsrisico. Uit het NAM-model blijkt dat er in de komende jaren (ook zonder versterking) steeds minder gebouwen zijn die niet aan de veiligheidsnorm van 10⁻⁵ per jaar voldoen. Daar waar nu nog circa 1.500 gebouwen naar verwachting niet aan die norm voldoen, zijn dat er (zonder uit te gaan van het effect van versterkingsmaatregelen) in 2023 naar verwachting circa 225; in 2024 minder dan 100.⁴⁰

De afbouw van de gaswinning leidt dus wel degelijk tot een afname van de seismische dreiging en daarmee ook van het veiligheidsrisico. Tegelijkertijd worden de risico's in en rond gebouwen in het gaswinningsgebied, voor zover nodig, vermindert door tijdelijke maatregelen en door versterking. Deze combinatie van dalende gaswinning en toenemende versterking leidt tot een concreet perspectief op het afnemen van het veiligheidsrisico binnen afzienbare termijn.

6.15 *Seveso-richtlijn*

Appellant I2 stelt dat de minister onvoldoende zicht heeft op en inzicht geeft in de (cumulatie van) risico's als gevolg van aardgaswinning. Hierdoor kunnen de veiligheidsregio en de bedrijven op het Chemiepark Delfzijl niet voldoen aan de Seveso-richtlijn, die eisen stelt aan de veiligheidsrapporten die zij moeten opstellen voor deze inrichtingen.

Reactie

De Seveso-richtlijn⁴¹ stelt de drempel vast van de hoeveelheden gevaarlijke stoffen waarboven een bedrijf is onderworpen aan de voorschriften inzake de preventie van

³⁹ European seismic hazard map – SHARE consortium.
http://www.efehr.org/export/sites/efehr/galleries/dwL_europe2013/v6.2.SHARE_ESHM.pdf.

⁴⁰ Uitgaande van het scenario 'Basispad Kabinet' met een gemiddeld temperatuurprofiel. Zie tabel 5.1a van 'Seismic Risk Assessment for Production Scenario "Basispad Kabinet" for the Groningen field', behorende bij de aanvulling van 15 juni 2018.

⁴¹ Richtlijn 2012/18/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, houdende wijziging en vervolgens intrekking van Richtlijn 96/82/EG van de Raad, PB 2012, L 197/1.

zware ongevallen en de beperking van de gevolgen daarvan voor mens en milieu. In Nederland is deze richtlijn geïmplementeerd in vier wetten en drie besluiten, waaronder het Besluit risico's op zware ongevallen 2015 (Brzo 2015). De bedrijven op het Chemiepark Delfzijl vallen onder het Brzo 2015, dat aan de meest risicovolle bedrijven in Nederland eisen stelt ten aanzien van de preventie en de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn.

Het risico van geïnduceerde aardbevingen past niet in de risicosystematiek voor omgevingsveiligheid. Aardbevingen zijn een ander type risico dat niet door het betreffende chemische bedrijf zelf wordt veroorzaakt en het ligt voor de hand om deze afzonderlijk te beoordelen. Artikel 13 van de Regeling risico's zware ongevallen (Rrzo) bepaalt dan ook dat Brzo-bedrijven in Nederland ten minste een kwalitatieve analyse van het aardbevingsrisico opnemen in hun veiligheidsrapport. Ook moeten de bedrijven daarin de maatregelen beschrijven die ze hebben genomen of nog gaan nemen, zoals noodmaatregelen en voorzorgsmaatregelen. De Brzo-bedrijven in het gaswinningsgebied hebben zo'n analyse allemaal uitgevoerd en indien nodig maatregelen getroffen om het risico te beperken. Hiermee voldoen de Brzo-bedrijven aan de Seveso-richtlijn, en dit wordt getoetst door de veiligheidsregio.

Er is geen formele Nederlandse normstelling of verplichting voor het beoordelen van de bestendigheid van industriële installaties tegen geïnduceerde aardbevingen, maar het kabinet heeft met de bedrijven en de overheden in het gebied afgesproken dat de aardbevingsbestendigheid van de potentieel meest kritische industriële installaties bovendien nog kwantitatief zullen worden doorgerekend op hun bestendigheid tegen een zware aardbeving. De overeengekomen berekeningsmethoden, waar het rijk mee heeft ingestemd, en de openbare samenvattingen van de studies bij de bedrijven zijn te vinden op de website van de NCG. Ten behoeve van deze risicoanalyses heeft de minister uitgebreide informatie beschikbaar gesteld over de risico's van de gaswinning en veel adviezen van nationale en internationale deskundigen. Deze input is beschikbaar voor bedrijven om te analyseren welke gevolgen een aardbeving voor hun installaties kan hebben en met welke maatregelen eventuele kwetsbaarheden kunnen worden beperkt om gevolgen voor mens en milieu te voorkomen.

6.16 *Aardgascondensaatopslag Farmsum*

Appellanten T, V, Y en Z stellen, onder verwijzing naar de lekkage van aardgascondensaat op het chemiepark Farmsum begin oktober 2018, dat NAM geen adequate en veilige bedrijfsvoering heeft en dat de minister om die reden niet met het winningsplan had mogen instemmen.

Reactie

De lekkage van aardgascondensaat op het tankenpark Farmsum heeft geen relatie met de gaswinning. Het betreft een lekkage uit de opslag van een restproduct na winning.

De lekkage heeft ook niet plaatsgevonden op een locatie waar gas gewonnen wordt. De conclusie op basis van dit incident dat NAM geen adequate of veilige bedrijfsvoering zou hebben, deelt de minister niet. De minister heeft daarom geen aanleiding gezien om vanwege deze omstandigheid instemming aan het winningsplan te onthouden.

Uit onderzoek blijkt dat het NAM-tankpark in Delfzijl/Farmsum voldoende aardbevingsbestendig is.⁴²

6.17 *Risico zware beving*

Appellanten R en S stellen dat de minister in de Nota van Antwoord ten onrechte niet is ingegaan op de in de zienswijze naar voren gebrachte schatting dat bij een beving van 5 op de schaal van Richter nabij Huizinge er 1200 huizen kunnen instorten en 118 doden kunnen vallen. Hierbij baseren appellanten zich op een onderzoek van ARUP uit 2013.

Reactie

De HRA heeft de rol van ARUP's studie overgenomen. Door de probabilistische benadering van de HRA was ARUP's deterministische benadering niet meer nodig. Onderliggende elementen zoals de 'exposure database' vanuit ARUP zijn wel onderdeel geworden van het HRA-model.

Overigens is het ARUP onderzoek uit 2013 nog geactualiseerd. ARUP heeft in de periode september tot november 2015 een revisie uitgevoerd en deze gerapporteerd in het rapport 'Earthquake Scenario Based Risk Assessment' van 2 december 2016. Hierin heeft ARUP (onder meer) het oorspronkelijke 'worst case' scenario van 118 slachtoffers bijgesteld naar 13 slachtoffers. Deze actualisering was bovendien nog gebaseerd op een gaswinningsniveau van 27 Nm³ per jaar, met een bovengrens van 33 Nm³ per jaar voor de langere termijn. Het instemmingsbesluit heeft betrekking op een veel lager productieniveau. Het daarmee gepaard gaande seismisch risico blijkt, zoals toegelicht in paragraaf 6.1 van dit verweerschrift, uit de HRA.

6.18 *Cumulatieve effecten industrie en (water)infrastructuur*

Appellanten I stellen (onder verwijzing naar adviezen van de Mijnraad, Tcbb en de regio) dat risico's gerelateerd aan industrie, infrastructuur en waterkeringen in kaart gebracht hadden moeten worden voor een beoordeling van het totale gecumuleerde risico. De minister heeft volgens hen ongemotiveerd het advies van het hooglerarenpanel gevolgd.

⁴² <https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/onderwerpen/chemische-industrie/samenvattingen-onderzoeken>.

Reactie

De Tcbb, de Mijnraad en de regio hebben inderdaad geadviseerd om de risico's gerelateerd aan industrie, infrastructuur en waterkeringen in beeld te brengen voor een beoordeling van het totale gecumuleerde risico. De minister heeft deze adviezen voorgelegd aan het hooglerarenpanel. In zijn advies van 16 oktober 2018 heeft het hooglerarenpanel gemotiveerd toegelicht waarom hij aanbeveelt om geen rekening te houden met de mogelijke cumulatie van risico's in de berekening van het (individueel) risico van geïnduceerde aardbevingen in Groningen:

*"Overwegingen over het bepalen van de cumulatie van risico's
Het uitgangspunt van bijvoorbeeld de commissie Meijdam en later Rijksbeleid en advies van o.a. dit panel was dat de landelijke uitgangspunten voor risicobeleid ook zouden moeten gelden voor het beleid voor aardbevingsrisico's.*

Een consequentie van dit uitgangspunt was en is het gebruik van de 10^{-5} norm voor het individueel risico voor de veiligheid voor het geïnduceerde aardbevingsrisico in Groningen. Een andere consequentie is dat de berekening van de cumulatie van risico's geen rol moet spelen omdat dit in ander extern veiligheidsbeleid ook geen rol speelt. Dit geldt zowel binnen een bepaald veiligheidsdomein, zoals bijvoorbeeld de cumulatie van risico's van verschillende chemische industrie die niet cumulatief worden berekend, als tussen veiligheidsdomeinen, zo worden voor inwoners in het Westen van Nederland niet de cumulatieve individuele risico's als gevolg van bijvoorbeeld chemische industrie, overstroming en/of luchtverkeer berekend.

Het panel beveelt daarom aan geen rekening te houden met de mogelijke cumulatie van risico's in de berekening van het (individueel) risico van geïnduceerde aardbevingen in Groningen."

De minister onderschrijft dit gemotiveerde advies en heeft dit overgenomen.⁴³ De minister heeft geen reden om te veronderstellen dat dit advies onzorgvuldig tot stand is gekomen. Het hooglerarenpanel is bij uitstek deskundig op het gebied van risiconormering. Appellanten hebben ook niet gemotiveerd waarom het advies onjuist zou zijn. De minister is dan ook van mening dat hij dit advies heeft mogen volgen.

6.19 *Veiligheid medewerkers Veiligheidsregio Groningen*

Appellante I2 voert aan dat onduidelijk is welke (extra) risico's medewerkers van de Veiligheidsregio lopen wanneer zij moeten optreden als gevolg van een of meer aardbevingen.

Reactie

Zoals toegelicht in paragraaf 6.1.1 van dit verweerschrift geldt voor het veiligheidsrisico als gevolg van aardbevingen vanwege de gaswinning uit het

⁴³ Zie p. 53-54 van het instemmingsbesluit.

Groningenveld het risicobeleid zoals vastgesteld door het kabinet op basis van het advies van de Commissie Meijdam. Dat is de norm waaraan de minister in het instemmingsbesluit heeft moeten toetsen. Zoals appellante in haar aanvullend beroepschrift zelf ook al opmerkt, is het – uit hoofde van haar werkgeversplicht – aan de Veiligheidsregio om haar werknemers te informeren en voor te bereiden op de risico's die zij lopen als zij hun werkzaamheden in mogelijke noodsituaties uitvoeren.

6.20 *Kwetsbaarheid brandweerkazernes*

Appellante I2 voert aan dat door aardbevingen als gevolg van de gaswinning schade kan ontstaan aan brandweerkazernes in het gebied. Deze schade kan zodanig zijn dat het voor de Veiligheidsregio niet mogelijk is uitvoering te geven aan zijn wettelijke taak, aldus appellante.

Reactie

Alle gebouwen in het gaswinningsgebied worden getoetst aan de veiligheidsnorm van 1 op de 10^{-5} per jaar voor het individueel aardbevingsrisico. Als de HRA aangeeft dat een gebouw waarschijnlijk niet aan de norm voldoet, of binnen de onzekerheidsmarge valt, dan wordt het gebouw opgenomen en beoordeeld en zo nodig versterkt. Dit geldt ook voor brandweerkazernes. Overigens zijn er geen aanwijzingen die het aannemelijk maken dat de brandweerkazernes in het gebied als gevolg van schade na een aardbeving volledig onbruikbaar worden, laat staan tegelijkertijd.

7 Productieniveau en -strategie

In dit hoofdstuk bespreekt de minister de beroepsgronden die betrekking hebben op het productieniveau en de productiestrategie.

7.1 *Algemeen*

Op 29 maart 2018 heeft het kabinet besloten om de gaswinning uit het Groningenveld op zo kort mogelijke termijn af te bouwen en vervolgens helemaal te beëindigen. Het kabinet verwacht dat de gasproductie in 2022 kan dalen tot onder de 12 miljard Nm³ per jaar en dat de gaswinning vanaf 2030 geheel beëindigd kan worden. Het uitgangspunt voor de komende jaren is om niet meer gas uit het Groningenveld te winnen dan strikt noodzakelijk is voor de leveringszekerheid, terwijl tegelijkertijd maatregelen worden genomen om de vraag naar het Groningengas zo snel mogelijk omlaag te brengen. Het instemmingsbesluit past binnen dit basispad om de gaswinning af te bouwen.

Uit de meest recente raming van GTS blijkt dat de vraag naar Groningengas sneller afneemt dan voorzien in het basispad van 29 maart 2018.⁴⁴ Volgens GTS is voor het

⁴⁴ *Kamerstukken II* 2018/19, 33 529 nr. 580 (bijlage 'Raming benodigd Groningenvolume en capaciteit gasjaar 2019/2020 en verder').

gasjaar 2019/2020 het benodigde volume 15,9 miljard Nm³ op basis van een gemiddeld temperatuurprofiel.⁴⁵ Dit is 1,5 miljard Nm³ lager dan het basispad, waarin is uitgegaan van een volume van 17,4 miljard Nm³.

Deze versnelling komt met name door de geplande extra inkoop van stikstof door GTS en de versnelde afbouw van de export naar Duitsland.⁴⁶ GTS verwacht dat ook voor de gasjaren volgend op het gasjaar 2019/2020 het benodigde winningsniveau onder het basispad ligt. Vanaf de ingebruikname van de stikstofinstallatie in Zuidbroek in 2022 komt de gaswinning ruim onder het door SodM geadviseerde niveau van 12 miljard Nm³.

Als gevolg van de genomen maatregelen gaat de afbouw van de gaswinning dus sneller dan in maart 2018 werd voorzien. Dit laat duidelijk de ambitie van het kabinet zien om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk af te bouwen en vervolgens geheel te beëindigen.

7.2 *Productieniveau te hoog / afbouw gaat te langzaam*

Vrijwel alle appellanten voeren aan dat het instemmingsbesluit een te hoge gasproductie mogelijk maakt. In aanvulling hierop stellen appellanten dat de minister de gasproductie veel sneller naar 12 miljard Nm³ per jaar dient terug te brengen.

Reactie

Het uitgangspunt voor de komende jaren is om niet meer gas uit het Groningenveld te winnen dan strikt noodzakelijk is voor de leveringszekerheid en tegelijk de maatregelen te nemen die nodig zijn om de vraag naar het Groningengas zo snel mogelijk omlaag te brengen.

Het instemmingsbesluit (dat uitsluitend betrekking heeft op het gasjaar 2018-2019) past binnen het basispad van het kabinet om de gaswinning af te bouwen. De graaddagenformule in artikel 2, eerste lid, van het besluit zorgt ervoor dat er in dit gasjaar niet meer wordt gewonnen dan noodzakelijk is vanuit het oogpunt van leveringszekerheid. In een jaar met een gemiddelde temperatuur leidt dit naar verwachting tot een productie van 19,4 miljard Nm³.

Overigens beperkt het instemmingsbesluit de gaswinning niet tot een vast niveau. De winning is door de graaddagenformule gekoppeld aan het daadwerkelijke leveringszekerheidsniveau, daarop is de temperatuur van invloed. In een zeer zacht jaar volstaat een productie van 15,5 miljard Nm³, in een zeer koud jaar is 25,5 miljard Nm³ vereist.⁴⁷ Het gasjaar is tot nu toe warmer dan gemiddeld.

⁴⁵ *Kamerstukken II 2018/19, 33 529 nr. 580 (bijlage 'Raming benodigd Groningenvolume en capaciteit gasjaar 2019/2020 en verder')*.

⁴⁶ *Kamerstukken II 2018/19, 33 529 nr. 580 en Kamerstukken II 2018/19, 33 529, nr. 536.*

⁴⁷ In een jaar gelijk aan het koudste temperatuurprofiel van de jaren 1985-1986 tot en met 2015-2016 is 25,5 miljard Nm³ nodig en in een jaar gelijk aan het warmste temperatuurprofiel uit deze periode 15 miljard Nm³.

De gaswinning uit het Groningenveld kan niet van de ene op de andere dag (voor dit gasjaar al) worden teruggebracht naar een productieniveau van 12 miljard Nm³ per jaar. Met dat productieniveau kan immers niet in voldoende mate worden voorzien in de levering van gas aan huishoudens en bedrijven. Dat zou verstrekende veiligheids- en maatschappelijke gevolgen hebben. Om die reden heeft de minister het niet aanvaardbaar geacht om de gaswinning nu in het instemmingsbesluit voor het gasjaar 2018-2019 al te beëindigen of onder het niveau van leveringszekerheid te brengen.

Uit de meest recente raming van GTS blijkt dat de door het kabinet genomen maatregelen leiden tot een snellere afname van de vraag naar Groningengas dan voorzien in het basispad van 29 maart 2018.⁴⁸ Dit onderstreept de ambitie van het kabinet om de gaswinning uit het Groningenveld daadwerkelijk zo snel als mogelijk is te beëindigen.

7.3 *Afbouw gasproductie onzeker*

Appellanten B, D, F, H, L, O, P, R, S en U voeren aan dat onzeker is of de afbouw van de gasproductie tijdig zal plaatsvinden. De maatregelen in het kader van de afbouw maken geen onderdeel uit van het instemmingsbesluit en dus kan de minister volgens appellanten niet garanderen dat deze maatregelen tijdig worden getroffen en effectief zullen zijn. Ook is de afbouw afhankelijk van veel onzekerheden die de minister niet in de hand heeft, aldus appellanten. Appellanten T, V, Y en Z stellen dat van afbouw helemaal geen sprake is. In aanvulling hierop vragen appellanten S en U zich waarom er niet direct stikstof wordt ingekocht.

Reactie

Op 29 maart 2018 heeft het kabinet besloten om de gaswinning uit het Groningenveld op zo kort mogelijke termijn af te bouwen en vervolgens helemaal te beëindigen. De afbouw vereist een samenloop van acties om het alternatieve aanbod van laagcalorisch gas te vergroten en de vraag hiernaar te verminderen.

Alle inspanningen zijn erop gericht de gaswinning conform dit basispad af te bouwen. Deze inspanningen leiden ook tot resultaten. Uit de meest recente raming van GTS blijkt dat de vraag naar Groningengas sneller afneemt dan voorzien in het basispad.⁴⁹ Deze versnelling komt met name door de geplande extra inkoop van stikstof door GTS en de versnelde afbouw van de export naar Duitsland.⁵⁰ Anders dan appellanten stellen, is dus duidelijk sprake van afbouw en wordt er ook extra stikstof ingekocht om deze afbouw te versnellen.

⁴⁸ *Kamerstukken II 2018/19, 33 529 nr. 580 (bijlage 'Raming benodigd Groningenvolume en capaciteit gasjaar 2019/2020 en verder')*.

⁴⁹ *Kamerstukken II 2018/19, 33 529 nr. 580 (bijlage 'Raming benodigd Groningenvolume en capaciteit gasjaar 2019/2020 en verder')*.

⁵⁰ *Kamerstukken II 2018/19, 33 529 nr. 580 en Kamerstukken II 2018/19, 33 529, nr. 536.*

In dit verband wijst de minister er verder op dat de financiering van de nieuwe stikstofinstallatie bij Zuidbroek rond is en dat de procedure ten behoeve van de ruimtelijke inpassing van deze installatie volgens planning verloopt. Het plan is dat de stikstofinstallatie in het voorjaar van 2022 in gebruik wordt genomen. Naar verwachting leidt deze installatie tot een volumereductie van 7 miljard Nm³ vanaf het gasjaar 2022/2023.

Dat deze en andere maatregelen niet als voorschriften in dit instemmingsbesluit zijn opgenomen, is niet verwonderlijk. Het instemmingsbesluit richt zich tot NAM, terwijl de afbouwmaatregelen niet door NAM genomen worden. Het besluit gaat over de wijze waarop het gas wordt gewonnen (zoals beschreven in het winningsplan en de aanvullingen daarop), en niet over de wijze waarop de vraag naar gas wordt afgebouwd. Het instemmingsbesluit ziet bovendien op het gasjaar 2018/2019, terwijl de afbouw van de gaswinning uit het Groningenveld over een langere periode zal plaatsvinden.

Anders dan appellanten stellen, is dus voldoende zeker dat de afbouw van de gasproductie overeenkomstig het basispad (en daarmee tijdig) zal plaatsvinden. In dit verband wijst de minister er ook op dat NAM aanvullingen op het winningsplan heeft ingediend die aansluiten op het basispad.⁵¹ Hiermee geeft NAM (mede) uitvoering aan het kabinetsbeleid tot beëindiging van de gaswinning.

Ten overvloede merkt de minister op dat hij vanaf het gasjaar 2019/2020 jaarlijks een operationele strategie zal vaststellen voor de gaswinning uit het Groningenveld. Op grond van artikel 52d Mbw moet de minister bij de vaststelling van deze strategie kijken naar het tempo van de afbouw van de vraag. Dit geeft invulling aan de afweging die de minister moet maken. In zoverre borgt de wet ook de afbouw van de gaswinning uit het Groningenveld.

7.4 *Producers op ondergrens*

Appellant W stellen dat in het advies van GTS van 27 maart 2018 en het instemmingsbesluit ten onrechte geen ondergrens voor de gasproductie in een warm jaar wordt genoemd. Die ondergrens staat wel in het advies van de Gasunie van 17 mei 2017.

Reactie

De gasproductie is door middel van de graaddagenformule in artikel 2, eerste lid, van het instemmingsbesluit gekoppeld aan het niveau dat nodig is voor de leveringszekerheid. Meer dan dat mag er niet worden gewonnen. Daarom voorziet het besluit niet in een ondergrens voor de productie in een warm jaar.

⁵¹ NAM, Aanvulling op het winningsplan NAM Groningenveld 15 juni 2018 en 2 juli 2018.

GTS heeft haar studie naar het voor de leveringszekerheid benodigde winningsniveau uitgevoerd aan de hand van de temperatuurprofielen vanaf gasjaar 1985/86 tot en met gasjaar 2015/16 (31 jaar). 1985/86 was het koudste gasjaar, 2006/07 was het warmste gasjaar. De mogelijkheid bestaat dat het gasjaar 2018/19 warmer wordt dan het gasjaar 2006/07. In dat geval kan met minder gas worden volstaan dan is berekend voor het temperatuurprofiel van gasjaar 2006/07. Een ondergrens zou dat onmogelijk maken. Dat zou in strijd zijn met het gehanteerde principe dat niet meer gas uit het Groningenveld gewonnen wordt dan noodzakelijk is voor de leveringszekerheid.

7.5 *Keuze productiestrategie*

Appellant D stelt dat de minister niet streeft naar een optimale productieverdeling.

Reactie

SodM heeft op 16 oktober 2018 geadviseerd om voor de productieverdeling over het gasveld inzetstrategie 1 te volgen, aangezien dit scenario de seismische risico's zoveel mogelijk beperkt.⁵² De minister heeft dit advies gevolgd en in artikel 3, tweede lid, van het instemmingsbesluit bepaald dat NAM produceert overeenkomstig inzetstrategie 1. Hiermee streeft de minister wel degelijk naar een optimale productieverdeling.

Appellanten I voeren aan dat de minister ten onrechte niet heeft gemotiveerd waarom hij het aanvaardbaar acht dat als gevolg van de gekozen productiestrategie meer schade kan ontstaan in het zuidelijk deel van de provincie Groningen en Noord-Drenthe.

Appellant E voert aan dat de minister de gasproductie ten onrechte zo herverdeelt dat er meer gas kan worden gewonnen uit de productieclusters nabij de gemeente Tynaarlo. Volgens appellant ligt hieraan geen grondige belangenafweging ten grondslag en ontbreekt het aan onderzoek waaruit blijkt dat bij verplaatsing van de productie de veiligheidsrisico's voor andere inwoners niet toenemen.

Reactie

Op basis van inzetstrategie 1 zal relatief meer gas uit het zuidoosten van het Groningenveld worden geproduceerd. De lichte toename van de seismische dreiging in het zuidoosten van het Groningenveld geeft ruimte om de seismische dreiging in het centrum van het Groningenveld te verminderen.

Bij het nemen van het instemmingsbesluit was de verwachting dat inzetstrategie 1 niet zou leiden tot extra gebouwen die versterkt moeten worden in het zuidoosten van het veld. De minister heeft zekerheidshalve TNO gevraagd te onderzoeken wat het effect is van inzetstrategie 1 op het aantal te versterken gebouwen in het zuidelijk deel van het Groningenveld (Drenthe). TNO bevestigt dat in de provincie Drenthe geen gebouwen

⁵² SodM, 'NAM Productie Optimalisatie Studie: Beoordeling en advies', 16 oktober 2018.

versterkt behoeven te worden als gevolg van inzetstrategie 1. De seismische dreiging is zo laag dat volgens de NPR 9998 en Eurocodes geen beoordeling op seismische belasting plaats hoeft te vinden. Alle gebouwen voldoen aan de veiligheidsnorm van 10^{-5} per jaar.⁵³

Anders dan appellanten stellen, heeft de minister de keuze voor de inzetstrategie overigens wel degelijk gemotiveerd, zie p. 34 van het instemmingsbesluit.

Appellanten I (gemeenten Grootegast, Leek, Marum en Zuidhorn) voeren aan dat de minister de gasproductie ten onrechte zo herverdeelt dat er meer gas kan worden gewonnen uit de productieclusters nabij het Westerkwartier. Appellanten achten het instemmingsbesluit slechts acceptabel wanneer duidelijk is dat er niet meer gas zal worden gewonnen uit dit gasveld en er niet meer gebruik zal worden gemaakt van de ondergrondse opslagen bij Grijpskerk en Norg.

Reactie

De gemeenten Grootegast, Leek, Marum en Zuidhorn liggen ten westen van de stad Groningen. Hiermee liggen deze gemeenten buiten de invloed van de gaswinning van het Groningenveld. In deze gemeenten liggen kleine gasvelden. De afbouw van de gaswinning uit het Groningenveld heeft geen effect op de gasproductie van de kleine gasvelden. Het gas dat uit de kleine gasvelden wordt gewonnen is hoogcalorisch. Het Groningengas is laagcalorisch en is dus van een andere kwaliteit dan het gas dat uit de kleine gasvelden komt. De verlaging van de gasproductie van het Groningenveld kan dus niet worden gecompenseerd door grotere gasproductie van de kleine gasvelden.

De gasopslag van Grijpskerk betreft hoogcalorisch gas en kan dus niet gevuld worden met het laagcalorische gas van het Groningenveld. De gasopslag Norg wordt wel gevuld met Groningengas. Er ligt op dit moment een aanvraag om de gasopslag in Norg uit te breiden van 5 naar 6 miljard Nm³, om productief fluctuaties meer te kunnen voorkomen dan nu het geval is. Dit zou, volgens SodM, leiden tot een lagere seismiciteit in het Groningenveld. Tegen deze besluitvorming staat afzonderlijke rechtsbescherming open. Het bestreden instemmingsbesluit voorziet niet in die uitbreiding.

7.6 Gasopslag Norg

Appellanten I (gemeenten Grootegast, Leek, Marum en Zuidhorn) voeren aan dat de minister in het instemmingsbesluit niet ingaat op de relatie tussen de afbouw van de gaswinning en het werkvolume van de gasopslag Norg. Appellanten stellen voor om een maximaal werkvolume van 5 miljard Nm³ aan te houden en het gas dat overblijft na een winterperiode niet te verhandelen maar in opslag te houden voor opvolgende jaren.

⁵³ TNO, 'Impact inzetstrategie op Noordelijke provincies', 8 februari 2019.

Reactie

Voor gasopslag Norg loopt een afzonderlijk besluitvormingstraject. De verwachting is dat voor de zomer van 2019 een instemmingsbesluit wordt genomen. De minister heeft geen aanleiding gezien (en heeft ook niet de mogelijkheid) om vooruitlopend op dat besluit in het instemmingsbesluit voorschriften op te nemen die betrekking hebben op gasopslag Norg. Het gas in Norg zal uitsluitend gebruikt worden om te voldoen aan de leveringszekerheid.

7.7 *Productieniveau onvoldoende vastgelegd*

Appellant C voert aan dat de minister in het instemmingsbesluit had moeten opnemen dat er in geen geval meer gas mag worden gewonnen dan in het gasjaar 2017-2018 (volgens appellant 20,1 Nm³). Verder stelt appellant dat onduidelijk is of bij het productieniveau ook rekening is gehouden met de volumes die NAM voor eigen gebruik oppompt.

Reactie

Zoals toegelicht in paragraaf 7.2 van dit verweerschrift is het productieniveau gekoppeld aan de hoeveelheid gas die nodig is vanuit het oogpunt van leveringszekerheid. De graaddagenformule in artikel 2, eerste lid, van het besluit zorgt ervoor dat er in dit gasjaar niet meer wordt gewonnen dan noodzakelijk. Wat er in het gasjaar 2017-2018 gewonnen is, is dus niet relevant.

Als het huidige gasjaar hetzelfde temperatuurprofiel heeft als gasjaar 2017-2018, dan kan overigens worden volstaan met een lagere gasproductie dan in het vorige gasjaar. De vraag naar laagcalorisch gas is immers afgenomen, als gevolg van onder meer een grotere inzet van de stikstofinstallaties.

Van belang is verder dat het winningsplan voor het lopende gasjaar rekening houdt met het eigen gebruik door NAM.

7.8 *Vlakke winning*

Appellant D voert aan dat de definitie die de minister geeft aan het begrip 'vlakke winning' niet overeenkomt met de omschrijving van dit begrip in de Afdelingsuitspraak van 15 november 2017. Volgens appellant is voor een vlakke winning niet alleen nodig dat de winning door het jaar heen zo gelijkmatig mogelijk blijft maar ook dat rekening wordt gehouden met productief fluctuaties. Appellant stelt dat het instemmingsbesluit geen duidelijke kaders stelt wat betreft deze fluctuaties.

Verder wijst appellant erop dat de stelling van de minister dat volumebeperking prevaleert boven het naleven van de beperkingen voor productief fluctuaties in strijd is met het beleid dat NAM moet winnen wat nodig is.

Tot slot stelt appelland dat, nu de minister geen prioriteit geeft aan de vlakke winning, het niet gerechtvaardigd is om bouwwerken te beoordelen op basis van de tijdsduur van het verblijf.

Reactie

‘Vlak winnen’ betekent het voorkomen van fluctuaties (pieken en dalen) in de gasproductie. Een door het jaar heen zo gelijkmatig mogelijke winning voorkomt fluctuaties.⁵⁴ Dat is de reden dat in artikel 4, eerste lid, van het instemmingsbesluit is bepaald dat NAM ervoor moet zorgen dat het verschil in maandelijkse productie niet groter is dan 20% voor het cluster Bierum en 50% voor de overige regio’s die voor productie in gebruik zijn, met uitzondering van Eemskanaal waarvoor geen beperking van de productief fluctuaties geldt.

