

# MEMO

**aan:** ged. Van Dekken en burg. Sikkema (regionale kartrekkers ondergrond)

**van:** kopgroep gaswinning

**datum:** 23 september 2019

**betreft:** Analyse vaststellingsbesluit gasjaar 2019-2020

---

## 1. Inleiding

Op 10 september jl. heeft de minister zijn vaststellingsbesluit voor het gasjaar 2019/2020 bekend gemaakt (11,8 mld m<sup>3</sup>). Voor u ligt een analyse op grond waarvan geadviseerd wordt om geen beroep aan te tekenen tegen dit vaststellingsbesluit.

De voorliggende analyse bevat:

- onze conclusies en advies
- onze aandachtspunten
- een beschrijving van het verder te doorlopen tijdpad
- een procedurevoorstel voor verdere communicatie

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

## 2. Advies kopgroep - niet in beroep gaan

In onze regionale zienswijze op het ontwerp-vaststellingsbesluit hebben wij de minister opgeroepen om de gaswinning lager vast te stellen dan GTS raamde. GTS raamde dat 15,9 mld m<sup>3</sup> Groningengas nodig was voor de leveringszekerheid. Wij komen tot de conclusie dat de minister in voorliggend vaststellingsbesluit inderdaad een lager winningsniveau vaststelt, te weten 11,8 mld m<sup>3</sup> op basis van een nieuwe raming door GTS en hiermee ook gehoor geeft aan de oproep van SodM om lager dan 12 mld m<sup>3</sup> te vergunnen. Hoewel de versterking nog onvoldoende op gang komt en de schade-afhandeling nog niet vloeiend verloopt, zien we in het vaststellingsbesluit wel de bestuurlijk gemaakte afspraken terug. Tegelijkertijd signaleren we ook aandachtspunten waar we als regio in de komende periode scherp op moeten zijn.

Desalniettemin zijn dit geen punten op grond waarvan redelijkerwijs verwacht kan worden dat het aantekenen van beroep zal leiden tot verdere verlaging van het niveau van de gaswinning of verbetering van de positie van de Groningers.

Hetzelfde geldt voor wat betreft de belangenafweging en de maatschappelijke ontwrichting. Ook hier lezen we erkenning van de minister maar moeten we scherp blijven op de manier waarop de minister eventuele mitigerende maatregelen om de ontwrichting op te lossen financieel wil dekken (Nationaal Programma Groningen).

Voor de grondrechten zien we dat de minister verwijst naar de uitspraak van de Raad van State en met name aangeeft dat hij met de versnelde afbouw van de gaswinning mogelijke verdere schending van mensen- en kinderrechten voorkomt. Voor het risicobeleid geldt dat we de verschillen tussen de

NPR en de HRA moeten gaan monitoren, maar dat de huidige situatie ons geen aanleiding geeft om beroep in te stellen. Samenvattend adviseren wij u om tegen het vaststellingsbesluit geen beroep aan te tekenen bij de Raad van State. Wel hebben wij een aantal aandachtspunten geformuleerd waarop we als regio scherp moeten zijn in de komende periode. . Een mogelijkheid is om de minister in een regionale brief te laten weten dat we geen beroep aantekenen maar nog wel een aantal punten hebben die voor ons als regio belangrijk zijn. Dit zou dan moeten worden afgestemd met de betrokken bestuurders bij versterking, schade en governance.

### 3. Aandachtspunten

- De winning is nu gesteld op 11,8 mld m<sup>3</sup> , terwijl de bestuurlijke afspraken over de versterking en bijbehorende risico's zijn berekend op een winning van 15,9 mld m<sup>3</sup>;
- De effecten van de verlaging van de gaswinning worden pas door de inwoners ervaren wanneer dit positieve gevolgen heeft op de versterking van hun huizen (er hoeft minder danwel niet aan hun huizen versterkt te worden). Om de mate van versterking te kunnen beoordelen is een aanpassing van de NPR nodig. Zolang deze niet geactualiseerd is op het winningsniveau van 11,8 mld m<sup>3</sup> zullen de effecten van de lagere winning niet in de versterking ervaren worden;
- De CC2/3 gebouwen (winkels, dorpshuizen etc) rollen niet automatisch uit de HRA en de minister geeft aan dat hij voor deze gebouwen geen strengere beoordeling wil. Het past niet binnen de bestuurlijk afgesproken criteria om als gemeente deze gebouwen aan te merken als 'noodverband' en ze alsnog in de versterkingsoperatie op te nemen. Deze panden vormen derhalve een zorgpunt;
- Het vreemde is dat de minister voor het risicobeleid aangeeft uit te willen gaan van een verblijftijd van 24 uur per dag. Hiermee wijkt hij af van zijn eigen beleidslijn hetgeen wij als regio kunnen steunen Daarentegen wil hij voor de CC2/3 gebouwen geen strengere beoordeling, terwijl dit juist de panden zijn waar langere tijden mensen verblijven en dus ook risicobeleid 24/7 moet gelden;
- De minister geeft aan dat de huidige invulling van de (tijdelijke) onzekerheidsmarge (het gebruik van de P90) van kracht blijft conform het advies van SodM. De Mijnsraad heeft hem echter geadviseerd om in plaats van P90 een koude-winterscenario als onzekerheidsmarge te gebruiken. Dit levert echter een veel kleinere en regionaal beperktere marge op. De minister geeft aan dat hij de mogelijkheden van dit advies de komende periode wil onderzoeken (t.b.v. het vaststellingsbesluit 2020-2021). Als regio moeten we scherp zijn op deze ontwikkeling;
- De minister geeft in het besluit aan dat hij de voortgang van de versterking wil gaan volgen om te zien of gemeenten het goed doen. Hiervoor is het noodzakelijk dat we voldoende grip op de uitvoeringsorganisatie hebben;
- Om de winning op 11,8 mld m<sup>3</sup> te kunnen brengen lukt het NAM niet om binnen de afgesproken bandbreedtes per winningslocatie te blijven zodat vlak gewonnen kan worden. SodM heeft aangegeven dat de afwijking van de bandbreedte acceptabel is, omdat de noodzaak om af te bouwen groter is en daarmee de risico's voor de inwoners meer worden gereduceerd;

- Om de ontwikkelingen van de schadeafhandeling te volgen gaat de minister niet mee in het advies van de regio om een meerjarig onafhankelijk onderzoek te starten.
- De minister stelt dat een verdere verlaging van het winningsniveau geen significante invloed heeft op het verminderen van de negatieve effecten (maatschappelijk ontwrichting) als gevolg van de gaswinning, maar benadrukt wel het belang van mitigerende maatregelen om deze maatschappelijk ontwrichting op te lossen waarbij hij zelf geen maatregelen formuleert maar wel verwijst naar het NPG.

## 4. Eventuele argumenten om wel in beroep te gaan

Bovenstaand wordt geadviseerd om niet in beroep te gaan met de daarbij behorende inhoudelijke en juridische motivatie.

