



provincie
groningen

bezoekadres: Martinikerkhof 12

postadres: Postbus 610
9700 AP
Groningen

algemeen telefoonnr: 050 316 49 11

algemeen faxnr: 050 316 49 33

www.provinciegroningen.nl
info@provinciegroningen.nl

GEDEPUTEERDE STATEN

Aantekenen

Raad van State
Afdeling bestuursrechtspraak
Postbus 20.019
2500 EA DEN HAAG

Datum : 11 MAART 2015
Briefnummer : 2015-11.012/11, PPM
Zaaknummer : 564922
Behandeld door : J.C.T. Bakker
Telefoonnummer : (050) 752 7160
Antwoord op :
Bijlagen : 2
Onderwerp : Beroepschrift instemmingsbesluit gaswinning Groningen

Per fax vooruit:
070 – 365 1380

Hoogedelgestrenge Raad,

Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen (hierna: **GS**) hebben kennis genomen van het besluit (hierna: **het instemmingsbesluit**) van de Minister van Economische Zaken (hierna: **de Minister**) houdende de instemming ex artikel 34 lid 3 Mijnbouwwet (hierna: **Mbw**) met het op 29 november 2013 door de Nederlandse Aardoliemaatschappij B.V. (hierna: **NAM**) ingediende Winningsplan Groningen 2013 (hierna: **het winningsplan**). Het instemmingsbesluit is op 29 januari 2015 bekend gemaakt door toezending aan de NAM en ligt ter inzage van vrijdag 30 januari tot en met vrijdag 13 maart 2015. GS, zowel handelend voor zichzelf als voor de provincie Groningen, kunnen zich met de inhoud van het instemmingsbesluit niet verenigen en stellen hierdoor bij uw Afdeling beroep in tegen het instemmingsbesluit. Overeenkomstig gemaakte afspraken tussen de Veiligheidsregio Groningen en de heer Wever van uw Afdeling, d.d. 25 februari 2015, zullen de stukken waarnaar GS verwijzen in eerste instantie door de Veiligheidsregio Groningen in het geding worden gebracht.

Samenvatting

Het instemmingsbesluit doet geen recht aan de veiligheid van de Groningers. De Onderzoeksraad voor de Veiligheid heeft in zijn veelbesproken rapport, dat recent verscheen, zeer expliciet en meervoudig geconcludeerd dat veiligheidsaspecten en belangen jarenlang onvoldoende zijn betrokken bij de besluitvorming over gaswinning. Mede daardoor doet het instemmingsbesluit afbreuk aan de leefbaarheid en economische vitaliteit van de regio. Daarom stellen GS beroep in.



Het beroep is gebaseerd op de volgende gronden, die hier kort worden samengevat en in de daaropvolgende hoofdstukken nader worden toegelicht en uitgewerkt.

Grote impact

De impact van de gaswinning is enorm. De veiligheid van circa 450.000 inwoners van het aardbevingsgebied is in het geding. Het instemmingsbesluit tast de leefbaarheid, economische aantrekkingskracht en cultuurhistorische waarden van een hele regio aan (hoofdstuk 1).

Te veel onzekerheden

Zeker op de langere termijn (de periode vanaf 2017) maar ook in de periode 2014-2016 zijn er teveel onzekerheden. Er nagenoeg niets bekend over de seismische dreiging en de schadelijke gevolgen daarvan. Wel is zeker dat frequentie en kracht van de aardbevingen in de komende jaren zullen toenemen. Er is geen normenkader of risicobeleid (hoofdstuk 3).

Strijd met voorzorgsbeginsel

De Minister dient het voorzorgsbeginsel in acht te nemen, zoals dat ook geldt in het natuurbeschermingsrecht. Kort samengevat: bij twijfel niet doen (hoofdstuk 4).

Geen, althans onvoldoende versterking en versteviging in de periode 2014-2016

De opvatting van de Minister over de aanvaardbaarheid van de veiligheidsrisico's berust ondermeer op de aanname dat in de periode waarop het instemmingsbesluit ziet (2014-2016) sprake zal zijn van versterking en versteviging van woningen, andere gebouwen en infrastructuur. Die aanname is onjuist. Vanwege het ontbreken van technische veiligheidsnormen en omdat er simpelweg onvoldoende capaciteit is, is het irreëel om er in het instemmingsbesluit vanuit te gaan dat in 2014-2016 op substantiële schaal sprake zal zijn van versterking en versteviging (hoofdstuk 5).

Gasproductie van 39,4 miljard m³ per (gas)jaar onvoldoende onderbouwd

Het instemmingsbesluit maakt de winning van 39,4 miljard m³ gas per (gas)jaar mogelijk. Die capaciteit is niet gebaseerd op solide en onbetwiste berekeningen, maar enkel op basis van aannames en aanwijzingen (uit een SodM advies van december 2014). Dat SodM-advies is bovendien in strijd met eerdere adviezen van het SodM. Los daarvan zegt het SodM helemaal niets over de vraag of met een productiecapaciteit van 39,4 miljard m³ gas per (gas)jaar wordt voldaan aan de normen van een acceptabel risiconiveau. Die zijn er namelijk niet (hoofdstuk 6).

Onjuiste belangenafweging tussen met het besluit te dienen doelen en daardoor getroffen belangen

Inwoners en ondernemers in het aardbevingsgebied worden onevenredig zwaar getroffen. Het instemmingsbesluit leidt tot levensbedreigende situaties, structurele en voortdurende schade aan woningen, gebouwen en infrastructuur. Het instemmingsbesluit maakt dat mensen zich in hun dagelijkse leefomgeving niet meer veilig voelen en leidt tot verslechtering van het vestigingsklimaat en de economische draagkracht van het gebied (hoofdstuk 7).

Strijd met gelijkheid (artikel 1 Grondwet en artikel 14 EVRM)

Het instemmingsbesluit leidt tot ongelijke behandeling tussen enerzijds de bewoners van het aardbevingsgebied en anderzijds andere inwoners van Nederland. De bewoners van het aardbevingsgebied worden geconfronteerd met andere veiligheidsnormen en genieten daarom minder bescherming dan andere inwoners van Nederland (hoofdstuk 8).

Besluitvorming onvoldoende onafhankelijk, schijn van belangenverstrengeling

De Minister van EZ heeft te veel verschillende rollen. De Minister van EZ is onderdeel van de exploitatie (en geniet als aandeelhouder van EBN B.V.) de opbrengsten uit de gaswinning maar is daarnaast verantwoordelijk voor besluitvorming en toezicht. Die verwevenheid leidt tot (de schijn van) belangenverstrengeling (hoofdstuk 9).

Winningsplan voldoet niet aan verplichtingen uit het Mijnbouwbesluit

Op grond van het Mijnbouwbesluit moet het winningsplan informatie bevatten over de mogelijke omvang en verwachte aard van de schade door bodembeweging. Voorts moet het winningsplan een deugdelijke risicoanalyse bevatten. Beide elementen ontbreken in het winningsplan (hoofdstuk 10 en 11).

Natuurbescherming en milieueffectrapportage

Gaswinning kan leiden tot onomkeerbare en significante gevolgen (onder meer bodemdaling) voor beschermde natuurgebieden (met name de Waddenzee en Eems-Dollard). Die gevolgen zijn in strijd met de Natuurbeschermingswet 1998, de Europese Habitatrichtlijn en het Besluit Milieueffectrapportage niet of onvoldoende onderzocht (hoofdstuk 12 en 13).