In het tweede lid van artikel 4 is bepaald dat de percentages in het eerste lid worden bepaald ten opzichte van de voorgaande maand en ten opzichte van de gemiddelde productie over de 12 voorgaande maanden.

Het op bovengenoemde wijze beperken van de productief fluctuaties zou echter een grotere gasproductie tot gevolg kunnen hebben, omdat pieken en dalen in de vraag dan niet veel zouden mogen afwijken van het normale niveau van de gasproductie. In haar advies van 12 juli 2018 heeft SodM geadviseerd om, als er een keuze gemaakt moet worden tussen het reduceren van volumes en het loslaten van de fluctuatief bandbreedte, volumebeperking dan moet prevaleren. Dit is in het instemmingsbesluit geborgd in het derde lid van artikel 4.

In de HRA is voor de berekening van het risico de gemiddelde verblijfsduur in gebouwen niet meegenomen. In de HRA is uitgegaan van een 100% bezettingsgraad van gebouwen. De tijdsduur van het verblijf in een gebouw speelt dan ook geen rol in het instemmingsbesluit. Bovendien is er geen relatie tussen productief fluctuaties en het wel of niet meenemen van de gemiddelde verblijfsduur.

7.9 *Onduidelijkheid gebruik locatie Zeerijp*

Appellant O stelt dat onduidelijk is of de locatie Zeerijp gebruikt zal worden als productielocatie.

Reactie

De locatie Zeerijp wordt gebruikt voor meet- en observatiedoeleinden, bijvoorbeeld om de druk te meten in het gasveld maar ook de aardbevingen. In de Zeerijp-put zitten geofoons op de diepte van het gasveld die de aardbevingen van dichtbij meten en zo informatie geven over zelfs de microaardbevingen (negatieve magnitudes). Deze locatie wordt dus niet gebruikt voor gasproductie.

⁵⁴ Dit is ook hoe uw Afdeling ‘vlak winnen’ heeft gedefinieerd in de uitspraak van 15 november 2017, zie r.o. 3.1.

7.10 *Ontbreken verplichting sluitingsplan Loppersumclusters*

Appellant F voert aan dat de minister in het instemmingsbesluit een termijn had moeten opnemen waarbinnen NAM een sluitingsplan moet indienen voor de Loppersumclusters die niet meer gebruikt worden voor de gasproductie.

Reactie

De minister heeft in artikel 3, derde lid, van het instemmingsbesluit bepaald dat de Loppersumclusters niet meer gebruikt worden voor productie. Het buiten gebruik stellen van de betreffende mijnbouwwerken geschiedt volgens een door NAM bij de minister in te dienen sluitingsplan. Dit volgt uit artikel 39, eerste lid, van het Mijnbouwbesluit. In dit artikellid is tevens bepaald dat het sluitingsplan uiterlijk een jaar na het staken van het winnen wordt ingediend. Het is dus niet nodig om dit in het instemmingsbesluit te regelen.

8 Versterkingsoperatie

In dit hoofdstuk worden de beroepsgronden behandeld die betrekking hebben op de versterking van gebouwen, waaronder woningen, monumenten, industriële installaties en infrastructuur in het aardbevingsgebied.

8.1 *Algemeen*

8.1.1 *Forse afname aantal gebouwen die niet voldoen aan de norm*

Op 29 juni 2018 heeft de Mijnraad, op basis van adviezen van SodM, KNMI, TNO, NEN en een panel van hoogleraren, geadviseerd over de ontwikkeling van het veiligheidsrisico in Groningen en de daaraan verbonden versterkingsopgave. Uit dat advies (en de onderliggende adviezen) blijkt dat het kabinetsbesluit om de gaswinning uit het Groningenveld op zo kort mogelijke termijn volledig te beëindigen, een grote positieve impact heeft op de veiligheid.

Zoals toegelicht in paragraaf 6.1 van dit verweerschrift blijkt uit de berekeningen in de HRA dat er naar verwachting inmiddels geen gebouwen meer zijn die een seismisch risico kennen van groter dan 10^{-4} per jaar, ongeacht of het een warm, gemiddeld of koud jaar is.

Uit de berekeningen blijkt verder dat er, bij een gemiddelde temperatuur, in 2019 naar verwachting circa 1.500 gebouwen zijn die niet voldoen aan de norm van 10^{-5} per jaar. In een koud jaar zijn dat circa 2.500 gebouwen.

Vanaf 2020 neemt het aantal gebouwen met een veiligheidsrisico groter dan 10^{-5} per jaar (alleen al dankzij de afbouw van de gaswinning) sterk af, naar

circa 225 gebouwen in 2023 en minder dan 100 gebouwen in 2024.⁵⁵ Het effect van versterkingen en risicobeperkende maatregelen is in deze berekeningen nog niet meegenomen.

8.1.2 Herijking versterkingsoperatie

Het besluit van het kabinet om de gaswinning uit het Groningenveld op de kortst mogelijke termijn te beëindigen markeert een nieuwe werkelijkheid met een reëel uitzicht op een afnemend seismisch risico. Het resulterende aantal gebouwen dat momenteel naar verwachting niet voldoet aan de norm is veel lager dan waarvoorheen van werd uitgegaan (circa 1.500 in plaats van ruim 20.000 gebouwen). De Mijnraad heeft gelet daarop geadviseerd om tot een nieuwe versterkingsaanpak te komen.⁵⁶ De Mijnraad constateert dat in de oude gebiedsgerichte aanpak niet alle gebouwen die het meest onveilig zijn werden aangepakt. Zij adviseert de veiligheid voorop te zetten en snelheid van het bereiken van veiligheid prioriteit te geven boven mogelijke koppeling van verdere woningverbetering. Tegen die achtergrond is de aanpak van de versterkingsopgave herijkt. Deze herbezinning is geen toevallig bijproduct van het gaswinningsbesluit: het kabinet heeft juist expliciet beoogd om de veiligheid daadwerkelijk te kunnen borgen door de versterkingsaanpak toe te spitsen op de voornaamste veiligheidsrisico's.

Tegelijkertijd zijn onder de 'oude' versterkingsoperatie verwachtingen gewekt en toezeggingen gedaan, waar nu niet zomaar op kan worden teruggekomen. De Mijnraad heeft een aanpak geadviseerd die recht doet aan dit dilemma.

Op 2 juli 2018 hebben het rijk, de provincie en de aardbevingsgemeenten besloten het advies van de Mijnraad als basis te nemen voor de herijking van de versterkingsoperatie. Gedurende de zomer heeft de NCG, samen met onder andere de gemeenten, woningcorporaties en het Centrum Veilig Wonen, intensief gewerkt aan de uitwerking van het Mijnraadadvies en de onderliggende adviezen.

Op 20 september 2018 heeft de minister met de regionale bestuurders de uitgangspunten afgesproken die de basis vormen voor het door de NCG op te stellen Plan van Aanpak voor de (herijkte) versterkingsoperatie.⁵⁷

Op 13 november 2018 heeft de NCG het Plan van Aanpak "Veiligheid voorop en de bewoner centraal" gepresenteerd.⁵⁸

⁵⁵ Beide getallen zijn gebaseerd op een productiescenario met een gemiddeld temperatuurprofiel. Uitgaande van een koud temperatuurprofiel gaat het om 466 gebouwen (2023) en 349 gebouwen (2024). Uitgaande van een warm temperatuurprofiel gaat het om 91 gebouwen (2023) en 62 gebouwen (2024).

⁵⁶ Zie het advies van de Mijnraad van 29 juni 2018.

⁵⁷ *Kamerstukken II 2018/19*, 33 529, nr. 527 (bijlage 'uitgangspunten versterkingsaanpak').

⁵⁸ *Kamerstukken II 2018/19*, 33 529, nr. 535 (bijlage 'Veiligheid voorop en de bewoner centraal. Plan van Aanpak Mijnraadadvies').

8.1.3 Plan van Aanpak

Uit het Plan van Aanpak volgt dat de 1.478 gebouwen (1.560 adressen) die volgens de HRA niet aan de veiligheidsnorm voldoen, met voorrang versterkt worden. Deze gebouwen worden in het Plan van Aanpak aangeduid als "P-mean".⁵⁹

In het versterkingsprogramma zijn aanvullend ook 7.034 gebouwen (8.904 adressen) opgenomen die volgens de HRA op zichzelf wél voldoen aan de veiligheidsnorm. Op basis van de adviezen van SodM en de Mijnraad is bij het bepalen van de scope van het versterkingsprogramma namelijk een extra (tijdelijke) onzekerheidsmarge toegepast, bovenop de reeds in de HRA verwerkte onzekerheden, maar uitdrukkelijk niet bedoeld als de facto verhoging van de veiligheidsnorm. De gebouwen die op basis van die extra (tijdelijke) onzekerheidsmarge in aanmerking komen voor opname (voorheen: inspectie) en beoordeling (de zogenoemde "P90"-groep), zijn ook opgenomen in het programma.

In het versterkingsprogramma zijn ook 966 adressen (721 gebouwen) opgenomen omdat ze constructief verbonden zijn aan adressen die uit de HRA naar voren komen (bijvoorbeeld twee-onder-een-kapwoningen en meerlaagse bouw), of omdat ze van hetzelfde constructief type zijn. Deze categorie wordt aangeduid als "Pmean gecompleteerd".

Verder is de versterking van de gebouwen van de bestaande batch 1467 niet gestopt; die gaat door op basis van de al uitgebrachte versterkingsadviezen. Ook voor de batch 1588 is met bestuurders in Groningen afgesproken dat deze kan worden uitgevoerd op basis van de al uitgebrachte versterkingsadviezen. De panden uit de batch 1581 die niet voldoen aan de veiligheidsnorm worden conform de opgeleverde versterkingsadviezen uitgevoerd. Voor de andere panden (die naar verwachting aan de veiligheidsnorm voldoen) wordt in dialoog met de desbetreffende eigenaren de keus gelaten of wordt getoetst aan de meest actuele NPR 9998 of wordt afgezien van de versterkingsmaatregelen.

In totaal omvat de scope van de versterkingsoperatie in het Plan van Aanpak 11.671 gebouwen (15.634 adressen). Het is van belang hierbij te benadrukken dat deze gebouwen worden opgenomen en beoordeeld. Dit betekent niet dat deze gebouwen per definitie worden versterkt. Of dit noodzakelijk is, blijkt uit de beoordeling. De beoordeling vindt plaats op basis van de meest recente NPR 9998. Waar tijdens de beoordeling wordt geconstateerd dat het gebouw reeds aan de norm voldoet, zullen geen versterkingsmaatregelen nodig zijn.

SodM heeft het Plan van Aanpak beoordeeld uit oogpunt van veiligheid en heeft daar positief over geoordeeld. SodM concludeert dat met dit Plan van Aanpak voor het eerst

⁵⁹ P-mean is de verwachtingswaarde, de gemiddelde uitkomst.

een beeld begint te ontstaan dat de gehele versterkingsoperatie binnen afzienbare tijd te realiseren is.⁶⁰

8.1.4 Lokale versterkingsplannen

De uitvoering van de versterking gebeurt op basis van een plan van de betreffende gemeente voor de lokale inpassing. SodM controleert de plannen op veiligheidsaspecten.⁶¹ Ook kijkt SodM of de plannen consistent zijn met het Plan van Aanpak van de NCG. Als de lokale versterkingsplannen een positief oordeel krijgen van SodM, worden deze plannen gevolgd. Bij de plannen waar nu al een (voorlopig) positief oordeel van SodM ligt, kan onmiddellijk worden begonnen met de opnames en de beoordelingen. Zodra de plannen van de andere gemeenten positief door SodM beoordeeld zijn, kunnen ook hier de opnames en beoordelingen onmiddellijk van start gaan.⁶²

De regio wil bij de uitvoering van de versterkingsoperatie waar mogelijk gebiedsgericht werken. Uitkomst van een gesprek op 15 februari 2019 was dat als individuele lokale plannen van aanpak (passend binnen het totaal van deze plannen) een positief veiligheidsoordeel krijgen van SodM, deze plannen worden gevolgd.⁶³ Het voorlopig oordeel van SodM op de drie plannen die gereed zijn (voor Delfzijl, Loppersum en Appingedam) is positief.

8.1.5 Uitvoering

Alle partijen zijn het erover eens dat nu de stap gemaakt moet worden van beleidsvorming naar uitvoering.

Op 21 december 2018 heeft de minister werkorders gegeven om ervoor te zorgen dat in het eerste halfjaar van 2019 de opname en beoordeling van bijna 3.000 adressen wordt uitgevoerd.⁶⁴ Het gaat om de 1.561 adressen die op basis van de verwachtingswaarde volgens de HRA niet aan de veiligheidsnorm voldoen (Pmean) en daarnaast om 1.377 adressen die constructief verbonden zijn aan adressen die uit de HRA naar voren komen (bijvoorbeeld twee-onder-een-kapwoningen en meerlaagse bouw), of omdat ze van hetzelfde constructief type zijn (Pmean gecompleteerd).

Voor alle gebouwen in de Pmean-groep is nu een opdracht tot opname en beoordeling gegeven. De bewoners van de huizen die vanuit veiligheidsoogpunt de hoogste prioriteit hebben, krijgen van de gemeenten bericht over het inplannen van de opname

⁶⁰ SodM, 'Beoordeling versterkingsaanpak uit oogpunt van veiligheid', 22 november 2018. Zie voor de genoemde conclusie p. 12.

⁶¹ SodM beoordeelt de plannen op: de reikwijdte (hoeveel gebouwen en adressen zijn onderdeel van dit plan?), de prioritering (wat moet eerst?), tijdigheid (gaat het plan tot de vereiste snelheid leiden?), versterkingsaanpak (leidt de aanpak ook tot de vereiste veiligheid?) en communicatie (worden mensen betrokken en meegenomen in de uitvoering van dit plan?).

⁶² *Kamerstukken II* 2018/19, 33 529, nr. 579.

⁶³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/02/15/bestuurlijke-afspraken-versterkingsaanpak> (nog niet gepubliceerd op officiële bekendmakingen.nl, dus nog geen kamerstuknummer).

⁶⁴ *Kamerstukken II* 2018/19, 33 529, nr. 578.

en beoordeling. Daarnaast is de minister met de gemeenten in overleg over de aanpak van de huizen binnen de batches die niet in de hoogste risicocategorie vallen, om ook hen over de planning te kunnen berichten.

8.2 *Versterkingsoperatie onvoldoende verzekerd*

Appellanten F, H, M, R, S, T, V, Y en Z menen dat de versterkingsoperatie onvoldoende is verzekerd in het instemmingsbesluit. Zij stellen dat de versterkingsoperatie ten onrechte geen deel uitmaakt van het instemmingsbesluit en/of het besluit ten onrechte geen inzicht geeft in de relatie tussen de versterkingsoperatie en de veiligheid van de gaswinning.

Reactie

Het bestreden besluit van de minister strekt tot instemming met het winningsplan van NAM. Dat winningsplan beschrijft op welke wijze NAM het gas uit het Groningenveld zal winnen en hoe de nadelige gevolgen daarvan voorkomen kunnen worden. Het versterken van gebouwen is één van de mitigerende maatregelen uit het winningsplan. De versterkingsoperatie wordt nu echter niet meer uitgevoerd door NAM maar onder verantwoordelijkheid van de minister.

Op 18 december 2018 is artikel 52g, derde lid, van de Mijnbouwwet in werking getreden. Hiermee is voor de minister een verplichting ontstaan om alle maatregelen te treffen die redelijkerwijs geveerd kunnen worden om te voorkomen dat de veiligheid als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld wordt geschaad. Daarmee is een basis gelegd voor de publieke aansturing en uitvoering van de versterkingsoperatie. Dit past in het voornemen om de NAM zo snel mogelijk, zo veel mogelijk, uit de versterkingsoperatie te halen. Om die reden geeft het instemmingsbesluit geen nadere regels aan de NAM omtrent de versterkingsoperatie. Dit zou nu juist in tegenspraak zijn met het voornemen om de betrokkenheid van de NAM bij de versterkingsoperatie terug te brengen.

De minister heeft een wetsvoorstel publieke aansturing en uitvoering versterkingsoperatie in voorbereiding. Daarmee zal de verantwoordelijkheid van de minister voor de versterkingsoperatie worden ingevuld.

NAM draagt wel de kosten van de versterking, maar is verder “op afstand gezet”. Hiertoe is op 22 november 2018 een overeenkomst gesloten tussen de Staat en NAM.⁶⁵ De overeenkomst dient ter overbrugging van de periode tot het inwerkingtreden van wetgeving waarin de publieke aansturing en uitvoering van de versterkingsoperatie zijn verankerd.

⁶⁵ Kamerstukken II 2018/19, 33 529, nr. 535.

Bij de beslissing om instemming te verlenen aan het winningsplan heeft de minister vanzelfsprekend wel rekening gehouden met de omvang en voortgang van de versterkingsoperatie.⁶⁶ Die informatie is immers van belang bij de beoordeling van het veiligheidsrisico van de gaswinning, hetgeen de minister ingevolge artikel 36, eerste lid, onder a, van de Mijnbouwwet bij zijn besluit heeft betrokken.

8.3 *Versterkingsoperatie verloopt niet snel genoeg*

Appellanten F, G, I, J, K, L, M, N, O, Q, R, S, T, U, V, W, Y en Z menen dat de versterkingsoperatie onvoldoende voortvarend wordt aangepakt. Volgens appellanten voldoet het instemmingsbesluit daardoor niet aan de adviezen van de Commissie Meijdam met betrekking tot de veiligheid van inwoners en kan de door het SodM noodzakelijk geachte einddatum voor de versterkingsoperatie niet gehaald worden.

Reactie

De versterkingsoperatie is een zeer complexe en tijdrovende operatie. Zoals toegelicht in paragraaf 8.1 van dit verweerschrift zorgen de kleinere versterkingsopgave en het Plan van Aanpak van de NCG er echter voor dat de versterkingsoperatie nu meer risicogericht kan worden uitgevoerd.

Het kabinet, de gemeenten, de NCG en het CVW brengen momenteel per gemeente eventuele knelpunten in kaart die een snelle start van de versterkingsopgave belemmeren. Deze partijen geven gezamenlijk duidelijkheid over de laatste vragen en nemen eventuele knelpunten weg, zodat de nieuwe versterkingsoperatie snel op gang komt. Daarnaast komt er een permanent team met de taak om gedurende de gehele looptijd van de operatie knelpunten steeds snel te signaleren en op te lossen.⁶⁷

SodM heeft geconcludeerd dat met het Plan van Aanpak van de NCG voor het eerst een beeld begint te ontstaan dat de gehele versterkingsoperatie binnen afzienbare tijd te realiseren is.⁶⁸ SodM ziet ook toe op de veiligheidsaspecten van de lokale versterkingsplannen van de gemeenten, waaronder de prioritering en de tijdigheid van de versterkingsmaatregelen.⁶⁹

Het is overigens bepaald niet zo dat er afgelopen jaren niets is gebeurd. Het Scholenprogramma is in uitvoering. De zeedijk tussen Eemshaven en Delfzijl wordt op dit moment versterkt. Er zijn bijna 10.000 gebouwen geïnspecteerd, ruim 4.500 versterkingsadviezen uitgebracht en ruim 400 adressen versterkt. Daarnaast zijn nog in ruim 3.000 gevallen maatregelen genomen ten aanzien van risicovolle objecten als schoorstenen e.d.

⁶⁶ Zie o.m. par. 3.2 en p. 67 van het instemmingsbesluit.

⁶⁷ *Kamerstukken II* 2018/19, 33 529, nr. 579.

⁶⁸ SodM. 'Beoordeling versterkingsaanpak uit oogpunt van veiligheid', 22 november 2018. Zie voor de genoemde conclusie p. 12.

⁶⁹ <https://www.sodm.nl/onderwerpen/aardbevingen-groningen/nieuws/2019/02/14/update-voortgang-versterking-in-groningen-februari-2019>.

8.4 Onduidelijkheid over aantal te versterken woningen

Appellanten F, H, I, T, V, W, Y en Z voeren aan dat er in het instemmingsbesluit ten onrechte van wordt uitgegaan dat 1.500 gebouwen versterkt moeten worden. Onder verwijzing naar het Plan van Aanpak, stelt een aantal appellanten dat de potentiële omvang van de versterkingsopgave veel groter is (circa 11.000 gebouwen). In het instemmingsbesluit worden deze panden ten onrechte buiten beschouwing gelaten, aldus appellanten. In aanvulling daarop stellen appellanten H en W dat hun woningen en die van veel anderen niet zijn bezocht en geïnspecteerd. Volgens appellanten is dus onduidelijk waarop het getal van 1.500 gebouwen is gebaseerd.

Appellant B voert aan dat onzeker is hoeveel gebouwen versterkt moeten worden. Appellant wijst erop dat er uiteenlopende inzichten zijn over de statistische benadering en dat hierover helderheid moet komen. Appellant meent dat er waarschijnlijk geen versterkingsoperatie nodig is als de gaswinning uiterlijk 2023 wordt beëindigd.

Reactie

Het aantal van circa 1.500 gebouwen ziet op het aantal gebouwen die volgens de berekeningen van de HRA niet aan de veiligheidsnorm voldoen. Zoals toegelicht in paragraaf 8.1 van dit verweerschrift wordt in het Plan van Aanpak van de NCG een groter aantal genoemd (circa 11.000 gebouwen), omdat niet alleen de gebouwen die volgens de HRA niet aan de norm voldoen worden opgenomen en beoordeeld. Ook de gebouwen die daar op basis van de door SodM gehanteerde extra (tijdelijke) onzekerheidsmarge voor in aanmerking komen, zijn onderdeel van de scope van het versterkingsprogramma. Dat geldt ook voor gebouwen die constructief verbonden zijn aan adressen die uit de HRA naar voren komen (bijvoorbeeld twee-onder-een-kapwoningen en meerlaagse bouw), of die van hetzelfde constructief type zijn.

In het instemmingsbesluit heeft de minister naar aanleiding van de adviezen van SodM en de Mijnraad opgemerkt dat de onzekerheidsmarge niet bedoeld is als *de facto* verhoging van de veiligheidsnorm, maar een middel is om met voldoende voorzorg invulling te geven aan zijn brede veiligheidsbeleid, waar ook de versterkingsoperatie onder verstaan wordt.⁷⁰

In het Plan van Aanpak zijn dus gebouwen opgenomen die volgens de HRA wél aan de veiligheidsnorm voldoen. Dat is ook logisch, omdat de HRA een probabilistisch model is: de uitkomsten daarvan vertalen zich niet één-op-één in de scope van een versterkingsprogramma.⁷¹ Of een gebouw daadwerkelijk versterkt moet worden, moet blijken uit opname en beoordeling van dat betreffende gebouw aan de hand van een bouwkundige norm (NPR 9998). Uit voorzorg zijn daarom meer gebouwen binnen de scope van het Plan van Aanpak gebracht.

⁷⁰ Zie p. 11 van het instemmingsbesluit.

⁷¹ Zie hierover uitgebreider 'Seismic Risk Assessment for Production Scenario "Basispad Kabinet" for the Groningen field', aanvulling op het winningsplan van juni 2018, p. 80.

Zie hoofdstuk 2 van het Plan van Aanpak voor een uitgebreidere toelichting op het bepalen van de scope van het versterkingsprogramma.

De HRA geeft de beste inschatting van het seismisch risico in het gehele aardbevingsgebied en de uitkomsten zijn nuttig bij het prioriteren van de opnames en beoordelingen. Om die reden zijn de werkorders voor de circa 1.500 gebouwen die volgens de HRA niet aan de norm voldoen als eerste afgegeven (samen met circa 1.500 andere gebouwen).⁷² SodM ziet in zijn beoordeling van de lokale versterkingsplannen toe op de prioritering van deze gebouwen.

Het is niet mogelijk om, zoals appellant B voorstelt, de gaswinning uiterlijk in 2023 te beëindigen. De minister doet er (zoals toegelicht in voorgaande paragrafen) alles aan om de winning uit het Groningenveld zo snel mogelijk te beëindigen, maar 2023 is gelet op het belang van de leveringszekerheid niet haalbaar.

8.5 *Onduidelijkheid over welke gebouwen versterkt moeten worden*

Appellanten B, F, S en W voeren aan dat onduidelijk is welke gebouwen niet voldoen aan de veiligheidsnorm en versterkt moeten worden.

Reactie

In de HRA is voor elk gebouw in de regio van het Groningenveld het seismisch risico berekend. Uit deze berekeningen blijkt dat er, bij een gemiddelde temperatuur, in 2019 circa 1.500 gebouwen zijn die niet voldoen aan de norm van 10^{-5} per jaar. De NCG heeft de lijst met deze gebouwen aan de hand van toetscriteria (die zijn besproken met onder meer CVW, NEN, TNO, de Mijnraad en SodM) gecompliceerd en aangevuld met gebouwen die op basis van de onzekerheidsmarge in aanmerking komen en de gebouwen die constructief verbonden zijn met gebouwen die uit de HRA naar voren komen of van hetzelfde constructief type zijn. In totaal bevat de scope van het Plan van Aanpak daarmee circa 11.000 gebouwen.

De lijst met gebouwen die binnen de scope vallen is om privacyredenen niet openbaar. De bewoners van de huizen die vanuit veiligheidsoogpunt de hoogste prioriteit hebben, krijgen van de gemeenten bericht over het inplannen van de opname en beoordeling. Daarnaast is de minister met de gemeenten in overleg over de aanpak van de huizen binnen de batches die niet in de hoogste risicocategorie vallen, om ook hen over de planning te kunnen berichten.

8.6 *HRA-model*

Appellanten B, C, N, F, S, T, U, V, Y en Z menen dat het HRA-model niet geschikt is om de veiligheidsrisico's en de te versterken woningen vast te stellen en dat dit model

⁷² Kamerstukken II 2018/19, 33 529, nr. 578.

dus ten onrechte ten grondslag is gelegd aan het instemmingsbesluit en het Plan van Aanpak. Het model geeft volgens hen onverklaarbare uitkomsten en is niet te controleren. In aanvulling hierop stelt appellant J dat niet computersimulaties maar inspecties de basis moeten vormen voor de versterkingsoperatie.

Reactie

Het HRA-model van NAM is peer reviewed door toonaangevende (buitenlandse) wetenschappers in het vakgebied. Het is het meest ontwikkelde model dat op dit moment voorhanden is. Bovendien wordt het model op basis van nieuwe inzichten steeds verder verfijnd.

Het model doorloopt alle mogelijke scenario's op basis van een Monte-Carlosimulatie. Na veel 'runs' ontstaat hieruit een beschrijving van de verdeling van uitkomsten, waaruit de verwachtingswaarde van het seismisch risico in het gaswinningsgebied bepaald kan worden. De uitkomsten van de HRA zijn niet onverklaarbaar, maar het resultaat van de input en de uitgangspunten van het model, die gebaseerd zijn op de meest recente inzichten en stand der techniek.

De HRA is ontwikkeld om te berekenen of het seismisch risico in het hele gebied voldoet aan de veiligheidsnorm. Het is momenteel de enige methode die alle elementen kan verbinden die samen het risico bepalen, zoals de kans op aardbevingen van uiteenlopende zwaarte, de wijze waarop de groundbeweging zich voortplant tot aan een verwachte grondversnelling aan het oppervlak, en de sterkte van de Groningse gebouwen. Naast de best mogelijke berekening van het seismisch risico in het gebied geeft de HRA ook een indicatie van de gebouwen die waarschijnlijk niet aan de norm voldoen. Deze indicatie helpt om de versterkingsaanpak te kunnen prioriteren naar risico, maar komt niet in de plaats komen van een beoordeling van gebouwen.

Appellanten doelen met 'onverklaarbare uitkomsten' waarschijnlijk op het feit dat op de lijst met gebouwen die niet aan de norm voldoen gebouwen staan die op het eerste gezicht lastig te begrijpen zijn. Bijvoorbeeld de situatie dat het ene twee-onder-een-kaphuis wel aan de norm voldoet en het andere niet. Deze verschillende uitkomst (output) kan het gevolg zijn van verschillende input (van één van de twee huizen zijn uitgebreidere inspectiedata beschikbaar, de huizen staan net op een andere grondlaag, enzovoort). In het Plan van Aanpak is dit ondervangen door gebouwen die constructief verbonden zijn aan gebouwen die uit de HRA naar voren komen (bijvoorbeeld twee-onder-een-kapwoningen en meerlaagse bouw), of van hetzelfde constructief type zijn, ook op te nemen in de scope van het versterkingsprogramma.⁷³

De suggestie dat de HRA-simulaties bepalen welke individuele gebouwen wel en niet worden versterkt is onjuist. Zoals gezegd wordt de HRA bij de versterkingsaanpak gebruikt als prioriteringsmiddel. Of een individueel gebouw wordt versterkt, wordt pas

⁷³ Zie hoofdstuk 2 van het Plan van Aanpak. Deze categorie staat bekend als 'Pmean gecompleteerd'.

bepaald nadat er een opname en beoordeling van het betreffende gebouw heeft plaatsgevonden. In het Plan van Aanpak voor de versterkingsoperatie is bovendien een groter aantal gebouwen opgenomen dan de gebouwen die volgens de HRA niet aan de norm voldoen. Zie hierover uitgebreider paragraaf 8.4 van dit verweerschrift.

Appellanten O en R stellen dat alleen NAM beschikt over de data die ten grondslag liggen aan het HRA-model. Appellanten wijzen erop dat de minister NAM formeel buiten de versterkingsoperatie heeft geplaatst maar de versterking nog altijd plaatsvindt op basis van instrumentarium van NAM.

Reactie

Het klopt dat NAM beschikt over data met eigenschappen van gebouwen die invoer is van de HRA. De uitkomsten van de HRA worden gebruikt bij de prioritering van de versterkingsoperatie. SodM ziet in onafhankelijkheid toe op een juiste en onbevooroordeelde toepassing van de HRA. Op 20 september 2018 is bestuurlijk afgesproken dat de HRA op de kortst mogelijke termijn in publiek beheer wordt genomen.⁷⁴

Of een gebouw daadwerkelijk wordt versterkt en met welke maatregelen, wordt bepaald na een individuele opname en beoordeling aan de hand van de NPR 9998 en niet aan de hand van inzichten of gegevens van NAM.

Appellant C vraagt zich af hoe de afweging van de minister tussen het belang van de veiligheid van de inwoners en het belang van de leveringszekerheid is verwerkt in de HRA.

Reactie

De HRA is een model waarmee een berekening kan worden gemaakt van het veiligheidsrisico. De uitkomsten van die berekening heeft de minister betrokken bij het besluit tot instemming met het winningsplan, net als het belang van de leveringszekerheid. Die belangenafweging wordt door de minister gemaakt en vindt niet plaats in de HRA, maar in het instemmingsbesluit.

8.7 *Reikwijdte versterkingsoperatie te beperkt*

Appellant H voert aan dat bij de versterking ten onrechte geen aandacht wordt besteed aan de onzichtbare delen van de gebouwen, zoals het fundament.

Reactie

In de HRA is rekening gehouden met informatie over de invloed van het fundament van gebouwen. De invloed van het fundament wordt meegenomen in de fragility curves in de HRA.

⁷⁴ Kamerstukken II 2018/19, 33 529, nr. 527 (bijlage 'uitgangspunten versterkingsaanpak').