Motivatie om wél in beroep te gaan zou kunnen zijn omdat:

- Er nog verbetermogelijkheden zijn in de motivering door de minister om voor nu en voor de toekomst een nog beter en zorgvuldiger besluit af te dwingen.
- Er politiek-maatschappelijke, mogelijk solidariteitsredenen zijn om in beroep te gaan omdat veel Groningers nog niet schadeloos gesteld zijn en zich nog niet veilig voelen doordat de versterkingsopgave en schadeafhandeling nog niet vloeiend verlopen.
- We maatschappelijk gezien door willen blijven gaan met beroep tegen de minister totdat de Raad van State ons beroep ongegrond verklaard. Het risico dat hier aan kleeft is dat onze regionale positie in de schade- en versterkingstrajecten verzwakt kan worden bij een overwinning van de minister bij de Raad van State. Het beeld kan dan geframed worden dat de problemen in Groningen 'dus' opgelost zijn terwijl dat niet zo is.

Hoewel bovenstaande argumenten tot de mogelijkheden behoren moeten we als regionale overheden ook in staat zijn om te bepalen wanneer in beroep gaan juridisch niet meer opportuun is. Dit moment lijkt met voorliggend vaststellingsbesluit, vanwege de hiervoor genoemde redenen, nu gekomen. Temeer omdat de verwachting is dat de rechtsgevolgen in stand zullen blijven. Een eventuele aanpassing van de motivering zal niet leiden tot een inhoudelijk ander vaststellingsbesluit.

## 5. Vervolg van het tijdpad

- 2 t/m 7 oktober bespreken analyse met beide kartrekkers ondergrond
- 8 t/m 11 oktober via programmamanagers voorleggen aan bestuurders aardbevingsgemeenten
- 14 t/m 18 oktober voorbereiding besluitvorming in alle afzonderlijke gemeenten/provincie/VR/waterschappen
- 21 t/m 25 oktober herfstvakantie
- Dinsdag 29 oktober besluitvorming in ieder college/bestuur niet in beroep
- (indien nodig uiterlijk 2 november in beroep bij Raad van State)

De vervolgplanning betekent dat ieder college/bestuur in zijn vergadering van 29 oktober 2019 twee besluiten moet nemen:

1. Besluit om niet in beroep te gaan tegen het vaststellingsbesluit en dit aan de eigen Raad/Staten/Algemeen Bestuur laten weten omdat de meeste colleges ook namens deze organen een zienswijze hebben ingediend;
2. Besluit op welke wijze de eigen Raad/Staten/Algemeen Bestuur wordt betrokken cq geïnformeerd. Als de zienswijze ook namens de Raad/Staten/Algemeen Bestuur is ingediend staat het deze organen vrij om los van B&W/GS/AB zelf beroep aan te tekenen. De wijze waarop Raad/Staten/Algemeen Bestuur betrokken wordt is aan het oordeel van ieder afzonderlijk college/bestuur.

## 6. Communicatie

Onderstaand communicatieadvies gaat ervan uit dat in alle colleges en besturen wordt besloten om geen beroep in te stellen.

Voorgesteld wordt om in de colleges/besturen van 29 oktober 2019 een persbericht vast te stellen waarin de hoofdredenen staan beschreven waarom de regio niet in beroep gaat bij de Raad van State. Aan onze inwoners moet uitgelegd kunnen worden waarom hiertoe is besloten. Dit persbericht wordt na besluitvorming in de colleges/besturen op 29 oktober 2019 naar de media verstuurd. De woordvoering over dit bericht kan door elk college/bestuur zelfstandig ter hand worden genomen. Naast het persbericht besluit iedere college/bestuur afzonderlijk of aan de eigen Raad/Staten/Algemeen Bestuur een brief gestuurd wordt waarin de overwegingen om niet in beroep te gaan worden vermeld. In deze brief wordt - indien van toepassing - de Raden/Staten/Algemeen Bestuur gewezen op de mogelijkheid om zelfstandig in beroep te kunnen gaan indien zij ook samen met B&W/GS/AB een zienswijze hebben ingediend.

## 7. Advies

- 1) Besluiten om de collega-bestuurders in de regio te adviseren geen beroep in te stellen tegen het vaststellingsbesluit 2019/2020
- 2) Een standpunt innemen of in een regionale brief de aandachtspunten van de regio bij de minister voor het voetlicht moeten worden gebracht.
- 3) Aan ieder college/bestuur de keus te laten op welke wijze de eigen Raden/Staten/Algemeen Bestuur worden betrokken;
- 4) Instemmen met de voorgestelde communicatielijnen.

# BIJLAGE

## 1. Hoofdlijn uitspraak Raad van State 3 juli 2019

***De Raad van State heeft uitgesproken: het vaststellingsbesluit 2019-2020 beter te motiveren voor wat betreft de afbouw van gaswinning als het gaat om industriële grootverbruikers, export en glastuinbouw.***

Op 3 juli 2019 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State (de Afdeling) de beroepen tegen het instemmingsbesluit 2018-2019 gegrond verklaard en het besluit vernietigd, waarbij de rechtsgevolgen in stand zijn gebleven.

De minister heeft in het instemmingsbesluit 2018-2019 een belangenafweging gemaakt tussen onder meer het veiligheidsbelang en het belang van leveringszekerheid. Het veiligheidsbelang heeft geleid tot het besluit van het kabinet om de gaswinning zo snel mogelijk af te bouwen. De Afdeling is van mening dat deze manier van belangenafweging met zich mee brengt dat de minister dan wel goed moet motiveren dat de beëindiging van gaswinning daadwerkelijk op zo kort mogelijke termijn zal plaatsvinden. En omdat grondrechten van toepassing zijn worden aan die motivering hoge eisen gesteld.

De minister heeft – opmerkelijk genoeg: voor het vaststellingsbesluit 2019-2020 - naar ons oordeel op drie onderdelen niet goed gemotiveerd waarom de afbouw van gaswinning niet sneller kan. Die drie onderdelen zijn: de industriële grootverbruikers, de export van gas en de glastuinbouw.

### ***Het vaststellingsbesluit 2019-2020***

#### *Industriële grootverbruikers*

Het omschakelen van de 170 grootverbruikers heeft een groter effect dan waar de Afdeling van uitging: 4,4 mld m<sup>3</sup> in plaats van 2 mld m<sup>3</sup>. De ombouw heeft volgens de minister na 2022 niet veel effect meer omdat er dan voldoende stikstof is om hoogcalorisch gas te converteren naar laagcalorisch gas. Daarom heeft het kabinet besloten om alleen de grootste 9 afnemers verplicht om te schakelen. Dat levert een vraagreductie op van 2,3 mld m<sup>3</sup> Groningengas. Omschakeling van de overige bedrijven zou in combinatie met andere maatregelen onnodig zijn om Groningen eerder te kunnen sluiten aldus de minister. Volgens GTS is ook de planning onzeker in verband met de doorlooptijd van vergunningverlening en een gebrek aan capaciteit om de bedrijven om te bouwen. In de kamerbrief van december 2018 is onderbouwd waarom de overige 44 grootverbruikers niet nodig zijn om de benodigde reductie te realiseren.