Monumenten en cultureel erfgoed

Het instemmingsbesluit leidt op grote schaal tot onherstelbare en dus onomkeerbare schade aan monumenten en ander cultureel erfgoed. Het brengt de cultuurhistorische betekenis van het hele gebied in gevaar (hoofdstuk 14).

Onduidelijke en onvolledige voorschriften.

De Minister heeft aan het instemmingsbesluit een aantal voorschriften verbonden. De meeste van die voorschriften zijn onduidelijk, onvolledig of te vrijblijvend (hoofdstuk 15).

1. Impact van de gaswinning

1.1. Alvorens in te gaan op de beroepsgronden hechten wij er aan om kort te schetsen wat de gevolgen van de gaswinning zijn. Daarbij hebben wij niet de bedoeling om volledig te zijn. Dat kan ook niet. De impact van de gevolgen van de gaswinning op de leefbaarheid van de regio, de veiligheid en het welzijn van haar bewoners is enorm.

- Sinds 2007 hebben zich 594 aardbevingen voorgedaan, veroorzaakt door gaswinning uit het Groningenveld, waarvan 52 met een kracht van meer dan 2 op de schaal van Richter;¹
- De NAM heeft een kansberekening voor de maximaal te verwachten bevingen uitgevoerd. Deze berekeningen zijn nog gebaseerd op het productieniveau vóór 2014. Voor de periode van 2013-2016 is er een kans van 50% dat er een beving optreedt met een sterkte van 3,4 op de schaal van Richter, een kans van 10% op 4,1 op de schaal van Richter en een kans van 2% op een beving van 4,6 op de schaal van Richter. Uit deze berekeningen blijkt dat de kans op een zwaardere beving toeneemt in de loop van de tijd, bij gelijkblijvend productieniveau.
- In Groningen vinden de bevingen op een diepte van maximaal 3 km plaats. Deze relatief ondiepe bevingen hebben een veel grotere impact dan diepe bevingen, omdat de trilling een minder lange weg naar het oppervlak hoeft af te leggen. Er gaat onderweg minder energie verloren, waardoor de piekgrondversnellingen (peak ground acceleration, hierna: **pga's**) aan oppervlak veel groter zijn dan bij bevingen die dieper in de ondergrond plaatsvinden. Het verspreidingsgebied van een ondiepe beving is minder groot, maar de schade is groter dan bij een vergelijkbare natuurlijke beving. Daardoor heeft een beving met een kracht van 4 op de schaal van Richter op 3 km diepte (veel) grotere effecten dan een beving van gelijke zwaarte op grotere diepte. De Stuurgroep NPR houdt rekening met pga's van meer dan 0,2 in (boven) het Groningenveld². Daarmee zijn de effecten van de aardbevingen in Groningen van gelijke orde als de effecten van zware natuurlijke bevingen in Italië, Griekenland, en Turkije;
- In het risicogebied³ liggen ruim 300.000 bouwwerken, circa 145.000 woningen circa 155.000 niet-woningen. In dit gebied wonen circa 450.000 personen;

¹ Meest recent: 11 bevingen in januari 2015 en 12 bevingen in februari 2015 (bron: Namplatform.nl, feiten en cijfers)

² Zie voor een concretere weergave Figuur 1 van de Impact Assessment Nederlandse praktijkrichtlijn (8 januari 2015), blz 11.

³ Het gebied dat getroffen wordt en kan worden door aardbevingen die samenhangen met gaswinning uit het Groningenveld.

- Van de 145.000 woningen in het aardbevingsgebied moeten 90.000 woningen worden versterkt om deze woningen te kunnen laten voldoen aan de NPR-norm⁴;
- Circa 35.000 woningen kennen een risico dat groter is dan 1 op 10.000. Versterking van deze huizen tot het niveau van de NPR zal circa € 6,5 miljard kosten (circa € 200.000,-- per woning);
- Acht woningen zijn inmiddels onbewoonbaar verklaard en ontruimd c.q. aangekocht door de NAM;
- Vanaf augustus 2012 tot 1 maart 2015 zijn 35.538 meldingen van schade geweest: in 18.301 gevallen is een aanbod voor herstel gedaan, in 17.116 gevallen is het aanbod geaccepteerd. In de maanden januari en februari 2015 zijn bijvoorbeeld 5449 schades gemeld⁵. Gemiddeld betekent dat dat iedere dag 92 huishoudens in Groningen worden geconfronteerd met aardbevingsschade;
- De Minister heeft aangegeven dat in 2015 3.000 woningen versterkt zullen worden en in 2016 5.000. Dit is onrealistisch, want onhaalbaar. Op basis van het aantal beschikbare constructeurs die de versterkingsberekeningen uit kan voeren kan het aantal te versterken woningen in 2015 en 2016 geraamd worden op maximaal 1000 woningen.
- In het risicogebied bevinden zich veel monumenten en ander cultureel erfgoed; het betreft 24 beschermde stads- en dorpsgezichten, 765 gemeentelijke monumenten en 1.300 Rijksmonumenten, en daarnaast archeologie, vele beeldbepalende panden, groen erfgoed en collecties. Van de 1.300 Rijksmonumenten in het risicogebied zijn er circa 675 beschadigd. In de gemeente Loppersum is zelfs 80% van alle Rijksmonumenten beschadigd. De schade aan beschermde stads- en dorpsgezichten, gemeentelijke monumenten en andere beeldbepalende panden is nog niet bekend;
- De Stichting Oude Groninger Kerken heeft 77 kerken in eigendom. Van de 50 in het aardbevingsgebied, zijn er 30 door aardbevingen aangetast. In drie kerken vinden uit veiligheidsoverwegingen geen diensten meer plaats (bijvoorbeeld de doopsgezinde kerk in Middelstum), twee kerken zijn inmiddels hersteld;
- Leerlingen van twee basisscholen en een kinderdagverblijf in Loppersum worden na de meivakantie 2015 gedurende tenminste vier maanden elders gehuisvest. De NAM heeft bekendgemaakt 120 scholen in het risicogebied te onderzoeken.;

⁴ Die overigens thans slechts in ontwerp en ten behoeve van consultatie beschikbaar is. De definitieve norm wordt naar verwachting in september 2015 vastgesteld, doorvertaling in het Bouwbesluit vindt daarna pas plaats.

⁵ Bron: Namplatform.nl; feiten en cijfers schadeafhandeling

- Uit onderzoek blijkt dat 45 - 105 km van de regionale waterkeringen in de provincie bij aardbevingen niet voldoen aan de veiligheidsnorm die daarvoor is vastgesteld. Dit betekent dat (aanvullende) maatregelen nodig zijn om de keringen aardbevingsbestendig te maken. Regionale waterkeringen met hoge prioriteit voor nader onderzoek en daarop volgende verbetering liggen langs het Eemskanaal, het Schildmeer en Hondshalstermeer, en het Winschoterdiep;
- Een aantal dorpshuizen (o.a. Leermens) is momenteel buiten gebruik, wat de leefbaarheid sterk onder druk zet.

2. Zienswijzen

Wij verwijzen naar al hetgeen wij in onze zienswijze van 22 april 2014 hebben opgemerkt over het ontwerpbesluit. De inhoud van die zienswijze geldt als hier herhaald en ingelast.