Alle gebouwen binnen de scope van het versterkingsprogramma worden daarnaast individueel opgenomen. Daarbij worden alle kenmerken van het gebouw in beeld gebracht die nodig zijn om exact door te kunnen rekenen of en zo ja welke versterkingsmaatregelen nodig zijn. Als dat nodig is, worden dan ook de op het eerste oog onzichtbare delen van de gebouwen (zoals het fundament) onderzocht.

Appellant O voert aan dat er onvoldoende aandacht is voor de aantasting van monumenten.

Reactie

De versterkingsoperatie is erop gericht om gebouwen die niet aan de veiligheidsnorm voldoen zodanig te versterken dat die gebouwen wél aan de norm voldoen. Als uit de opname en beoordeling blijkt dat een monument of ander karakteristiek pand niet voldoet aan de veiligheidsnorm, dan zal dat pand versterkt worden.

Indien en voor zover appellant doelt op schade die op zichzelf niet leidt tot veiligheidsrisico's maar wel tot aantasting van het monument, wijst de minister erop dat erfgoed nadrukkelijk de aandacht heeft van de TCMG. Er zijn onafhankelijke opname-experts aangetrokken die de kwaliteiten hebben om erfgoed te inspecteren. De TCMG werkt momenteel de afhandelingsprocedure voor erfgoed uit en doet met deze procedure ervaring op aan de hand van een aantal meldingen uit de werkvoorraad. Naar verwachting is dit ervaringsonderzoek dit voorjaar afgerond, waarna alle schades aan erfgoed snel, maar ook vakkundig kunnen worden opgenomen.⁷⁵

Ook in het Nationaal Programma Groningen heeft het Gronings erfgoed nadrukkelijk de aandacht. In dat kader werken de regio, het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de NCG gezamenlijk aan een erfgoedprogramma. In dit programma zijn beleidsinstrumenten opgenomen ten behoeve van: (1) behoud en ontwikkeling van Gronings erfgoed, landschappelijke en ruimtelijke kwaliteit en daarmee de gebiedsidentiteit en (2) een optimale balans tussen veiligheid, schadeherstel en behoud van erfgoed in zijn ruimtelijke context. Inmiddels zijn de eerste projecten succesvol gestart. Komende jaren wordt het erfgoedprogramma gezamenlijk verder uitgebouwd.⁷⁶

8.8 *Versterkingsoperatie voorkomt geen letsel en schade*

Appellant S stelt dat de versterkingsoperatie onvoldoende veiligheid biedt. Volgens appellant strekt de operatie er slechts toe te voorkomen dat een gebouw instort. De gebruikers kunnen dan echter nog steeds ernstig letsel oplopen en te maken krijgen met materiële schade, aldus appellant.

⁷⁵ Kamerstukken II 2018/19, 33 529, nr. 579.

⁷⁶ Kamerstukken II 2018/19, 33 529, nr. 528, p. 29 (bijlage 'Startdocument Nationaal Programma Groningen').

Reactie

De versterkingsoperatie is er inderdaad op gericht om gebouwen aan de veiligheidsnorm te laten voldoen en niet op het voorkomen van schade. De wijze van gaswinning is erop gericht om het optreden van schade zoveel mogelijk te beperken. De wens om schade te voorkomen is voorts één van de redenen geweest dat het kabinet heeft besloten de gaswinning uit het Groningenveld op zo kort mogelijke termijn te beëindigen.⁷⁷ Daarmee wordt de oorzaak van de aardbevingen en de daarmee gepaard gaande schade weggenomen.

Zoals toegelicht in paragraaf 6.4 ziet de veiligheidsnorm die voor het aardbevingsrisico gehanteerd wordt, op het jaarlijkse risico op overlijden van een individu. Dit is een gebruikelijke maatstaf in de normering van veiligheidsrisico's. Er is geen statistische basis voor een beoordeling van de waarschijnlijkheid van aantallen gewonden en de uiteenlopende zwaarte van verwondingen.

De voorzieningenrechter van uw Afdeling heeft in de uitspraak over de voorlopige voorziening in reactie op deze beroepsgrond reeds overwogen dat het gebruikelijk is dat veiligheidsrisico's worden uitgedrukt in de kans op overlijden per jaar. Zie Vزر. AbRvS 31 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:279, r.o. 7.

Omdat de versterkingsoperatie erop gericht is om gebouwen aan de veiligheidsnorm te laten voldoen, wordt het risico op letsel vanzelfsprekend ook kleiner, net als door de afbouw en voorgenomen beëindiging van de gaswinning.

8.9 *Eerst versterken, dan pas gas winnen*

Appellanten G en W stellen dat verdere gaswinning pas mag plaatsvinden nadat de kwetsbare woningen zijn versterkt.

Reactie

Uit de berekeningen van de HRA blijkt dat (uitgaande van een jaar met een gemiddeld temperatuurprofiel) circa 1.500 gebouwen niet aan de veiligheidsnorm voldoen. Deze gebouwen moeten worden versterkt. Om de redenen toegelicht in paragraaf 8.1 van dit verweerschrift is de scope van de versterkingsoperatie nog een stuk groter. Dit is een complexe en tijdrovende operatie. Het is niet mogelijk om deze gebouwen van de ene op de andere dag te versterken. Tegelijkertijd is het ook niet mogelijk om de gaswinning van de ene op de andere dag te beëindigen. Zoals toegelicht in paragraaf 9.1 van dit verweerschrift heeft het niet voldoen aan de leveringszekerheid grote maatschappelijke en veiligheidsrisico's.

⁷⁷ Kamerstukken II 2017/18, 33 529, nr. 457.

Het risicobeleid vereist ook niet dat de gaswinning pas mag worden voortgezet op het moment dat alle kwetsbare gebouwen zijn versterkt. Voor bestaande bouw is een niveau tussen 10^{-4} en 10^{-5} per jaar tijdelijk aanvaardbaar, mits binnen een redelijke termijn maatregelen worden genomen om het niveau van individueel risico van 10^{-5} per jaar te bereiken.⁷⁸ De versterkingsoperatie is erop gericht om deze gebouwen zo snel mogelijk op de norm te krijgen.

Zoals toegelicht in paragraaf 8.1 van dit verweerschrift zorgen de kleinere versterkingsopgave en het Plan van Aanpak van de NCG er voor dat de versterkingsoperatie nu meer risicogericht kan worden uitgevoerd. SodM heeft geconcludeerd dat met het Plan van Aanpak voor het eerst een beeld begint te ontstaan dat de gehele versterkingsoperatie binnen afzienbare tijd te realiseren is.⁷⁹

8.10 Lokale versterkingsplannen

Appellant J voert aan dat het enkel versterken van die woningen die op basis van het HRA-model als onveilig worden aangemerkt, indruist tegen de (regio)plannen die met bewoners in het gebied zijn besproken.

Reactie

Het Plan van Aanpak van de NCG omvat niet alleen gebouwen die volgens de HRA niet aan de veiligheidsnorm voldoen, maar ook gebouwen die vanwege de gehanteerde (tijdelijke) extra onzekerheidsmarge in aanmerking komen voor opname en beoordeling én gebouwen die constructief verbonden zijn aan gebouwen die uit de HRA naar voren komen of van hetzelfde constructief type zijn.

Zoals toegelicht in paragraaf 8.1 van dit verweerschrift willen de gemeenten méér gebiedsgericht werken dan waarvan is uitgegaan in het Mijnraadadvies en het Plan van Aanpak. Het gevolg is dat zij niet alleen prioriteit geven aan de Pmean-gebouwen, maar tegelijkertijd ook P90-gebouwen en gebouwen met een normaal risicoprofiel willen opnemen en beoordelen. Deze prioritering is gebaseerd op kennis van de lokale omstandigheden en de wens om lokaal maatwerk te bieden. Op 15 februari 2019 heeft de minister hiermee ingestemd, op voorwaarde dat SodM positief adviseert over de veiligheidsaspecten.⁸⁰ SodM beoordeelt ook of de plannen consistent zijn met het Plan van Aanpak van de NCG. Als de lokale versterkingsplannen een positief oordeel krijgen van SodM, dan worden deze plannen gevolgd. Het voorlopig oordeel van SodM op de eerste drie plannen die gereed zijn (voor Delfzijl, Loppersum en Appingedam) is positief.

⁷⁸ Kamerstukken II 2017/18, 33 529, nr. 205.

⁷⁹ SodM, 'Beoordeling versterkingsaanpak uit oogpunt van veiligheid', 22 november 2018. Zie voor de genoemde conclusie p. 12.

⁸⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/02/15/bestuurlijke-afspraken-versterkingsaanpak> (nog niet gepubliceerd op officiële bekendmakingen.nl, dus nog geen kamerstuknummer).

8.11 *Prioritering bestaande batches*

Appellant F voert aan dat het Plan van Aanpak uitgaat van een prioritering die haaks staat op de eerste indeling in batches en tot onzekerheid leidt bij bewoners.

Reactie

Alle gebouwen uit de bestaande batches 1.467, 1.588 en 1.581 zijn opgenomen binnen de scope van het Plan van Aanpak. Het Plan van Aanpak is er in beginsel op gericht om de gebouwen met een verhoogd risicoprofiel (P-mean) prioriteit te geven bij de opname, beoordeling en (indien nodig) versterking. Tegelijkertijd moeten reeds gedane toezeggingen aan eigenaren en bewoners uit de bestaande batches gestand worden gedaan. De gebouwen in de batches 1.467 en 1.588 worden daarom uitgevoerd op basis van de al uitgebrachte versterkingsadviezen. De panden uit de batch 1.581 die niet voldoen aan de veiligheidsnorm worden conform de al uitgebrachte versterkingsadviezen uitgevoerd. Voor de andere panden (die naar verwachting aan de veiligheidsnorm voldoen) wordt in dialoog met de desbetreffende eigenaren de keus gelaten of wordt getoetst aan de meest actuele NPR 9998 of wordt afgezien van de versterkingsmaatregelen.

8.12 *CC2- en CC3-gebouwen*

Appellanten I voeren aan dat de minister geen invulling heeft gegeven aan zijn vergewisplicht door in het instemmingsbesluit eenzijdig een advies van het hooglerarenpanel over te nemen dat niet in lijn is met het Plan van Aanpak (paragraaf 2.8, p. 13) en ook op gespannen voet staat met het rapport van het SodM van 2 november 2018 (p. 5). Het voorstel in het Plan van Aanpak om te komen tot een andere risicobeoordeling van gebouwen waar veel mensen samenkomen (scholen, dorpshuizen, kerken, de zogenoemde CC2 en CC3 gebouwen) komt niet terug in het instemmingsbesluit. SodM geeft aan dat vanuit het oogpunt van veiligheid de aanpak van de NCG voor de CC2 en CC3 gebouwen wordt onderschreven.

Reactie

In het instemmingsbesluit is de interpretatie van de veiligheidsnorm en de berekeningswijze van het aardbevingsrisico, zoals geadviseerd door de commissie Meijdam uit 2015, van verduidelijking voorzien naar aanleiding van een advies van het hooglerarenpanel. De veiligheidsnorm betreft een individueel risico van 10^{-5} per jaar. Die norm geldt zowel voor nieuwbouw als voor bestaande gebouwen.

Zoals appellanten aangeven, is bij het opstellen van het Plan van Aanpak rekening gehouden met gebouwen die in de bouwregelgeving, waar de NPR 9998 op aansluit, worden aangeduid middels zogeheten gevolgklassen (consequence classes, CC's). Afhankelijk van de consequence class van een gebouw wordt de (seismische) belasting waarmee dat gebouw wordt doorgerekend aangepast, resulterend in zwaardere

(seismische) belastingen voor hogere CC-klassen. Toepassing van gevolgklassen maakt het mogelijk om de functie van een gebouw (bijvoorbeeld een ziekenhuis) en eventuele gevolgen van een calamiteit in dat gebouw, mee te wegen. Het gaat dan om gevolgen ten aanzien van het verlies van mensenlevens maar ook om economische of maatschappelijke gevolgen voor de omgeving door een calamiteit in dat gebouw.

Toepassing van de CC-klassen resulteert daarmee strikt genomen in een strengere norm dan het individueel risico van 10^{-5} per jaar. Verdiscontering van CC-klassen in de NPR maakt echter dat het in de huidige versterkingspraktijk kan voorkomen dat bepaalde typen gebouwen strenger worden beoordeeld.

8.13 *Onduidelijkheid vaststelling risicoprofiel woning*

Appellant O vraagt hoe is vastgesteld dat zijn woning geen verhoogd risicoprofiel heeft. Appellant stelt jarenlang geen inspecteur te hebben gezien.

Reactie

Het veiligheidsrisico van de gaswinning is berekend in de HRA. Uit die berekening volgt dat circa 1.500 gebouwen niet aan de veiligheidsnorm voldoen. Deze gebouwen worden in het Plan van Aanpak aangeduid als gebouwen met een verhoogd risicoprofiel (Pmean). Deze gebouwen zijn, samen met een groot aantal andere gebouwen met een (licht) verhoogd risicoprofiel (Pmean gecombineerd en P90), opgenomen in de scope van de versterkingsoperatie. Dit betekent dat deze gebouwen opgenomen en beoordeeld worden aan de hand van de NPR 9998. Overige gebouwen voldoen volgens de HRA – ook na het hanteren van een onzekerheidsmarge – aan de veiligheidsnorm.

8.14 *NPR 9998*

Appellant Q voert aan dat de NPR 9998 voor aardbevingsbestendig bouwen als basis dient voor de versterkingsoperatie, terwijl deze niet wettelijk verankerd is, gebaseerd is op onjuiste informatie en een beperkte interpretatie vormt van de Europeesrechtelijke norm voor constructieve veiligheid bij aardbevingen (Eurocode 8). Appellant vraagt zich af waarom wordt gekozen voor de grenstoestand Near Collapse, waarmee in feite wordt toegestaan dat gebouwen flinke schade wordt toegebracht. Verder stelt appellant dat de aan de NPR 9998 gekoppelde webtool Seismische Krachten gebaseerd is op onnauwkeurige gegevens over woningen en werkt met een verouderde versie van het Ground Motion Model.

Reactie

De richtlijn voor aardbevingsbestendig bouwen, NPR 9998, is door NEN gepubliceerd voor het beoordelen van de constructieve veiligheid van een gebouw bij geïnduceerde aardbevingsbelastingen. Deze richtlijn is bestuurlijk vastgesteld en is gebaseerd op de

specifieke situatie in Groningen (ten aanzien van de ondergrond, de seismische belasting en de bouwwijze). NPR 9998 beschrijft methoden om de seismische weerstand van een gebouw te bepalen en deze te vergelijken met de aardbevingsbelastingen.

NPR 9998 sluit aan op Eurocode 8 (NEN-EN 1998-reeks) 'Ontwerp en berekening van aardbevingsbestendige constructies'. Deze Eurocode is een Europese normenreeks die de veiligheidsbepalingen van constructieve veiligheid bij aardbevingen geeft. NPR 9998 verwijst op sommige plaatsen naar delen van de Eurocode 8 en kan dus niet geheel als een zelfstandig document worden gelezen.

NPR 9998 richt zich op het garanderen van een minimale waarde ten aanzien van het individuele risico. Daarom behoren controles te worden uitgevoerd ten aanzien van de grenstoestand 'Near Collapse'. Het versterken van een constructie op een zodanige wijze dat wordt voldaan aan de bij deze grenstoestand behorende eisen, betekent echter niet dat bij bevingen met een lagere intensiteit geen schade zal optreden.

De webtool Seismische Krachten is een hulpmiddel om inzicht te verkrijgen in de voorspelde aardbevingsbewegingen bij een zelfgekozen herhalingsstijd op een specifieke locatie in Noordoost Nederland. Dit wordt getoond als een elastisch responspectrum. De webtool kan worden gebruikt in combinatie met NPR 9998. De webtool behoort gebruikt te worden door personen, bedrijven of organisaties met de benodigde (technische) kennis om een constructieve veiligheidsanalyse met seismische belastingen uit te kunnen voeren. De kaart in de seismische webtool geeft, bij de juiste vergrotingsniveaus ter plaatse van het Groningenveld, de dreiging indicatief weer met behulp van verschillende kleurintensiteiten. Na invoer van de gewenste locatie volgen de voor die locatie benodigde gegevens voor gebruik in combinatie met NPR 9998. Bij deze invoer kan gebruik worden gemaakt van coördinaten. Mocht Google Maps een woning op de verkeerde plaats zetten, is dit dus te ondervangen. Per 21 december 2018 is een update van de webtool beschikbaar gekomen met aangepaste seismische belastingen ten opzichte van de voorgaande versie. Deze zijn tot stand gekomen op basis van de laatste technische inzichten en ontwikkelingen, waaronder implementatie van Ground Motion Model versie 5. Ook zijn onder andere de verticale responspectra en tijdssignalen toegevoegd aan de webtool.

8.15 *Onvoldoende onderzoek aardbevingsbelasting woningen*

Volgens appellant Q moet op basis van NPR 9998 bij alle woningen in het gaswingebied een beoordeling van de aardbevingsbelasting plaatsvinden, tenzij de piekgrondversnelling (agS) op maaiveldniveau volgens de NPR 9998-webtool kleiner is dan 0,05 g of wanneer deze webtool geen waarden oplevert. Appellant stelt dat de webtool zelfs voorbij de buitenranden van het Groninger gasveld al een waarde aangeeft die hoger is dan 0,05 g.

Reactie

NEN geeft in de NPR 9998 aan waar de NPR 9998 toegepast kan worden. De NPR 9998 bepaalt in paragraaf 3.2.1 dat "indien de piekgrondversnelling agS op maaiveldniveau (inclusief de bodemfactor), bepaald volgens de NPR 9998-webtool voor een herhalingsstijd van 475 jaar, kleiner is dan 0,05 g of wanneer de NPR 9998-webtool geen waarden oplevert, geen beoordeling op aardbevingsbelastingen hoeft plaats te vinden". Hiermee wordt het potentiële toepassingsbereik van de NPR 9998 afgebakend: buiten dit gebied kan de NPR 9998 niet worden toegepast. Dat wil niet zeggen dat binnen dit gebied alle gebouwen moeten worden opgenomen en beoordeeld op basis van de NPR 9998.

8.16 *Programma 'Eigen Initiatief'*

Appellanten W zijn bouwkundigen. Zij wensen hun woning zelf te versterken. Zij willen in aanmerking komen voor het programma 'Eigen Initiatief', maar voor dit programma was geen inschrijving mogelijk en het zat een jaar van tevoren al volgeboekt.

Reactie

Eigen Initiatief is een programma waarin woningeigenaren zelfstandig de versterking van hun woning ter hand nemen. Ze doen dit onder begeleiding van een bouwbegeleider die de benodigde kwaliteit en veiligheid waarborgt. Deelnemers hebben gedurende dit traject zelf de regie in handen van de versterking. Eigen Initiatief staat daarmee los van het reguliere versterkingsprogramma. Voor het programma waren 200 plekken beschikbaar. Deelname aan Eigen Initiatief is publiek opengesteld, op basis van het principe: wie het eerst komt, wie het eerst maalt. De vraag was groter dan het aantal beschikbare plekken, waardoor sommige aanvragen niet meer gehonoreerd konden worden.

Op dit moment is er nog geen duidelijkheid over een nieuwe ronde Eigen Initiatief.

9 Leveringszekerheid

In dit hoofdstuk behandelt de minister de gronden met betrekking tot de leveringszekerheid.

9.1 *Algemeen*

Bij het instemmingsbesluit heeft de minister het belang van de leveringszekerheid betrokken. Het Groningenveld is wereldwijd gezien de belangrijkste natuurlijke bron van laagcalorisch gas. Vrijwel al het gas dat elders wordt gewonnen, inclusief het uit andere gasvelden in Nederland afkomstige gas, is hoogcalorisch. Huishoudens en bedrijven in Nederland, België, Frankrijk en Duitsland zijn afhankelijk van laagcalorisch

gas. Veel apparaten die geschikt zijn voor laagcalorisch gas functioneren niet met hoogcalorisch gas en omgekeerd.

Naast winning uit het Groningenveld kan laagcalorisch gas ook worden verkregen door hoogcalorisch gas bij laagcalorisch gas te voegen, in die mate dat het mengsel nog steeds voldoet aan de vereisten voor laagcalorisch gas (H-gasverrijking). Daarnaast is het mogelijk om hoogcalorisch gas met behulp van stikstofinstallaties in laagcalorisch gas om te zetten door het te verdunnen met stikstof (kwaliteitsconversie in pseudo-L-gas). Zonder productie uit het Groningenveld kan echter niet in de gehele vraag naar laagcalorisch gas worden voorzien.

Na de aardbeving bij Zeerijp op 8 januari 2018 heeft de minister aan Gasunie Transport Services B.V. (hierna: **GTS**) gevraagd wat de mogelijkheden zijn om de gaswinning uit het Groningenveld te verlagen met behoud van leveringszekerheid. GTS is de onafhankelijke netbeheerder van het landelijk gastransportnet en heeft in die rol een goed inzicht in de fysieke gasstromen.

Uit het rapport van GTS blijkt dat bij een vlakke winning in een qua temperatuur gemiddeld jaar 21 miljard Nm³ nodig is om de leveringszekerheid te borgen.⁸¹ Een 'vlakke winning' houdt in dat productief fluctuaties op maandbasis worden vermeden en dat er door het jaar heen dus een zo gelijkmatig mogelijke winning is. Door het uitgangspunt van een vlakke winning los te laten, is het volgens GTS echter mogelijk de gaswinning te verlagen met behoud van de leveringszekerheid. Dit kan door zwaarder te leunen op de inzet van de conversiemiddelen van GTS en de productie uit het Groningenveld meer afhankelijk te maken van de temperatuur.⁸² Het niveau waarop de productie uit Groningen dan uitkomt, ligt tussen de circa 14 miljard Nm³ (in het warmste jaar) en 27 miljard Nm³ (in het koudste jaar).

Voortbouwend op dit rapport heeft GTS op verzoek van de minister nader onderzocht hoeveel gas er in het gasjaar 2018/2019 nodig is om aan de leveringszekerheid te voldoen.⁸³ Dit is berekend op basis van een zogenoemde graaddagenformule. Deze formule legt een verband tussen de gerealiseerde effectieve temperatuur en de vraag naar gas. Uit de berekening van GTS dat in een qua temperatuur gemiddeld jaar en bij een stikstofinzet van 85% het leveringszekerheidsniveau op 20,6 miljard Nm³ ligt.

Dit is echter een conservatieve inschatting; volgens GTS ligt de stikstofinzet tussen de 85% en een theoretisch maximum 100%. Gezien het belang van afbouw van de gaswinning, heeft de minister GTS verzocht de graaddagenformule te updaten en het leveringszekerheidsniveau opnieuw te berekenen op basis van een stikstofinzet van 92,5%. De uitkomst van deze berekening is dat in een qua temperatuur gemiddeld

⁸¹ *Kamerstukken II 2017/18, 33 529, nr. 424* (bijlage 'Advies GTS inzake leveringszekerheid').

⁸² *Kamerstukken II 2017/18, 33 529, nr. 424*.

⁸³ *Kamerstukken II 2017/18, 33 529, nr. 457* (bijlage 'Advies GTS leveringszekerheid middels scenario analyse').

jaar een winningsniveau van 19,4 miljard Nm³ voldoende is om de leveringszekerheid te borgen.⁸⁴

Uitgangspunt is dat de gaswinning op dit niveau plaatsvindt. Dit betekent dat NAM niet meer gas wint dan strikt noodzakelijk is, maar ook niet minder. Het betreft geen maximum; afhankelijk van de temperatuur moet meer of minder worden gewonnen. Uit de graaddagenformule volgt dat bij een zeer zachte en een zeer koude winter uit een oogpunt van leveringszekerheid ongeveer 15,5 Nm³ respectievelijk 25,5 Nm³ gas nodig is uit het Groningenveld.

Daarnaast dient er rekening te worden gehouden te worden met de 'back-up-functie' die het Groningenveld vervult in een aantal situaties die zich in de praktijk kunnen voordoen. Het gaat dan om transportbeperkingen, technische mankementen aan bepaalde installaties en onvoorziene ontwikkelingen in de samenstelling van hoogcalorisch gas. Voor deze back-up-functie is naar verwachting maximaal 1,5 miljard Nm³ nodig.

De minister heeft het productieniveau van 19,4 miljard Nm³ in een qua temperatuur gemiddeld jaar, de graaddagenformule en de maximale aanvullende productie voor de back-up-functie opgenomen in artikel 2 van het instemmingsbesluit. Hiermee is geborgd dat de gasproductie beperkt is tot het niveau dat nodig is om aan de leveringszekerheid te kunnen voldoen.

9.2 *Uitvoering uitspraak Afdeling*

Bij uitspraak van 15 november 2017 heeft uw Afdeling het vorige instemmingsbesluit vernietigd en de minister opgedragen om binnen één jaar een nieuw besluit te nemen, met inachtneming van hetgeen in de uitspraak is overwogen.

Ten aanzien van het onderdeel leveringszekerheid heeft uw Afdeling, kort gezegd, overwogen dat niet is gemotiveerd waarom het belang van leveringszekerheid zwaarder weegt dan de belangen die tegen voortzetting van de gaswinning pleiten en dat niet gemotiveerd is aangegeven welke maatregelen mogelijk zijn ter beperking van de benodigde gaswinning en waarom deze wel of niet worden getroffen.

Met inachtneming van uw uitspraak heeft de minister deze aspecten in dit instemmingsbesluit gemotiveerd. In dit kader verwijst de minister naar de volgende onderdelen van het besluit:

- Maatregelen die het kabinet treft om gaswinning zo snel mogelijk af te bouwen (paragraaf 3.1);
- Veiligheidsrisico's (paragraaf 5.5);
- Belang van leveringszekerheid (paragraaf 6.3);

⁸⁴ GTS, 'Update graaddagenvergelijking gasjaar 2018/2019', 30 oktober 2018.

- Afweging belang leveringszekerheid en belangen die tegen voortzetting gaswinning pleiten (paragraaf 6.4 en hoofdstuk 7).

Naar de mening van de minister voldoet het instemmingsbesluit hiermee aan hetgeen uw Afdeling in de uitspraak heeft overwogen.

9.3 Onduidelijke definitie leveringszekerheid

Appellanten D, F, S en U voeren aan dat onduidelijk is wat wordt verstaan onder leveringszekerheid. Appellanten stellen dat de minister dit begrip niet definieert, waardoor een concrete afweging van dit belang tegen de andere betrokken belangen niet mogelijk is.

Reactie

Het uitgangspunt van de gaswinning voor de komende jaren is om niet meer gas te winnen dan noodzakelijk is voor de leveringszekerheid. Met leveringszekerheid wordt bedoeld dat eindafnemers van gas op het juiste moment en in de juiste kwaliteit (laag- of hoogcalorisch) en met de benodigde hoeveelheid worden beleverd, ook wanneer de vraag hoog is.⁸⁵

Leveringszekerheid is van groot belang. Het Nederlandse energienet is één van de meest betrouwbare netten van de wereld. Dit brengt met zich mee dat bedrijven en particulieren in hoge mate vertrouwen op het functioneren van het gasnetwerk en niet berekend zijn op plotselinge, langdurige afsluiting van de gastoevoer.

Het COT heeft op verzoek van de minister geanalyseerd wat de mogelijke effecten zijn als de gaslevering onder het niveau van leveringszekerheid komt.⁸⁶ Uit de analyse van COT blijkt dat de negatieve effecten significant kunnen zijn.

Grootverbruikers die op het hoofdnet zijn aangesloten zijn, technisch gezien, individueel af te sluiten. Deze bedrijven kunnen echter niet van de ene op de andere dag overschakelen op een andere energiebron voor hun productieproces wanneer er onvoldoende gas beschikbaar is. Dit vergt een langdurige stillegging van de productie, wat kan leiden tot faillissement en het ontslag van het personeel. Het gaat dan om grote aantallen. Een voorbeeld is steenfabrieken, die gas nodig hebben om bakstenen en dakpannen te maken. Indien deze fabrieken van het gas worden afgesloten voordat zij kunnen overschakelen, komen de bedrijfsprocessen volledig stil te liggen. In 2017 had de baksteenindustrie een omzet van 294 miljoen euro en telde 1202 werknemers. Wordt gekeken naar de gasafhankelijke zuivelsector, dan gaat het in datzelfde jaar om een totale productiewaarde van 13,4 miljard euro en rond de 49.000 fte's. Bij de glastuinbouw, die eveneens in sterke mate afhankelijk is van laagcalorisch gas, gaat

⁸⁵ Kamerstukken II 2017/18, 34 957, nr. 3, p. 2-3.

⁸⁶ COT, 'Verkennde scenarioanalyse gaswinning onder het niveau van leveringszekerheid: maatschappelijke en veiligheidsrisico's', 12 augustus 2018.

het om 2350 bedrijven met een totale opbrengst van 4 miljard euro en (in 2015) ruim 34.000 werknemers. Dit staat nog los van het feit dat het stilvallen van bedrijfsprocessen ook negatieve gevolgen heeft voor de bedrijven in de keten. Leveranciers krijgen te maken met een gebrek aan vraag en afnemers met een gebrek aan aanbod.

Naast de economische gevolgen en de gevolgen voor de werkgelegenheid kan de afsluiting van grootverbruikers van de gastoevoer ook indirect een negatieve impact hebben op het milieu, de volksgezondheid en de voedselzekerheid. Twee voorbeelden verduidelijken dit. De glastuinbouw is in sterke mate afhankelijk van laagcalorisch gas. Indien deze sector abrupt wordt afgesloten van het gas, kan de glastuinbouw geen groente en fruit meer verbouwen en moet Nederland meer producten importeren. Dit verloopt via de scheep- en luchtvaart, waardoor de CO₂-uitstoot toeneemt. Een ander voorbeeld is de zuivelsector. Wanneer boeren hun melk niet meer kwijt kunnen aan deze sector, zet dit druk op het voortbestaan van melkveehouderijen. Mogelijk zal het zuiveloverschot leiden tot verkoop of slacht van vee, waardoor de levering van zuivelproducten aan bijvoorbeeld supermarkten onzeker wordt.

De overige (klein)verbruikers in Nederland zijn aangesloten op het regionale gasnet. Het regionale gasnet biedt geen ruimte om (op afstand) een onderscheid te maken tussen eindafnemers, en bijvoorbeeld bepaalde partijen wel en andere niet af te sluiten. Afsluiting kan alleen op het niveau van een gasontvangststation, een overdrachtpunt tussen het landelijke en het regionale gastransportnet, of huis-per-huis per individuele aansluiting. Het afsluiten van meerdere of alle (klein)verbruikers die op het regionale net zijn aangesloten, kan tevens grote nadelige effecten hebben. Het is voor huishoudens lastig om op korte termijn om te schakelen en het gebruik van alternatieve verwarmingsbronnen kan significante risico's met zich meebrengen. De risico's zien op de persoonlijke veiligheid van burgers als wordt teruggegrepen op verwarming door middel van (propan-, butaan)gas, petroleum of hout, maar ook op de leveringszekerheid van bijvoorbeeld het elektriciteitsnet. Na een gasuitval kan een plotselinge piek in het elektriciteitsverbruik leiden tot algehele stroomuitval. Daarnaast zal het niet-beschikbaar zijn van gas op koude dagen leiden tot directe veiligheidsrisico's voor kwetsbare groepen die niet in staat zijn om zichzelf van alternatieven te voorzien, bijvoorbeeld omdat zij al over een zwakkere gezondheid beschikken.