#### *Glastuinbouw*

Het ombouwen van de glastuinbouw is een groot project en grote projecten duren lang. Daarmee draagt het op korte termijn niet bij aan reductie van de vraag naar Groningengas aldus de minister.

#### *Export*

In Frankrijk, Duitsland en België zijn omvangrijke ombouwoperaties in gang gezet. Dit leidt tot een reductie van de vraag van 10% per jaar. Dat kan niet sneller vanwege logistiek. Er vindt overleg plaats

met de landen en er is een task force opgericht. Het omschakelen van laag- naar hoogcalorisch gas is uiterst complex. De belangrijkste uitdaging is dat er voldoende gekwalificeerd personeel is. Verder zijn er praktische uitvoeringsvraagstukken. De minister geeft aan hoeveel per land omgebouwd wordt en de globale planning.

### 1.1 Conclusie vaststellingsbesluit versus uitspraak Raad van State

De minister motiveert samengevat wat de stand van zaken is voor wat betreft de ombouw van de industriële grootverbruikers en de afbouw van export van gas naar Frankrijk, Duitsland en België. Elk onderdeel is op zichzelf complex. Het is niet duidelijk waarom een grotere en/of snellere ombouw/afbouw niet mogelijk is. Dat geldt met name voor de ombouw van de glastuinbouw. Het is moeilijk in te zien dat waar het inzetten van meer stikstof de ombouw van de industriële grootverbruikers en de afbouw van de export wel helpt; dit de ombouw van de glastuinbouw niet zou helpen. Bovendien moet 'complex' goed afgewogen worden tegen de complexiteit van het voortdurend schenden van mensenrechten van inwoners van Groningen.

## 2. Afweging van belangen

- **De minister erkent maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging door gaswinning.**

De minister erkent dat het veiligheidsbelang niet strikt beperkt is tot het voldoen aan de veiligheidsnorm  $10^{-5}$ . De minister erkent dat veel Groningers gezondheidsklachten of stress ervaren als gevolg van de gaswinning.

Criterium e (artikel 52d van de Mijnbouwwet) stelt dat ook maatschappelijke gevolgen; zoals vertraging van schadeafhandeling, sociale veiligheid, gezondheidseffecten en maatschappelijke onrust in de afweging dienen worden te betrokken. De minister stelt dat maatschappelijke ontwrichting het geheel aan negatieve effecten behelst veroorzaakt door gaswinning uit het Groningenveld.

De minister erkent dat zijn besluit om gaswinning toe te staan uit het Groningenveld bijdraagt aan de negatieve effecten (maatschappelijke ontwrichting) die daarmee gepaard gaan. Echter, de minister stelt ook dat maatschappelijke ontwrichting wordt veroorzaakt door een palet aan factoren die samenhangen met aardbevingen die ontstaan als gevolg van de gaswinning in Groningen. Gezondheidsklachten of stress als gevolg van gaswinning lijken vooral voort te komen uit **onzekerheid** over de versterkingsopgave, de wachttijden voor schadeafhandeling en lange bureaucratische procedures in het algemeen.

- **De minister geeft aan hoe hij het belang van maatschappelijke ontwrichting als gevolg van aardbevingen door gaswinning afweegt tegen andere belangen.**

De minister stelt dat maatschappelijke ontwrichting vooral lijkt voort te komen uit onzekerheid over de versterkingsopgave, de wachttijden voor schadeafhandeling en lange bureaucratische procedures in het algemeen. En dus in mindere mate veroorzaakt wordt door het daadwerkelijk plaatsvinden van aardbevingen. Daarbij komt dat de kans op aardbevingen nog geruime tijd blijft bestaan, zelfs als de

gaswinning teruggaat naar nul in 2022. De minister concludeert dat het verder omlaag brengen van het winningsniveau voor het gasjaar 2019-2020 (11,8 mld m<sup>3</sup>) niet significant bijdraagt aan het wegnemen van de negatieve maatschappelijke effecten van de gaswinning uit het Groningenveld.

Andersom veronderstelt bovenstaande wel dat ingezet wordt op een verbetering en versnelling van de schadeafhandeling en de versterkingsoperatie. De minister geeft immers aan dat de maatschappelijke ontwrichting vooral hieruit voortkomt. Deze beweging zien wij ook bij de minister.

- **De minister geeft niet aan welke concrete mitigerende maatregelen hij treft vanwege de maatschappelijke ontwrichting die ontstaat als gevolg van zijn besluit.**

De minister stelt dat het van belang is om de oorzaken van maatschappelijke ontwrichting en gezondheidsgevolgen aan te pakken. En dat van de overheid gevraagd mag worden de oorzaken van de negatieve effecten zodanig te adresseren, dat een reële vermindering van de negatieve effecten verwacht kan worden.

De minister stelt dat naast het op tempo brengen van de procedures van schadeafhandeling en versterking, in het kader van sociale veiligheid, gezondheid en maatschappelijke onrust nadrukkelijk van belang is om aandacht te besteden aan mitigerende maatregelen. En dat zolang mensen niet het gevoel hebben dat er substantiële maatregelen worden getroffen om de veiligheidsbeleving te verbeteren, deze ook amper effect zullen hebben op die veiligheidsbeleving.

De minister geeft aan dat de mitigerende maatregelen deels op zichzelf staan en deels tot uiting komen in het Nationaal Programma Groningen (NPG). Onduidelijk is wat de minister bedoelt met 'op zichzelf staande maatregelen'. In onze zienswijze hebben wij aangegeven dat de minister lijkt te veronderstellen dat de mitigerende maatregelen in het NPG afdoende zijn om de te onderscheiden veiligheids- en gezondheidsrisico's te beheersen. Voor ons heeft het NPG tot doel om inwoners en bedrijven in Groningen perspectief te bieden. Het is niet bedoeld om mitigerende maatregelen te bekostigen om de nadelige gevolgen van gaswinning op te vangen. De vraag blijft dus welke mitigerende maatregelen de minister neemt los van het NPG. Dit geldt specifiek voor de doelgroep kinderen, welke mitigerende maatregelen treft de minister zodat kinderen geen verdere schade oplopen in hun ontwikkeling en aan hun gezondheid.

## 2.1 Conclusie afweging belangen

Maatschappelijke ontwrichting heeft een duidelijke plaats in het vaststellingsbesluit gekregen en de term maatschappelijke onrust is verdwenen. Erkend wordt dat maatschappelijke ontwrichting gaande is en de minister via versnelling van de versterking en schadeafhandeling hier een positieve bijdrage aan wil leveren. Voor het realiseren van andere mitigerende maatregelen verwijst de minister naar het NPG. Hoewel wij de verwijzing naar het NPG niet juist vinden is dit geen aanknopingspunt om hiertegen beroep aan te tekenen.