3. Kern van de zaak

Instemmingsbesluit ziet op 39,4 miljard m³ in 2015

- 3.1. Het instemmingsbesluit voorziet in de winning van 39,4 miljard m³ aardgas uit het Groningenveld in het jaar 2015 en in de winning van diezelfde hoeveelheid in het gasjaar 2015/2016. De Minister heeft op 9 februari 2015 aangekondigd de productie in de eerste helft van 2015 te willen beperken tot 16,5 miljard m³. Dat is een stap in de goede richting, maar formeel-juridisch blijft het instemmingsbesluit gelden en moet rekening worden gehouden met de in dat besluit genoemde maximale winningscapaciteit (39,4 miljard) in 2015.

Aantal en kracht van aardbevingen zal toenemen

- 3.2. Er is geen discussie over dat het aantal aardbevingen en de kracht daarvan ten gevolge van de gaswinning in Groningen zal toenemen. Dat bevestigt ook de Minister in de eerste alinea van zijn brief aan de Tweede Kamer van 16 januari 2014⁶:

“De verwachting is dat de frequentie en kracht van de aardbevingen de komende jaren zullen toenemen. De gevolgen voor huizen, monumenten en andere gebouwen zijn zichtbaar.”

In gelijke zin oordeelde ook de TCBB⁷:

“Uit het concept-winningsplan Groningen 2013 wordt duidelijk dat aardbevingen in de toekomst, zowel in aantal als in kracht, geleidelijk

⁶ Brief d.d. 16 december 2014, DGETM-EM/14207601.

⁷ In haar advies van 17 december 2013, blz. 12

zullen toenemen en dat pas na een groot aantal jaren deze trend in gunstige zin zal worden omgebogen.”

Grote onzekerheid over seismische dreiging en veiligheidsrisico's

- 3.3. Redelijkerwijs had de Minister niet tot dit instemmingsbesluit kunnen komen. Er is op dit moment absoluut onvoldoende kennis en inzicht in de werkelijke seismische dreiging en de veiligheidsrisico's. De Minister weet eenvoudigweg niet wat de winning van 39,4 miljard m³ aardgas voor gevolgen zal hebben. Dat geldt niet alleen voor factoren in de ondergrond. Blijkens het besluit⁸ zijn met name ook de bovengrondse effecten een belangrijke onzekere factor. De Minister beschikt ten tijde van het instemmingsbesluit niet over informatie over bijvoorbeeld de belastbaarheid van verschillende typen gebouwen in relatie tot een bepaalde grondversnelling. Specifieke informatie over huizen, gebouwen en de invloed van de specifieke bodemgesteldheid in Groningen ontbreekt. De volgorde van handelen door de Minister is daarbij fundamenteel onjuist: waar nu eerst wordt besloten tot voortgaande gaswinning en vervolgens onderzoek wordt uitgezet, zou een dergelijk besluit eerst mogen worden genomen indien uit onderzoek blijkt dat daartegen geen bezwaren bestaan.
- 3.4. Het Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: **SodM**) en NAM zijn het erover eens dat de verwachtingswaarde voor het aantal aardbevingen ongeveer evenredig is met de hoeveelheid geproduceerd gas per jaar.⁹ De verwachtingswaarde voor de kans per jaar op een aardbeving met een grotere sterkte dan 3,9 (Richter) kan met ongeveer factor twee worden verlaagd door de jaarlijkse productie uit Groningenveld in een keer te verlagen met een factor twee ten opzichte van de productiesnelheid (in 2012/2013) van circa 50 miljard m³, gevolgd door een geleidelijke verdere afname. In het nawoord van die brief realiseert SodM zich dat het advies een grote maatschappelijke impact heeft:

“Het gaat immers om een groot risico waaraan de inwoners van de provincie Groningen dagelijks zijn blootgesteld. Verlaging van de gasproductie neemt dat risico niet weg, maar verlaagt de kans op meer en zwaardere aardbevingen wel. Het onderzoek van SodM onderbouwt deze stellingname.”

- 3.5. In gelijke zin oordeelde het SodM op 16 januari 2013¹⁰:

“Op basis van de gevonden relatie tussen het jaarlijks aantal aardbevingen, zou de productie en de productiesnelheid tot ca. 12 normal BCM/jaar verlaagd moeten worden om het risico op aardbevingen te minimaliseren. Het is daarom mogelijk dat bij die productiesnelheid na

⁸ Instemmingsbesluit blz. 9/10.

⁹ Zie daarover de brief van 22 januari 2013 van het SodM aan de Minister van EZ.

¹⁰ *Reassessment of the probability of higher magnitude earthquakes in the Groningen gasfield*, blz. 2

enkele jaren vrijwel geen aardbevingen met een magnitude hoger dan 1,5 zouden optreden in het Groningenveld."

- 3.6. Er zijn geen studies of wetenschappelijke rapporten van latere datum, waaruit het tegendeel blijkt.
- 3.7. De onzekerheid geldt niet alleen voor de periode 2014 – 2016, maar nog veel meer voor de periode daarna, aldus ook de Minister¹¹. De Minister weet niet wat de winning van 39,4 miljard m³ gas in 2015 betekent voor de langere termijn. Dat klemmt te meer nu bijvoorbeeld uit het TCBB advies¹² blijkt dat de seismische risico's alleen maar zullen toenemen:

"Uit het concept-winningsplan Groningen 2013 wordt duidelijk dat aardbevingen in de toekomst, zowel in aantal als in kracht, geleidelijk zullen toenemen en dat pas na een groot aantal jaren deze trend in gunstige zin zal worden omgebogen."

Geen normenkader of risicobeleid

- 3.8. Er bestaat geen normenkader waaraan veiligheidsrisico's van aardbevingen getoetst kunnen worden. Er is geen risicobeleid. Normenkader en acceptatiecriteria worden pas eind 2015 verwacht. De door de NAM gehanteerde risicoanalyse wordt door de eigen adviseur van de Minister, het SodM, nadrukkelijk van de hand gewezen¹³.

Zie daarover ook de TCBB¹⁴:

"In het borgingsprotocol wordt beschreven hoe de risico's van geïnduceerde aardbevingen binnen "acceptabele grenzen" geborgd blijven en deze niet worden overschreden. Hier ontbreekt een definitie van wat deze acceptabele grenzen zijn en voor wie."

Zie meer recent, maar in gelijke zin, het SodM¹⁵:

"SodM kan niet zeggen of met de voorgestelde maatregelen wordt voldaan aan de normen voor een acceptabel risiconiveau die thans nog in ontwikkeling zijn."

¹¹ Zie bijvoorbeeld blz. 11 van het instemmingsbesluit.

¹² TCBB d.d. 17 december 2013, blz. 12.

¹³ Brief SodM d.d. 13 januari 2014, blz. 4.

¹⁴ TCBB 17 december 2013, blz. 11.

¹⁵ SodM, *Advies Bevingsgevoeligheid van de Eemskanaalregio*, december 2014, blz. 12.

Niet of nauwelijks versterking en versteviging in de periode 2014 - 2016

- 3.9. Aan het instemmingsbesluit ligt de gedachte ten grondslag dat de gevolgen van al deze onzekerheden kunnen worden beperkt door maatregelen aan de bovengrond¹⁶. Zelfs al zou dat het geval zijn, dan staat in ieder geval vast dat die maatregelen in de periode waarop het instemmingsbesluit blijkt de toelichting (blz. 11) ziet, nog niet getroffen zijn. Onderzoeken en inventarisaties ten behoeve van versteviging van woningen, publieke voorzieningen en infrastructuur komen slechts zeer moeizaam op gang. Normen voor aardbevingsbestendig bouwen zijn er niet en worden niet voor september 2015 verwacht.