Verder wijst het COT erop dat ook ziekenhuizen en verpleeghuizen zijn aangesloten op het regionale (laagcalorische) net. Bij afsluiting van de gastoevoer komen deze instellingen zonder verwarming te zitten en kunnen zij niet meer koken. Dit brengt risico's met zich voor de (volks)gezondheid. Ook is het veilig herstellen van een volledig weggevalen gastoevoer zeer tijdrovend en kent dit grote veiligheidsrisico's. Bij extreme drukverlaging van het gasnet kan dit net beschadigen. De tegendruk vanuit de omringende grond wordt te groot waardoor leidingen kunnen verschuiven of

lekken waardoor vervuiling de leidingen kan binnendringen. Voordat weer veilig gebruik kan worden gemaakt van het gasnet, moeten leidingtracés gecontroleerd worden om ongecontroleerde uitstroom van gas te voorkomen met het oog op brand- en ontploffingsgevaar.

Kortom: wanneer de gaslevering onder het niveau van leveringszekerheid komt, kan dit ingrijpende (negatieve) maatschappelijke- en veiligheidseffecten hebben.

Door appellanten is tijdens de zitting van het verzoek om een voorlopige voorziening aangevoerd dat de minister ook zou kunnen overgaan tot het afsluiten van één of meerdere grootverbruikers. Hierdoor zou er minder gas uit het Groningenveld nodig zijn. De minister acht dit om verschillende redenen niet proportioneel: 1) De minister verplicht de negen grootste verbruikers van Groningengas reeds om over te stappen op alternatieven voor oktober 2022. Zij zullen reeds inspanningen moeten leveren om deze overstap mogelijk te maken. Het is daarom niet proportioneel om dezelfde grootverbruikers ook nog op korte termijn van het Groningengas af te sluiten. 2) Met het afsluiten van de grootste grootverbruiker in Nederland is een besparing van circa 0,6 miljard Nm³ te bereiken. Alle andere grootverbruikers leveren een kleinere besparing op. Het is dus niet zo dat door het afsluiten van een enkel bedrijf een significant andere vraag naar Groningengas ontstaat. Zelfs wanneer de minister alle grootverbruikers van het landelijke gastransportnet zou afsluiten, dan zou de besparing circa 4,4 miljard Nm³ aan Groningengas zijn. Aangezien de vraag in een qua temperatuur gemiddeld jaar 19,4 miljard Nm³ is, blijft zelfs in deze zeer extreme situatie een vraag van 15 miljard Nm³ over. De minister acht dit gezien de verstrekkende gevolgen geen bewandelbare weg en zet daarom in op de ombouw van de grootste verbruikers.

Gelet op het voorgaande acht de minister dat voldoende duidelijk is wat leveringszekerheid inhoudt en wat daarvan het belang is. De minister heeft dit belang dan ook concreet kunnen afwegen tegen de andere belangen die betrokken zijn bij het instemmingsbesluit.

9.4 *Leveringszekerheidsniveau ondoorzichtig*

Appellanten T, V, Y en Z stellen dat het leveringszekerheidsniveau ondoorzichtig is. Volgens hen is leveringszekerheid maar net wat de minister wil dat het is. Appellanten menen dat de niet-openbare contracten met buitenlandse afnemers een 'black box' zijn. Daarnaast wijzen zij erop dat de gasproductie de afgelopen jaren toch omlaag bleek te kunnen, ondanks beweringen dat dit de leveringszekerheid in gevaar zou brengen. Appellanten wijzen er ook op dat de open Nederlandse gasmarkt – de Title Transfer Facility (TTF) – tussen 2013 en nu enorm gegroeid is. Er is dus volgens hen voldoende gas beschikbaar, ook als de productie van Groningengas verminderd wordt.

Reactie

Het leveringszekerheidsniveau is gebaseerd op de rapporten van GTS van 27 maart 2018 en 30 oktober 2018. In deze rapporten heeft GTS duidelijk uiteengezet hoe dit niveau is bepaald. Hieronder vat de minister dit kort samen.

Bij het bepalen van de vraag is GTS uitgegaan van de opgetreden temperaturen (temperatuurprofielen) in de afgelopen dertig jaar. Daarnaast heeft GTS rekening gehouden met het effect van de overschakeling op andere energiebronnen en energiebesparing. De marktontwikkeling in binnen- en buitenland heeft GTS bepaald aan de hand van respectievelijk de Nationale Energieverkenning (NEV) 2017 en de nationale plannen in het buitenland.⁸⁷

Vervolgens heeft GTS gemodelleerd wat de verwachte inzet is van de beschikbare opslag- en conversiefaciliteiten waarmee in laagcalorisch gas kan worden voorzien. Het gaat dan om de cavernes in Epe en Zuidwending, de LNG-peakshaver op de Maasvlakte, het verrijken van hoogcalorisch gas en de inzet van de stikstofinstallaties in Ommen en Wieringermeer. Wat betreft de stikstofinzet is uitgegaan van een ambitieuze gemiddelde gecombineerde inzet van 92,5%.

De vraag die resteert na de inzet van deze faciliteiten, dient te worden ingevuld door gaswinning uit het Groningenveld en de bergingen in Norg en Alkmaar, zodat de leveringszekerheid geborgd is. Voor het aanbod geldt dus dat het Groningenveld (samen met deze bergingen) de balanspost is. Dit betekent dat uit het Groningenveld slecht wordt gewonnen wat aanvullend nog nodig is voor de leveringszekerheid.

Op basis van bovenstaande informatie heeft GTS een graaddagenformule vastgesteld.⁸⁸ Met behulp van deze formule is te berekenen hoeveel laagcalorisch gas uit het Groningenveld in het gasjaar 2018/2019 moet worden gewonnen om de leveringszekerheid te borgen.⁸⁹ In een jaar met een gemiddelde temperatuur levert deze formule een productieniveau op van 19,4 miljard Nm³.

Het leveringszekerheidsniveau kan in een warm jaar lager en in een koud jaar hoger uitvallen. Door gebruik te maken van een graaddagenformule, blijft de productie beperkt tot de hoeveelheid gas die daadwerkelijk nodig is.

De minister heeft het productieniveau van 19,4 miljard Nm³ in een qua temperatuur gemiddeld jaar, de graaddagenformule en de maximale aanvullende productie voor de

⁸⁷ NEV 2017, Planbureau voor de Leefomgeving, 18 oktober 2017.

⁸⁸ De graaddagenformule is gebaseerd op de warmste en koudste temperatuurprofielen in de afgelopen dertig jaar en heeft daarmee een bereik tussen de 1783 en 2986 graaddagen. Een graaddag is een rekeneenheid en is het verschil tussen de gemiddelde effectieve temperatuur (daggemiddelde temperatuur gecorrigeerd voor de windsnelheid) en 14°C. Hierbij wordt 14°C beschouwd als de stookgrens van de huishoudelijke markt. Voorbeeld: als het op een dag buiten gemiddeld effectief 8° C graden is, dan telt die dag (14 - 8 =) 6 graaddagen.

⁸⁹ De richtingscoëfficiënt (0,00874) beschrijft het benodigde Groningenvolume per graaddag. Deze wijkt af van het advies van GTS van 31 januari 2018; dit wordt veroorzaakt doordat het Groningenveld als balanspost wordt gebruikt in de nieuwe berekeningen en niet meer als baseload.

back-up-functie opgenomen in artikel 2, eerste, tweede respectievelijk derde lid, van het instemmingsbesluit.

Gelet op het bovenstaande stelt de minister zich op het standpunt dat GTS bij het berekenen van de voor leveringszekerheid benodigde hoeveelheid gas is uitgegaan van reële uitgangspunten, dat het berekende niveau juist en voldoende transparant is en dit niveau geborgd is in het instemmingsbesluit.

Bij het voorgaande merkt de minister op dat voor de leveringszekerheid de fysieke behoefte aan laagcalorisch gas van huishoudens en bedrijven leidend is. Het doet niet ter zake wat er contractueel is afgesproken met buitenlandse afnemers, want contracten hebben geen invloed op de fysieke gasbehoefte van eindgebruikers en zijn dus niet van betekenis voor de benodigde winning uit het Groningenveld.

Dat de gasproductie de laatste jaren is gedaald zonder dat de leveringszekerheid in gevaar is gekomen, betekent niet dat het leveringszekerheidsniveau is wat de minister wil dat het is. De belangrijkste oorzaak voor deze daling is de actualisatie van de Wobbe-waarde van het hoogcalorisch gas dat wordt geconverteerd naar laagcalorisch gas. Door deze actualisatie is het mogelijk om met de bestaande kwaliteitsconversie-installaties meer laagcalorisch gas te maken, wat resulteert in een lagere productie uit het Groningenveld.⁹⁰ Dat het leveringszekerheidsniveau voor specifiek het gasjaar 2018/2019 lager ligt dan voorgaande jaren, heeft te maken met het feit dat het uitgangspunt van een vlakke gaswinning deels is losgelaten en de graaddagenformule gebaseerd is op een hogere stikstofinzet dan voorheen.

Tot slot wijst de minister erop dat het enkele feit dat de TTF de afgelopen jaren is gegroeid, niet betekent dat er ook voldoende gas beschikbaar is als de productie van Groningengas wordt verminderd. Uit het buitenland kan hoogcalorisch gas worden aangetrokken, maar huishoudens en bedrijven in Nederland zijn afhankelijk van laagcalorisch gas. Laagcalorisch gas kan worden verkregen door hoogcalorisch gas te om te zetten met behulp van stikstof maar er is onvoldoende conversiecapaciteit om in de gehele vraag naar laagcalorisch gas te voorzien. Voor leveringszekerheid is Nederland dus afhankelijk van gaswinning uit het Groningenveld.

Appellant L vraagt zich af of het leveringszekerheidsniveau wel op 19,4 miljard Nm³ per jaar ligt en dit getal niet gebaseerd is op conservatisme in de berekeningssystematiek. In dit kader wijst appellant erop dat er in het gasjaar 2017/2018 minder gas is geproduceerd dan de beoogde hoeveelheid.

⁹⁰ Kamerstukken II 2016/17, 33 529, nr. 352 (bijlage 'Groningen volume en leveringszekerheid').

Reactie

De minister verwijst voor wat betreft de gehanteerde berekeningssystematiek naar de reactie op de vorige beroepsgrond. Naar de mening van de minister is het leveringszekerheidsniveau op de juiste wijze berekend. Het winningsniveau van 19,4 miljard Nm³ is een realistische raming van wat nodig is om de leveringszekerheid in het gasjaar 2018/2019 te borgen. Deze raming is niet conservatief. Integendeel: het winningsniveau is gebaseerd op een ambitieuze stikstofinzet van 92,5%. Dit is het gemiddelde van de 85% inzet waarvan vorige instemmingsbesluiten uitgingen en een theoretisch maximum van 100%. Op basis van de huidige inzichten meent de minister dat deze inzet mogelijk is en dit past ook bij het streven om de winning uit het Groningenveld te minimaliseren door maximaal gebruik te maken van alternatieve methoden om laagcalorisch gas te creëren.

Appellant heeft gelijk dat er in het afgelopen jaar minder is geproduceerd dan in het instemmingsbesluit was toegestaan. De productie bedroeg 20,1 miljard Nm³ in plaats van de 21,6 miljard Nm³ die in het instemmingsbesluit stond en onderdeel was van de voorlopige voorziening van de Raad van State. Dit is een gevolg van de oproep van de minister aan NAM en GasTerra om waar mogelijk reeds in het lopende gasjaar minder te winnen en het feit dat het een warmer gasjaar dan gemiddeld was. Er is dus een logische verklaring voor de lagere productie en er is geen sprake van conservatisme in de berekeningssystematiek.

9.5 *Onzeker of productieniveau voldoende is voor leveringszekerheid*

Appellant H voert aan dat de leveringszekerheid niet te berekenen is. Volgens appellant is dus onzeker of het productieniveau voldoende is om de leveringszekerheid te borgen. Er is sprake van nattevingerwerk, aldus appellant.

Reactie

Voor een reactie op deze beroepsgrond, verwijst de minister naar paragraaf 9.4. Anders dan appellant stelt, is geen sprake van nattevingerwerk.

9.6 *Onvoldoende inzet voor tweede stikstoffabriek*

Appellant B voert aan dat er een tweede stikstoffabriek nodig is om de leveringszekerheid onder alle omstandigheden te borgen, bijvoorbeeld in een koud jaar, ingeval van een calamiteit of in de situatie dat het Groningenveld technisch en economisch niet meer te exploiteren is als gevolg van 'liquid loading'.

Reactie

De minister stelt voorop dat in het instemmingsbesluit een graaddagenformule is opgenomen. Met behulp van deze formule is te berekenen hoeveel laagcalorisch gas NAM uit het Groningenveld moet winnen om de leveringszekerheid te borgen in het

gasjaar 2018/2019. Het leveringszekerheidsniveau kan in een warm jaar lager en in een koud jaar hoger uitvallen. Door de productie te koppelen aan de graaddagenformule maakt het instemmingsbesluit het mogelijk dat NAM in een koud jaar meer gas kan winnen.

Daarnaast voorziet het instemmingsbesluit in de mogelijkheid om meer gas te winnen als zich bijzondere omstandigheden voordoen, zoals transportbeperkingen, technische mankementen aan bepaalde installaties en onvoorziene ontwikkelingen in de samenstelling van hoogcalorisch gas.

De minister meent dat de leveringszekerheid dus onder alle omstandigheden voldoende geborgd is en de minister ziet in zoverre dan ook geen noodzaak om nog een tweede aanvullende stikstoffabriek te laten bouwen.

Hierbij wijst de minister er nog op dat de bouw van de aanvullende stikstofinstallatie bij Zuidbroek naar verwachting in het eerste kwartaal van 2022 wordt afgerond. Het ontwerp-inpassingsplan dat deze stikstofinstallatie ruimtelijk mogelijk maakt ligt tot ter inzage tot eind februari 2019.⁹¹ De bouw van een nog een tweede aanvullende stikstofinstallatie zou nog langer duren, omdat hiervoor nog verschillende voorbereidende stappen gezet moeten worden. De vraag naar gas uit het Groningenveld zou bij het beschikbaar van de tweede stikstofinstallatie reeds dusdanig laag zijn, dat deze niet of maar heel beperkt zou bijdragen aan het verdere reduceren van de winning van het Groningenveld, terwijl hier heel hoge kosten tegenover staan. De minister richt zich daarom juist op maatregelen die op kortere termijn effect hebben op het verminderen van de vraag naar gas uit het Groningenveld, zoals het ombouwen van bedrijven die dit gas gebruiken naar duurzame alternatieven of het gebruik van hoogcalorisch gas.

9.7 *Zienswijze ENGIE verminderen export gas*

Appellanten B, D, F, en H voeren aan dat onvoldoende aandacht is besteed aan de zienswijze van ENGIE, die aangeeft bereid te zijn minder gas af te nemen en mogelijkheden ziet om buitenlandse afnemers over te schakelen op hoogcalorisch gas.

Reactie

Het uitgangspunt is om niet meer gas te winnen dan noodzakelijk is voor de leveringszekerheid. Daarbij is de fysieke behoefte aan laagcalorisch gas van huishoudens en bedrijven leidend. Ook de gebruikers in het buitenland zijn afhankelijk van het in Nederland geproduceerde laagcalorisch gas. Gelet op die afhankelijkheid moet de minister bij de vaststelling van de hoeveelheid te winnen gas ook rekening houden met het verbruik in het buitenland.

⁹¹ EZK, Kennisgeving aanvullende stikstofproductiefaciliteit Zuidbroek, 17 januari 2019 (*Stcrt.* 2019, 1631).

De minister laat zich in dit verband adviseren door GTS, die als onafhankelijk beheerder van het landelijke gastransportnet zicht heeft op de totale fysieke behoefte aan laagcalorisch gas. Bij het bepalen van de vraag in het buitenland kijkt GTS naar de nationale plannen. Deze plannen geven een beter beeld van de totale fysieke behoefte aan laagcalorisch gas in die landen dan een zienswijze van een marktpartij zoals ENGIE. Dat ENGIE bereid is om minder gas af te nemen, is niet van invloed op de fysieke gasbehoefte van de eindgebruikers en heeft dus geen effect op de hoeveelheid gas die moet worden gewonnen om aan de leveringszekerheid te voldoen.

Overigens is de minister al druk bezig met het onderzoek naar de mogelijkheden van het overschakelen van buitenlandse afnemers op hoogcalorisch gas of duurzame alternatieven. Het basispad is dat de vraag naar laagcalorisch gas vanuit het buitenland de komende jaren met ca. 2 miljard Nm³ per jaar afneemt, met als eindpunt een beëindiging van de export na 2029. De minister is echter in gesprek met de buitenlandse overheden om de export nog sneller af te bouwen. Deze gesprekken hebben tot nu toe geleid tot het besluit om een elektriciteitscentrale bij Keulen versneld om te bouwen. Verder is duidelijk dat het bedrijf GTG Nord een faciliteit gaat bouwen waar Groningengas gemengd gaat worden met hoogcalorisch gas. Deze twee projecten tezamen kunnen wellicht per 2020 leiden tot een extra besparing van 0,8 miljard Nm³ bovenop het basispad.⁹²

Dit alles overziend meent de minister dat voldoende aandacht is besteed aan de zienswijze van ENGIE.

9.8 *Onvoldoende aandacht voor handhaven reservoirdruk en 'liquid loading'*

Appellant M voert aan dat in het instemmingsbesluit onvoldoende aandacht is besteed aan het handhaven van de reservoirdruk. Hierdoor wordt 'liquid loading' en problemen met de compressoren voorkomen. Deze vormen risico's voor de leveringszekerheid. Appellant B voert aan dat het Groningenveld over vijf jaar technisch en economisch niet meer te exploiteren is als gevolg van 'liquid loading'. Hierbij wordt verwezen naar de zienswijze van appellant M.

Reactie

Voor het handhaven van reservoirdruk is het noodzakelijk om water in het gasreservoir te injecteren. NAM heeft eerder onderzoek gedaan naar deze mogelijkheid.⁹³ Deze mogelijkheid is echter afgefallen, omdat hieraan verschillende nadelen en risico's kleven.

⁹² Kamerbrief 'Raming GTS over de gaswinning uit het Groningenveld', 8 februari 2019, kenmerk DGKE-PGG / 19015460 en kamerbrief 'Tussentijdse voortgangsrapportage maatregelen afbouw gaswinning Groningen', 3 december 2018, kenmerk DGETM-E2020 / 18285567.

⁹³ NAM, 'Technical Addendum to the Winningsplan Groningen 2013 Subsidence, Induced Earthquakes and Seismic Hazard Analysis in the Groningen Field', november 2013, p. 237.

Injectie van koud water in de buurt van kritisch gespannen breuken vergroot de kans op bevingen. Daarnaast zorgt het nat worden van droge breuken ervoor dat de wrijving op de breuk vermindert en er eenvoudiger een beving kan ontstaan. Bij een kritisch gespannen breuk kan dit leiden tot zwaardere bevingen, doordat op een groter deel van de breuk beweging kan optreden. Ook zijn er grote aantallen putten noodzakelijk om de hoeveelheden water benodigd voor uniforme drukhandhaving in zo'n groot gasveld te injecteren. Bij te weinig putten ontstaan grote verschillen in druk tussen de locaties waar geïnjecteerd wordt en daar waar geproduceerd wordt, hetgeen de kans op bevingen ook weer verhoogt. Voorts gaat door de injectie van water 30% van het resterende gas verloren, doordat dit door het water wordt ingesloten.

Gelet hierop ziet de minister onvoldoende grond voor het handhaven van de reservoirdruk. Ook heeft de minister geen reden om te veronderstellen dat het Groningenveld over vijf jaar technisch en economisch niet meer te exploiteren zou zijn. Dit is ook niet aannemelijk gemaakt.

9.9 *Verdrag van Lissabon*

Appellant W vraagt of is onderzocht of Nederland een beroep kan doen op de solidariteitsclausule uit het Verdrag van Lissabon (2009), waaruit volgt dat EU-lidstaten elkaar moeten helpen in geval van een energiecrisis. Ook vragen zij zich af of Nederland al een noodplan heeft, zoals vereist in Europese regels.

Reactie

De minister stelt voorop dat appellant niet aangeeft welke regels hij specifiek bedoelt.

Appellant verwijst naar het Verdrag van Lissabon, dat heeft geleid tot wijziging van onder meer het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (hierna: VWEU). Een van de wijzigingen is dat de Raad van de Europese Unie (hierna: de Raad) thans bevoegd is om maatregelen vast te stellen als zich in een lidstaat ernstige problemen voordoen ten aanzien van met name de energievoorziening. Deze bepaling is neergelegd in artikel 122 VWEU en wordt ook wel aangeduid als de solidariteitsclausule. De minister merkt op dat de Raad deze maatregelen slechts op voorstel van de Europese Commissie kan treffen. Nederland kan de Raad dus niet daartoe verplichten.

Voor zover appellant het oog heeft op artikel 13 van Verordening (EU) 2017/1938, merkt de minister het volgende op. Dit artikel bepaalt dat een lidstaat een andere lidstaat onder omstandigheden kan verzoeken maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de gaslevering aan niet door solidariteit beschermde afnemers op zijn grondgebied wordt beperkt of stopgezet. Op grond van dit artikel kan Nederland een andere lidstaat dus verzoeken om maatregelen te treffen in geval van een

energiecrisis. Uit het artikel volgt echter dat dit een uiterst middel is dat slechts in zeer uitzonderlijke gevallen van toepassing is.

Wat betreft de noodplannen, neemt de minister aan dat appellant doelt op artikel 8 van Verordening (EU) 2017/1938. Op grond van dit artikel moet er op een nationaal niveau een noodplan zijn dat de maatregelen bevat om de effecten van een verstoring van de gaslevering weg te nemen of te beperken. De minister is momenteel bezig met de ontwikkeling van dit noodplan, het zogenoemde Bescherm- en Herstelplan Gas. Dit plan zal de maatregelen beschrijven die ingeval van een tekort aan gas onverwijld genomen moeten worden. Ook zal het plan voorzien in een methodiek die de besluitvormers in staat zal stellen om in korte tijd afwegingen te kunnen maken om de gevolgen van een gastekort te mitigeren. De minister verwacht het definitieve plan medio 2019 aan de Tweede Kamer te kunnen aanbieden.⁹⁴

Op dit moment is er dus geen nationaal noodplan voor het geval de gasvoorziening uitvalt. De bestaande wet- en regelgeving en beleid bieden echter de nodige handvatten om effectief te handelen. Hierbij wijst de minister erop dat GTS de wettelijke taak heeft voorzieningen te treffen in verband met de leveringszekerheid en in noodsituaties instructies kan geven over een programma waarin gebruikers van het gasnet aangeven hoeveel gas zij van het gasnet willen afnemen en hoeveel gas zij op het gasnet willen invoeden.⁹⁵ Door alle programma's te combineren kan GTS bezien of het gasnet in evenwicht is of dat maatregelen genomen moeten worden. Daarnaast regelt artikel 51 Gaswet dat elke netbeheerder een door de minister goedgekeurd calamiteitenplan moet hebben.

Verder zal uitval van gaslevering aan bedrijven en huishoudens ook altijd reden zijn tot het opschalen naar de nationale crisisbesluitvorming. In het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming is op hoofdlijnen vastgelegd wat daarbij de verdeling van bevoegdheden, kerntaken en verantwoordelijkheden is.

Overigens merkt de minister op dat de Nederlandse gasvoorziening zich in de geschiedenis als buitengewoon robuust heeft bewezen. Grootchalige uitval wordt als zeer onwaarschijnlijk beschouwd.

9.10 Frankrijk en België

Volgens appellant W wordt in Frankrijk en België meer laagcalorisch gas geleverd dan nodig. Hierbij verwijzen zij naar het GTS-rapport van 17 mei 2017.

Reactie

In het rapport van 17 mei 2017 signaleert GTS dat als gevolg van contractuele afspraken tussen GasTerra en ENGIE de omvang van de export van laagcalorisch gas

⁹⁴ *Aanhangsel Handelingen II* 2018/19, 1056.

⁹⁵ Zie artikel 10a, eerste lid, onderdeel a, Gaswet juncto artikel 17b, zevende lid, Gaswet.

ten behoeve van de Belgische en Franse markt boven de vraag op die markten kan liggen.⁹⁶ GTS zegt niet dat er ook feitelijk meer laagcalorisch gas aan deze landen wordt geleverd dan vanuit het oogpunt van leveringszekerheid nodig is. De stelling van appellants mist dus feitelijke grondslag.

Verder merkt de minister op dat de vraag naar laagcalorisch gas vanuit Frankrijk en België vanaf 2020 met 2 miljard Nm³ per jaar zal afnemen, met als eindpunt een beëindiging van de export na 2029.⁹⁷ Hieraan liggen concrete plannen in deze landen ten grondslag.

Daarnaast is de minister constant in gesprek met het Belgische en Franse ministerie om de export nog sneller af te bouwen. Zoals GTS in het rapport ook aangeeft, worden in Frankrijk beperkte hoeveelheden laagcalorisch gas overgestort in het hoogcalorische gasnet.⁹⁸ In dit geval gaat het om een mogelijke afname van de Franse behoefte naar Groningengas van 0,3 miljard Nm³ per jaar. In het advies van GTS wordt aangegeven dat de Franse netbeheerder dit nodig heeft om het Franse netwerk operationeel te kunnen balanceren. Desalniettemin vindt er met de Franse autoriteiten nog overleg plaats over mogelijkheden om dit gebruik van Groningengas verder te reduceren.

9.11 *Ombouwen gasaansluitingen*

Appellants S, U en W pleiten ervoor om de gasaansluitingen in Nederland (en de andere landen die Gronings gas gebruiken) om te bouwen van laagcalorisch naar hoogcalorisch gas. Dan kan de kraan veel sneller echt dicht.

Reactie

Veel gasapparaten in Nederlandse huishoudens (zoals cv-ketels) zijn niet geschikt voor het gebruik van hoogcalorisch gas. Het leveren van hoogcalorisch gas aan deze gasapparaten leidt tot veiligheidsrisico's zoals ontploffingsgevaar en risico op koolmonoxidevergiftiging. Al deze apparaten moeten eerst worden omgebouwd of vervangen voordat de overstap naar hoogcalorisch gas kan worden gemaakt.

Sinds 1 januari 2018 worden alleen nog gasapparaten verkocht die zowel laag- als hoogcalorisch gas aankunnen. De ombouw zal op termijn dus steeds eenvoudiger worden, maar op de korte termijn en middellange termijn biedt dit geen realistisch alternatief. Het duurt jaren voordat via de vervangingsmarkt een redelijk opgave bestaat voor een mogelijke overstap op hoogcalorisch gas. Op dit moment ziet het kabinet dan ook onvoldoende redenen om de bestaande gasaansluitingen om te bouwen.

In plaats daarvan richt het kabinet zich op de conversie van hoog- naar laagcalorisch gas door middel van stikstofinstallaties, die ook na de beëindiging van de gaswinning

⁹⁶ Kamerstukken II 2016/17, 33 529, nr. 352 (bijlage 'Groningen volume en leveringszekerheid').

⁹⁷ Kamerstukken II 2018/19, 33 529, nr. 536.

⁹⁸ Kamerstukken II 2016/17, 33 529, nr. 352 (bijlage 'Groningen volume en leveringszekerheid').

uit het Groningenveld de gebruikers van laagcalorisch gas kunnen blijven beleveren. Ten slotte zouden ook de transportnetten (distributienetten) die het gas 'aan de voordeur' afleveren moeten worden aangepast.

9.12 *Bouw stikstoffabriek Zuidbroek onnodig*

Appellant W stelt dat onduidelijk is waarom er nog een stikstoffabriek wordt gebouwd. In dit kader wijst appellant erop dat de bestaande stikstoffabrieken niet op 100% draaien.

Reactie

Het doel is om de gaswinning uit het Groningenveld op zo kort mogelijke termijn af te bouwen en vervolgens uiterlijk in 2030 te beëindigen. Om dit doel te bereiken, zijn ontwikkelingen in gang gezet die erop zijn gericht de vraag naar laagcalorisch gas terug te brengen. Een van deze ontwikkelingen is de verwerving van extra stikstofcapaciteit door de bouw van een installatie in Zuidbroek. In die installatie zal naar verwachting een zodanige hoeveelheid stikstof worden geproduceerd dat de vraag naar laagcalorisch gas met ongeveer 7 miljard Nm³ gas afneemt. De bouw van deze stikstoffabriek is dus nodig met het oog op de door het kabinet bepaalde basispad voor de afbouw van de gaswinning.

Dat de bestaande stikstoffabrieken niet op 100% draaien, maakt het voorgaande niet anders. In de praktijk is het namelijk niet mogelijk om een dergelijke inzet van de stikstofinstallaties te handhaven, omdat GTS dan het instrument verliest waarmee zij de kwaliteitsloze gasmarkt in stand en in balans houdt.⁹⁹

Als bijvoorbeeld de vraag op het hoogcalorisch systeem stijgt, zal GTS het overschot aan hoogcalorisch gas en een tekort aan laagcalorisch gas balanceren door stikstof in te zetten (kwaliteitsconversie). Als GTS de kwaliteitsconversie voortdurend 100% moet benutten, dan kan GTS de stikstofinstallaties daar niet meer voor gebruiken. Er is dan te veel hoogcalorisch gas in het systeem en te weinig laagcalorisch gas en de stikstofinstallaties zijn niet meer in staat om deze disbalans op te heffen. Om deze reden heeft de minister ervoor gekozen om te leveringszekerheidsniveau te laten berekenen op basis van een gemiddelde stikstofinzet van 92,5% en niet op een vast getal van 100%. Hierdoor heeft GTS de nodige regelruimte om het systeem te laten functioneren.

9.13 *Onduidelijkheid afbouwen gas grootverbruikers*

Appellant L stelt dat onduidelijk is waarom het volgens de minister niet langer haalbaar is om uiterlijk in 2022 geen industriële grootverbruikers meer te hebben die nog laagcalorisch gas gebruiken. In aanvulling hierop stelt appellant W voor om de

⁹⁹ Kamerstukken II 2015/16, 33 529, nr. 212 (bijlage 'Onderzoek andere benadering van de gaswinning').

bedrijven te verplichten over te stappen op hoogcalorisch gas. Voldoen de bedrijven niet aan deze verplichting, dan moeten ze worden afgesloten van de gastoevoer.