## 3. Versterking

- **De minister weet niet hoeveel panden niet aan de veiligheidsnorm voldoen bij een winning van 11,8 mld m<sup>3</sup>**

In het vaststellingsbesluit vermeldt de minister het aantal gebouwen dat volgens de HRA niet voldoet aan de veiligheidsnorm  $10^{-5}$ , te weten 403 gebouwen voor strategie 1 en 429 gebouwen voor strategie 2 (P50, zonder noodverbanden). Dit zijn echter niet de aantallen panden die voortkomen uit de voorgestelde gaswinning, maar uit het winningsniveau van het ontwerp-besluit (dus 15,9 mld m<sup>3</sup>). De minister geeft aan dat het aantal gebouwen dat niet aan de norm voldoet bij een winning van 11,8 mld m<sup>3</sup> lager zal zijn dan de genoemde aantallen. Er ligt echter geen berekening aan ten grondslag gebaseerd op deze winning. Daarmee neemt de minister dus een besluit zonder echt te weten wat de consequenties zijn.

Overigens kan alleen uit een beoordeling aan de hand van de NPR worden bepaald of een specifiek gebouw aan de norm voldoet of niet. De genoemde aantallen komen derhalve voort uit een puur theoretische exercitie.

- **CC2/3 panden blijven onderbelicht**

Panden die vallen binnen de zogenaamde CC2/3 (panden waar veel of kwetsbare groepen komen, zoals ziekenhuizen, zorggebouwen, kerken, winkels, dorpshuizen en gemeentehuizen) komen niet als zodanig uit de HRA. Die maakt namelijk geen onderscheid in verblijfsduur en aantallen bewoners / gebruikers. In de NPR zijn, net als in het bouwbesluit, wel grotere onzekerheidsmarges opgenomen voor deze type panden. Om te worden beoordeeld moet het pand echter wel eerst in beeld komen (via de HRA). Wij hebben de minister hier meermaals op gewezen, maar hij geeft juist aan dat hij geen strengere beoordeling wil van dit soort panden. Gemeenten hebben niet de mogelijkheid om deze panden via de zogenaamde 'noodverbanden' alsnog in beeld te brengen. Daarvoor zijn namelijk criteria opgesteld in het PvA van de NCG waaraan deze panden niet voldoen. In het licht van de nieuwe insteek van de minister om bij woningen uit te gaan van een verblijftijd van 24 uur per dag is het vreemd dat de minister voor de CC2/3 panden niet meer actie onderneemt (zie ook paragraaf over risicobeleid). Dit blijft dus een zorgpunt voor de regio.

- **Minister overweegt om P90 te vervangen door koude-winterscenario**

De minister geeft aan dat de huidige invulling van de (tijdelijke) onzekerheidsmarge (het gebruik van de P90) van kracht blijft conform het advies van SodM. De Mijnraad heeft hem echter geadviseerd om in plaats van P90 een koude-winterscenario als onzekerheidsmarge te gebruiken. Dit levert echter een veel kleinere en regionaal beperktere marge op. De vraag is of die marge dan niet te klein is. De minister geeft aan dat hij de mogelijkheden van dit advies voor het vaststellingsbesluit 2020/2021 de komende periode wil onderzoeken.

- **Het gebrek aan voortgang in de versterking wordt nauwelijks genoemd.**

De minister schrijft wel over de voortgang van de versterking, maar hangt hier geen waardeoordeel aan op. Het gebrek aan voortgang wordt weggeschreven en door totalen (inclusief eerder behaalde resultaten) te hanteren lijkt het nog wat. Toch is zichtbaar dat 2019 het laagste aantal opnames en beoordelingen zal kennen sinds lange tijd. Hij vindt hier niets van en trekt er geen conclusies uit, behalve dan dat het om een beperkt aantal gebouwen gaat dat niet voldoet aan de norm en dat deze binnen een redelijke termijn worden versterkt. Hij noemt echter geen termijn en geeft dus niet aan wat een redelijke termijn is.

- **Minister gaat anders om met nieuwe HRA dan de NCG en regio**



Ten aanzien van de nieuwe HRA geeft de minister aan dat bij de opname, beoordeling en daadwerkelijke versterking prioriteit moet worden gegeven aan de meest risicovolle gebouwen, op basis van de meest actuele HRA, die behoort bij de operationele strategie die in het vaststellingsbesluit is vastgelegd. De NCG heeft echter per brief aan de bestuurders laten weten uit te gaan van de HRA die is gebaseerd op een optelling van beide strategieën o.b.v. een kalenderjaar in plaats van een gasjaar. Wij hebben geen zicht op de uitkomst van de HRA die is gebaseerd op het huidige besluit, maar vermoeden dat de uitkomst ervan aanzienlijk lager is dan de HRA die nu gebruikt wordt. Wij sluiten niet uit dat de minister hier nog een punt van zal maken.

- **Minister herhaalt het standpunt van Mijnraad over rol en opstelling regio**

De minister citeert in zijn besluit wederom de Mijnraad: “De versterkingsoperatie zou volgens de Mijnraad baat hebben bij minder ‘technocratie en bureaucratie’. Daarnaast zou de regio ook meer initiatief moeten nemen en over moeten schakelen naar een actieve en constructieve rol.” Wij hadden graag gezien dat de minister in zijn besluit afstand had genomen van het standpunt van de Mijnraad.

- **Door koppeling NPR aan moment beoordeling is vertraging beoordelingsproces financieel lucratief voor de minister**

De minister haalt in het vaststellingsbesluit het advies van TNO aan die adviseert om de meest recente NPR te hanteren. Deze is gebaseerd op actuele gasproductieniveaus en bevat de laatste technische inzichten. Hij geeft aan dat het niet betrekken van nieuwe kennis zou betekenen dat nieuwe inzichten in de omvang van de risico's niet worden beschouwd, of dat (omgekeerd) onnodig meer mensen hinder ondervinden van de versterkingsopgave dan nodig. Deze lijn kunnen wij steunen. De minister zegt vervolgens dat als er meer opnames plaatsvinden dan beoordelingen, conform bestuurlijke afspraken, waar mogelijk altijd uit wordt gegaan van de laatste inzichten in de seismiciteit. Dát betekent dat pas bij de beoordeling vastligt welke versie van de NPR wordt gehanteerd en niet bij opname. Ook betekent dit dat vertraging tussen opname en beoordeling leidt tot lagere versterkingskosten. Uitstel is dus economisch lucratief voor de minister. Hiermee ontstaat een perverse prikkel om het aantal beoordelingen lager te laten zijn dan het aantal opnames. Dat laatste is voor onze inwoners niet wenselijk en moeten we voorkomen.

### 3.1 Conclusie over versterking

- De tekst van het vaststellingsbesluit komt overeen met de afspraken die bestuurlijk gemaakt zijn over de versterking. Echter doet de minister ook een aantal uitspraken waar we als regio scherp op moeten zijn voor de toekomst (bv koudewinterscenario ipv P90, koppelen NPR aan moment van beoordeling en keuzemoment gebruik HRA).
- Ons punt over de CC2/3 gebouwen kunnen we als regio inbrengen in de versnellingsagenda en biedt geen aanleiding om beroep aan te tekenen.
- De uitspraken van de minister over de toekomst zijn juridisch gezien ook geen aanleiding om beroep aan te tekenen.