Conclusie

- 3.10. In de kern is het heel eenvoudig: hoe meer gas er wordt gewonnen, hoe groter de risico's. Als de Minister dus serieus de veiligheid van bewoners en regio voorop stelt, dan beperkt hij de gasproductie zo veel mogelijk en tot het niveau waarbij de veiligheid van de bewoners en de regio gewaarborgd is. Eerst als uit een deugdelijk onderbouwde belangenafweging blijkt dat gaswinning zonder significante risico's kan geschieden, kan gaswinning tot een zeker niveau worden toegestaan.
- 3.11. Gezien enerzijds de grote onzekerheden rondom de seismische risico's en anderzijds de zekerheid dat versteviging en versterking in de periode 2014 t/m 2016 nog niet of nauwelijks zal zijn uitgevoerd, is sprake van een onverantwoord besluit. De Minister weet niet wat de risico's en gevolgen van het winningsplan zijn, maar stemt daar desondanks in met winning van een zeer substantiële hoeveelheid. Daarmee stelt de Minister de bewoners bloot aan onaanvaardbare risico's en onomkeerbare gevolgen en tast de Minister de leefbaarheid en economische vitaliteit van de regio ernstig aan. In plaats daarvan moet de Minister onder het motto 'safety first' kiezen voor een substantiële beperking van de gaswinning uit het Groningenveld en dient de Minister op grond van art. 36 Mbw zijn instemming aan dit winningsplan te onthouden.

4. Strijd met het voorzorgbeginsel; het zekere voor het onzekere

Voorzorg is leidend

- 4.1. Ondanks alle onderzoeken is één ding zeker; er is onvoldoende kennis en inzicht over de gevolgen en risico's van de in het winningsplan beschreven activiteiten.¹⁷ Wat wel duidelijk is, is dat de impact en gevolgen van de gaswinning enorm zijn zowel op individuen als op de gehele regio.

¹⁶ Instemmingsbesluit blz. 17 t/m 19.

¹⁷ Helsloot (19 december 2013) spreekt over een systemisch risico, d.w.z. een risico waarvan "de aard, omvang en beheersingsmogelijkheden nog niet wetenschappelijk duidelijk zijn."

4.2. Onder deze omstandigheden – wetenschappelijke onzekerheid, maar wel significante en onomkeerbare gevolgen – dient het voorzorgbeginsel leidend te zijn. Dat het voorzorgbeginsel door de Minister moet worden toegepast, staat rechtens vast:

- Het voorzorgbeginsel moet worden ingelezen in bijvoorbeeld de artikelen 21 en 22 Grondwet, houdende de opdracht aan de overheid om zorg te dragen voor de fysieke veiligheid, en in de artikelen 3:2, 3:4 en 3:46 Awb.¹⁸
- Toepassing van het voorzorgbeginsel is voorts verplicht op grond van artikel 191 lid 2 WVEU en de Mededeling van de Commissie over het voorzorgbeginsel¹⁹. De Commissie beschouwt het voorzorgbeginsel als een algemeen beginsel waarmee vooral bij de bescherming van het milieu en de gezondheid van mensen, dieren en planten rekening moet worden gehouden. De Commissie wijst in haar Mededeling ook bij herhaling op het hoge niveau van bescherming van de volksgezondheid en het milieu, dat in de Europese Unie wordt nagestreefd.
- Tot slot is toepassing van het voorzorgbeginsel vereist omdat, zoals hierna zal blijken, in het EVRM beschermde mensenrechten (onder meer artikel 2; Recht op leven en artikel 8; Family life) in het geding zijn.²⁰

Zeer hoog voorzorgrechtelijk beschermingsniveau vereist

4.3. Gezien de enorme impact van de gaswinning in Groningen, zowel in individuele gevallen als voor de gehele regio, moet naar onze mening worden uitgegaan van een zeer hoog beschermingsniveau. Het nemen van risico's is, gelet op de mogelijke gevolgen van de gaswinning, onaanvaardbaar. Een zeer hoog voorzorgrechtelijk beschermingsniveau is voorts noodzakelijk en gerechtvaardigd, nu de Minister bij herhaling benadrukt dat de veiligheid van de bewoners voorop staat. Zie bijvoorbeeld de brief van de Minister van 15 februari 2015²¹:

“Het veiligheidsrisico werd wel onderkend en gewogen, maar in de context waarbinnen partijen beslissingen moesten nemen gering bevonden. Op dit cruciale punt is het afwegingskader inmiddels aangepast. Voor het kabinet staat de veiligheid van de inwoners voorop.”

Wie de veiligheid van de inwoners zo nadrukkelijk – maar volledig terecht – voorop stelt, haalt bij twijfel niet in.

¹⁸ TK 2008-2009, 28 089 nr. 23, blz. 10.

¹⁹ Gepubliceerd in februari 2000, COM/2000/0001 def EUR-Lex-52000 bc 0001.

²⁰ EHRM 27 januari 2009, zaaknr. 67021/01, AB 2009, 285 (*Tatar/Roemenië*) en EHRM 5 december 2013, ECLI:NL:XX:2013:292, AB 2014/105, NJB 2014/418 *Vilnes e.a. vs Noorwegen*

²¹ Aanbieding rapport Onderzoeksraad voor Veiligheid, DGETM-EM/15024113

- 4.4. De Minister dient daarom minimaal uit te gaan van het beschermingsniveau zoals voorzorgrechtelijk is gecodificeerd in artikel 6 van de Habitatrichtlijn en artikel 19g Natuurbeschermingswet 1998 en zoals dat bijvoorbeeld ook is opgenomen in artikel 13 lid 3 sub b Wet bescherming Antarctica. Wij achten het onaanvaardbaar dat Natura 2000-gebieden een hoger beschermingsniveau zouden genieten dan de inwoners van het aardbevingsgebied en dat Antarctica voorzorgrechtelijk beter is beschermd dan de provincie Groningen. Voor een dergelijk voorzorgrechtelijk onderscheid is geen morele of politieke verklaring te geven.
- 4.5. Voor de provincie Groningen, althans het aardbevingsgebied, zou dus de voorzorgregel moeten gelden uit de hiervoor genoemd wetsartikelen. Die voorzorgsnorm houdt vrij vertaald en toegespitst op de gaswinning het volgende in. Instemming met het winningsplan is eerst mogelijk nadat een beoordeling van de gevolgen van het project heeft plaatsgevonden en de *zekerheid* over het uitblijven van aantasting van veiligheid en gezondheid van omwonenden ten gevolge van het project moet zijn verkregen, alsmede zekerheid over het uitblijven van andersoortige significante en onomkeerbare schade (bijvoorbeeld economische schade voor de regio en/of onomkeerbare schade aan cultuurhistorische gebouwen).

Voorzorgregel uit natuurbeschermingsrecht dient ook te gelden voor bewoners

- 4.6. Die zekerheid en dat voorzorgbeginsel wordt verlangd als het gaat om gaswinning in de Waddenzee²² en de bouw van de RWE-centrale in Eemshaven.²³ Die zekerheid en dat voorzorgbeginsel zou ook moeten gelden voor gaswinning uit het Groningenveld. Een andere opvatting zou er toe leiden dat bij gaswinning in Noord-Nederland de voorzorgrechtelijke lat voor de Waddenzee hoger ligt dan voor de regio en haar bewoners.
- 4.7. Toepassing van dat voorzorgbeginsel geldt niet alleen voor nieuwe activiteiten, maar ook voor activiteiten die al langer plaatsvinden, aldus het Hof van Justitie van de EU in de kokkelvisserijuitspraak²⁴, waarin het Hof nog eens helder overwoog:

“De bevoegde nationale autoriteiten geven, op basis van de passende beoordeling van de gevolgen van alle activiteit voor het betrokken gebied, in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen daarvan, slechts toestemming voor deze activiteit wanneer zij de zekerheid hebben verkregen dat de activiteit geen schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied. Dit is geval wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn.”