Reactie

Vanaf december 2017 heeft de minister de mogelijkheden laten verkennen om de grootverbruikers van laagcalorisch gas te laten overschakelen op andere bronnen. In maart 2018 heeft de minister bericht dat de inzet is dat er uiterlijk in 2022 in principe geen industriële grootverbruikers meer zijn die nog laagcalorisch gas gebruiken.¹⁰⁰

Eind 2018 is geconstateerd dat als alle maatregelen naar verwachting verlopen er na 2022 nog slechts in beperkte mate productie uit het Groningenveld nodig zal zijn. Een groot deel van het jaar is er dan namelijk voldoende stikstofcapaciteit aanwezig om hoogcalorisch gas naar laagcalorisch gas te converteren en aan de marktvraag te voldoen. Dat heeft ook consequenties voor de ombouw van de grootverbruikers. Die ombouw zal na 2022 beperkte meerwaarde hebben voor de afname van de productie uit het Groningenveld.¹⁰¹

Daarnaast heeft GTS laten weten het niet realistisch te achten om de gehele groep van 53 grootste verbruikers voor oktober 2022 om te schakelen. De reden daarvoor is dat de besprekingen met bedrijven veel tijd kosten, de doorlooptijd van vergunningsverlening lang is en er een gebrek aan capaciteit is die nodig is om de bedrijven om te bouwen.¹⁰²

Om deze redenen kiest de minister ervoor om met voorrang in te zetten op de omschakeling van de bedrijven met een verbruik van meer dan 100 miljoen Nm³ op jaarbasis (de negen grootste afnemers van laagcalorisch gas). Deze groep vertegenwoordigt een dusdanig verbruik dat omschakelen wezenlijk bijdraagt aan het terugbrengen van de gaswinning uit het Groningenveld en is daarmee essentieel voor het behalen van het basispad. Het is realistisch om deze groep bedrijven voor 2022 om te schakelen. Om zekerheid van omschakeling te garanderen bereidt de minister een wijziging van de Gaswet voor waarbij de grootste verbruikers verplicht worden om af te schakelen van laagcalorisch gas. De planning is om de wetswijziging begin maart 2019 ter consultatie aan te bieden en op 1 januari 2020 in werking te laten treden.¹⁰³

Wat betreft het voorstel van appellant om bedrijven af te sluiten van de gastoevoer als deze niet tijdig overstappen naar hoogcalorisch gas, verwijst de minister naar paragraaf 9.3. Hieruit blijkt dat het afsluiten ingrijpende (negatieve) maatschappelijke effecten kan hebben. Gelet op dit belang van leveringszekerheid, acht de minister het onaanvaardbaar om bedrijven geheel af te sluiten van de gastoevoer.

¹⁰⁰ *Kamerstukken II 2017/18, 33 529, nr. 457.*

¹⁰¹ *Kamerstukken II 2018/19, 33 529, nr. 580.*

¹⁰² *Kamerstukken II 2018/19, 33 529, nr. 536.*

¹⁰³ *Kamerstukken II 2018/19, 33 529, nr. 580.*

9.14 *Strikte bovengrens*

Appellant U vraagt zich af waarom in een koude periode de gaslevering aan grootverbruikers niet tijdelijk of gedeeltelijk wordt beperkt, zodat er een strikte bovengrens aangehouden kan worden.

Reactie

De gasproductie is door middel van de graaddagenformule in artikel 2, eerste lid, van het instemmingsbesluit gekoppeld aan het niveau dat nodig is voor de leveringszekerheid. Meer dan dat mag er niet worden gewonnen. Daarom voorziet het besluit niet in een bovengrens voor de productie in een koud jaar.

Verder is in het rapport van COT het scenario verkend waarin meerdere of alle grootverbruikers die op het hoofdscenario zijn aangesloten, worden afgesloten van het gas. Hieruit volgt dat grootverbruikers niet van de ene op de andere dag overschakelen op een andere energiebron voor hun productieproces. Dit vergt een langdurige stillegging van de productie, wat kan leiden tot faillissement en het ontslag van personeel. Naast de economische gevolgen en de gevolgen voor de werkgelegenheid kan de afsluiting van grootverbruikers van de gastoevoer ook indirect een negatieve impact hebben op het milieu, de volksgezondheid en de voedselzekerheid.

Gelet op dit belang van leveringszekerheid, acht de minister het onaanvaardbaar om in een koude periode de gaslevering aan grootverbruikers tijdelijk of gedeeltelijk te beperken.

9.15 *Verdringingsreeks*

Appellant W stelt voor om te produceren op een niveau dat voldoende is in een warm jaar. In een gemiddeld of koud jaar zou er een verdringingsreeks (net als bij droogte) moeten gelden om bedrijven van gaslevering af te sluiten.

Reactie

Het klopt dat waterbeheerders bij watertekorten toepassing moeten geven aan een verdringingsreeks. Dit is een rangorde van behoeften die bepalend is voor de verdeling van het beschikbare oppervlaktewater.

Momenteel is de minister bezig met de ontwikkeling van een noodplan dat moet gelden als er een gastekort is. In dit zogenoemde Bescherm- en Herstelplan Gas zal ook worden ingegaan op de prioritering bij een gastekort. Zowel de verdringingsreeks als dit plan zien dus op het geval waarin er een (dreigend) tekort is.

Het voorstel van appellant is echter om een verdringingsreeks te laten gelden in de situatie dat geen sprake is van een tekort. Naar de mening van de minister is dit voorstel te verstrekkend en doet dit geen recht aan het belang van leveringszekerheid.

In het voorstel van appellant zouden bedrijven (grootverbruikers) als eerste in aanmerking komen voor afsluiting van het gasnet. De grootverbruikers zijn eerder door de minister benaderd om in overleg te bezien hoe zij op alternatieven voor het gebruik van laagcalorisch gas kunnen overstappen. De minister acht het onwenselijk en disproportioneel om (een deel van) diezelfde partijen in een gemiddeld of koud jaar van het gas af te sluiten, gezien de grote maatschappelijke gevolgen, in het bijzonder voor de bedrijven, haar medewerkers en de regio waarin deze bedrijven zijn gevestigd door het stilvallen van de productie- en distributienetwerken.

Vanuit maatschappelijk perspectief kleven hieraan dusdanige risico's, dat de minister het niet aanvaardbaar acht een verdringingsreeks vast te stellen zoals appellant voorstaat.

10 Schade(afhandeling)

In dit hoofdstuk bespreekt de minister de beroepsgronden die verband houden met schade als gevolg van aardbevingen door de gaswinning en de afhandeling daarvan.

10.1 Algemeen

Alvorens in te gaan op de beroepsgronden zal de minister eerst enkele algemene contouren van het stelsel van schadevergoeding schetsen.

10.1.1 Civielrechtelijke aansprakelijkheid als basis

De basis voor het stelsel van schadevergoeding is de aansprakelijkheid van NAM voor de door de gaswinning veroorzaakte schade. Deze aansprakelijkheid wordt beoordeeld op basis van de algemene regels in het Burgerlijk Wetboek (hierna: **BW**), waarbij enkele bijzondere aanvullende wettelijke voorzieningen zijn getroffen. Dit betreft:

- Risicoaansprakelijkheid (artikel 6:177 BW). De mijnbouwonderneming is verplicht mijnbouwschade te vergoeden, ook als de schade niet door zijn onrechtmatig of verwijtbaar handelen is veroorzaakt.
- Bewijsvermoedens ten aanzien van causaliteit (artikel 6:177a BW). Per 1 januari 2017 is het BW aangevuld met een regeling op basis waarvan bij de gaswinning uit het Groningenveld onder bepaalde voorwaarden sprake is van een bewijsvermoeden ten aanzien van causaliteit.
- Technische commissie bodembeweging (artikel 113 Mbw e.v.). Degene bij wie zaakschade is opgetreden die redelijkerwijs het gevolg kan zijn van bodembeweging door mijnbouwactiviteiten kan zich door deze commissie

laten adviseren over het causaal verband tussen opgetreden bodembeweging en mijnbouwactiviteiten, alsmede over de hoogte van het schadebedrag.

10.1.2 *Besluit mijnbouwschade Groningen*

Algemeen

De afhandeling van schade die wordt veroorzaakt door een private partij is gewoonlijk een volledig private aangelegenheid. De wijze waarop NAM invulling gaf aan haar verantwoordelijkheid voor de afhandeling van schadeverzoeken heeft de afgelopen jaren echter tot onvrede onder een deel van de bewoners van Groningen geleid. Deze onvrede heeft twee hoofdoorzaken. In de eerste plaats werd de afhandeling van schadeverzoeken door NAM, als schadeveroorzakende partij, niet als onafhankelijk ervaren. In de tweede plaats werd bij de afhandeling van schade de verhouding tussen NAM en gedupeerden als ongelijkwaardig ervaren omdat NAM over een grotere hoeveelheid middelen en deskundigheid beschikt.

De maatregelen die de afgelopen jaren zijn getroffen om het civielrechtelijke proces van afhandeling van schade te verbeteren hebben niet geleid tot een voor een ieder bevredigende oplossing. Bij brief van 13 april 2017 heeft de minister daarom aangekondigd dat er een nieuwe procedure komt voor de afhandeling van meldingen van schade als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld.¹⁰⁴ Hierbij treedt NAM terug uit de schade-afhandeling en gaat de procedure onder verantwoordelijkheid van de overheid plaatsvinden. Dit voornemen is ook neergelegd in het regeerakkoord uit 2017.¹⁰⁵

Het Besluit mijnbouwschade Groningen (hierna: **Besluit mijnbouwschade**) van 1 februari 2018 is de eerste wezenlijke stap in de richting van volledige publieke afhandeling van de mijnbouwschade in Groningen. Op basis van het Besluit mijnbouwschade is met ingang van 19 maart 2018 de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade (hierna: **TCMG**) ingesteld. De TCMG heeft tot taak om schadeverzoeken met betrekking tot fysieke schade aan gebouwen en werken (uitgezonderd industriegebouwen en infrastructurele werken) en materiële schade die daar het gevolg van is als gevolg van bodembeweging door gaswinning uit het Groningenveld of de gasopslag Norg, te behandelen. Hierbij is het civielrechtelijke aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht van overeenkomstige toepassing.

Ten tijde van de publicatie van het Besluit mijnbouwschade waren er bijna 6.200 openstaande schademeldingen van vóór 31 maart 2017. Om het nieuwe systeem niet te belasten met deze oude schademeldingen, heeft NAM op verzoek van de minister en de Commissaris van de Koning deze bewoners een aanbod gedaan. Een groot deel van de bewoners (bijna 83%) heeft dit aanbod geaccepteerd.¹⁰⁶ Voor de andere bewoners

¹⁰⁴ *Kamerstukken II 2016/17*, 33 529, nr. 330.

¹⁰⁵ Regeerakkoord 2017: 'Vertrouwen in de toekomst', 10 oktober 2017.

¹⁰⁶ *Kamerstukken II 2018/19*, 33 529, nr. 506.

stond een gang naar de arbiter open. Met de naderende afronding van deze oude schademeldingen is het einde in zicht voor de betrokkenheid van NAM bij de beoordeling van schadeclaims voor aardbevingsschade door gaswinning in Groningen. NAM speelt al geen rol meer bij de afhandeling van alle schademeldingen, die zijn ingediend vanaf 31 maart 2017. Die worden door de TCMG behandeld.

Schadeprotocol

De TCMG hanteert een schadeprotocol voor de afwikkeling van aanvragen tot schadevergoeding. Dit schadeprotocol wijkt af van de protocollen die NAM voorheen hanteerde en tot onvrede leidde onder een deel van de bewoners. Het feit dat NAM als veroorzaker van de schade ook opsteller was van het schadeprotocol- en handboek en opdrachtgever was van het CVW, droeg bij aan het beeld dat NAM een te grote invloed heeft op de schade-afhandeling. Daarnaast leidde de inrichting van de schadeafhandelingsprocedure tot voor een deel van de bewoners onbevredigende resultaten.

Het nieuwe schadeprotocol is als bijlage 1 bij het Besluit mijnbouwschade gevoegd en bevat een gedetailleerde beschrijving van de procedure die bij de schade-afhandeling wordt doorlopen. Deze schadeprocedure kan beknopt als volgt worden beschreven:

1. Aanvraag schadevergoeding: Een persoon die schade constateert waarvan hij vermoedt dat het om aardbevingsschade door de gaswinning gaat, kan een aanvraag tot schadevergoeding indienen bij de TCMG.
2. Acut onveilige situatie: Indien sprake kan zijn van een acut onveilige situatie, laat de deelcommissie mijnbouwschade binnen 48 uur een inspectie verrichten.
3. Toewijzing zaakbegeleider: De deelcommissie mijnbouwschade stelt de aanvrager in kennis van de te volgen procedure en de contactpersoon (zaakbegeleider) voor de aanvrager.
4. Deskundige: De deelcommissie mijnbouwschade laat de schade onderzoeken door een deskundige, die beoordeelt wat de omvang en oorzaak van de schade is. De aanvrager kan een zienswijze geven op het rapport van de deskundige.
5. Besluit: De deelcommissie mijnbouwschade besluit op de aanvraag. Dit besluit kan vergoeding in een geldbedrag of betaling van de factuur voor herstel van de schade inhouden (of de mededeling zijn dat de schade niet wordt vergoed omdat er geen sprake is van aardbevingsschade door gaswinning).
6. Bezwaar: Indien de aanvrager het niet eens is met het besluit, kan hij bezwaar maken. De commissie advisering bezwaarschriften wijst in de regel een nieuwe deskundige aan, die de aanvrager kan bijstaan. Deze commissie adviseert de deelcommissie bezwaar over het te nemen besluit op bezwaar.

7. Beroep: Indien de aanvrager het niet eens is met het besluit op bezwaar, staat beroep open bij de rechtbank Noord-Nederland.
8. Hoger beroep: Indien de aanvrager het niet eens is met de uitspraak van de rechtbank, staat hoger beroep open bij uw Afdeling.

10.1.3 Overige schade- en andere financiële regelingen

In aanvulling op, en gedeeltelijk ter invulling van, de wettelijke voorzieningen ter vergoeding van de aardbevingschade, zijn de volgende financiële regelingen getroffen. Deze regelingen beogen deels de werkelijk geleden schade te vergoeden, maar deels gaan deze regelingen ook verder en beogen zij een "kwaliteitsimpuls" aan het gebied te geven.

Waardevermeerderingsregeling

De Regeling waardevermeerdering woningen gaswinning Groningenveld is een rijksregeling die wordt uitgevoerd door het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN). Via deze regeling kunnen huiseigenaren met een schade van minimaal € 1.000,- een eenmalige subsidie van maximaal € 4.000,- inzetten voor verduurzamingsmaatregelen of een maatwerkadviesrapport. Deze regeling wordt gedekt uit de algemene middelen (EZK-begroting). Reden hiervoor is dat deze regeling een 'plus' is ten opzichte van schadeherstel waarvoor NAM wettelijk aansprakelijk is. Voor deze regeling is een budget van € 89,1 miljoen beschikbaar.

Waarderegeling (ook wel Regeling waardedaling genoemd)

NAM compenseert op basis van deze regeling verkopers die hun woning, gelegen in de gemeenten in het aardbevingsgebied, hebben verkocht en een aantoonbaar lagere verkoopprijs hebben ontvangen als gevolg van het risico op aardbevingen door gaswinning uit het Groningenveld. De regeling wordt gefinancierd door NAM.

Regeling energiebesparing woningen bouwkundig versterkingsprogramma Groningenveld

Deze regeling biedt compensatie voor de overlast veroorzaakt door het uitvoeren van maatregelen in het kader van het versterkingsprogramma van woningen, die noodzakelijk zijn als gevolg van de gaswinning in het Groningenveld. Op basis van deze regeling kunnen huiseigenaren een subsidie van maximaal € 7.000,- inzetten voor energiebesparingsmaatregelen of een maatwerkadviesrapport. De regeling wordt uitgevoerd door het SNG en gedekt uit de algemene middelen (EZK-begroting). Reden hiervoor is dat deze regeling een 'plus' is ten opzichte van schadeherstel waarvoor NAM wettelijk aansprakelijk is.

Koopinstrument

In 2016 is een proef met een Koopinstrument gedaan. NAM heeft hiervoor een bedrag van € 10 miljoen ter beschikking gesteld. Er waren 179 aanmeldingen, waarvan

uiteindelijk 55 woningen zijn geselecteerd. Deze woningen zullen worden opgekocht door een daartoe opgerichte stichting. Het Koopinstrument is bedoeld als vangnet voor mensen die 'vastzitten' in hun woning, terwijl tegelijkertijd sprake is van feiten en omstandigheden die tot een snelle verhuizing noodzaken, bijvoorbeeld in de familiesfeer (scheiding, overlijden) of werksfeer (ontslag, baan elders). In 2017 is de proef geëvalueerd. Op basis van het evaluatierapport is besloten een vervolg te geven aan deze proef.

Pilot MKB-compensatieregeling

Eind 2018 is gestart met de pilot MKB-compensatieregeling. Deze regeling is bedoeld voor MKB-ondernemers en verhuurders in het aardbevingsgebied waarvan de bedrijfspanden bouwkundig moeten worden versterkt. Deze regeling biedt compensatie voor winstderving of inkomstderving als de ondernemer of verhuurder door de versterking te maken krijgt met verbouwing en daardoor minder inkomsten of extra kosten heeft. De pilot duurt een jaar en zal daarna worden geëvalueerd.

Nieuwbouwregeling

De nieuwbouwregeling houdt, kort gezegd, in dat NAM particulieren en zakelijke ontwikkelaars in het aardbevingsgebied onder voorwaarden technische en financiële ondersteuning biedt bij aardbevingsbestendige nieuwbouw. De kosten van deze regeling worden door NAM gedragen maar NCG is het loket. Sinds de start van de regeling in 2014 is in totaal € 179,2 miljoen aan projecten toegekend. De regeling geldt in ieder geval tot 1 juli 2019. De minister zal de komende periode bekijken onder welke voorwaarden een nieuwe, publiekrechtelijke regeling kan worden gemaakt voor de vergoeding van meerkosten bij aardbevingsbestendige nieuwbouw.

10.1.4 Wetsvoorstel Instituut mijnbouwschade Groningen

Zoals hierboven is aangegeven, is het Besluit mijnbouwschade een eerste stap in de richting van publieke afhandeling van de mijnbouwschade in Groningen. Het Besluit mijnbouwschade voorziet echter nog niet in de gewenste eindsituatie. Zo kunnen partijen niet voor alle objecten een beroep doen op de TCMG en is de TCMG ook niet bevoegd om over alle vormen van schade te oordelen.

Het wetsvoorstel Instituut Mijnbouwschade Groningen beoogt de publiekrechtelijke schade-afhandeling definitief te maken. Hiermee komt er één publiek loket voor alle vormen van schade als gevolg van bodembeweging door de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van gaswinning uit het Groningenveld of de gasopslag bij Norg. Dit voorstel lag van 5 juli 2018 tot en met 14 augustus 2018 ter consultatie. Naar verwachting kan het wetsvoorstel voor de zomer 2019 bij de Tweede Kamer worden ingediend.

10.2 *Instemmingsbesluit geeft onvoldoende blijk van belang voorkomen schade*

Appellanten F en I wijzen erop dat de gaswinning tot veel schade leidt. Volgens appellanten besteedt het instemmingsbesluit veel aandacht aan de schade-afhandeling, maar niet aan het voorkomen van schade. Uit het besluit volgt onvoldoende hoe voorkomen wordt dat schade optreedt en wat een aanvaardbaar niveau voor schades is.

Reactie

De minister onderkent dat de gaswinning tot schade leidt. Het zoveel mogelijk willen voorkomen van schade vormt één van de redenen voor het besluit om de gaswinning uit het Groningenveld af te bouwen en vervolgens te beëindigen.

In paragraaf 5.6 van het instemmingsbesluit wordt ingegaan op schade door bodembeweging. Verder zijn er voorschriften aan het besluit verbonden om de kans op aardbevingen zoveel mogelijk te beperken. In artikel 3 wordt de productieverdeling over het veld voorgeschreven en in artikel 4 voorschriften over de productiewijze.

De afbouw van de gaswinning heeft tot gevolg dat op termijn minder geïnduceerde aardbevingen zullen plaatsvinden, waardoor het aantal schadegevallen verkleint.¹⁰⁷ Door deze afbouw wordt de belangrijkste oorzaak van schade weggenomen en wordt schade dus zoveel mogelijk voorkomen. Na 2020 neemt de schadekans als gevolg van de afbouw van de gaswinning snel af.

Dit betekent niet dat door de gaswinning in het geheel geen schade meer zal optreden. Daarom is ook bij de afweging betrokken dat er een adequate regeling beschikbaar is om de schade te vergoeden en er een aantal andere regelingen is ter verzachting van de gevolgen. In dit verband verwijst de minister naar 10.1.3.

De minister deelt dus niet de stelling dat in het instemmingsbesluit te weinig aandacht is besteed aan het voorkomen (of beperken) van schade. Naar de mening van de minister is dit belang voldoende meegewogen en heeft de minister in redelijkheid kunnen besluiten tot instemming met de gaswinning.

10.3 *Schade-afhandeling verloopt te traag*

Appellanten B, F, K, M, J, R, S, U, Q, T, V, W, X, Y en Z voeren aan dat de afhandeling van schademeldingen te traag verloopt.

¹⁰⁷ NAM, 'Assessment of Building Damage based on Production Scenario "Basispad Kabinet" for the Groningen field', juni 2018.

Reactie

De minister stelt voorop dat er twee soorten schademeldingen zijn: schademeldingen die gemeld zijn vóór 31 maart 2017, 12:00 uur (oude schademeldingen) en schademeldingen die daarna zijn gemeld (nieuwe schademeldingen).

Voor de afhandeling van oude schademeldingen, heeft NAM voor alle 6.199 schademeldingen een aanbod gedaan. Indien een bewoner zich daar niet in kon vinden, kon deze zich wenden tot de Arbitrer Bodembeweging. De uitspraak van de Arbitrer is in beginsel bindend voor NAM, maar niet voor de bewoner. Een bewoner kan op elk moment - dus ook na de uitspraak van de Arbitrer - naar de burgerlijke rechter. Artikel 6:177 BW bepaalt dat de exploitant van een mijnbouwwerk aansprakelijk is voor schade als gevolg van beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of de exploitatie van dat werk. Dit betekent dat wanneer NAM gebruik maakt van haar vergunning(en) op grond van de Mijnbouwwet om gas te winnen, zij verplicht is door die gaswinning veroorzaakte schade te vergoeden. Gezien deze wettelijke regeling mag de minister ervan uitgaan dat op zichzelf is voorzien in een adequate compensatie van financiële gevolgen van door gaswinning veroorzaakte schade.

NAM stelt 50 miljoen beschikbaar voor de afhandeling van deze oude schademeldingen.¹⁰⁸

Geschillen over de afhandeling van oude schademeldingen kunnen worden voorgelegd aan de burgerlijke rechter. Zoals uw Afdeling al eerder oordeelde, is de procedure over de instemming met dit winningsplan dus niet geëigend om op dit punt in te gaan.¹⁰⁹

De afhandeling van nieuwe schademeldingen is publiekrechtelijk ingekleed. Een persoon die fysieke schade constateert kan een aanvraag tot schadevergoeding indienen bij de TCMG. Tegen de beslissing op de aanvraag staat bezwaar open. Daarna is er nog de mogelijkheid van beroep en hoger beroep. De afhandeling van deze schademeldingen valt echter buiten de reikwijdte van dit instemmingsbesluit. Over deze schade-afhandeling wordt een apart besluit genomen en hierop is een aparte procedure van toepassing. Naar de mening van de minister is de huidige procedure evenmin geëigend om hierop in te gaan.

Overigens is de minister het met appellanten eens dat het tempo van de schade-afhandeling van de nieuwe schademeldingen momenteel onvoldoende is, zeker gezien de omvangrijke werkvoorraad aan bestaande schademeldingen die nog moet worden afgehandeld. De minister hecht eraan dat de schademelders niet onaanvaardbaar lang moeten wachten tot zij de vergoeding krijgen waar zij recht op hebben. Bij brief van 1 oktober 2018 heeft de minister de Tweede Kamer dan ook laten weten dat het tempo

¹⁰⁸ Kamerbrief 'Nieuw schadeprotocol Groningen', 31 januari 2018, kenmerk DGBI-DR / 18014184.

¹⁰⁹ AbRvS 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3578, r.o. 30.1 en AbRvS 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3156, r.o. 26.1.

omhoog moet.¹¹⁰ Hoewel veel is geïnvesteerd in het verbeteren van de organisatie en procedures voor schade-afhandeling, blijft dit een belangrijk punt van aandacht.¹¹¹

Het grootste knelpunt ten aanzien van de snelheid van schade-afhandeling was de beschikbaarheid van onafhankelijke deskundigen. In de periode voor het zomerreces lag het aantal schade-opnames rond de 40 per week. De TCMG heeft het aantal onafhankelijke deskundigen per december 2018 sterk verhoogd. Dit leidt tot een toename tot gemiddeld 400 opnames per week. Daarnaast heeft zij met woningcorporaties afspraken gemaakt, zodat deze met eigen personeel schade-opnames kunnen verrichten en de opnamecapaciteit van de TCMG niet wordt belast. Ook is in 2018 met de zogenaamde aannemersvariant geëxperimenteerd. Deze pilot is goed verlopen en de TCMG zal deze opschalen. De aannemer verricht in deze procedure de opname, waardoor de schade-expert slechts een bureaucheck uitvoert en zo in dezelfde tijd meer rapporten kan verwerken. De minister en de TCMG verwachten dat deze werkwijze tot een verdere versnelling van de schade-afhandeling zal leiden.¹¹²

Gelet op de reeds uitgevoerde en nog uit te voeren versnellingsopties heeft de TCMG eind vorig jaar aangegeven dat een verdere versnelling in het tempo bereikt zou kunnen worden, zodanig dat de in oktober 2018 bestaande werkvoorraad van ruim 16.000 meldingen eind 2019 kan zijn weggewerkt. Hierbij houdt de minister de vinger aan de pols. De minister spreekt de TCMG regelmatig en zet zich in om tot verdere versnelling te komen, waarbij de onafhankelijke positie van de TCMG wordt gerespecteerd.

10.4 *Schade-afhandeling niet onafhankelijk*

Appellanten D, H, O stellen dat er geen sprake is van onafhankelijke schade-afhandeling, omdat de minister in dit kader gebruik maakt van de gegevens, onderzoeken en modellen van NAM.

Reactie

De minister stelt voorop dat de huidige procedure niet geëigend is om in te gaan op de wijze van schade-afhandeling. Hierbij wordt verwezen naar paragraaf 10.3.

Aanvullend merkt de minister op dat de afhandeling van nieuwe schademeldingen in handen is van de TCMG, die daartoe in het leven is geroepen door de minister. De TCMG is een onafhankelijke commissie; de minister(s) en NAM zijn niet betrokken bij de besluitvorming van de commissie. Daarnaast is het ontwerp, de inrichting en de uitvoering van het schadeprotocol onafhankelijk van NAM bepaald.

¹¹⁰ Kamerstukken II 2018/19, 33 529, nr. 526.

¹¹¹ Paragraaf 3.4 van het instemmingsbesluit biedt een overzicht van de gezette stappen gericht op het verbeteren van de schade-afhandeling in Groningen.

¹¹² Kamerstukken II 2018/19, 33 529, nr. 579.

De TCMG heeft binnen de kaders van het Besluit mijnbouwschade haar eigen werkwijze vastgesteld en maakt gebruik van onafhankelijke deskundigen die de schade opnemen en rapporteren over de aard van de schade. Deze deskundigen maken bij de uitvoering van hun taak geen gebruik van de gegevens, onderzoeken en modellen van NAM. NAM draagt de kosten maar vervult geen enkele rol in het systeem van beoordeling van schades.

10.5 *Schade-afhandeling niet deskundig*

Appellant D voert aan dat geen sprake is van deskundige schade-afhandeling. Volgens appellant had de minister de aanbevelingen uit het rapport van TU Delft (2018) moeten overnemen wat betreft het bepalen van de bouwkundige schade.

Reactie

De minister stelt voorop dat de huidige procedure niet geëigend is om in te gaan op de wijze van schade-afhandeling. Hierbij wordt verwezen naar paragraaf 10.3.

Aanvullend merkt de minister op dat het Besluit mijnbouwschade borgt dat de afhandeling van de schademeldingen op deskundige wijze plaatsvindt. De TCMG zelf bestaat uit deskundige en onafhankelijke personen en maakt daarnaast gebruik van opname-deskundigen die voldoen aan de door TCMG vastgestelde kwaliteitseisen.

De TCMG heeft een panel van deskundigen gevraagd praktische en concrete handvatten voor toepassing van het wettelijk bewijsvermoeden te geven, dat van belang is voor de beoordeling van de relatie tussen schade en gaswinning (het causaal verband. Dit panel is samengesteld uit deskundigen op het gebied van het bestuurs(proces)recht, het civiele aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht (inclusief het burgerlijk procesrecht) en de civiele techniek en geowetenschappen. Eén van de leden van dit panel is ook één van de opstellers van het door appellant genoemde rapport van de TU Delft. In dat verband heeft het panel in januari 2019 advies uitgebracht over de toepassing van het wettelijk bewijsvermoeden.¹¹³ De TCMG heeft besloten dat advies in beginsel over te nemen en bereidt zich nu voor op een zo snel als mogelijke toepassing ervan.

Gelet op het voorgaande heeft de minister geen reden om aan te nemen dat de schade-afhandeling niet deskundig zou zijn. Appellant heeft dit ook niet aannemelijk gemaakt.

Appellant Q voert aan dat NAM zich bij de schade-afhandeling beroept op onjuiste en onvolledige informatie over de effecten van geïnduceerde bevingen op de woningen in het gaswinningsgebied. De trillingen in woningen zijn in kaart gebracht door TNO

¹¹³ Panel van deskundigen, 'Beantwoording vragen Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen', 22 januari 2019.

middels het TNO/NAM-sensornetwerk. De sensoren die deze trillingen meten, zijn op onjuiste wijze geplaatst en verkeerd gebruikt, aldus appelland. Volgens appellandten liggen deze metingen dus ten onrechte ten grondslag aan analyses, publicaties en onderzoeksrapporten die zijn opgenomen in de kennisbank van het Kennisplatform Bouwen en Versterken. In dit kader verwijst appelland naar het standpunt van een lector Aardbevingsbestendig Bouwen dat de wijze van het plaatsen van de sensoren en het verzamelen van de data in lijn is met de SBR-richtlijn maar kennelijk niet met de wereldwijde praktijk in de aardbevingstechniek.

Reactie

De minister stelt voorop dat de procedure over de instemming met dit winningsplan niet geëigend is om in te gaan op de afhandeling van schademeldingen. Aanvullend wijst de minister erop dat NAM bij de afhandeling van oude schademeldingen niet gebruikmaakt van metingen die zijn verricht met het TNO/NAM-sensornetwerk.

De beoordeling van nieuwe schademeldingen vindt plaats op basis van het Besluit mijnbouwschade en het daarin opgenomen schadeprotocol. Dit betekent dat een deskundige de schade opneemt en de TCMG adviseert over de aard en omvang van de schade.

De deskundige kijkt bij de beoordeling niet naar gemeten trillingen aan gebouwen maar naar de grondsnelheden in de bodem. Ook de deskundige maakt dus geen gebruik van metingen van het TNO/NAM-sensornetwerk.

De stelling van appelland mist dus feitelijke grondslag.

10.6 Schade-afhandeling onvoldoende verankerd in instemmingsbesluit

Appellandten D, F, H, I, K, en M voeren aan dat de afspraken over en ambities voor de schade-afhandeling ten onrechte niet zijn verankerd in het instemmingsbesluit. Appellandten stellen dat onduidelijk is op welke wijze de schadebeoordeling plaatsvindt en welke schade voor vergoeding in aanmerking komt. Dit is niet transparant, aldus appellandten. In aanvulling hierop stelt appelland O dat niets is geregeld met betrekking tot het schadeprotocol en het schadefonds.