## 4. Schade

- **Tempo beoordeling (complexere) schade en schadeafhandeling.**

De minister benoemt in zijn besluit de verschillende versnellingsmaatregelen die hij heeft getroffen. De minister geeft aan dat de 'regeling stuwmeer Groningen', het uitbreiden van de aannemersvariant en mogelijke interne procesverbeteringen erop gericht zijn het stuwmeer aan oude meldingen voor het einde van het jaar weggewerkt te hebben.

Het blijft echter de vraag in hoeverre TCMG de komende tijd daadwerkelijk in staat blijkt om de resterende schades vlot en adequaat af te handelen. Mensen met kleine schades zullen relatief vaak voor de Stuwmeerregeling hebben gekozen. De dossiers die overblijven zijn de meer complexe en grotere schades, die meer tijd kosten. In onze zienswijze hebben wij ook nogmaals aangegeven en onze zorg uitgesproken over het feit dat het ontstane stuwmeer van schadegevallen een aanzienlijk aantal complexe dossier omvat, waarbij sprake is van complexe, meervoudige schade, een Rijksmonument dan wel gemeentelijk monument, een (agrarisch) bedrijf of een combinatie hiervan. Een redelijke termijn van afhandeling voor deze dossiers blijft een punt van aandacht en lijkt niet altijd haalbaar.

- **Samenloop schadeafhandeling en versterking**

Wij hebben in de zienswijze nogmaals aangegeven dat we het van groot belang achten dat schade en versterking op korte termijn beter met elkaar in verbinding worden gebracht en dat hier een wettelijke grondslag voor wordt ingericht.

De minister geeft aan dat hij erop toe zal zien dat er snel een samenwerkingsovereenkomst tussen TCMG en NCG tot stand komt (deze is ondertussen op 11 september 2019 door NCG en TCMG gesloten). Ondanks dat nu contact tussen TCMG en NCG mogelijk is, blijft er op dit moment sprake van een versnippering van schadeafhandeling en versterking bij verschillende organisaties. Helaas staat dit, in de dossiers waar sprake is van samenloop, een (snelle) totaaloplossing vaak in de weg. De wens voor een integrale aanpak op korte termijn, ondergebracht binnen één organisatie blijft dan ook bestaan.

- **Langjarig onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek**

Zowel in ons advies als in de zienswijze hebben wij aangedrongen op langdurig wetenschappelijk onderzoek naar de juridische afhandeling van de schade door de TCMG (straks IMG). De minister wijst dit af onder verwijzing naar zijn eigen auditcommissie die toezicht houdt op de TCMG en een artikel in de Tijdelijke Wet Groningen die ook toezicht op het IMG regelt. In beide gevallen raakt dit antwoord van de minister niet ons doel. Wij willen namelijk, evenals het wetenschappelijk onderzoek naar psychosociale klachten van de RUG, ook handvatten krijgen voor verbeteringen voor de schadeafhandeling door een wetenschappelijk onderzoek. Dit punt is echter geen juridisch punt wat noopt tot een beroepschrift.

### 4.1 Conclusie voor schade

- Hoewel de schadeafhandeling nog lang niet geregeld is en op korte termijn ook niet opgelost lijkt te zijn, kunnen we wel stellen dat de minister zijn afspraken over de schade-afhandeling nakomt en goed meebeweegt in het oplossen van de schadegevallen. Hoewel de eindstreep van de

schadeafhandeling nog lang niet gehaald is, is er geen juridisch aanknopingspunt meer om het gebrek aan inzet voor schadeafwikkeling aan te vechten.

## 5. Productieopslag, -strategie en fluctuaties

### *Productieniveau*

Net als voor het lopende gasjaar 2018-2019 heeft de minister opnieuw gekozen voor de Operationele Strategie (OS-1; de wijze van winning), die gericht is op het zo gering mogelijke aantal mensen dat door de seismische dreiging ten gevolge van de winning kunnen worden geraakt; het zogenaamde populatie gewogen risico. Het vaststellingsbesluit voor het gasjaar 2019-2020 kent een productieniveau van 11,8 mld m<sup>3</sup> in een qua temperatuur gemiddeld gasjaar. Indien het komende gasjaar net zo koud zou worden als het koudste gasjaar in de afgelopen 30 jaar (het gasjaar 1995-1996) dan ligt het productieniveau voor dat koude gasjaar 2019-2020 op 17,0 mld m<sup>3</sup>. Voor het lopende gasjaar (t/m 30 september as.) wordt een productieniveau van rond de 17,6 mld m<sup>3</sup> verwacht, terwijl het een relatief warm gasjaar is geweest. Het verwachte productieniveau van 11,8 mld m<sup>3</sup> ten opzichte van het vergunde productieniveau van 19,4 mld m<sup>3</sup> voor het lopende gasjaar is met 39 % afgenomen. Dit is naar ons inzicht een substantiële reductie van het winningsniveau.

In onze regionale zienswijze hebben we vanuit verschillende gezichtspunten gepleit voor een lagere winning dan die die voortvloeide uit de GTS-raming van 31 januari 2019 en het ontwerp-vaststellingsbesluit, namelijk lager dan 15,9 mld m<sup>3</sup>. Dat is nu gehonoreerd mede naar aanleiding van de beving van mei 2019 bij Westerwijrtwerd en het daarop gebaseerde advies van het SodM.

Wij zien geen aanleiding om ten aanzien van het productieniveau beroep in te stellen.

### *Minder vlak winnen*

Het SodM heeft altijd gepleit voor een zo'n vlak mogelijke winning gedurende het gasjaar. Hiertoe zijn per cluster productiebandbreedtes vastgelegd in de besluiten van de minister. NAM heeft in zijn Operationele Strategieën telkens aangegeven het productievolume dat hoort bij het motto van de minister van EZK en nu gebaseerd op de gewijzigde Mijnbouwwet "Niet Meer Dan Nodig" niet te kunnen realiseren, indien alle clusters binnen die bandbreedtes moeten opereren. SodM heeft in zijn adviezen aan de minister in 2018 (en ook in 2019) aangegeven dat het belangrijker is voor het reduceren van het risico voor de inwoners om het volume te verlagen dan strikt binnen de productiebandbreedtes te blijven. Nu het productieniveau ook dit komende gasjaar weer zal afnemen zal het aantal overschrijdingen van die productiebandbreedtes per cluster licht toenemen van 21 % naar 31 %. Hiervan heeft SodM in zijn advies aan de minister in augustus 2019 aangegeven dat zij nog steeds van mening is dat reductie van productievolume veel minder risico oplevert dan een lichte toename van de hier bedoelde overschrijdingen.

Ook wat betreft deze spreiding van de winning, mede naar aanleiding van het advies van SodM, zien wij geen reden voor het instellen van beroep.

### *Gasopslagen*

GTS heeft in zijn adviezen aan de minister ten behoeve van het definitieve vaststellingsbesluit aangegeven dat het gebruik van de aanwezige gasopslagen in Nederland, en dan in het bijzonder Norg, maar ook Alkmaar, van een steeds groter belang wordt geacht bij het versnelde afbouwtraject van de minister voor de productie uit het Groningenveld. GTS dringt er bij de minister op aan om nu geen onomkeerbare besluiten te nemen ten aanzien van de gasopslag Grijpskerk, nu NAM kenbaar heeft gemaakt te overwegen deze opslag te willen sluiten. Mogelijk kan ook deze gasopslag in de verdere afbouw van de productie uit het Groningenveld een positieve bijdrage gaan leveren.