²² Zie bijvoorbeeld uw uitspraken van 29 augustus 2007, *JM* 2007/162 en 30 oktober 2013, *AB* 2014/74

²³ *ABRvS* 24 augustus 2011, *TBR* 2011/169, 200900425/1/R2.

Hand aan de kraan

- 4.8. In uw uitspraak over gaswinning onder de Waddenzee uit 2007²⁵ oordeelde uw Afdeling overigens dat absolute wetenschappelijke zekerheid over het uitblijven van schadelijke gevolgen niet noodzakelijk is. Het bestaan van enige marge in de te verwachten gevolgen betekent niet dat niet de vereiste zekerheid kan worden geboden dat er geen schadelijke gevolgen zullen zijn. Mede daarom liet uw Afdeling in die zaak toe dat met het principe “hand aan de kraan” de gevolgen van de gaswinning tussentijds konden worden bijgestuurd.
- 4.9. Echter, met hand-aan-de-kraan-voorschriften – die, anders dan bij bodemdaling, bij aardbevingen niet mogelijk zijn – kan echter niet iedere onzekerheid worden weggemonitord. Zo'n hand-aan-de-kraan-systeem is enkel aanvaardbaar als de onzekerheidsmarge een na de beoordeling van de significantie van de te verwachten gevolgen overblijvend overzienbaar restrisico betreft, de voorgeschreven monitoring ziet op dat risico en geen andere mogelijkheid bestaat om dat risico uit te sluiten. Als de kennisleemtes te groot zijn, verzet het voorzorgbeginsel zich tegen vergunningverlening en kan niet worden volstaan met hand-aan-de-kraan-voorschriften, aldus uw Afdeling in haar uitspraak over de RWE-centrale in de Eemshaven²⁶.
- 4.10. De onzekerheidsmarges met betrekking tot het instemmingsbesluit zijn zodanig groot, dat zij volgens uw hand-aan-de-kraan jurisprudentie niet ‘weggemonitord’ kunnen worden, maar zouden moeten leiden tot weigering van instemming met de schadeveroorzakende activiteit.

Conclusie voorzorgbeginsel

- 4.11. De Minister heeft niet, althans op onjuiste wijze toepassing gegeven aan het voorzorgbeginsel. Bij juiste toepassing van het voorzorgbeginsel had het besluit niet op deze wijze genomen kunnen worden. Daarvoor is het volgende redengevend:
- De Minister dient toepassing te geven aan het voorzorgbeginsel (zowel uit hoofde van nationaal recht, EU-recht als het EVRM);
 - De toepasselijke voorzorgsnorm in dit geval kan worden afgeleid uit de voorzorgregels uit het natuurbeschermingsrecht. Dit natuurbeschermingsrechtelijke voorzorgregels moet naar analogie worden toegepast. Er is geen enkele aanleiding om Natura 2000-gebieden voorzorgrechtelijk een hoger beschermingsniveau te bieden, dan het aardbevingsgebied en haar inwoners;
 - De toepasselijke voorzorgregel luidt vrij vertaald: bij twijfel niet doen, tenzij een overzienbaar restrisico met hand-aan-de-kraan-voorschriften weggemonitord kan worden;

²⁴ Arrest van 7 september 2004 in zaaknr. C127/02.

²⁵ ABRvS 29 augustus 2007, JM 2007/162, 200606028/1.

²⁶ ABRvS 24 augustus 2011, 200900425/1/R2, TBR 2011/169.

- Er is in dit geval geen overzienbaar restrisico; er is namelijk volstrekt geen eenduidig wetenschappelijke inzicht in de mogelijk significante gevolgen van het instemmingsbesluit;

5. Oordeel over veiligheid ten onrechte gebaseerd op versterking en versteviging

Versterking en versteviging als onderdeel van het instemmingsbesluit

- 5.1. Het oordeel van de Minister omtrent de aanvaardbaarheid van de veiligheidsrisico's berust welbeschouwd op twee pijlers, enerzijds een bescheiden vermindering van de productie en anderzijds preventieve versterkingsmaatregelen. Zowel uit het winningsplan, het instemmingsbesluit als de nota van antwoord blijkt dat de afweging van de Minister omtrent het risiconiveau is gebaseerd op de aanname dat gebouwen (woningen, publieke voorzieningen, industrie, monumenten) en infrastructuur (onder meer waterkeringen) zullen worden verstevigd. Zie ter illustratie van deze relatie bijvoorbeeld de reactie op zienswijze 91/7 en 59/7:

"Door op deze wijze enerzijds het risico verkleinen en verder te onderzoeken en anderzijds de gevolgen van het intreden van het risico te beperken, is de instemming met het winningsplan verantwoord"

en

"Wel staat voorop dat de risico's voor de bewoners zoveel mogelijk beperkt moeten worden en in het (ontwerp)besluit is dat voor de korte termijn een combinatie van het reduceren van de productie en het versterken van huizen en infrastructuur."

Ook op veel andere plaatsen wordt het verstevigingsprogramma door de Minister gebruikt om het instemmingsbesluit te rechtvaardigen. Zulks geheel ten onrechte.

Niet of nauwelijks versterking en versteviging in de periode 2014 - 2016

- 5.2. Het instemmingsbesluit heeft blijkens de toelichting (blz. 11) betrekking op de periode 2014 t/m september 2016.²⁷ In de periode 2014-2016 is echter van versterking en versteviging van gebouwen en infrastructuur nog niet of nauwelijks sprake. Uit het Impact Assessment Nederlandse Praktijkrichtlijn Aardbevingsbestendig bouwen²⁸ blijkt dat er onvoldoende bouwcapaciteit en organiserend vermogen is om binnen vijf jaar - het instemmingsbesluit ziet op een periode van drie jaar! - 35.000 woningen naar het – tijdelijke - NPR niveau van 5×10^{-5} te brengen, laat staan dat het mogelijk is om alle 90.000 woningen op het gewenste en in Nederland gebruikelijke veiligheidsniveau te brengen. Dat betekent

²⁷ De voorschriften van het instemmingsbesluit zijn daarover overigens minder duidelijk.

dat het zeker niet mogelijk is om in de periode 2014 – 2016 ook bedrijfsgebouwen, industriële installaties, bijeenkomstengebouwen, ziekenhuizen, scholen etc. op een gelijkwaardig aardbevingsbestendig niveau – dat overigens voor andere bouwwerken dan woningen nog niet eens is vastgesteld – te brengen.