Reactie

De minister moet bij de besluitvorming over de instemming met het winningsplan het belang van het voorkomen van schade betrekken. Met het oog op dit belang is in het instemmingsbesluit gekozen voor de productiestrategie die de minste seismische dreiging veroorzaakt. Verder zijn er voorschriften aan het besluit verbonden om de kans op schade zoveel mogelijk te beperken. In artikel 3 wordt de productieverdeling over het veld voorgeschreven en in artikel 4 voorschriften over de productiewijze.

Daarnaast is voorzien in een regeling ter vergoeding van de schade. Het Besluit mijnbouwschade regelt de afhandeling van sinds 31 maart 2017 ingediende schadeverzoeken en het bijbehorende schadeprotocol biedt duidelijkheid over de wijze waarop de beoordeling en vergoeding van schade plaatsvindt. Hiermee is de (wijze van) afhandeling van de schade geborgd.

Het Besluit mijnbouwschade regelt nog niet alles. Zo is het ook niet bedoeld. Het is een eerste stap in de richting van de volledige publieke afhandeling van schade. Het doel is een wettelijke regeling vast te stellen die voorziet in een adequate en onafhankelijke afhandeling van alle vormen van schade als gevolg van – kort gezegd – de gaswinning uit het Groningenveld. Daartoe is het wetsvoorstel Instituut Mijnbouwschade in voorbereiding. Dit wetsvoorstel voorziet ook in de instelling van een onafhankelijk schadefonds onder publieke regie.

Appellant D voert aan dat het niet mogelijk is om de schade-afhandeling te toetsen, omdat er geen schadehandboek voorhanden is.

Reactie

NAM heeft lange tijd een schadehandboek gehanteerd als leidraad voor de schade-afhandeling. De TCMG pakt het anders aan. Het Besluit mijnbouwschade en het daarin opgenomen schadeprotocol is het handvat waarmee de TCMG aanvragen om schadevergoeding afhandelt. Ter uitwerking hiervan heeft de TCMG in april 2018 een voorlopige werkwijze vastgesteld.¹¹⁴ Deze werkwijze is te vinden op de website van de TCMG.

In afwijking van wat de appelland stelt, is het dus mogelijk om de wijze van schade-afhandeling te toetsen.

10.7 TCMG wijst aanvragen om schadevergoeding ten onrechte af

Appellant W stelt dat recente cijfers van de TCMG laten zien dat ongeveer 1/6 van de schademeldingen afgewezen wordt, terwijl het bewijsvermoeden van kracht zou moeten zijn en schadevergoeding altijd toegewezen zou moeten worden.

Reactie

Op grond van artikel 7, derde lid, Besluit mijnbouwschade moet de deskundige bij zijn advisering de regels van het civielrechtelijke aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht in acht nemen. Dit geldt in het bijzonder voor het in artikel 6:177a BW neergelegde bewijsvermoeden. Dit betekent echter niet dat schadevergoeding steeds toegewezen moet worden.

¹¹⁴ TCMG. 'Voorlopige werkwijze van de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen', 17 april 2018.

Het bewijsvermoeden geldt niet als er geen sprake is van fysieke schade aan gebouwen en werken, die naar haar aard en omvang redelijkerwijs schade door beweging van de bodem als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld zou kunnen zijn. Er kunnen ook schades voorkomen, waarbij het verband met gaswinning uit het Groningenveld niet redelijkerwijs is vast te stellen, zoals afgebladderde verf.

Bij de beoordeling of sprake is van causaal verband, moet de deskundige een stappenplan volgen. Dit stappenplan staat op de website van de TCMG en sluit aan bij het advies van het panel van deskundigen over de toepassing van het bewijsvermoeden.¹¹⁵ De uitkomst van het onderzoek kan zijn dat voor de deskundige "beyond reasonable doubt" vaststaat dat de schade niet veroorzaakt is of kan zijn door gaswinning. In dat geval geldt het bewijsvermoeden niet en bestaat er geen grond voor schadevergoeding.

De minister ziet niet in waarom deze wijze van schade-afhandeling onjuist zou zijn. Appellant heeft dit ook niet aannemelijk gemaakt.

10.8 *Ontbreken één loket voor schade-afhandeling*

Appellanten D, E, F, I, en Q betogen dat moet worden voorzien in één loket en één regime voor vergoeding van alle mijnbouwschade. Volgens appellanten moet binnen dit regime de omgekeerde bewijslast gelden. In aanvulling daarop stellen appellant F en O dat NAM bij de schadevaststelling niet in beeld mag zijn en de overheid garant moet staan voor de spoedige uitbetaling van de schadevergoeding.

Reactie

De minister meent dat de huidige procedure niet geëigend is om in te gaan op de wijze van schade-afhandeling. Hierbij wordt verwezen naar paragraaf 10.3.

Er is momenteel niet één loket en één regime voor vergoeding van alle schade als gevolg van gaswinning uit het Groningenveld en gasopslag bij Norg. Dit is echter wel het doel en het wetsvoorstel Instituut Mijnbouwschade Groningen voorziet hierin. Naar verwachting wordt dit wetsvoorstel voor de zomer van 2019 bij de Tweede Kamer ingediend.

Anders dan appellanten voorstellen, zal binnen dit regime niet de omgekeerde bewijslast maar een bewijsvermoeden gelden. Dit is in overeenstemming met artikel 6:177a BW en artikel 7 Besluit mijnbouwschade. Dit bewijsvermoeden houdt in dat, indien binnen het effectgebied van het Groningenveld fysieke schade aan gebouwen en werken ontstaat, die naar haar aard schade als gevolg van bodembeweging door de gaswinning zou kunnen zijn, vermoed wordt dat die schade door gaswinning veroorzaakt is. Het bewijsvermoeden wordt gerechtvaardigd doordat sprake is van een

¹¹⁵ TCMG, 'De vier pijlers uit het Besluit en het protocol', 21 juni 2018 en Panel van deskundigen, 'Beantwoording vragen TCMG', 22 januari 2019.

situatie waarin het grootste deel van een groot aantal soortgelijke schademeldingen het gevolg is van één oorzaak, namelijk gaswinning. Daarentegen ziet de minister geen reden om binnen dit regime een omgekeerde bewijslast te laten gelden.

Daarnaast merkt de minister op dat zowel binnen de huidige wijze van schadeafhandeling op grond van het Besluit mijnbouwschade als binnen het voorgestelde regime, NAM niet in beeld is bij de schadevaststelling. De rol van NAM is beperkt tot het betalen van de kosten.

Verder zij erop gewezen dat de minister voornemens is een onafhankelijke en deskundige commissie – Commissie Mijnbouwschade – in het leven te roepen waar gedupeerden een verzoek tot vergoeding van mijnbouwschade kunnen indienen die niet het gevolg is van de gaswinning uit het Groningenveld of de gasopslag Nord, hun verzoek tot vergoeding daarvan kunnen indienen.¹¹⁶ De minister streeft ernaar dit jaar hiertoe een wetsvoorstel in te dienen.

Naar verwachting zullen er dus straks twee loketten zijn, het Instituut Mijnbouwschade Groningen en de Commissie Mijnbouwschade. Volgens de minister is de schadeproblematiek rond de gaswinning uit het Groningenveld zo specifiek dat deze een apart loket rechtvaardigt. Bij de inrichting van de beide loketten heeft de minister oog voor goede afstemming en samenwerking zodat gedupeerden hier geen hinder van ondervinden.¹¹⁷

10.9 *Vrees voor onrecht bij schade-afhandeling*

Appellant O vraagt zich of de nieuwe publiekrechtelijke georganiseerde schadeafhandeling niet opnieuw tot onrecht zal leiden. Appellant P stelt dat haar rechten worden beknod doordat de schade-afhandeling publiekrechtelijk wordt geregeld.

Reactie

De minister stelt voorop dat hij geen reden heeft om aan te nemen dat de afhandeling van oude schademeldingen leidt of heeft geleid tot onrecht. De minister wijst erop dat NAM de bewoners met een oude schademelding een aanbod heeft gedaan. De bewoners die dit aanbod hebben afgewezen, konden hun schademelding tot 1 september 2018 aan de Arbiter Bodembeweging voorleggen. Daarnaast behouden alle schademelders het recht hun schadegeval aan de civiele rechter voor te leggen. Naar de mening van de minister is met deze wijze van afhandeling voorzien in een adequate compensatie van financiële gevolgen van door gaswinning veroorzaakte schade.

De TCMG handelt nieuwe schademeldingen af op basis van het Besluit mijnbouwschade. Dit laat de civielrechtelijke aansprakelijkheid op grond van artikel

¹¹⁶ *Kamerstukken II 2018/19, 32 849, nr. 137.*

¹¹⁷ *Aanhangsel Handelingen II 2018/19, nr. 1281.*

6:177 BW onverlet. NAM betaalt dus de kosten, maar is verder niet in beeld bij de schadevaststelling.

Het Besluit mijnbouwschade loopt vooruit op de wettelijke regeling van de schade-afhandeling. Het wetsvoorstel Instituut Mijnbouwschade Groningen beoogt de publiekrechtelijke schade-afhandeling definitief te maken. Als gevolg van dit voorstel kunnen gedupeerden NAM niet langer direct aanspreken voor schade die zij lijden. Hiervoor kunnen zij zich wenden tot de Staat. De Staat verhaalt de kosten vervolgens via een heffing op NAM. NAM treedt terug uit de schade-afhandeling maar de civielrechtelijke aansprakelijkheid van NAM blijft overeind, in die zin dat het mede dient als grondslag voor de plicht tot betaling van een heffing ter dekking van de kosten van afhandeling van schade door de Staat.

De minister ziet niet in waarom deze wijze van schade-afhandeling tot onrecht zal leiden dan wel zal leiden tot een beknotting van de rechten van bewoners. Appellanten hebben dit ook niet aannemelijk gemaakt.

10.10 Oude schades

Appellant M stelt dat de minister niet heeft kunnen instemmen met het winningsplan, aangezien de oude schades nog niet zijn afgehandeld en de schade nog altijd toeneemt.

Reactie

Het voorkomen van schade is een belang dat de minister moet meewegen bij de besluitvorming over het winningsplan. Met het oog op dit belang is in het instemmingsbesluit gekozen voor de productiestrategie die de minste seismische dreiging veroorzaakt. Verder zijn er voorschriften aan het besluit verbonden om de kans op schade zoveel mogelijk te beperken. In artikel 3 wordt de productieverdeling over het veld voorgeschreven en in artikel 4 voorschriften over de productiewijze.

Het belang van voorkomen van schade betekent echter niet dat de minister slechts kan instemmen met het winningsplan als alle schademeldingen zijn afgehandeld en verzekerd is dat er in het geheel geen schade meer zal optreden. Zoals uw Afdeling eerder oordeelde, moet de minister afwegen of de belangen die gediend zijn met de gaswinning van dien aard zijn dat, ondanks de negatieve gevolgen ervan voor onder meer het voorkomen van schade, kan worden ingestemd met de winning.¹¹⁸ Op basis van deze belangenafweging heeft de minister besloten in te stemmen met de gaswinning. De minister verwijst naar paragraaf 13.

Wat betreft de oude schademeldingen, zij erop gewezen dat de minister gezien de wettelijke regeling van artikel 6:177 BW ervan mag uitgaan dat op zichzelf is voorzien

¹¹⁸ AbRvS 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3156.

in een adequate compensatie van financiële gevolgen van door gaswinning veroorzaakte schade. Dat deze schademeldingen nog niet zijn afgehandeld, doet daaraan niet af. De minister meent dus in redelijkheid te hebben kunnen instemmen met het winningsplan.

Appellant Q voert aan dat de minister oude schades ten onrechte laat afhandelen door NAM.

Reactie

De minister onderkent het belang dat schade-afhandeling onafhankelijk van NAM en onder verantwoordelijkheid van de overheid plaatsvindt. Met het Besluit mijnbouwschade en het wetsvoorstel Instituut Mijnbouwschade Groningen wordt invulling gegeven aan dit belang en treedt NAM terug uit de schade-afhandeling.

Anderzijds acht de minister van belang dat het nieuwe systeem niet wordt belast met de oude schademeldingen. Om deze reden is ervoor gekozen om schademeldingen die zijn gedaan vóór 31 maart 2017 niet af te laten wikkelen door de TCMG maar nog door NAM. Hierbij heeft NAM zich gecommitteerd aan een ruimhartige afhandeling van de betreffende meldingen conform de daarvoor opgestelde spelregels. De minister en de commissaris van de Koning in Groningen hebben de afhandeling van deze meldingen door NAM nauwkeurig gevolgd.

In lijn met de spelregels zijn de bewoners met een oude schademelding voorzien van een aanbod. De bewoners die het aanbod hebben afgewezen, hebben hun schademelding tot 1 september 2018 aan de Arbiter Bodembeweging kunnen voorleggen. Alle schademelders behouden het recht hun schadegeval aan de civiele rechter voor te leggen.¹¹⁹

De minister ziet niet in waarom NAM de oude schademeldingen niet mag afhandelen. Naar mening van de minister is met deze wijze van afhandeling voorzien in een adequate compensatie van financiële gevolgen van door gaswinning veroorzaakte schade.

Appellanten T, V, Y en Z stellen, onder verwijzing naar de halfjaarrapportage van de Onafhankelijke Raadsman van 2018, dat de afwikkeling van de 6.000 oude schades door ook de meeste C-schades te vergoeden, heeft geleid tot een (nog) grotere mate van ongelijkheid. In 2017 zijn andere 'oude' schademelders overgehaald om te tekenen voor een voucher die uiteindelijk (veel) ongunstiger bleek te zijn dan de nieuwe aanpak.

¹¹⁹ Kamerstukken II 2018/19, 33 529, nr. 526.

Reactie

De minister heeft kennisgenomen van de halfjaarrapportage van de Onafhankelijke Raadsman en heeft de afhandeling van deze oude schademeldingen door NAM zelf ook nauwlettend gevolgd.¹²⁰

Ter uitvoering van het oude schadeprotocol heeft NAM aan schademelders een voucher aangeboden. De minister heeft geen signalen ontvangen dat op schademelders druk is uitgeoefend om te tekenen voor de voucher.

Het is mogelijk dat de schademelders die een voucher hebben verzilverd een lager bedrag hebben ontvangen dan zij zouden hebben gekregen als zij het latere aanbod van NAM hadden geaccepteerd. Dit betekent echter niet dat deze wijze van schadeafhandeling onjuist is. Het stond de schademelders vrij om dit eerste aanbod niet te accepteren.

11 Einddatum en duur instemmingsbesluit

Appellanten I en R betogen dat in het instemmingsbesluit ten onrechte geen einddatum is opgenomen. Zolang de minister geen vaststellingsbesluit neemt, zal het instemmingsbesluit blijven gelden. Appellanten stellen dat het instemmingsbesluit een beperkte looptijd moet hebben, zodat wordt voorkomen dat de minister nodeloos talmt met het nemen van een vaststellingsbesluit.

Reactie

Het klopt dat er in het instemmingsbesluit geen einddatum is opgenomen. Dit is ook niet nodig.

In oktober 2018 is de Wet tot wijziging van de Gaswet en van de Mijnbouwwet betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld door de Eerste Kamer aangenomen en gepubliceerd in het Staatsblad.¹²¹ Met deze wijziging is een nieuw stelsel voor gaswinning uit het Groningenveld vastgesteld.

In dit nieuwe stelsel moet de minister op grond van artikel 52d, eerste lid, Mbw een operationele strategie vaststellen. Dit artikel is op 1 januari 2019 in werking getreden en tijdig voor het nieuwe gasjaar zal de minister een vaststellingsbesluit nemen.

12 Bodemdaling

Appellant D voert aan dat de minister ten onrechte geen onderzoek heeft laten uitvoeren naar de effecten van de bodemdaling op de oppervlakte, de natuur en de veiligheid van de bouwwerken boven het Groningenveld. De enkele prognose van NAM

¹²⁰ Kamerstukken II 2018/19, 33 529, nr. 526.

¹²¹ Wet van 17 oktober 2018 tot wijziging van de Gaswet en van de Mijnbouwwet betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld, Stb. 2018, 371.

is onvoldoende om de gevolgen voor de oppervlakte inzichtelijk te maken, aldus appellant. Verder stelt appellant dat de figuur in het TNO-rapport 'Bodemdaling in Nederland' van 20 december 2006 (bijlage 3/4 bij het beroepschrift) volledig afwijkt van de bodemdaling die NAM beschrijft en dat het dus onjuist is om de gevolgen voor de natuur als autonoom te omschrijven.

Reactie

NAM heeft de bodemdaling als gevolg van de gaswinning onderzocht. Uit de actualisatierapportage bodemdaling op het winningsplan blijkt dat NAM aan het einde van de productieperiode (naar verwachting uiterlijk 2030) een bodemdaling verwacht van ongeveer 38 cm in het diepste punt van de kom. Deze bodemdaling is gerekend vanaf het begin van de gaswinning. Door drukvereffening en kruip komen daar, na het einde van de productieperiode, nog enkele centimeters bij. Dit resulteert in een verwachte bodemdaling in het diepste punt van de bodemdalingsskom van ongeveer 40 cm in 2050 en ongeveer 42 cm in 2080. De onzekerheden in deze voorspellingen worden door NAM geschat op ongeveer 20%.

NAM verwacht geen directe schade van bodemdaling op het niveau van bouwwerken of infrastructuur vanwege het geleidelijke en gelijkmatige karakter van de daling. De verwachte scheefstand is minimaal en veel kleiner dan de constructieve grenswaarden. De bodemdaling als gevolg van gaswinning heeft gevolgen voor de grondwaterstand en infrastructurele werken zoals bruggen en dijken. NAM neemt de meerkosten hiervan (ten opzichte van het normale beheer en onderhoud van waterkeringen en -lopen) voor haar rekening. De onafhankelijke Commissie Bodemdaling stelt vast welke maatregelen moeten worden getroffen om schade als gevolg van bodemdaling door gaswinning te voorkomen of te compenseren en gaat na wat daarvan de kosten zijn.

In vergelijking met wat bij het winningsplan Groningen gasveld 2016 is aangenomen, zal de bodemdaling in 2080 ongeveer 8 centimeter minder zijn als gevolg van de afbouw van gaswinning.

Appellant heeft niet gemotiveerd waarom het door NAM uitgevoerde onderzoek naar de bodemdaling ondeugdelijk zou zijn, maar verwijst naar een rapport van TNO uit 2007, dat in figuur 1.2 een andere bodemdaling laat zien dan het onderzoek van NAM. Deze figuur komt uit de vierde Nota waterhuishouding 1997, waarbij vuistregels zijn gebruikt voor alle mogelijke processen die kunnen leiden tot bodemdaling. Deze figuur is gebaseerd op andere randvoorwaarden en een kleinere dataset van geodetische metingen voor kalibratie. De figuren van NAM en TNO kunnen dus niet met elkaar vergeleken worden. Het onderzoek van NAM is gebaseerd op alle gemeten data tot en met 2017 en is onafhankelijk geverifieerd door TNO en SodM.

SodM heeft, mede op basis van onderzoek door TNO, in het advies van mei 2016 geconstateerd dat de nauwkeurigheid en betrouwbaarheid van de

bodemdalingsvoorspellingen voldoende zijn. Verder stelt SodM dat in het winningsplan voldoende en adequaat aandacht is besteed aan de mogelijkheden om de bodemdaling te beperken, aan de te verwachten schade door de bodemdaling en aan mogelijkheden tot beperking van schade en de gevolgen van die schade.¹²² Nu uit de aanvulling op het winningsplan 2016 blijkt dat de bodemdaling ten gevolge van de afbouw van de gaswinning ongeveer 8 centimeter lager zal zijn dan in het winningsplan 2016 is beschreven, wordt aan het oordeel van SodM uit 2016 niets afgedaan.

Voor wat betreft de effecten van de bodemdaling op de natuur merkt de minister op dat dit voor het winningsplan is onderzocht en gerapporteerd in het rapport 'Natuuranalyse bodemdaling Groningen en Natura-2000 gebieden' van Arcadis (december 2014). Uit dit onderzoek blijkt dat geen sprake is van significant nadelige effecten. Bij aanvulling van NAM van 2 juli 2018 is een rapportage over bodemdaling gevoegd, waarin met betrekking tot schade aan natuur en milieu is opgemerkt dat er geen significante wijzigingen zijn.¹²³

13 Belangenafweging

Vrijwel alle appellanten voeren aan dat de besluitvorming op een onevenredige belangenafweging is gebaseerd. De leveringszekerheid weegt te zwaar mee. De nadelige gevolgen van het besluit voor de bewoners van het aardbevingsgebied wegen niet op tegen de economische en energiehuishoudkundige belangen die met dit besluit worden gediend, aldus appellanten.

Reactie

In het instemmingsbesluit heeft de minister zijn belangenafweging uitgebreid gemotiveerd.¹²⁴

De gevolgen van de gaswinning uit het Groningenveld voor bewoners, bedrijven, instellingen en eigenaren van onroerend goed in het aardbevingsgebied zijn groot. Zij maken zich al jarenlang zorgen over hun veiligheid, de voortgang van de versterkingsoperatie en ervaren hinder en overlast van de schade die de gaswinning veroorzaakt. De gaswinning heeft sociale gevolgen als onzekerheid, ook over de toekomst, en angstgevoelens, leidt tot waardedaling van gebouwen en gronden en heeft gevolgen voor de landbouw en cultureel erfgoed.

Om de oorzaak van deze negatieve effecten weg te nemen, heeft het kabinet besloten dat de gaswinning uit het Groningenveld op zo kort mogelijke termijn wordt afgebouwd en vervolgens volledig wordt beëindigd. Om de vraag naar Groningengas af te bouwen wordt een groot aantal stevige maatregelen genomen. Het kabinet

¹²² Zie 'Advies Winningsplan Groningen 2016', SodM, p. 34.

¹²³ 'Assessment of Subsidence based on Production Scenarion "Basispad Kabinet" for the Groningen field', NAM, par. 5.3.2.

¹²⁴ Zie voor de samenvatting par. 7 van het instemmingsbesluit.

verwacht dat de gasproductie in 2022 kan dalen tot onder de 12 miljard Nm³ per jaar en dat de gaswinning vanaf 2030 geheel beëindigd kan worden.¹²⁵

Het kabinetsbesluit om de gaswinning uit het Groningenveld op zo kort mogelijke termijn volledig te beëindigen heeft een grote positieve impact op de veiligheid. De dalende kans op aardbevingen en het betere inzicht in de risico's resulteren in een forse afname van het aantal gebouwen dat niet aan de norm van 10⁻⁵ per jaar voldoet.¹²⁶ Daarmee biedt het kabinetsbesluit (waaraan het instemmingsbesluit mede uitvoering geeft) concreet perspectief op verbetering van de veiligheidsrisico's binnen een afzienbare termijn. Daar komt bij dat, hoewel de versterkingsoperatie een zeer complexe en tijdrovende operatie is, de kleinere versterkingsopgave en het Plan van Aanpak van de NCG er voor zorgen dat de versterkingsoperatie nu meer risicogericht kan worden uitgevoerd.¹²⁷

Naast de belangen van de inwoners van Groningen, heeft de minister ook het belang van leveringszekerheid mee moeten wegen. Vanuit maatschappelijk perspectief en veiligheidsperspectief kleven er dusdanige risico's aan een gasproductie onder het niveau van leveringszekerheid, dat de minister het niet aanvaardbaar heeft geacht de gaswinning uit het Groningenveld nu al te beëindigen of te verlagen tot onder het niveau dat nodig is om de afnemers van Groningengas te kunnen voorzien. Om deze reden heeft de minister bepaald dat NAM in het gasjaar 2018-2019 de hoeveelheid gas uit het Groningenveld moet winnen die nodig is voor de leveringszekerheid. In een jaar met een gemiddeld temperatuurprofiel leidt dat tot een productie van 19,4 miljard Nm³.¹²⁸

De minister is van oordeel dat hij gelet op het vorenstaande in redelijkheid met het winningsplan (en de daarbij behorende aanvullingen) heeft mogen instemmen. Het instemmingsbesluit geeft invulling aan het kabinetsbesluit om de gaswinning uit het Groningenveld zo spoedig mogelijk af te bouwen en te beëindigen. Met het instemmingsbesluit wordt de gaswinning tot het strikt noodzakelijke beperkt, terwijl het kabinetsbesluit concreet perspectief biedt op een belangrijke verbetering van de situatie in de nabije toekomst.

14 Mensenrechten

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de beroepsgronden die betrekking hebben op mensenrechten, beschermd door het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: **EVRM**), het Eerste Protocol bij dat verdrag (hierna: **EP EVRM**) en het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind (hierna: **IVRK**).

¹²⁵ Zie hierover uitgebreider par. 7 van dit verweerschrift.

¹²⁶ Zie hierover uitgebreider par. 6 van dit verweerschrift.

¹²⁷ Zie hierover uitgebreider par. 8 van dit verweerschrift.

¹²⁸ Zie hierover uitgebreider par. 9 van dit verweerschrift.

Een aantal appellanten voert aan dat het instemmingsbesluit en artikel 167c Mbw in strijd zijn met een of meer van de volgende bepalingen:

- artikel 2 EVRM – recht op leven;
- artikel 6 EVRM – recht op een eerlijke procedure;
- artikel 8 EVRM – recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven;
- artikel 13 EVRM – recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel;
- artikel 1 EP EVRM – recht op eigendom;
- artikel 3 IVRK – plicht betrekken belang kind;
- artikel 6 IVRK – recht op leven en ontwikkeling kind;
- artikel 12 IVRK – recht kind op participatie en om gehoord te worden.

In het navolgende worden de beroepsgronden met betrekking tot deze mensenrechten achtereenvolgens besproken.

14.1 Algemeen

Voor zover de bestuursorganen een beroep doen op onder meer in het EVRM opgenomen grondrechten, wijst de minister erop dat zij zich daarop niet kunnen beroepen. Zoals uw Afdeling eerder heeft overwogen, houdt dit met name verband met de aard en historische oorsprong van deze rechten die niet bedoeld zijn ter bescherming van de overheid.¹²⁹

14.2 Artikel 2 EVRM (recht op leven)

Appellanten F, K, I, N, S, T, U, V, Y en Z betogen dat het instemmingsbesluit in strijd is met artikel 2 EVRM. Het instemmingsbesluit voldoet niet aan de eisen die de Afdeling in de uitspraken van 18 november 2015 en 15 november 2017 in dit kader stelt. Volgens hen heeft de minister dit mensenrecht onvoldoende meegewogen in de belangenafweging en ontbeert het besluit dus een deugdelijke motivering.

Reactie

Toetsingskader

Artikel 2 EVRM bepaalt dat het recht van een ieder op leven door de wet wordt beschermd en dat niemand opzettelijk van het leven mag worden beroofd. Hieruit vloeit voort dat er op de Staat een positieve verplichting rust om alle gepaste maatregelen te nemen om het leven te beschermen. Dit brengt mee dat de Staat moet voorzien in een effectief wettelijk en bestuurlijk kader ter bescherming van het recht op leven.¹³⁰

Deze verplichting is van toepassing op alle activiteiten waardoor het recht op leven mogelijk in gevaar is, in het bijzonder op industriële activiteiten die uit de aard der

¹²⁹ AbRvS 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3578, r.o. 37.

¹³⁰ EHRM 28 februari 2012, nr. 17423/05 (Kolyadenko/Rusland), r.o. 157.

zaak gevaarlijk zijn. Bij gevaarlijke activiteiten moet nadruk worden gelegd op regulering die is toegesneden op de specifieke kenmerken van de activiteit en in het bijzonder het niveau van het potentieel risico voor het menselijk leven.

Het is vaste rechtspraak dat deze verplichting geen onmogelijke of disproportionele last voor de overheid mag opleveren. Dit betekent dat niet ieder beweerd levensgevaar leidt tot een plicht om maatregelen te treffen.¹³¹ Bij de concrete invulling van de positieve verplichting – dus de keuze van de te treffen maatregelen – hebben de nationale autoriteiten dan ook een ruime beoordelingsmarge. Dit geldt met name in complexe sociale en technische kwesties, zoals bij vraagstukken over rampenpreventie en milieubescherming.¹³²

Uitspraken Afdeling winningsplan 2013 en 2016

In de uitspraak van 18 november 2015 heeft uw Afdeling overwogen dat er geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat de uit artikel 2 EVRM voortvloeiende verplichtingen voor de Staat niet zouden gelden voor de gaswinning. Naar oordeel van Afdeling is de gaswinning, gezien het toen ingeschatte relatief hoge plaatsgebonden risico voor een aantal personen in het aardbevingsgebied dat daarmee gepaard gaat, bij uitstek een industriële activiteit waarbij genoemde positieve verplichtingen uit artikel 2 EVRM van toepassing zijn. Daaraan voegt uw Afdeling toe dat dit artikel een staat niet verplicht om een industriële activiteit waaraan risico's zijn verbonden te beletten. Industriële activiteiten brengen inherent risico's met zich. Wel brengt dit artikel mee dat met het oog op deze risico's moet worden voorzien in een effectief wettelijk en bestuurlijk kader.¹³³

In Nederland voorziet onder meer de Mijnbouwwet in het wettelijk en bestuurlijk kader. De wetgever heeft de potentiële veiligheidsrisico's betrokken in de wet- en regelgeving en daarmee in het toetsingskader van door de bestuursrechter toetsbare besluiten, zoals het instemmingsbesluit. In de uitspraak van 18 november 2015 heeft uw Afdeling overwogen dat, mede gelet op de beoordelingsmarge die Nederland heeft bij de keuze voor de te treffen maatregelen, er geen grond is voor het oordeel dat dit kader op zichzelf beschouwd onvoldoende is. Met het wettelijk en bestuurlijk kader wordt in zoverre dus voldaan aan de verplichtingen op grond van artikel 2 EVRM.

Daarnaast heeft uw Afdeling in deze uitspraak erop gewezen dat het wettelijk en bestuurlijk kader overeenkomstig de op basis van dit artikel bestaande verplichtingen moet worden toegepast. Dit betekent dat moet worden beoordeeld of met het oog op de bescherming van het recht op leven er (verdere) beperking van de gaswinning moet worden voorgeschreven. In dit verband wijst uw Afdeling erop dat wat betreft de invulling van de uit artikel 2 EVRM voortvloeiende verplichtingen ook hier sprake is van een ruime beoordelingsmarge. Verder heeft uw Afdeling in de uitspraak erop gewezen

¹³¹ EHRM 28 oktober 1998, nr. 23452/94 (Osman/Turkije), r.o. 116.

¹³² EHRM 28 februari 2012, nr. 17423/05 (Kolyadenko/Rusland), r.o. 160.

¹³³ EHRM 28 februari 2012, nr. 17423/05 (Kolyadenko/Rusland), r.o. 157, 158 en 160.

dat de toepasselijkheid van onder meer artikel 2 EVRM betekent dat de afweging blijk dient te geven van een redelijk evenwicht tussen enerzijds de door de grondrechten beschermde belangen van burgers en anderzijds de betrokken algemene belangen.