Deze adviezen ondersteunen wij.

## 5.1 Productieopslag, -strategie en fluctuaties

- De gekozen productiestrategie en fluctuaties geven geen aanleiding om beroep aan te tekenen.
- Het feit dat de bandbreedtes (licht) overschreden worden weegt niet op tegen de snelheid waarmee de winning afneemt en daarmee de risico's voor de inwoners.

## 6. Risico's

We hebben in onze zienswijze en advies aangedrongen op een volledig risicobeleid waarbij voor de onderdelen gebouwen, industriële installaties en infrastructurele werken zowel a) de norm, b) het beoordelingskader als c) de termijn waarbinnen maatregelen moeten worden genomen, transparant moeten zijn.

Voor gebouwen geeft de minister aan dat het risicobeleid duidelijk is. Hij heeft daarbij een norm (individueel risico  $10^{-5}$  jaar conform Meijdam), een beoordelingskader (verwachtingswaarde) en een termijn (redelijke termijn) genoemd.

Ten aanzien van het individueel risico hanteert hij een conservatiever uitgangspunt dan de commissie Meijdam die adviseerden om de verblijfsduur mee te nemen. De minister stelt: *“Onwenselijk dat als bewoners langer dan gemiddeld in hun huizen verblijven hiermee geen rekening wordt gehouden in de veiligheidsnorm, zij moeten hun woning als een plek kunnen beschouwen waar zij 24 uur per dag veilig zijn.”* Uiteraard vinden wij dit een positieve aanpassing van het beleid.

Voor het beoordelingskader is het echter niet eenduidig. Voor de beoordeling van de risico's in het kader van het vaststellingsbesluit hanteert de minister de verwachtingswaarde van de HRA-uitkomsten. In de beoordeling of een specifiek huis versterkt moet worden hanteert de minister de NPR9998. Op dit moment is onduidelijk (en niet waarschijnlijk) dat deze twee beoordelingskaders dezelfde uitkomsten opleveren. Wij hebben dit als één van onze beroepsgronden in het vorige besluit neergelegd bij de Raad van State. Die concludeerde dat de minister voldoende de robuustheid van de HRA heeft aangetoond. Hierbij heeft de Raad van State wel aangemerkt dat als uit de individuele onderdelen structureel wat anders blijkt dat dat dan aanleiding kan zijn om de risicobeoordeling uit de HRA in twijfel te trekken.

Voor de redelijke termijn waarbinnen de gebouwen versterkt moeten worden geeft de minister geen handvatten. Op basis van de aantallen (nu nog op basis van 15,9 mld m<sup>3</sup> maar waarschijnlijk veel

lager als 11,8 mld m<sup>3</sup> wordt berekend) concludeert de minister dat hij zal sturen of voldoende prioriteit aan deze meest risicovolle gebouwen wordt gegeven. De minister: *“Concluderend stel ik vast dat komend gasjaar sprake is van een beperkt aantal gebouwen dat niet aan de veiligheidsnorm voldoet. Dit aantal is berekend met betrouwbare methodes. Deze gebouwen worden binnen een redelijke termijn versterkt. Daarmee is het veiligheidsrisico, conform het veiligheidsbeleid aanvaardbaar.”*

Voor industriële installaties is het risicobeleid van de minister duidelijk.

Voor infrastructurele werken zijn geen beoordelingskaders en normen voorhanden. De minister heeft daarom aan het panel van hoogleraren nader advies gevraagd. Deze komen met een veiligheidsfilosofie gebaseerd op een norm van 10<sup>-5</sup> en een probabilistische berekening. Het initiëren (en of prioriteren) van onderzoek ligt bij de eigenaren van infrastructuurle werken.

Door overheden als eigenaren van infrastructuurle werken bestaat al enige jaren een platform infrastructuur waarin kennis wordt gedeeld. Vanuit het platform wordt nu een aantal pilot onderzoeken gestart.

## 6.1 Conclusies risico's

- Het veiligheidsbeleid is door de minister enigszins nader aangevuld maar naar onze maatstaf nog niet volledig. Met name de termijn waarop gebouwen versterkt moeten zijn is niet gedefinieerd (zie ook paragraaf over tempo van versterken). Echter biedt dit onvoldoende grond om beroep aan te tekenen tegen het vaststellingsbesluit.
- Voor het voldoen aan de veiligheidsnorm hanteert de minister uitkomsten van de HRA als ordegrrootte voor het risico van gebouwen. De Raad van State onderschrijft dat de minister dit kan doen. Behalve als uit gegevens blijkt dat de HRA onbetrouwbaar is. Het is daarom van belang dat gemonitord wordt op de uitkomsten van de NPR en dat deze vergeleken worden met de HRA-uitkomsten. Voor dit moment hebben we als regio onvoldoende gegevens beschikbaar op grond waarvan aangetoond kan worden dat het toepassen van de NPR en HRA verschillen in veiligheid opleveren. Hiermee is er geen grond om in beroep te gaan, maar wel reden om binnen de versnelling van de versterking aan te dringen op monitoring van NPR en HRA.

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

- **De minister heeft nog steeds niet goed gemotiveerd waarom de veiligheidssituatie in Groningen niet te vergelijken valt met de veiligheidssituatie in de rest van Nederland.**

In onze zienswijze hebben we de minister verzocht om in zijn besluit NAM te verplichten onderzoek te (laten) doen naar de mogelijke cumulatieve- en domino-effecten die kunnen optreden in verband met bodembeweging die ontstaat door de gaswinning. De minister beroept zich op het advies van het Hooglerarenpanel dat enerzijds aanbeveelt de domino-effecten te berekenen volgens de probabilistische risico-inschattingmethodiek en anderzijds aangeeft dat de berekening van de cumulatie van risico's geen rol moet spelen omdat dit in ander extern veiligheidsbeleid ook geen rol speelt (zowel in specifiek veiligheidsbeleid als in algemeen veiligheidsbeleid). De minister komt

derhalve deels tegemoet aan onze zienswijze. Voor wat betreft het afwijzen van onderzoek naar de risico's op 'cumulatieve effecten' kan het standpunt van de minister met de verwijzing naar het specifieke en algemene veiligheidsbeleid niet gevolgd worden omdat in de rest van Nederland niet al sprake is van een openbaring van een veiligheidsrisico door bodembeweging gerelateerd aan de gaswinning. Vanuit het integraal risicomanagement dient de minister derhalve ook de cumulatie van risico's te (laten) onderzoeken. De Raad van State heeft in haar laatste uitspraak van 3 juli 2019 aangegeven dat de minister zich in redelijkheid mag beroepen op het advies van het Hooglerarenpanel. De Raad van State is echter niet ingegaan op onze beroepsgrond dat de minister zich er onvoldoende van heeft vergewist dat het advies zorgvuldig en deugdelijk gemotiveerd tot stand is gekomen. Voor een eventueel opvolgend beroep kan hierop teruggekomen worden.