- 5.3. Daarnaast geldt als complicatie voor deze periode dat er nog geen richtlijnen, laat staan regelgeving inzake aardbevingsbestendig bouwen is²⁹. Feitelijk is dus onbekend hoe en tot welk niveau woningen exact verstevigd en versterkt moeten worden. Voor andere gebouwen dan woningen, bouwwerken en (industriële) installaties zijn er in het geheel geen normen of aanwijzingen over de wijze en mate van versterking en versteviging.
- 5.4. Het is dus onjuist en onzorgvuldig (strijd met artikel 3:2 en 3:46 Awb) om bij de beoordeling van de veiligheidsrisico's in de periode 2014 - 2016 uit te gaan van versterking en versteviging van gebouwen en infrastructuur, die in die periode nog niet zal hebben plaatsgevonden. De Minister dient bij zijn besluitvorming over deze periode aan te sluiten bij de realiteit en als reëel uitgangspunt te nemen dat in deze periode nog geen (of hooguit in zeer beperkte mate) sprake is van versterking en versteviging. Dat dient te leiden tot een sterk verminderde productie in – in ieder geval – de jaren 2014 tot en met 2016. Nu het instemmingsbesluit berust op een onjuiste aanname inzake versterking en versteviging is het onzorgvuldig voorbereid (art. 3:2 Awb) en ondeugdelijk gemotiveerd (art. 3:46 Awb).
- 5.5. Als we alleen al kijken naar de woningen in het gebied³⁰, dan moeten 90.000 woningen worden versterkt om te kunnen voldoen aan de NPR en de gebruikelijke risico norm van 1×10^{-5} .³¹ In zijn brief van 16 december 2014³², gaat de Minister uit van preventieve versterking van 3.000 woningen in 2015 en 5.000 woningen in 2016. Er zijn evenwel onvoldoende constructeurs beschikbaar om op zo'n korte termijn voor 8000 woningen de noodzakelijke berekeningen te maken. In Nederland is zeer weinig ervaring met het aardbevingsbestendig berekenen van gebouwen. Weinig constructeurs kennen de materie. Om die reden kan voor 2015 in 2016 het aantal te versterken woningen geraamd worden op maximaal 1000 woningen. Dit betreft een maximumraming omdat de financiële randvoorwaarden voor de versterking op dit moment nog allerm minst duidelijk zijn. Het is dus absoluut onmogelijk om in 2015 en 2016 8.000 woningen te laten voldoen aan de NPR. Deze veronderstelling van de Minister is derhalve feitelijk onjuist. Pas over vijf jaar zal het mogelijk zijn om op jaarbasis 4000 à 5000 woningen te laten doorrekenen. Dit betekent dat dan 400 constructeurs in Nederland, oftewel 10% van het totaal

²⁸ Stuurgroep NPR, 8 januari 2015, blz. 32 en 33.

²⁹ De in februari 2015 gepresenteerde Nederlandse Praktijkrichtlijn is slechts in ontwerp en ten behoeve van consultatie beschikbaar is. De definitieve norm wordt naar verwachting in september 2015 vastgesteld, doorvertaling in het Bouwbesluit vindt daarna pas plaats.

³⁰ En de 155.000 niet-woningen gemakshalve maar even buiten beschouwing latend.

³¹ *Impact Assessment NPR Aardbevingsbestendig bouwen*, Stuurgroep NPR, 8 januari 2015, blz 32

³² TK 33 529 nr. 91, blz. 4.

aantal constructeurs in ons land, fulltime bezig zijn met de noodzakelijke constructieberekeningen. Randvoorwaarden hiervoor zijn wel dat er een intensief opleidingsprogramma voor constructeurs wordt opgezet en dat de financiële vergoeding van de noodzakelijke ingrepen goed en eenvoudig geregeld worden.

- 5.6. Maar zelfs al zou het de NAM lukken om in 2015 en 2016 8.000 woningen preventief te versterken, dan nog is 78% van de in totaal 35.000 te versterken woningen onveilig. Het overgrote deel van de inwoners van het risicogebied woont dan nog steeds in onversterkte en dus onveilige woningen. Immers, er moeten in totaal 90.000 woningen op het gewenste veiligheidsniveau worden gebracht.
- 5.7. Voor de goede orde; wij hebben het dan nog alleen over woningen. Versterking en versteviging van andere gebouwen (bedrijfsgebouwen, installaties, ziekenhuizen) is in de jaren 2015 en 2016 nog helemaal niet aan de orde. Voor deze categorieën bouwwerken bestaat op dit moment nog niet eens een concept-norm voor aardbevingsbestendig bouwen, zodat de praktijk volstrekt in het duister tast over de vraag welke aanpassingen noodzakelijk zijn.

Naar analogie: borging middels voorwaardelijke verplichtingen in een bestemmingsplan en verzekering van mitigerende maatregelen in het natuurbeschermingsrecht

- 5.8. Ter vergelijking en nadere onderbouwing wijzen wij op uw jurisprudentie inzake voorwaardelijke verplichtingen en compenserende of mitigerende maatregelen. Maatregelen die noodzakelijk worden geacht voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid van een (bestemmings)plan, moeten juridisch zijn geborgd³³. Dat geldt ook voor bijvoorbeeld mitigerende³⁴ of compenserende³⁵ maatregelen die moeten worden getroffen bij activiteiten met negatieve gevolgen voor – kort gezegd – natuur. De door de Minister aangekondigde versterkings- en verstevigingsmaatregelen kunnen naar analogie worden beschouwd als mitigerende maatregelen, althans maatregelen die noodzakelijk zijn om de schadelijke ingreep (gaswinning) mogelijk te rechtvaardigen. Die maatregelen moeten naar analogie van uw jurisprudentie over voorwaardelijke verplichtingen en mitigerende maatregelen voldoende geborgd en juridisch verzekerd zijn. Dat zijn zij echter in het geheel niet.

6. Ondeugdelijke motivering van de gasproductie van 39,4 miljard m³

SodM adviezen inconsequent

- 6.1. De in het instemmingsbesluit opgenomen hoeveelheid van 39,4 miljard m³ is, voor zover wij kunnen nagaan, overgenomen uit het SodM-advies van december

³³ Vaste jurisprudentie, maar zie bijvoorbeeld ABRvS 5 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3930.

³⁴ Zie bijvoorbeeld ABRvS 29 augustus 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB2493.

³⁵ Zie artikel 19 h lid 4 Nbw 1998.

2014³⁶. Dit SodM-advies is onzorgvuldig en inconsequent ten opzichte van de SodM-adviezen van 16 januari 2013³⁷, 22 januari 2013³⁸ en 13 januari 2014³⁹.

- 6.2. Uit de tekst van het SodM-advies van december 2014 blijkt dat een productieplafond van 39,4 miljard m³ *enkel en alleen* gebaseerd is op de aannames en "aanwijzingen" in paragraaf 7 ("conclusies over de feitelijke waarnemingen") van het SodM-advies van december 2014. Echter, enkel de "**aanwijzing**" dat het systeem mogelijk regelbaar is, rechtvaardigt geenszins een productieplafond van 39,4 miljard m³. Over de verdeling van de bevingen en de seismische activiteit, vergeleken met de veranderingen in de productie schrijft SodM⁴⁰ in datzelfde advies immers zelf:

"Deze vergelijking suggereert een verband tussen de af- en toename van de productie en de af- en toename in de seismische activiteit. Er is echter geen wetenschappelijke statistische onderbouwing voor de waargenomen veranderingen in de verdeling van bevingen in het Groningengasveld, noch voor een relatie tussen deze verdeling en de veranderingen in de productie."

- 6.3. Wij maken er ernstig bezwaar tegen dat het productieplafond van 39,4 miljard m³ is gebaseerd op een *gesuggereerd verband*, zonder enige wetenschappelijke statistische onderbouwing. Dit productieplafond wekt aldus ten onrechte de indruk draagkrachtig te zijn onderbouwd.