In aanvulling op het voorgaande heeft uw Afdeling in de uitspraak van 15 november 2017 overwogen dat aan de motivering van het besluit hoge eisen worden gesteld. In dit verband is de minister - wanneer over de risico's van de gaswinning 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 - gehouden om de noodzaak van proportionele maatregelen ter beperking van deze risico's in zijn afweging te betrekken.

Geen schending artikel 2 EVRM

Appellanten hebben geen feiten en omstandigheden naar voren gebracht op grond waarvan thans anders moet worden geoordeeld over hetgeen uw Afdeling in de uitspraak van 18 november 2015 heeft overwogen over het wettelijk en bestuurlijk kader. Bij besluiten op grond van de Mijnbouwwet worden de risico's voor de veiligheid en daarmee de risico's van gaswinning voor het menselijk leven betrokken.

Dit geldt ook voor het onderhavige instemmingsbesluit. De minister heeft alle bij de gaswinning betrokken belangen in het besluit meegewogen, voor zover het toetsingskader dat toelaat. In het instemmingsbesluit zijn het veiligheidsbelang, het belang van het voorkomen van schade, het belang van leveringszekerheid, het belang van een planmatig beheer van delfstoffen, de gevolgen voor natuur en milieu, het belang van NAM en de financiële belangen van de Staat betrokken.

Veiligheid heeft bij deze afweging een zeer prominente rol gespeeld. Hierbij is van belang dat over de risico's van gaswinning onzekerheden blijven bestaan die door onderzoek niet volledig kunnen worden weggenomen. In lijn met de uitspraak van uw Afdeling van 15 november 2017, treft de minister dan ook proportionele maatregelen om de risico's te beperken.

Dit gebeurt door de productie te beperken tot het niveau van leveringszekerheid en door de afbouw van de gaswinning volgens het basispad. Door de lagere productie neemt het seismisch risico af. Daarnaast vindt de gaswinning op zodanige wijze plaats dat de seismiciteit zoveel mogelijk wordt beperkt. Daartoe is in de voorschriften onder meer een regionale verdeling opgenomen die volgens SodM de seismische risico's over het gehele Groningenveld zoveel mogelijk minimaliseert.¹³⁴

Naast deze maatregelen om de risico's te beperken worden ook mitigerende maatregelen getroffen om de nadelige gevolgen te beperken. Voorbeelden van deze maatregelen zijn het uitvoeren van preventieve versterkingen aan woningen en

¹³⁴ SodM, 'NAM Productie Optimalisatie Studie: Beoordeling en Advies', 16 oktober 2018.

publieke gebouwen en het beoordelen en zo nodig verbeteren van de aardbevingsbestendigheid van industriële installaties en infrastructurele werken.

Verder worden maatregelen getroffen om de kennisonzekerheden te verkleinen, zoals het onderzoeksprogramma van NAM dat zich richt op het ontstaan en voorkomen van seismiciteit, de manier waarop aardbevingen in de Groningse bodem leiden tot grondversnellingen aan het oppervlak, en de sterkte van gebouwen. Een ander voorbeeld is het onderzoeksprogramma van de NCG dat zich richt op het vergaren van kennis over de bovengrondse gevolgen van de gaswinning.

Gelet op dit scala aan (voorzorgs)maatregelen en in het bijzonder de genoemde proportionele maatregelen om de risico's van de gaswinning te beperken, is sprake van een redelijk evenwicht tussen het door artikel 2 EVRM beschermde veiligheidsbelang en de algemene belangen die met dit instemmingsbesluit worden gediend. Daarbij wijst de minister nogmaals op de ruime beoordelingsmarge die staten op dit punt toekomt. In afwijking van wat appellanten betogen, meent de minister dat het instemmingsbesluit voldoet aan de verplichtingen uit artikel 2 EVRM. Van een schending van dit artikel is dan ook geen sprake.

Appellant F betoogt dat artikel 167c Mbw in strijd is met artikel 2 EVRM. Volgens appellant heeft de minister in de belangenafweging meegenomen dat er op grond van dit artikellid een verplichting bestaat om niet minder gas uit het Groningenveld te winnen dan noodzakelijk is voor de leveringszekerheid. Appellant stelt dat dit mensenrecht door dit artikel ten onrechte moet wijken voor het belang van leveringszekerheid.

Reactie

Zoals hiervoor in paragraaf 14.2 uiteen is gezet, voorziet onder meer de Mijnbouwwet in het wettelijk en bestuurlijk kader voor mijnbouwactiviteiten. De wetgever heeft de potentiële veiligheidsrisico's betrokken in de wet- en regelgeving en daarmee in het toetsingskader van door de bestuursrechter toetsbare besluiten, zoals het instemmingsbesluit. In de uitspraak van 18 november 2015 heeft uw Afdeling overwogen dat, mede gelet op de beoordelingsmarge die Nederland heeft bij de keuze voor de te treffen maatregelen, er geen grond is voor het oordeel dat dit kader op zichzelf beschouwd onvoldoende is. Ook heeft uw Afdeling in deze uitspraak overwogen dat de minister het belang van leveringszekerheid in de belangenafweging mag betrekken.

De minister stelt zich op het standpunt dat de introductie van artikel 167c Mbw niet maakt dat thans anders moet worden geoordeeld over hetgeen uw Afdeling heeft overwogen over het wettelijk en bestuurlijk kader. Dit artikel maakt een brede belangenafweging mogelijk, door te bepalen dat bij het nemen van het instemmingsbesluit ook het veiligheidsbelang en het maatschappelijk belang dat

verbonden is aan het niet kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas moet worden betrokken. Hierbij wijst de minister erop dat het niet kunnen voorzien in de benodigde levering van gas grote maatschappelijke en veiligheidsrisico's kent, voor mensen in het hele land, dus ook in Groningen.

Daarnaast merkt de minister op dat beschermde afnemers aanspraken op gaslevering kunnen ontlenen aan het Unierecht.¹³⁵ Dit is ook bevestigd door de Afdeling advisering van de Raad van State in het advies over het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de introductie van artikel 167c Mbw.¹³⁶ De minister kan niet voorbijgaan aan deze aanspraken en dient het belang van leveringszekerheid mee te wegen in de besluitvorming. Artikel 167c Mbw voorziet hierin en maakt dat de concrete afweging in het instemmingsbesluit blijk kan geven van een redelijk evenwicht tussen enerzijds de door de grondrechten beschermde belangen van burgers en anderzijds de betrokken algemene belangen.

In afwijking van wat appellanten betogen, meent de minister dat het wettelijk en bestuurlijk kader en artikel 167c Mbw (dat daarvan deel uitmaakt) voldoen aan de verplichtingen op grond van artikel 2 EVRM. Van een schending van dit artikel is dan ook geen sprake.

14.3 *Artikel 6 EVRM (recht op eerlijke procedure)*

Appellante Q voert aan als gewone burger niet op te kunnen tegen het geld en de kennis waarover de minister in deze procedure kan beschikken. Volgens appellant is sprake van systeemgebonden rechtsongelijkheid. Dit wringt met het recht op een eerlijke procedure, aldus appellante.

Reactie

Artikel 6 EVRM bepaalt dat een ieder recht heeft op een eerlijk proces. Uit dit artikel volgt dat een ieder bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen recht heeft op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak.

Uit dit artikel vloeit geen verplichting voort om de nationale rechterlijke procedure zodanig in te richten dat partijen over evenveel financiële middelen beschikken. Als appellante van mening is dat zij, vanwege de complexiteit van de zaak, daarover niet met voldoende kennis van zaken kan procederen bij de rechter, kan door haar zo nodig deskundige bijstand worden betrokken. De omstandigheid dat appellante meent in deze procedure niet over evenveel financiële middelen en kennis te kunnen beschikken als de minister, is als zodanig onvoldoende om aan te nemen dat het recht op een eerlijk proces is geschonden. Van een schending van dit artikel is dan ook geen sprake.

¹³⁵ Verordening (EU) 2017/1938 van het Europees parlement en de Raad van 25 oktober 2017 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid, PB 2017, L 280, blz. 1.

¹³⁶ *Kamerstukken II* 2017/2018, 34 957, nr. 4.

14.4 Artikel 8 EVRM (recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven)

Appellanten F, H, K, N, I, S, T, U, V, Y en Z betogen dat het instemmingsbesluit in strijd is met artikel 8 EVRM. Het instemmingsbesluit voldoet niet aan de eisen die de Afdeling in de uitspraken van 18 november 2015 en 15 november 2017 in dit kader stelt. Volgens hen heeft de minister dit mensenrecht onvoldoende meegewogen in de belangenafweging en is het besluit dus niet deugdelijk gemotiveerd.

Reactie

Toetsingskader

Artikel 8 EVRM beschermt het recht op privé- en gezinsleven, woning en correspondentie, gezamenlijk ook wel aangeduid als de persoonlijke levenssfeer. Dit artikel bevat niet alleen een verbod om inbreuk te maken op de persoonlijke levenssfeer maar ook een verplichting om inbreuken op de persoonlijke levenssfeer te voorkomen. Bij de invulling van deze verplichting hebben de nationale autoriteiten een beoordelingsmarge. Daarbij is de toets of er een redelijke balans is getroffen tussen de belangen van het individu en die van de gemeenschap. Tot de belangen van de gemeenschap behoren ook de economische belangen.¹³⁷

Uit de rechtspraak volgt dat een schending van artikel 8 EVRM kan worden aangenomen indien de autoriteiten wisten of behoorden te weten van een duidelijk risico voor het leven of de fysieke integriteit van individuele personen en desondanks nalieten maatregelen te treffen binnen het kader van hun bevoegdheden die redelijkerwijs verwacht mochten worden. Deze verplichting mag echter geen onmogelijke of disproportionele last voor de overheid opleveren. Dit betekent dat niet ieder beweerd levensgevaar leidt tot een plicht om maatregelen te treffen.¹³⁸

Verder kunnen ook (ernstige) aantastingen van het leefmilieu, zoals bodem- en luchtverontreiniging, geluid- en stankoverlast en andere milieurisico's onder het bereik van artikel 8 EVRM vallen. Omdat het EVRM niet voorziet in een recht op milieubescherming als zodanig, stelt het EHRM in dit verband twee aanvullende vereisten. Ten eerste moet de milieuaantasting ook een rechtstreekse aantasting van de persoonlijke levenssfeer van de klager opleveren. Ten tweede moet de milieuaantasting voldoende ernstig zijn. Deze laatste eis brengt met zich dat milieuhinder die verwaarloosbaar is in vergelijking met normale milieurisico's van de moderne samenleving, geen schending van artikel 8 EVRM oplevert.¹³⁹ Bij de beoordeling van de ernst van een milieuaantasting hecht het EHRM in het bijzonder betekenis aan de vraag of de geldende (milieu)normen zijn nageleefd.¹⁴⁰

¹³⁷ EHRM 8 juli 2003, nr. 36022/97 (Hatton c.s./Verenigd Koninkrijk), r.o. 122 e.v.

¹³⁸ EHRM 26 juli 2011, nr. 9718/03 (Stoicescu/Roemenië), r.o. 51.

¹³⁹ EHRM 4 september 2014, nr. 42488/02 (Dzemyuk/Oekraïne), r.o. 77-78.

¹⁴⁰ EHRM 9 december 1994, nr. 16798/90 (López Ostra/Spanje).

Bij de concrete invulling van de positieve verplichting – dus de keuze van de te treffen maatregelen – hebben de nationale autoriteiten een ruime beoordelingsmarge. Slechts in geval van een evidente beoordelingsfout grijpt het EHRM in.¹⁴¹ Deze ruime beoordelingsmarge komt ook tot uitdrukking in de eisen die het EHRM stelt aan het besluitvormingsproces bij de beoordeling van milieurisico's. De nationale autoriteiten dienen weliswaar voldoende onderzoek te doen maar dit betekent niet dat besluiten over milieurisico's slechts mogen worden genomen op basis van uitputtend onderzoek en volkomen wetenschappelijke zekerheid.¹⁴²

Al met al hanteert het EHRM in milieuzaken een betrekkelijk strenge toets voor het aannemen van een schending. Over het algemeen kan een schending van artikel 8 EVRM pas worden aangenomen in geval van het doelbewust negeren of creëren van illegale milieuaantasting, waardoor ernstige overlast dan wel ernstige gezondheidsschade bij omwonenden ontstaat. Eenzelfde strenge toets geldt met betrekking tot het door artikel 8 EVMR beschermde woonrecht. Dit artikel beschermt niet de eigendom van de woning als zodanig en voorziet ook niet in een huisvestingsrecht. Alleen indien door een aantasting van de woning dan wel de woonomgeving tevens de persoonlijke levenssfeer (direct en voldoende ernstig) wordt aangetast, kan dat leiden tot een schending van artikel 8 EVRM.¹⁴³

Uitspraken Afdeling winningsplan 2013 en 2016

In de uitspraak van 18 november 2015 heeft uw Afdeling overwogen dat ten aanzien van de aantasting van het woongenot door milieuvervuiling of gevaarlijke activiteiten bepalend is of sprake is van een duidelijk risico. In dit verband overwoog uw Afdeling dat kan worden gesteld dat de potentiële risico's van de gaswinning zodanig zijn dat zij in voldoende nauw verband staan met het leven en de woningen van de bewoners van het aardbevingsgebied om te concluderen dat artikel 8 EVRM van toepassing is. Gelet op het toen ingeschatte relatief hoge plaatsgebonden risico voor een aantal personen in het aardbevingsgebied dat met de gaswinning gepaard gaat, was uw Afdeling van oordeel dat artikel 8 EVRM van toepassing is. Onder verwijzing naar de rechtspraak van het EHRM, overwoog uw Afdeling voorts dat de reikwijdte van de uit de artikelen 2 en 8 EVRM voortvloeiende verplichtingen van de Staat bij gevaarlijke activiteiten elkaar grotendeels overlappen. Hetgeen in de uitspraak van 18 november 2015 met betrekking tot artikel 2 EVRM is overgenomen, geldt dus ook voor artikel 8 EVRM.

Dit betekent dat in een effectief wettelijk en bestuurlijk kader moet worden voorzien. Zoals hiervoor in paragraaf 14.2 uiteen is gezet, heeft uw Afdeling overwogen dat er geen grond bestaat voor het oordeel dat de Mijnbouwwet niet voorziet in een voldoende effectief wettelijk en bestuurlijk kader. Dit geldt dus ook ten aanzien van artikel 8 EVMR.

¹⁴¹ EHRM 14 februari 2012, nr. 31965/07 (Hardy en Maile/Verenigd Koninkrijk, r.o. 218 en 231).

¹⁴² EHRM 14 februari 2012, nr. 31965/07 (Hardy en Maile/Verenigd Koninkrijk, r.o. 231).

¹⁴³ EHRM 21 juni 2011, nr. 38182/03 (Gromkovskaya/Oekraïne).

Daarnaast moet dit kader overeenkomstig de op grond van artikel 8 EVRM geldende verplichtingen worden toegepast. Er moet dus worden beoordeeld of met het oog op de bescherming van het recht op privacy (aantasting van het leefklimaat) een beperking van de gaswinning moet worden voorgeschreven. Daarbij wijst uw Afdeling erop dat sprake is van een ruime beoordelingsmarge wat betreft de invulling van de uit artikel 8 EVRM voortvloeiende verplichtingen. Verder heeft uw Afdeling in de uitspraak erop gewezen dat de toepasselijkheid van onder meer artikel 8 EVRM betekent dat de afweging blij dient te geven van een redelijk evenwicht tussen enerzijds de door de grondrechten beschermde belangen van burgers en anderzijds de betrokken algemene belangen.

In aanvulling op het voorgaande heeft uw Afdeling in de uitspraak van 15 november 2017 overwogen dat aan de motivering van het besluit hoge eisen worden gesteld. In dit verband is de minister - wanneer over de risico's van de gaswinning 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 - gehouden om de noodzaak van proportionele maatregelen ter beperking van deze risico's in zijn afweging te betrekken.

Geen schending artikel 8 EVRM

Appellanten hebben geen feiten en omstandigheden naar voren gebracht op grond waarvan thans anders moet worden geoordeeld over hetgeen uw Afdeling in de uitspraak van 18 november 2015 heeft overwogen over het wettelijk en bestuurlijk kader. Bij besluiten op grond van de Mijnbouwwet worden de risico's voor de veiligheid en daarmee de mogelijke aantasting van de persoonlijke levenssfeer betrokken.

Dit geldt ook voor het onderhavige instemmingsbesluit. De minister heeft alle bij de gaswinning betrokken belangen in het besluit meegewogen, voor zover het toetsingskader dat toelaat. In het instemmingsbesluit zijn het veiligheidsbelang, het belang van het voorkomen van schade, het belang van leveringszekerheid, het belang van een planmatig beheer van delfstoffen, de gevolgen voor natuur en milieu, het belang van NAM en de financiële belangen van de Staat betrokken.

Veiligheid en de aantasting van de persoonlijke levenssfeer hebben bij de afweging een zeer prominente rol gespeeld. Hierbij is van belang dat over de risico's van gaswinning onzekerheden blijven bestaan die door onderzoek niet volledig kunnen worden weggenomen. In lijn met de uitspraak van uw Afdeling van 15 november 2017, treft de minister dan ook proportionele maatregelen om de risico's te beperken. Deze maatregelen zijn besproken in paragraaf 14.2.

In dit verband wijst de minister er verder op dat er, anders dan ten tijde van de uitspraak van uw Afdeling van 18 november 2015, volgens de HRA in de huidige

situatie naar verwachting geen gebouwen meer voorkomen met een risico groter dan 10^{-4} per jaar. De minister verwijst hiervoor naar paragraaf 6.8 van dit verweerschrift.

Gelet op de getroffen maatregelen, is sprake van een redelijk evenwicht tussen de op grond van artikel 8 EVRM geldende beschermde rechten van de persoonlijke levenssfeer en de met het instemmingsbesluit gediende algemene belangen. Daarbij wijst de minister nogmaals op de ruime beoordelingsmarge die staten op dit punt toekomt. In afwijking van wat appellanten betogen, meent de minister dat het instemmingsbesluit voldoet aan de verplichtingen uit artikel 8 EVRM. Van een schending van dit artikel is dan ook geen sprake.

Appellant F betoogt dat artikel 167c Mbw in strijd is met artikel 8 EVRM. Volgens appellant heeft de minister in de belangenafweging meegenomen dat er op grond van dit artikellid een verplichting bestaat om niet minder gas uit het Groningenveld te winnen dan noodzakelijk is voor de leveringszekerheid. Appellant stelt dat dit mensenrecht door dit artikel ten onrechte moet wijken voor het belang van leveringszekerheid.

Reactie

Zoals hiervoor in paragraaf 14.4 uiteen is gezet, voorziet onder meer de Mijnbouwwet in het wettelijk en bestuurlijk kader voor mijnbouwactiviteiten. De wetgever heeft de potentiële veiligheidsrisico's betrokken in de wet- en regelgeving en daarmee in het toetsingskader van door de bestuursrechter toetsbare besluiten, zoals het instemmingsbesluit. In de uitspraak van 18 november 2015 heeft uw Afdeling overwogen dat, mede gelet op de beoordelingsmarge die Nederland heeft bij de keuze voor de te treffen maatregelen, er geen grond is voor het oordeel dat dit kader op zichzelf beschouwd onvoldoende is.

De minister stelt zich op het standpunt dat de introductie van artikel 167c Mbw niet maakt dat thans anders moet worden geoordeeld over hetgeen uw Afdeling heeft overwogen over het wettelijk en bestuurlijk kader. Dit artikel maakt een brede belangenafweging mogelijk, door te bepalen dat bij het nemen van het instemmingsbesluit ook het veiligheidsbelang en het maatschappelijk belang dat dat verbonden is aan het niet kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas moet worden betrokken. Hierbij wijst de minister erop dat het niet kunnen voorzien in de benodigde levering van gas grote maatschappelijke en veiligheidsrisico's kent, voor mensen in het hele land, dus ook in Groningen.

Daarnaast merkt de minister op dat beschermde afnemers aanspraken op gaslevering kunnen ontlenen aan het Unierecht.¹⁴⁴ Dit is ook bevestigd door de Afdeling advisering van de Raad van State in het advies over het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de

¹⁴⁴ Verordening (EU) 2017/1938 van het Europees parlement en de Raad van 25 oktober 2017 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid, PB 2017, L 280, blz. 1.

introductie van artikel 167c Mbw.¹⁴⁵ De minister kan niet voorbijgaan aan deze aanspraken en dient het belang van leveringszekerheid mee te wegen in de besluitvorming. Artikel 167c Mbw voorziet hierin en maakt dat de concrete afweging in het instemmingsbesluit blijk kan geven van een redelijk evenwicht tussen enerzijds de door de grondrechten beschermde belangen van burgers en anderzijds de betrokken algemene belangen.

In afwijking van wat appellanten betogen, meent de minister dat het wettelijk kader en dit artikel dat daarvan deel uitmaakt, voldoet aan de verplichtingen op grond van artikel 8 EVRM. Van een schending van dit artikel is dan ook geen sprake.

14.5 *Artikel 13 EVRM (recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel)*

Appellant H betoogt dat sprake is van strijd met artikel 13 EVRM. Appellant stelt dat de schade-afhandeling buiten de reikwijdte van het instemmingsbesluit valt en voor schadevergoeding een procedure moet aanspannen bij de burgerlijke rechter. Volgens appellant staat een burger in die procedure machteloos tegenover NAM.

Reactie

Artikel 13 EVRM bepaalt dat een ieder wiens rechten en vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld, zijn geschonden, recht heeft op een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie. Dit artikel heeft een aanvullend karakter en verplicht de Verdragsstaat ertoe om binnen zijn nationale rechtsorde een effectief rechtsmiddel beschikbaar te stellen voor verdedigbare klachten over schending van de rechten die in het EVRM zijn gegarandeerd.

Naar de mening van de minister is schending van dit artikel reeds niet aan de orde nu appellant zijn klachten met betrekking tot artikel 8 EVRM en artikel 1 EP EVRM in deze procedure aan uw Afdeling kan voorleggen. In het geval het gaat om een oud schadegeval, kan appellant deze klachten ook naar voren brengen bij de burgerlijke rechter. In beide procedures beschikt appellant over een effectief rechtsmiddel.

Overigens merkt de minister op dat appellant een nieuwe schadegeval kan melden bij de TCMG. Er volgt dan een bestuursrechtelijke procedure, waarbij appellant niet tegenover NAM staat.

14.6 *Artikel 1 EP EVRM (recht op eigendom)*

Appellanten D, F, H, I, K, S en U betogen dat het instemmingsbesluit in strijd is met artikel 1 EP EVRM. Het instemmingsbesluit voldoet niet aan de eisen die de Afdeling in de uitspraken van 18 november 2015 en 15 november 2017 in dit kader stelt. Volgens

¹⁴⁵ *Kamerstukken II 2017/2018, 34 957, nr. 4.*

hen heeft de minister dit mensenrecht onvoldoende meegewogen in de belangenafweging en is het besluit dus niet deugdelijk gemotiveerd.

Reactie

Artikel 1 EP EVRM bepaalt dat iedere natuurlijke persoon en rechtspersoon recht heeft op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht. Deze bepaling tast echter op geen enkele wijze het recht aan dat een Staat heeft om die wetten toe te passen die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren.

Voor de toepassing van artikel 1 EP EVRM is – kort gezegd – noodzakelijk dat sprake is van eigendom in de zin van deze bepaling en dat sprake is van inmenging, dat wil zeggen ontneming of regulering van het eigendomsrecht.

Ontneming is de meest vergaande vorm van inmenging. In dat geval komt het recht om te beschikken over het eigendom te vervallen. Bij regulering van het gebruik van eigendom worden de gebruiksmogelijkheden van het eigendom beperkt, zonder dat het beschikkingsrecht daarover verloren gaat. Voor zover overheidsmaatregelen moeten worden aangemerkt als inmenging in enig eigendomsrecht, geldt dat deze inmenging gerechtvaardigd is en geen schending oplevert van artikel 1 EP EVRM, indien deze inmenging bij wet is voorzien, de inmenging dient ter bevordering van het algemeen belang en een redelijk evenwicht bestaat tussen de eisen van het algemeen belang en de bescherming van de fundamentele rechten van het individu. Daarnaast geldt dat bij ontneming van eigendom steeds sprake moet zijn van adequate compensatie.

Tegenover ontneming staat regulering van het eigendom. Indien een algemeen belang is gediend met deze regulering hoeft geen schade te worden vergoed, tenzij sprake is van een "individual and excessive burden". Is daarvan sprake, dan zal de excessieve schade moeten worden vergoed. Dit behoeft geen volledige schadevergoeding te zijn.¹⁴⁶

Bij de beoordeling of voldaan is aan de voorwaarden voor een rechtmatige inmenging in de zin van artikel 1 EP EVRM, is van belang dat de nationale autoriteiten een ruime beoordelingsmarge hebben. De overheid komt de vrijheid toe om in het algemeen belang bepaald beleid te voeren waarbij inmenging in eigendomsrechten kan plaatsvinden. Deze beoordelingsmarge is er niet alleen bij de vraag of sprake is van een algemeen belang dat om ingrijpen vraagt, maar ook ten aanzien van de keuze voor een bepaalde maatregel waarmee dat belang wordt gediend alsmede ten aanzien

¹⁴⁶ EHRM 9 december 1994, nrs. 13092/87 en 13984/88 (Holy Monasteries/Griekenland).

van de "fair balance"-toets, waarbij de proportionaliteit van de maatregel in relatie tot het doel centraal staat.¹⁴⁷

Uitspraken Afdeling winningsplan 2013 en 2016

In de uitspraak van 18 november 2015 heeft uw Afdeling overwogen dat uit artikel 1 EP EVRM een positieve verplichting voor de Staat volgt om maatregelen te nemen om eigendom te beschermen. Dit betekent dat aan de orde is of Nederland voldoende maatregelen heeft getroffen ter zake van de gevolgen van de gaswinning voor de eigendommen van anderen. Onder verwijzing naar de rechtspraak van het EHRM, overwoog uw Afdeling dat deze positieve verplichting in het bijzonder impliceert dat Staten verplicht zijn om te voorzien in rechterlijke procedures die het mogelijk maken om geschillen over eigendom effectief en billijk te beslechten en (ook) dat bij de keuze voor maatregelen er een redelijk evenwicht moet zijn tussen enerzijds de eisen van het algemeen belang van de maatschappij en anderzijds de vereiste bescherming van de grondrechten van het individu. Bij deze keuze heeft de Staat een beoordelingsmarge, aldus uw Afdeling.

Tegen deze achtergrond overwoog uw Afdeling dat NAM op grond van artikel 6:177, eerste lid, BW aansprakelijk is voor mijnbouwschade en dat geschillen hieromtrent aan de burgerlijke rechter kunnen worden voorgelegd. Daarnaast kunnen derden naar de burgerlijke rechter stappen wanneer zij menen dat NAM met de gaswinning een onrechtmatige daad pleegt als bedoeld in artikel 6:162 BW. Verder wees uw Afdeling op artikel 114 Mijnbouwwet, dat bepaalt dat de Tcbb desgevraagd inlichtingen kan geven over bodembeweging en mijnbouwactiviteiten en desgevraagd advies kan geven over het verband tussen opgetreden zaakschade en mijnbouwactiviteiten en over de hoogte van het schadebedrag.

Ook verwees uw Afdeling naar artikel 134 Mijnbouwwet, dat regelt dat er een Waarborgfonds mijnbouwschade is waaruit zaakschade kan worden betaald indien de schade niet kan worden verhaald op de aansprakelijke mijnbouwondernemer. Gezien deze opties was uw Afdeling van oordeel dat is voorzien in de mogelijkheid om via rechterlijke procedures de aantasting van eigendom door gaswinning te beslechten.

Daarnaast overwoog uw Afdeling dat het bestaan van een wettelijk kader de minister niet ontslaat van de verplichting om bij het instemmingsbesluit te beoordelen of met het oog op een redelijk evenwicht tussen enerzijds het recht op eigendom en anderzijds het algemeen belang een beperking van de gaswinning moet worden voorgeschreven. Dit laat onverlet dat de minister bij deze besluitvorming over complexe sociale en technische kwesties een ruime beoordelingsmarge heeft, voor zover het de invulling van de uit artikel 1 EP EVRM voortvloeiende verplichtingen betreft.

¹⁴⁷ EHRM 29 april 1999 (Chassagnou e.a./Frankrijk), nrs. 25088/94, 28331/95 en 28443/95, r.o. 75.

In aanvulling op het voorgaande heeft uw Afdeling in de uitspraak van 15 november 2017 overwogen dat aan de motivering van het besluit hoge eisen worden gesteld. In dit verband is de minister - wanneer over de risico's van de gaswinning 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 - gehouden om de noodzaak van proportionele maatregelen ter beperking van deze risico's in zijn afweging te betrekken.

Geen strijd met artikel 1 EP EVRM

Appellant hebben geen feiten en omstandigheden naar voren gebracht op grond waarvan thans anders moet worden geoordeeld over hetgeen uw Afdeling in de uitspraak van 18 november 2015 heeft overwogen over het bestaande wettelijke kader en de mogelijkheid om vermeende aantasting van eigendom ten gevolge van de gaswinning aan de rechter voor te leggen. Daarnaast is van belang dat voor de inmenging in de eigendomsrechten van betrokkenen een wettelijke basis bestaat. De zaakschade en waardevermindering aan (on)roerende goederen worden veroorzaakt door bodembeweging ten gevolge van de gaswinning. Voor deze activiteit bestaat een wettelijke basis in de Mijnbouwwet, zodat de inmenging in de eigendomsrechten bij wet is voorzien.

De minister heeft alle bij de gaswinning betrokken belangen in het besluit meegewogen, voor zover het toetsingskader dat toelaat. In het instemmingsbesluit zijn het veiligheidsbelang, het belang van het voorkomen van schade, het belang van leveringszekerheid, het belang van een planmatig beheer van delfstoffen, de gevolgen voor natuur en milieu, het belang van NAM en de financiële belangen van de Staat betrokken.

Het zoveel mogelijk voorkomen van schade en daarmee het zoveel mogelijk voorkomen van de aantasting van eigendommen, heeft bij de afweging een zeer prominente rol gespeeld. Hierbij is van belang dat over de risico's van gaswinning onzekerheden blijven bestaan die door onderzoek niet volledig kunnen worden weggenomen. In lijn met de uitspraak van uw Afdeling van 15 november 2017, treft de minister dan ook proportionele maatregelen om de risico's te beperken. De minister heeft deze maatregelen besproken in paragraaf 14.2.

Met deze maatregelen wordt getracht schade zoveel als redelijkerwijs mogelijk te voorkomen. Schade ten gevolge van de gaswinning kan echter niet worden uitgesloten. Indien en voor zover schade niet kan worden voorkomen of beperkt, is van belang dat NAM op grond van artikel 6:177, eerste lid, BW aansprakelijk is voor de mijnbouwschade en dat artikel 114 en 135 Mbw en het Besluit mijnbouwschade voorzien in regelingen om schade voortvarend te compenseren. Instemming met het winningsplan kan niet slechts worden gegeven als het risico op schade nihil is of als op voorhand alle maatregelen zijn genomen om schade te voorkomen.