- **De minister geeft in zijn besluit niet aan welke regels opgelegd worden en welke mogelijke mitigerende maatregelen genomen moeten worden in verband met de risico's op domino-effecten waarvan hij heeft aangegeven dat die mee-berekend moeten worden.**

Weliswaar heeft de minister onze zienswijze overgenomen door aan te geven dat ook de risico's op domino-effecten onderzocht dienen te worden, maar hij verbindt daaraan geen verdere consequenties. De minister stelt het volgende (en lijkt hiermee zijn ontwerpbesluit niet te hebben aangepast): *"(...) Daarbij heb ik ook aangegeven, in lijn met het hooglerarenadvies, dat domino-effecten al kwalitatief beschreven worden in de Veiligheidsrapportages van chemiebedrijven. Tot slot adviseert de regio om de vergunninghouder mitigerende maatregelen te laten nemen indien bij uitvoering van de operationele strategie zou blijken dat er sprake is van 'zichtbare cumulatieve en/of domino effecten'. Aangezien bij vaststelling van risico's cumulatie en domino-effecten niet in kaart worden gebracht, zal ik NAM bij uitvoering van de operationele strategie hier geen nadere regels voor opleggen. Zoals aangegeven in paragraaf 4.3.1 volgt nog een advies van het hooglerarenpanel over hoe risico's ten aanzien van infrastructuur geduid kunnen worden, ook als het gaat om domino-effecten."*

Kortom, de minister neemt het advies van het hooglerarenpanel over voor wat betreft het mee-berekenen van de mogelijke domino-effecten, maar verbindt daar geen verdere regels aan, noch enige mogelijke mitigerende maatregelen mochten er zich significante risico's openbaren ten aanzien van mogelijke domino-effecten. Hiermee is het besluit onvoldoende zorgvuldig tot stand gekomen en onvoldoende deugdelijk gemotiveerd, hetgeen een gebrek is dat je in een mogelijk beroep aan de orde kan stellen.

## 7.1 Conclusie (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve effecten

- Hoewel we concluderen dat de minister op dit onderdeel nog niet de optimale zorgvuldigheid in zijn besluitvorming betracht heeft, is de mate waarin hij dit doet onvoldoende om hier tegen beroep aan te tekenen.

## 8. Grondrechten

EVRM

- **De minister laat wederom niet zien in zijn besluit dat hij de mensenrechten die voortvloeien uit het EVRM heeft afgewogen tegen het algemeen belang (leveringszekerheid) en stelt ‘slechts’ ‘nazorgs’maatregelen in plaats van de verplichte voorzorgsmaatregelen om schending van mensenrechten te voorkomen.**

Artikel 3:4 jo. artikel 3:46, van de Algemene wet bestuursrecht maken dat de minister in zijn besluitvorming verplicht is het algemeen belang dat gediend is bij de gaswinning (leveringszekerheid en economische belangen) af te wegen tegen de belangen die spelen voor de mensen die last hebben van de effecten van de gaswinning. Hij moet motiveren waarom aan het algemeen belang meer gewicht wordt toegekend en dient aan te geven op welke manier hij voorkomt dat grondrechten/mensenrechten/kinderrechten worden geschonden. De enkele verwijzing naar de afbouw en de verwijzing naar het in acht nemen van de veiligheidsnorm is geen weging van belangen. Ook de verwijzing van de minister naar enkele ‘nazorgs’maatregelen (versterking van huizen zou een voorzorgsmaatregel kunnen zijn, maar is in dit stadium van de gaswinning uit het Groningenveld mosterd na de maaltijd en dit geldt ook voor de geleidelijke afbouw en het inzetten van sociale gemeenteteams) voldoet niet aan de verplichting uit het EVRM dat hij een positieve verplichting heeft om VOORZORGsmaatregelen te nemen om te voorkomen dat mensenrechten geschonden worden. Het enkel nemen van voorzorgsmaatregelen om de veiligheidsrisico's van de gaswinning te minimaliseren doen hier niet aan af. Echter, aangezien de Raad van State bovenstaande in haar laatste uitspraak van 3 juli 2019 niet heeft onderkend, kan de minister zich beperken tot de enkele verwijzing naar een aantal grondrechten om te ‘voldoen’ aan de uitspraak van de Raad van State.

- **De minister onderkent niet dat artikel 3 EVRM geschonden is.**

In de nota van antwoord geeft de minister aan dat de schending van artikel 3 EVRM niet aan bod is gekomen in de uitspraken van de Raad van State. Dat komt omdat de Raad van State ons beroep op die bepaling ten onrechte niet in behandeling heeft genomen via artikel 4 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (zie hieronder). Het is in ieder geval een hele merkwaardige gedachte dat de minister enkel rekening zou houden met artikel 3 EVRM als de Raad van State die bepaling aan de orde zou hebben gesteld. Uit de door ons voorgelegde onderzoeksrapporten van de Rijksuniversiteit Groningen blijkt dat er in sommige gevallen sprake is van onmenselijk lijden door de gevolgen van de gaswinning. Daarmee wordt aangetoond dat de gaswinning leidt tot schending van artikel 3 EVRM. In zijn vaststellingsbesluit gaat de minister niet in op de bevindingen uit deze rapporten en verwijst enkel naar de ‘nazorgs’maatregelen die genomen worden, zoals de afbouw van de gaswinning, het versterken van woningen en het inzetten van gemeenteteams. Hij voldoet daarmee niet aan de positieve verplichting om voorzorgsmaatregelen te nemen om schending van artikel 3 EVRM te voorkomen. Met zijn maatregelen vermindert hij mogelijk slechts het al geschiedde leed een klein beetje. Op grond van artikel 3 EVRM zou de minister individuele inwoners financiële compensatie kunnen toe kennen.

IVRK

- **De minister laat onvoldoende zien dat de belangen (en de ontwikkeling) van het kind een eerste overweging zijn geweest in zijn besluit en dat hij kinderen op een kindvriendelijke wijze heeft laten participeren.**