- 6.4. Het is onbegrijpelijk dat het SodM:

- In januari 2013⁴¹, *samen met* de NAM, niet op basis van een 'gesuggereerd verband' maar op basis van *berekeningen*, concludeert dat voor minimalisatie van het aardbevingsrisico een productiecapaciteit van 12 miljard m³ per jaar noodzakelijk is⁴²;
- Vervolgens in het advies van januari 2014 zó veel onjuistheden, onduidelijkheden en risico's in het winningsplan signaleert, dat daaraan naar het oordeel van het SodM instemming moet worden onthouden, maar;

³⁶ SodM, *Advies bevingengevoeligheid van de Eemskanaalregio*, december 2014.

³⁷ *Reassessment of the probability of higher magnitude earthquakes in the Groningen gasfield*, 16 January 2013.

³⁸ Brief d.d. 22 januari 2013 van het SodM aan de Minister.

³⁹ Brief SodM aan minster en Advies Winningsplan 2013/Meet en Monitoringsplan NAM Groningen gasveld.

⁴⁰ SodM december 2014, blz. 10.

⁴¹ *Reassessment of the probability of higher magnitude earthquakes in the Groningen gas field*, blz. 2 en Brief d.d. 22 januari 2013 van het SodM aan de Minister, blz. 6.

⁴² En dat voor het halveren van de kans op een zware beving de productiesnelheid zou moeten worden teruggebracht tot 25 miljard m³ per jaar.

- Tot slot in december 2014 enkel op basis van een *gesuggereerd verband* een productieplafond van 39,4 miljard m³ durft te adviseren.

Het SodM is in haar adviezen onzorgvuldig en inconsequent. De Minister kan daarop zonder nader onderzoek zijn besluitvorming niet baseren.

Te veel onzekerheden in de periode 2014 - 2016

- 6.5. De Minister doet ten onrechte voorkomen dat er voldoende 'zekerheid' is om een gasproductie van 39,4 miljard m³ per (gas)jaar in de periode tot 1 september 2016 te rechtvaardigen. Daarvoor zijn nog veel te veel factoren onzeker. Er is bijvoorbeeld niets bekend over domino-effecten; er is niets bekend over de risico's van en voor de (chemische) industrie in onder meer Delfzijl en de Eemshaven; er is niets bekend over de gevolgen en risico's van steeds weer terugkerende 'kleinere' bevingen; er is nauwelijks iets bekend over de noodzaak tot versterking van waterkeringen en de mogelijkheden daartoe. Gezien deze risico's had het wederom voor de hand gelegen het voorzorgbeginsel te hanteren en de gasproductie substantieel terug te brengen. GS verwijst in dat verband naar hetgeen de Veiligheidsregio Groningen in zijn beroepsschrift op dit punt naar voren zal brengen.

Absolute onzekerheid over periode na 2016

- 6.6. Een winningscapaciteit van 39,4 miljard m³ is niet alleen onbegrijpelijk en onverantwoord vanwege deze onzekerheden en de berekeningen en adviezen uit het verleden, maar ook omdat volstrekt onduidelijk is wat het winnen van deze hoeveelheid betekent voor de periode na 2016. Zie bijvoorbeeld het SodM-advies van januari 2014, blz. 19:

"TNO is van mening dat er, gezien de grote onzekerheden voor de verdere toekomst, op dit moment alleen voldoende zekerheid bestaat over de seismische hazard in de komende drie tot vijf jaar."

"Op verzoek van SodM heeft TNO controleberekeningen uitgevoerd op de productiescenario's van NAM en de gevolgen berekend voor de "bodemdaling" en de "seismische hazard". Bovendien heeft TNO nog enkele aanvullende scenario's doorgerekend. Omdat de onzekerheid in de berekeningen voor periodes langer dan drie tot vijf jaar sterk toeneemt, ligt de nadruk bij de controleberekeningen op de komende drie tot vijf jaar."

Juist omdat de Minister over de periode na 2016 geen duidelijk beeld en onderbouwd inzicht heeft over de veiligheidsrisico's, dient de productie onmiddellijk zo veel als mogelijk beperkt te worden, althans tot een niveau waarbinnen veiligheid meer is geborgd dan in het bestreden besluit.

- 6.7. Het productieplafond van 39,4 miljard m³ is derhalve gebaseerd op onzorgvuldig onderzoek en het instemmingsbesluit getuigt van een ondeugdelijke motivering. Het SodM advies uit december 2014 is niet zorgvuldig tot stand gekomen en de Minister had daarop zijn besluitvorming niet mogen baseren (strijd met artikel 3:9 Awb).
- 6.8. De Minister heeft bovendien de mogelijkheden tot het significant terugbrengen van winningscapaciteit, door op korte termijn over te gaan tot grotere import van gas uit het buitenland danwel gebruik te maken van bestaande conversiemogelijkheden onvoldoende onderzocht en gemotiveerd.

Advies SodM zegt niets over acceptabel risico

- 6.9. Maar zelfs al zou het SodM advies van december 2014 (39,4 miljard m³) wel deugdelijk zijn onderbouwd – quod non – dan nog kan de Minister dat niet voetstoots overnemen. SodM benadrukt in datzelfde advies namelijk (blz. 12):

“SodM kan niet zeggen of met de voorgestelde maatregelen wordt voldaan aan de normen voor een acceptabel risiconiveau die thans nog in ontwikkeling zijn.”

- 6.10. Het SodM advies van december 2014 zegt dus helemaal niets over de vraag of de risico's die zijn gemoeid met het winnen van 39,4 miljard m³ per (gas)jaar aanvaardbaar zijn. Dát is aan de Minister om te beoordelen en dat heeft de Minister niet, althans op onjuiste wijze gedaan.

7. Onevenredige belangenafweging tussen met het besluit te dienen doelen en daardoor geschade belangen (onder meer beschermd door het EVRM)

- 7.1. De nadelige gevolgen van het instemmingsbesluit voor zowel individuele bewoners als voor de hele regio zijn onevenredig in verhouding tot de met dat besluit te dienen doelen (strijd met art. 3:4 lid 2 Awb). Ten onrechte maakt de Minister de belangen van de inwoners van het gebied én de leefbaarheid van het gebied ondergeschikt aan het belang van de NAM en de Staat om een grote hoeveelheid gas te winnen en de daarmee gepaard gaande inkomsten voor het gasgebouw.
- 7.2. Wij vinden het evident dat de veiligheid van de inwoners van Groningen in de besluitvorming als meest zwaarwegend belang voorop dient te staan. De gaswinning uit het Groningenveld moet beperkt worden tot een niveau waarbij de veiligheid van de bewoners is gewaarborgd. Dat niveau mag niet alleen worden bepaald door financiële argumenten en ook niet alleen door het begrip 'leveringszekerheid'. De maximaal vergunbare winningscapaciteit wordt primair bepaald door de veiligheid van de bewoners. Het is in dat verband alarmerend dat de Onderzoeksraad voor de Veiligheid in zijn rapport heeft geconcludeerd dat het veiligheidsbelang jarenlang ondergeschikt is gemaakt aan andere betrokken belangen.

Te dienen belangen: enkel financieel

- 7.3. Met de winning van 39,4 miljard m³ gas zijn slechts commerciële of financiële belangen gediend. Indien en voor zover sprake zou zijn van contractuele (leverings)verplichtingen, dan kunnen deze verplichtingen, wat daar verder van zij, nimmer leiden tot een aantasting van de veiligheid van de bewoners en een aantasting van de leefbaarheid van de regio. De Staat of de Minister kan en moet eventuele contracten wijzigen c.q. beëindigen op grond van de huidige aardbevingsproblematiek.