Door de productie zo snel mogelijk af te bouwen en te beperken tot het niveau van leveringszekerheid en de overige voorschriften van het instemmingsbesluit, in combinatie met de versterkingsoperatie en de schaderegelingen, is voorzien in een redelijk evenwicht tussen de bescherming van het eigendom op grond van artikel 1 EP EVRM en het algemeen belang dat wordt gediend met het instemmingsbesluit. Daarbij wijst de minister nogmaals op de ruime beoordelingsmarge die Staten op dit punt toekomt. In afwijking van wat appellanten betogen, meent de minister dat het instemmingsbesluit met de daarin opgenomen maatregelen om risico's van de gaswinning verder te beperken voldoet aan de verplichtingen uit artikel 1 EP EVRM. Van een schending van dit artikel is dan ook geen sprake.

Appellant F betoogt dat artikel 167c Mbw in strijd is met artikel 1 EP EVRM. Volgens appellant heeft de minister in de belangenafweging meegenomen dat er op grond van dit artikellid een verplichting bestaat om niet minder gas uit het Groningenveld te winnen dan noodzakelijk is voor de leveringszekerheid. Appellant stelt dat dit mensenrecht door dit artikel ten onrechte moet wijken voor het belang van leveringszekerheid.

Reactie

Uit de rechtspraak van uw Afdeling en het EHRM volgt dat er op grond van artikel 1 EP EVRM op de Staat een positieve verplichting rust om maatregelen te nemen om eigendom te beschermen. Deze verplichting impliceert in het bijzonder dat Staten moeten voorzien in rechterlijke procedures die het mogelijk maken om geschillen over eigendom effectief en billijk te beslechten en (ook) dat bij de keuze voor maatregelen er een redelijk evenwicht moet zijn tussen enerzijds de eisen van het algemeen belang van de maatschappij en anderzijds de vereiste bescherming van de grondrechten van het individu. Bij deze keuze heeft de Staat een beoordelingsmarge.

Zoals hiervoor in paragraaf 14.6 uiteen is gezet, stelt de minister zich op het standpunt dat is voorzien in regelingen en rechterlijke procedures die het mogelijk maken om geschillen over eigendom effectief en billijk te beslechten. Door de productie te beperken tot het niveau van leveringszekerheid en de overige voorschriften bij het instemmingsbesluit in combinatie met het pakket aan maatregelen ten behoeve van de versterking en de schaderegelingen is tevens voorzien in een redelijk evenwicht tussen de bescherming van het eigendom op grond van artikel 1 EP EVRM en het algemeen belang dat wordt gediend met het instemmingsbesluit.

Artikel 167c Mbw staat niet in de weg aan het voldoen aan de verplichtingen op grond van artikel 1 EP EVRM. Van een schending van dit artikel is dan ook geen sprake.

14.7 *Artikel 3 IVRK (plicht betrekken belang kind)*

Appellanten I, K, N, T, V, Y en Z betogen dat het instemmingsbesluit in strijd is met artikel 3 IVRK. Volgens hen heeft de minister dit kinderrecht onvoldoende meegewogen in de belangenafweging en is het besluit dus niet deugdelijk gemotiveerd.

Reactie

Artikel 3 IVRK bepaalt dat bij alle maatregelen van bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen die kinderen betreffen, de belangen van het kind de eerste overweging vormen. Daarnaast verbinden de Staten zich ertoe het kind te verzekeren van de bescherming en de zorg die nodig zijn voor zijn of haar welzijn en nemen hiertoe alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen.

Uit de jurisprudentie van uw Afdeling volgt dat artikel 3 IVRK rechtstreekse werking heeft in zoverre het ertoe strekt dat bij alle maatregelen betreffende kinderen de belangen van het desbetreffende kind dienen te worden betrokken. Wat betreft het gewicht dat aan het belang van een kind in een concreet geval moet worden toegekend, bevat het artikel geen norm die zonder nadere uitwerking in nationale wet- en regelgeving door de rechter direct toepasbaar is. Wel dient de bestuursrechter in dit verband te toetsen of het bestuursorgaan zich voldoende rekenschap heeft gegeven van de belangen van het kind en aldus bij de uitoefening van zijn bevoegdheden binnen de grenzen van het recht is gebleven. Deze toets heeft een terughoudend karakter.¹⁴⁸

Tegen deze achtergrond merkt de minister op dat alle bij de gaswinning betrokken belangen in het besluit zijn meegewogen, voor zover het toetsingskader dat toelaat. In het instemmingsbesluit zijn onder meer het veiligheidsbelang, het belang van het voorkomen van schade en het belang van leveringszekerheid betrokken. Hieruit volgt dat de belangen van alle inwoners van het aardbevingsgebied zijn meegewogen, daaronder begrepen de belangen van de in het gebied woonachtige kinderen.

In afwijking van wat appellanten betogen, meent de minister dus dat in het instemmingsbesluit voldoende rekenschap is gegeven van de belangen van de kinderen in het aardbevingsgebied. Van een schending van artikel 3 IVRK is dan ook geen sprake.

Appellant F betoogt dat artikel 167c Mbw in strijd is met artikel 3 IVRK. Volgens appellant heeft de minister in de belangenafweging meegenomen dat er op grond van dit artikellid een verplichting bestaat om niet minder gas uit het Groningenveld te winnen dan noodzakelijk is voor de leveringszekerheid. Appellant stelt dat de belangen

¹⁴⁸ AbRvS 23 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:180, r.o. 12.1.

van de kinderen die woonachtig zijn in het gebied door dit artikel ten onrechte moeten wijken voor het belang van leveringszekerheid.

Reactie

De minister verwijst in de eerste plaats naar paragraaf 14.7. In aanvulling daarop stelt de minister dat artikel 167c Mbw inhoudt dat de minister bij het nemen van het instemmingsbesluit ook het veiligheidsbelang en het maatschappelijk belang dat verbonden is aan het kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas moet betrekken. Anders dan appellant stelt, betekent dit niet dat de belangen van de kinderen in het aardbevingsgebied moeten wijken voor het belang van leveringszekerheid. Appellant heeft dit ook niet aannemelijk gemaakt.

De minister meent dat in het instemmingsbesluit voldoende rekenschap is gegeven van de belangen van de kinderen in het aardbevingsgebied. Van een schending van artikel 3 IVRK is dan ook geen sprake.

14.8 Artikel 6 IVRK (recht op leven en ontwikkeling kind)

Appellant I betoogt dat het instemmingsbesluit in strijd is met artikel 6 IVRK. Volgens appellant heeft de minister dit kinderrecht onvoldoende meegewogen in de belangenafweging en is het besluit dus niet deugdelijk gemotiveerd.

Reactie:

Artikel 6, eerste lid, IVRK bepaalt dat de Staten die partij zijn bij dit verdrag erkennen dat ieder kind het inherente recht op leven heeft. Ingevolge het tweede lid waarborgen deze Staten in de ruimst mogelijke mate de mogelijkheden tot overleven en de ontwikkeling van het kind.

Uit de jurisprudentie van uw Afdeling volgt dat artikel 6 IVRK, gelet op de formulering, geen norm bevat die zonder nadere uitwerking in nationale wet- en regelgeving door de rechter direct toepasbaar is.¹⁴⁹ Het beroep op dit artikel kan dan ook niet slagen.

Appellant F betoogt dat artikel 167c Mbw in strijd is met artikel 6, tweede lid, IVRK. Volgens appellant heeft de minister in de belangenafweging meegenomen dat er op grond van dit artikellid een verplichting bestaat om niet minder gas uit het Groningenveld te winnen dan noodzakelijk is voor de leveringszekerheid. Appellant stelt dat de belangen van de kinderen die woonachtig zijn in het gebied door dit artikel ten onrechte moeten wijken voor het belang van leveringszekerheid.

¹⁴⁹ AbRvS 27 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ8682 en AbRvS 2 mei 2011, ECLI:NL:RVS:2011:5071

Reactie:

Uit de jurisprudentie van uw Afdeling volgt dat artikel 6 IVRK, gelet op de formulering, geen norm bevat die zonder nadere uitwerking in nationale wet- en regelgeving door de rechter direct toepasbaar is.¹⁵⁰ Het beroep op dit artikel kan dan ook niet slagen.

14.9 *Artikel 12 IVRK (recht op participatie en om te worden gehoord)*

Appellanten F, I, K, N, T, V, Y en Z betogen dat het instemmingsbesluit in strijd is met artikel 12 IVRK. Volgens appellanten heeft de minister ten onrechte nagelaten de kinderen in het gebied te laten participeren in de besluitvorming.

Reactie:

Artikel 12 IVRK bepaalt dat kinderen die in staat zijn hun mening te geven, het recht hebben die mening te uiten in alle gelegenheden die het kind betreft. Hiertoe moet het kind in de gelegenheid worden gesteld te worden gehoord in iedere gerechtelijke en bestuurlijke procedure die het kind betreft, hetzij rechtstreeks, hetzij door tussenkomst van een vertegenwoordiger of een daartoe geschikte instelling, op een wijze die verenigbaar is met de procedureregels van het nationale recht.

Uit de jurisprudentie van uw Afdeling volgt dat aangezien deze verdragsbepaling erin voorziet dat in plaats van het kind diens ouders worden gehoord, het alleen in geval van tegengestelde belangen tussen het kind en zijn ouders vereist is dat het kind zelf wordt gehoord.¹⁵¹ Die situatie is hier niet aan de orde. Gesteld noch gebleken is dat kinderen een tegengesteld belang ten opzichte van dat van hun ouders hebben ten aanzien van het instemmingsbesluit. Er bestond dus geen verplichting om de kinderen in het aardbevingsgebied te horen. Van een schending van artikel 12 IVRK is dan ook geen sprake.

15 Milieueffectrapportage

Appellanten D en H voeren aan dat ten behoeve van het instemmingsbesluit ten onrechte geen milieueffectrapportage (mer) is uitgevoerd. Appellanten wijzen erop dat de vergunning uit 1963 slechts gebruik van een 'natuurlijke 'free flow'-techniek toestaat en dat er per productielocatie maximaal 500.000 Nm³ per dag mag worden gewonnen. Appellanten stellen dat er een mer-plicht bestaat omdat NAM ook gebruikmaakt van een 'dwingende' techniek (compressie) en op een aantal productielocaties meer gas per dag wint dan de vergunning uit 1963 toestaat.

¹⁵⁰ AbRvS 27 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ8682 en AbRvS 2 mei 2011, ECLI:NL:RVS:2011:5071

¹⁵¹ AbRvS 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2525, r.o. 3.2 en AbRvS 15 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX4695. r.o. 2.4.1.

Reactie:

Toetsingskader

Artikel 2 van de mer-richtlijn bepaalt dat lidstaten de nodige maatregelen treffen om te verzekeren dat een vergunning vereist is voor de in artikel 4 omschreven projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben en dat een beoordeling van hun effecten plaatsvindt alvorens een vergunning wordt verleend.

In artikel 4, eerste lid, samen met bijlage I, categorie 14, is commerciële winning van aardgas wanneer de gewonnen hoeveelheid meer dan 500.000 m³ aardgas per dag bedraagt, aangewezen als een project waarvoor een milieueffectrapport moet worden opgesteld (hierna: **mer-plicht**).

Ter implementatie van deze verplichting is in de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (hierna: **Besluit mer**), onderdeel C, categorie 17.2, vastgelegd dat een mer-plicht geldt voor het nemen van een besluit als bedoeld in artikel 40, tweede lid, van de Mijnbouwwet dan wel andere besluiten waarop afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht en een of meer artikelen van afdeling 13.2 van de Wet milieubeheer van toepassing zijn ter zake van de winning van aardgas, of de wijziging of uitbreiding ervan, met een hoeveelheid van meer dan 500.000 m³ per dag.

Dit betekent dat als mer-plichtige vergunningen ter zake van gaswinning zijn aangewezen de vergunning voor een mijnbouwwerk op grond van artikel 40 van de Mijnbouwwet en de vergunning voor een inrichting waartoe een mijnbouwwerk behoort op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Besluiten over verlening van een winningsvergunning en over instemming met een winningsplan zijn niet als mer-plichtige besluiten aangewezen.

Uitspraken Afdeling winningsplan 2013 en 2016

In de uitspraak van 18 november 2015 heeft uw Afdeling overwogen dat voor de gaswinning uit het Groningenveld als zodanig al in 1963 een winningsvergunning is verleend. Voor de gaswinning zijn daarnaast nog vergunningen nodig voor het exploiteren van de daarvoor gebruikte mijnbouwwerken. Het instemmingsbesluit wijzigt niets aan deze vergunningen en leidt niet tot (nieuwe of andere) milieugevolgen die niet reeds eerder hadden kunnen worden onderscheiden, maar is een naast deze vergunningen staand besluit over een plan waarin NAM de voorgenomen voortgezette wijze van winning beschrijft. Bij de besluiten op de aanvragen om de vergunningen voor de mijnbouwwerken kunnen de uiteenlopende milieugevolgen van de gaswinning voor de omgeving worden beoordeeld.

Naar het oordeel van uw Afdeling ligt het aanwijzen van een besluit over instemming met een winningsplan als mer-plichtig niet voor de hand, gelet op het doel en strekking van de richtlijn. Immers, bij het nemen van een dergelijk besluit kunnen,

gegeven de aard van het winningsplan waarop de instemming betrekking heeft, de onderzochte milieugevolgen van de gaswinning maar zeer ten dele aan de orde zijn, namelijk uitsluitend voor zover zij samenhangen met risico op schade door bodembewegingen.

In dit licht concludeerde uw Afdeling dat er geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat het Besluit mer, door het niet in de bijlage, onderdeel C, categorie 17.2, opnemen van het besluit tot instemming met een winningsplan als mer-plichtig besluit, een onjuiste implementatie van de mer-richtlijn is. Nu evenmin is gebleken dat de volledige toepassing van deze richtlijn niet is verzekerd, kwam appellanten volgens uw Afdeling een rechtstreeks beroep op de mer-richtlijn niet toe. In zoverre bestaat dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat bij de voorbereiding van het besluit over de instemming met het winningsplan een milieueffectrapport had moeten worden opgesteld.

In de uitspraak van 15 november 2017 heeft uw Afdeling erop gewezen dat de gaswinning in Groningen een project is dat in 1963 is vergund, lang voordat de mer-richtlijn bestond. De mer-plicht geldt alleen voor zover projecten onder de werking van de mer-richtlijn worden vergund. Bij vergunde projecten die ongewijzigd - dat wil zeggen: zonder werken of ingrepen die de materiële toestand van de plaats veranderen - blijven, is er volgens uw Afdeling geen sprake van een (wijziging van een) project waarvoor alsnog een milieueffectrapport zou moeten worden opgesteld (zie Hof van Justitie 17 maart 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest).

Daarnaast heeft uw Afdeling overwogen dat uit de jurisprudentie van Hof van Justitie – zoals het arrest Wells - volgt dat onder omstandigheden een vervangende of aanvullende vergunning voor een eerder al vergund project, samen met de eerste vergunning, moet worden beschouwd als een vergunning voor een project waarvoor op grond van de mer-richtlijn een mer-plicht kan gelden.

Het besluit tot instemming met een winningsplan kan echter niet worden gezien als een nieuwe of aanvullende vergunning, aldus uw Afdeling. Bij besluiten op aanvragen om de vergunningen voor de mijnbouwwerken kunnen de uiteenlopende milieugevolgen van de gaswinning voor de omgeving worden beoordeeld. De keuze om ter implementatie van de mer-richtlijn in het Besluit mer deze besluiten over mijnbouwwerken aan te wijzen als mer-plichtige besluiten (en niet het besluit tot instemming met een winningsplan) is in overeenstemming met hetgeen het Hof van Justitie in het arrest Wells heeft geoordeeld over het tijdstip waarop een milieueffectbeoordeling moet worden verricht, aldus uw Afdeling.

Geen verplichting tot opstellen mer

Appellanten hebben geen feiten of omstandigheden naar voren gebracht op grond waarvan thans anders moet worden geoordeeld over hetgeen uw Afdeling in de

uitspraken van 18 november 2015 en 15 november 2017 heeft overwogen over de mer.

In dit verband merkt de minister op dat de uitspraak van 15 november 2017 en de onderhavige procedure beide betrekking hebben op het winningsplan 2016. Dit winningsplan is op punten aangevuld, maar bevat wat betreft dit aspect geen significante wijzigingen ten opzichte van het plan dat al door uw Afdeling is beoordeeld.

Dat het besluit tot instemming met een winningsplan niet is aangewezen als mer-plichtig besluit, vormt geen onjuiste implementatie van de mer-richtlijn. Ook geeft het door appellanten aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de mer-richtlijn niet correct is geïmplementeerd of dat volledige toepassing van de richtlijn niet daadwerkelijk is verzekerd. Een rechtstreeks beroep op de mer-richtlijn komt appellanten dan ook niet toe.

Daarnaast wijst de minister erop dat voor de gaswinning meer nodig is dan alleen een instemmingsbesluit. Naast dit besluit zijn ook vergunningen nodig voor het exploiteren van de daarvoor gebruikte mijnbouwwerken. In deze vergunningen zijn per productielocatie de milieuverplichtingen opgenomen. In het kader van die vergunningen wordt beoordeeld of een mer moet worden gemaakt. Dit valt buiten de reikwijdte van dit instemmingsbesluit. Hetgeen appellanten aanvoeren over de gebruikte techniek en capaciteit maakt dat niet anders.

Het instemmingsbesluit wijzigt de materiële toestand van het project niet, het besluit wijzigt niets aan de bestaande vergunningen en leidt niet tot (nieuwe of andere) milieugevolgen die niet reeds eerder hadden kunnen worden onderscheiden. Anders dan appellanten betogen, bestaat er naar mening van de minister dan ook geen verplichting om in het kader van het instemmingsbesluit een mer te verrichten.

16 Natuur

Appellant F stelt dat het instemmingsbesluit een te beperkte onderzoeksplicht oplegt aan NAM. Volgens appellant had de minister NAM niet alleen moeten verplichten tot het doen van onderzoek naar de effecten van gaswinning op kwelstromen van de Hondsrug maar ook naar de effecten op kwelstromen naar andere gebieden, zoals de Koningslaagte.

Reactie

De minister heeft geen reden om te veronderstellen dat onderzoek naar de effecten van gaswinning op kwelstromen naar de Koningslaagte en andere gebieden nodig is. Appellant heeft dit ook niet aannemelijk gemaakt.

17 Overige beroepsgronden

In dit hoofdstuk worden de beroepsgronden besproken die niet in één van de vorige hoofdstukken aan de orde zijn geweest.

17.1 Artikel 34 Mijnbouwwet

Appellant F voert aan dat de wijziging van artikel 34 Mbw slechts als doel heeft de minister ruimere mogelijkheden te geven om wijzigingen in de gasproductie door te voeren zonder inspraak en mogelijkheid van beroep. Appellant kan zich niet vinden in de reactie van de minister dat deze wijziging niet leidt tot een verzwakking van de rechtspositie van de inwoners uit het gaswinningsgebied.

Reactie

Artikel 34, vierde lid, Mbw is met de Wet van 17 oktober 2018 tot wijziging van de Gaswet en van de Mijnbouwwet betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld (*Stb.* 2018, 371) gewijzigd. Dit vierde lid regelt bij de voorbereiding van welke besluiten omtrent een winningsplan de minister de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb (hierna: **uov**) moet volgen.

Voorheen gold dat de minister de uov moest volgen bij de voorbereiding van elke wijziging of actualisatie van een winningsplan, ook al was deze van ondergeschikte aard. Hierdoor duurde de instemming met deze wijzigingen of de actualisatie van een winningsplan langer dan gewenst. Volgens de wetgever is dit niet doelmatig en daarom is dit artikel gewijzigd.¹⁵²

Het gewijzigde vierde lid bepaalt dat de uov niet van toepassing is wanneer de wijziging of actualisatie van het winningsplan van ondergeschikte aard is, in de zin dat deze naar het oordeel van de minister niet leidt tot een andere beoordeling van de effecten van de wijze van winning alsmede de daarmee verband houdende activiteiten, de effecten van de bodembeweging ten gevolge van de winning en de maatregelen ter voorkoming van schade door bodembeweging, de risico's voor omwonenden, gebouwen of infrastructurele werken of de functionaliteit daarvan.

Het gaat bijvoorbeeld om instemming met een wijziging van een winningsplan waardoor meer tijd wordt gegeven om de totale volumes te kunnen winnen waarmee reeds eerder is ingestemd. Daarnaast kan het gaan om wijziging van een winningsplan waardoor meer gas gewonnen kan worden, indien blijkt dat hiermee de eerder berekende en beoordeelde bodembeweging (bodemdaling en bodemtrillingen) en daarmee de risico's voor de omgeving niet anders beoordeeld zullen kunnen worden. Wanneer er geen effecten worden verwacht voor de omgeving, is het niet doelmatig de uov toe te passen.

¹⁵² *Kamerstukken II 2017/18, 34 957, nr. 3.*

Wel worden de effecten beoordeeld door de inspecteur-generaal der mijnen en de Tcbb en worden de betrokken gemeenten, provincies en waterschappen om advies gevraagd. Daarnaast staat tegen dit besluit bezwaar open en beroep bij uw Afdeling. De minister ziet dan ook niet in dat deze wijziging leidt tot een verzwakking van de rechtspositie van de inwoners uit het gaswinningsgebied.

Overigens merkt de minister op dat het onderhavige instemmingsbesluit is voorbereid met de uov. Een discussie over bovenstaande wijziging van artikel 34 Mbw valt in zoverre ook buiten de reikwijdte van deze procedure.

17.2 Artikel 167c Mijnbouwwet

Appellanten F, M, T, V, W, Y en Z voeren aan dat het nieuwe artikel 167c Mbw bedoeld is om de leveringszekerheid wettelijk te laten prevaleren boven de veiligheid van de bewoners. Volgens appellanten vormt dit artikel een ontoelaatbare doorkruising van de brede belangenafweging die de minister moet verrichten. Naar de mening van appellant F had de minister het instemmingsbesluit dus niet op dit artikel mogen baseren, ook omdat het artikel ten tijde van het nemen van dit besluit nog niet van kracht was. Volgens appellanten T, V, Y en Z zorgt de Wet minimalisering gaswinning Groningen ervoor dat NAM strafrechtelijke en civielrechtelijke immuniteit krijgen en dat SodM haar bevoegdheid tot ingrijpen wordt ontnomen.

Reactie

Artikel 167c Mbw betreft een overgangsbepaling zodat bij dit besluit – vooruitlopend op het nieuwe stelsel – rekening wordt gehouden met de bijzondere functie van het Groningenveld en het mogelijk is om het veiligheidsbelang en maatschappelijke belang van leveringszekerheid op eenzelfde wijze mee te kunnen laten wegen bij het instemmingsbesluit als het veiligheidsbelang van omwonenden.¹⁵³

Anders dan appellanten stellen, is artikel 167c Mbw dus niet bedoeld om de leveringszekerheid wettelijk te laten prevaleren boven de veiligheid van de bewoners. De minister deelt dan ook niet de mening van appellanten dat het artikel een ontoelaatbare doorkruising vormt van de belangenafweging die de minister moet maken. Het artikel biedt de minister slechts de mogelijkheid tot het maken van een brede belangenafweging.

Verder merkt de minister op dat het instemmingsbesluit vrijwel geheel gebaseerd is op de Mijnbouwwet van vóór het aannemen van Wet minimalisering gaswinning Groningen. Volgens de minister kan de stelling van appellanten dat NAM door deze wet strafrechtelijke en civielrechtelijke immuniteit krijgen en de stelling dat SodM haar

¹⁵³ Kamerstukken II 2018/19, 34 957, nr. E.

bevoegdheid tot ingrijpen wordt ontnomen, dan ook, wat daar ook van zij, niet aan de orde komen in deze procedure.

17.3 Voorzorgsbeginsel

Appellanten I betogen dat het voorzorgsbeginsel onvoldoende is toegepast. Zij brengen in dit verband naar voren dat nog zeer veel onzekerheden en onduidelijkheden bestaan over de gevolgen van bodembeweging voor onder meer industriële installaties en infrastructuur. Volgens appellanten doet de minister er onvoldoende aan om dit in kaart te brengen. In het instemmingsbesluit ontbreekt een voldoende onderbouwing en deugdelijke motivering, aldus appellanten. In aanvulling hierop stelt appellant D dat het besluit om deze reden ook onzorgvuldig is voorbereid.

Reactie

In de uitspraken over het winningsplan 2013 en het winningsplan 2016 heeft uw Afdeling geoordeeld dat uit de afweging die aan het instemmingsbesluit ten grondslag ligt moet blijken dat de nodige voorzorg is betracht.

In dit verband heeft uw Afdeling overwogen dat de minister 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 uw 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, één en ander in relatie tot de belangen die voor en tegen gaswinning pleiten.

Met inachtneming van bovenstaande uitspraken van uw Afdeling heeft de minister in het instemmingsbesluit gemotiveerd dat de nodige voorzorg is betracht. De minister heeft allereerst aangegeven dat het risico als gevolg van geïnduceerde aardbevingen een zogenaamd onzeker risico is, omdat er veel minder precies dan bij bijvoorbeeld verkeers- of overstromingsrisico's te voorspellen is hoe groot de kans is op een extreme gebeurtenis. Bij onzekere risico's hoort een adequate voorzorg. Dit is altijd maatwerk en kan bestaan uit drie elementen: beperking van het risico bij de bron, beperking van de nadelige gevolgen door mitigerende maatregelen, en vermindering van kennisonzekerheden.

Beperking van het risico bij de bron gebeurt door de zo spoedig mogelijke afbouw en beëindiging van de gaswinning volgens het basispad en het beperken van de productie tot het niveau van leveringszekerheid. Daarnaast vindt voorzorg bij de bron plaats

door de gaswinning op zodanige wijze uit te voeren dat de seismiciteit zoveel als redelijkerwijs mogelijk wordt beperkt.

Daarnaast worden mitigerende maatregelen getroffen om de nadelige gevolgen te beperken. Voorbeelden van deze maatregelen zijn het uitvoeren van preventieve versterkingen aan woningen en publieke gebouwen en het beoordelen en zo nodig verbeteren van de aardbevingsbestendigheid van industriële installaties en infrastructurele werken.

Verder worden maatregelen getroffen om de kennisonzekerheden te verminderen, zoals het onderzoeksprogramma van NAM dat zich richt op het ontstaan en voorkomen van seismiciteit, de manier waarop aardbevingen in de Groningse bodem leiden tot grondversnellingen aan het oppervlak, en de sterkte van gebouwen. Een ander voorbeeld is het onderzoeksprogramma van de NCG dat zich richt op het vergaren van kennis over de bovengrondse gevolgen van de gaswinning.

Dit alles overziend meent de minister dat de nodige voorzorg is betracht.

17.4 *Regiofonds*

Appellant O wijst erop dat 2,5% van de aardgasbaten – via het Regiofonds – bestemd is voor Groningen. Volgens appellant vormt dit een perverse, financiële prikkel om regionale bestuurders te verleiden en medeverantwoordelijk te maken voor de mogelijk nadelige consequenties van de (voortzetting van de) gaswinning.

Reactie

Op 5 oktober 2018 hebben het kabinet en de regionale bestuurders bij de vaststelling van het Nationaal Programma Groningen afgesproken om de bijdrage aan het Regiofonds vast te zetten op 1,15 miljard euro, te besteden in de komende 10 jaar. Deze bijdrage is niet afhankelijk van de hoogte van de aardgasbaten.¹⁵⁴

17.5 *Instemmingsbesluit en onderliggende stukken moeilijk te doorgronden*

Appellant Q voert aan dat het voor een gewone burger moeilijk is om het instemmingsbesluit en de daaraan ten grondslag liggende rapporten en documenten te doorgronden. Het gaat om een omvangrijk en zeer technisch informatiepakket, aldus appellant.

Reactie

De minister kan begrijpen dat het voor appellant en andere burgers moeilijk is om alle informatie volledig te doorgronden. De gaswinning in Groningen is buitengewoon

¹⁵⁴ *Kamerstukken II 2018/19, 33 529, nr. 528.*

complex. De minister heeft dan ook zijn best gedaan om de besluitvorming en daaraan ten grondslag liggende stukken zoveel mogelijk inzichtelijk te maken.

In dit kader is een viertal informatiebijeenkomsten georganiseerd om uitleg te geven en vragen te beantwoorden. Daarnaast hebben de opstellers van het instemmingsbesluit zich ingezet om het (ontwerp)besluit en de reactie op de zienswijzen zo begrijpelijk mogelijk te formuleren.

Dat het instemmingsbesluit en de onderliggende stukken op punten technisch van aard zijn en gezamenlijk een omvangrijk pakket vormen, is gelet op het complexe onderwerp helaas onvermijdelijk.

17.6 *Communicatie met bewoners schiet tekort*

Appellanten D en X voeren aan dat de bewoners onvoldoende zijn geïnformeerd over de consequenties van het instemmingsbesluit, de gaswinning, de veiligheidsrisico's en de schade-afhandeling.

Reactie

De minister betreurt het dat appellanten vinden dat zij en andere bewoners onvoldoende zijn geïnformeerd. Het is van groot belang dat besluitvorming navolgbaar en uitlegbaar is richting bewoners. De minister heeft zijn best gedaan om de consequenties inzichtelijk te maken, onder meer door informatiebijeenkomsten in het gebied te organiseren in de periode dat het ontwerpbesluit ter inzage lag en de zienswijzen zo overzichtelijk mogelijk te beantwoorden. Daarnaast heeft de minister gevolg gegeven aan alle wettelijke informatieplichten die op hem rusten bij de voorbereiding van het besluit. De minister deelt dan ook niet de stelling dat de bewoners onvoldoende zijn geïnformeerd.

De minister erkent wel dat het altijd beter kan. De Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft eerder aanbevolen om beter te communiceren over onzekerheden, meer aandacht te hebben voor de veiligheidsbeleving en meer individuele gesprekken te voeren over de versterking.¹⁵⁵ Al deze punten hebben de volle aandacht. Een belangrijk uitgangspunt in de nieuwe aanpak van de versterking is dan ook dat individuele (keukentafel)gesprekken plaatsvinden met bewoners.¹⁵⁶

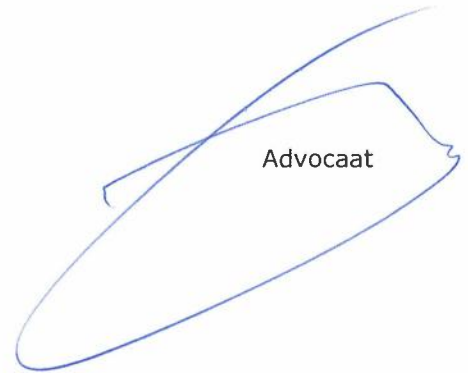
¹⁵⁵ OVV, 'Aardbevingsrisico's in Groningen, Stand van zaken opvolging aanbevelingen', 30 maart 2017.

¹⁵⁶ NCG, 'Veiligheid voorop en de bewoner centraal, Plan van Aanpak Mijnraadadvies', 13 november 2018.

18 Conclusie

Gelet op het vorenstaande verzoekt de minister u om de beroepen ongegrond te verklaren.

Den Haag, 28 februari 2019



Advocaat

behandeld door	H.J.M. Besselink
correspondentie	Postbus 11756, 2502 AT Den Haag
telefoon	+31 (0)70 515 38 92
fax	+31 (0)70 515 30 95
e-mail	hjm.besselink@pelsrijcken.nl
zaaknr	11010347