Ondanks het feit dat wij in onze zienswijze hebben aangegeven dat de standaardjurisprudentie van de Raad van State t.a.v. artikel 3 IVRK achterhaald is en dit ook onderbouwen, gaat de minister daar niet op in. Hij laat zich niet uit over General Comment nr. 14 met daarin de uitleg over hoe je de belangen van kinderen in kaart moet brengen bij besluiten die kinderen raken, hoe je die moet betrekken/afwegen en hoe je kinderen kan laten participeren in de besluitvorming. De minister verwijst naar de standaardjurisprudentie van de Raad van State. Op de overgelegde rapporten wordt door de minister nauwelijks ingegaan. En dat de minister meegaat in het oordeel van de Raad van State die aangeeft dat de belangen van kinderen zijn betrokken op dezelfde manier als die van de overige mensen; daarmee laat hij zien dat belangen van kinderen niet serieus genomen worden. Immers, artikel 3 IVRK geeft aan dat de belangen van kinderen een eerste overweging vormen en dus zwaarder wegen dan de belangen van volwassenen. Daarnaast kan je de belangen van kinderen pas opzijzetten wanneer je heel goed kan motiveren dat er zwaarwegender belangen zijn. Die afweging ontbreekt. Het is daarnaast een feit dat de minister niets gedaan heeft om te voorkomen dat de kinderrechten worden geschonden en in zijn besluit ook geen mitigerende kindspecifieke maatregelen neemt om verdere schending te voorkomen. Het geleidelijk beëindigen van de gaswinning is geen mitigerende maatregel die betrekking heeft op de positie van kinderen om kinderrechtschendingen een halt toe te roepen. Wat betreft de overwegingen over artikel 6 en 12 IVRK kan in feite het voorgaande herhaald worden. Dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure die gevolgd is voldoende kindvriendelijk is ingericht om kinderen daadwerkelijk te laten participeren in de besluitvorming is een onbegrijpelijk standpunt. Daarnaast kunnen we niet het standpunt van de minister (en Raad van State) volgen dat artikel 6, dat ook gaat om het "recht op leven" (zie artikel 2 EVRM waar wel op ingegaan wordt) onvoldoende concreet zou zijn. Is de term "ontwikkeling" dan zo weinig concreet geformuleerd in wet- en regelgeving? Nee, niet in de Mijnbouwwet, maar wel in andere wetgeving in relatie tot jeugdhulp (jeugdzorg) of onderwijs. Als de minister zich laat bijstaan om op tal van terreinen waar hij zelf geen deskundige is zich te laten informeren, waarom dan niet op het terrein van de ontwikkeling van kinderen? De overgelegde rapporten geven namelijk aan dat de ontwikkeling van kinderen schade oploopt door de negatieve gevolgen van de gaswinning. Kortom, het vaststellingsbesluit laat onvoldoende zien dat de minister de rechten van kinderen voldoende betrokken heeft in zijn besluitvorming. Echter, aangezien de Raad van State hem in haar laatste uitspraak van 3 juli 2019 niet op de vingers heeft getikt inzake de schending van kinderrechten kan de minister in zijn vaststellingsbesluit volstaan met een enkele verwijzing naar de uitspraak.

#### Handvest

- **De minister onderkent niet dat het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie van toepassing is, omdat zijn vaststellingsbesluit mede gestoeld is op de EU-Verordening betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid. Ten onrechte verwijst hij naar de laatste uitspraak van Raad van State van 3 juli 2019 die ons beroep op deze EU-verordening links heeft laten liggen.**



In onze zienswijze hebben wij nadrukkelijk verwezen naar de Verordening (EU) 2017/1938 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2017 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid en naar het Åkerberg Fransson-arrest.<sup>1</sup> Het vaststellingsbesluit geeft uitdrukkelijk uitvoering aan deze Verordening. Immers, het besluit wordt door de minister genomen ten behoeve van de leveringszekerheid. Dit is meer dan enkel ‘aanleunen’ tegen het Unierecht (zoals de Raad van State had overwogen). De minister is in zijn geheel niet ingegaan op onze zienswijze en verwijst in de nota van antwoord slechts naar de laatste uitspraak van de Raad van State van 3 juli 2019. Echter, de Raad van State heeft in haar laatste uitspraak niet onderkend dat het toenmalige instemmingsbesluit ook mede gestoeld is op deze EU-Verordening. Onze beroepsgrond met verwijzing naar deze EU-verordening heeft de Raad van State in haar uitspraak links laten liggen. Het unierecht is dus van toepassing en daarmee ook het Handvest. Het vaststellingsbesluit dient dan ook niet in strijd te zijn met het bepaalde in artikelen 2, 4, 8, 17 en 24 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, waarbij ook ten aanzien van deze bepalingen geldt dat de minister gehouden is om die te betrekken in zijn afweging en voorzorgsmaatregelen dient te nemen om schending van deze bepalingen te voorkomen.

## 8. Conclusie grondrechten

De minister opereert in zijn vaststellingsbesluit binnen de kaders die de uitspraak van de Raad van State hem biedt. Hoewel wij vanuit de regio een ander beeld hebben wij het toepassen van de grondrechten biedt het voor ons weinig aanknopingspunten om vanwege schending van grondrechten nog tegen het vaststellingsbesluit in beroep te gaan.

## 9. Opslagplan Norg

De minister van EZK heeft naast het vaststellingsbesluit Groningenveld, het instemmingsbesluit genomen voor de opslagplan Norg. Dit opslagplan betreft de verruiming van de opslagcapaciteit in Norg van 5 naar 6 mld m<sup>3</sup>. Met een verruiming van de opslagcapaciteit in Norg kan vlakker worden gewonnen uit het Groningenveld. Daarnaast kan door het te vullen met pseudo-Groningengas de opslag in Norg ook bijdragen aan de beperking van de Groningenproductie.

Aangezien de gasopslag Norg samen met het Groningenveld deel uitmaakt van het zgn. Groningensysteem, valt het instemmingsbesluit over het opslagplan Norg zoveel mogelijk samen met het vaststellingsbesluit Groningenveld. Hierdoor is ook de mogelijkheid van inspraak bij beide procedures zoveel mogelijk op elkaar afgestemd en loopt van 21 september 2019 tot en met 1 november 2019.

De gemeenten Noordenveld, Westerkwartier, Provincie Drenthe, waterschap Noorderzijlvest en de provincie Groningen hebben in 2019 een advies uitgebracht over het opslagplan Norg. Vervolgens is er door gemeenten Noordenveld en Westerkwartier en Provincie Drenthe ook een zienswijze ingediend. De provincie Groningen heeft besloten geen zienswijze in te dienen omdat

---

<sup>1</sup> HvJ 26 februari 2013, zaak C-617/10, *JHG* 2013/13; *EHRC* 2013/112, m.nt. Morijn; *JIN* 2013/104; *JB* 2013/58, m.nt. Veenbrink en De Waele; *AB* 2013/131, m.nt. Widdershoven (*Åkerberg Fransson*).

tegemoet is gekomen aan de punten in het advies. De provincie Groningen en het waterschap Noorderzijlvest kunnen daarmee ook geen beroep aantekenen tegen het instemmingsbesluit opslagplan Norg.

De provincie Drenthe en de gemeenten Westerkwartier en Noordenveld kunnen wel beroep aantekenen tegen het opslagplan Norg omdat zij wel een zienswijze hebben ingediend. Op dit moment staat de vraag uit bij deze overheden of zij beroep aan gaan tekenen. Hierover is op dit moment nog geen duidelijkheid. Wij worden hierover op de hoogte gehouden.

Mochten genoemde overheden wel beroep aantekenen tegen het opslagplan Norg dan schorst dat niet de werking van het besluit. Het besluit treedt in werking en is geldig. Om dat te willen voorkomen moeten partijen een verzoek tot een voorlopige voorziening indienen.

Wat betreft vergoeding voor schade geldt voor injectie en onttrekken van gas in Norg ook het schaderegime van de TCMG (inclusief het bewijsvermoeden).