Ernstig nadelige gevolgen voor bewoners: aantasting van fundamentele (mensen)rechten

- 7.4. De inwoners van het gebied worden ernstig geraakt in hun meest fundamentele waarden en rechten, zoals treffend verwoord door het College voor de Rechten van de Mens⁴³:

“Mensenrechten brengen met zich dat bewoners van het aardbevingsgebied zich veilig behoren te kunnen voelen. Veilig in hun eigen huis en woonomgeving met bewaring van cultuur en eigenheid. Beschermd tegen gevaren voor hun fysieke veiligheid en gezondheid. Met extra aandacht voor de meest kwetsbare bewoners. En bij dit alles tevens rekening houdend met de gevolgen die de constante dreiging met zich mee kan brengen voor de mentale gezondheid en weerbaarheid van de bewoners.”

- 7.5. Vast staat dat tenminste de volgende (mensen)rechten van bewoners in het geding zijn⁴⁴:

- Artikel 2 EVRM, het recht op leven;
- Artikel 12 IVESCR, het recht op gezondheid;
- Artikel 8 EVRM, het recht op privéleven, gezins- en familieleven;
- Artikel 11 IVESCR, het recht op adequate huisvesting en leefomstandigheden;
- Artikel 1 van het Eerste Protocol EVRM; het recht op eigendom;
- Artikel 17 van het Handvest voor Grondrechten van de Europese Unie; het recht op eigendom;
- De artikelen 21 en 22 van de Grondwet, de verplichting van de overheid om te zorgen voor bewoonbaarheid van het land, bescherming en verbetering van het leefmilieu en het treffen van maatregelen ter bevordering van de Volksgezondheid.

⁴³ Brief van het College voor de Rechten van de Mens d.d. 13 februari 2014 aan de Onderzoeksraad voor Veiligheid, kenmerk 2014/0058/LK/IS.

⁴⁴ Brief van het College voor de Rechten van de Mens d.d. 10 februari 2015 aan de Tweede Kamer, kenmerk 2015/0009/LK/JB/IS.

- 7.6. Deze fundamentele waarden en rechten zijn niet alleen in het geding, zij worden met het instemmingsbesluit ook daadwerkelijk geschonden. Dat wordt hierna uitgewerkt voorzover het gaat om het recht op leven (artikel 2 EVRM), het recht op privéleven, gezins- en familielevens (artikel 8 (EVRM) en het recht op eigendom (artikel 1 eerste protocol EVRM).

Recht op leven (art. 2 EVRM)

- 7.7. De veiligheid van onze inwoners wordt juridisch beschermd door artikel 2 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Op grond van dit artikel heeft de Minister de positieve verplichting om het leven van burgers te beschermen. In veel arresten, onder meer in de zaak Banel versus Litouwen⁴⁵ oordeelde het Hof dat sprake is van een zeer fundamenteel recht:

“The Court recalls that article 2 of the Convention, which safeguards the right to life, ranks as one of the most fundamental provisions in the Convention. Together with Article 3 it enshrines one of the basic values of the democratic societies making up the Council of Europe.”

- 7.8. Als basisregel geldt dat de overheid alle maatregelen moet nemen die mede gelet op de haar toekomende bevoegdheden redelijkerwijs kunnen worden geleverd om te voorkomen dat een reële en directe levensbedreiging waarvan zij op de hoogte is of zou behoren te zijn, zich verwezenlijkt⁴⁶. Noodzakelijke maatregelen mogen niet met het oog op andere belangen (zoals financiële) worden uitgesteld.⁴⁷ Voorts dient de Minister daarbij het voorzorgsbeginsel in acht te nemen.⁴⁸
- 7.9. Iedere belangenafweging waarbij de Minister andere belangen, bijvoorbeeld financiële belangen of het belang van leveringszekerheid, zwaarder weegt dan de veiligheid van de bewoners, is daarom in strijd met artikel 3:4 lid 2 Awb en artikel 2 EVRM. Een productie van 39,4 miljard m³ is niet toegestaan, omdat daardoor de risico's voor de bewoners toenemen zonder dat daarvoor enige legitieme reden is. De nadelige gevolgen van het instemmingsbesluit (leven, veiligheid) zijn daarom onevenredig in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen (financiën).

Ernstig nadelige gevolgen voor bewoners: veiligheid en recht op family life

- 7.10. Dat is temeer het geval nu aan de zijde van de bewoners niet alleen hun recht op veilig leven gewicht in de schaal van de belangenafweging (ex art. 3:4 lid 2 Awb) legt, maar ook hun recht op een ongestoord en gezond privé leven (family life), als bedoeld in artikel 8 EVRM. Het instemmingsbesluit grijpt diep in in de levens van

⁴⁵ Arrest d.d. 18 juni 2013, uitspraak nr. 14326/11.

⁴⁶ EHRM 30 november 2004, AB 2005,43 (*Oneryildiz*)

⁴⁷ Barkhuysen en Van Emmerik, O&A 2005, 47, par. 4.1.3.

⁴⁸ EHRM 27 januari 2009, zaaknr. 67021/01, AB 2009, 285 (*Tatar/Roemenië*) en EHRM 5 december 2013, ECLI:NL:XX:2013:292, AB 2014/105, NJB 2014/418 *Vilnes e.a. vs Noorwegen*.

tienduizenden bewoners van het aardbevingsgebied. Zij hebben te maken met een permanent gevoel van onveiligheid en machteloosheid. Veel bewoners verkeren als gevolg van de aardbevingen en de voortdurende dreiging daarvan in medische, psychische of sociale nood. Zij voelen zich in hun eigen huis niet meer veilig en het effectief genot van hun recht op een ongestoord privé- en familieleven is hen ontnomen. Zij zitten opgesloten in hun niet versterkte, steeds opnieuw beschadigde en daarom onverkoopbare woning. Ook dit zwaarwegende en door artikel 8 EVRM beschermde belang maakt dat een belangenafweging waarin meer gewicht toekomt aan bijvoorbeeld financiële belangen, in strijd is met artikel 3:4 lid 2 Awb en artikel 8 EVRM.

Ernstige nadelige gevolgen voor bewoners: inbreuk op ongestoord genot van eigendom

- 7.11. Het instemmingsbesluit leidt op grote schaal tot beschadiging en waardevermindering van eigendom, namelijk woningen en andere gebouwen. Deze inmenging in het ongestoord genot van eigendom is niet bij wet voorzien. Geen rechtsregel in Nederland staat toe dat een bestuursorgaan instemt met activiteiten, waarvan vast staat dat zij op grote schaal tot schade en inbreuk op het eigendomsrecht leiden.
- 7.12. De met het instemmingsbesluit (vergunde) activiteiten dienen evenmin een gerechtvaardigd algemeen belang. Er is geen noodzaak, althans geen gerechtvaardigde noodzaak, om 39,4 miljard m³ gas te winnen. De Minister heeft zelf al laten weten dat ook met een lagere productiecapaciteit kan worden volstaan. De inbreuk op het eigendomsrecht wordt derhalve niet gerechtvaardigd door enig algemeen belang.
- 7.13. Tot slot is de inbreuk op het eigendomsrecht allerminst proportioneel. Er is geen "fair balance" tussen enig algemeen belang en de aantasting van het eigendomsrecht. Er is sprake van een onevenredige last op de eigenaren, waarbij een rol speelt dat het niet om één of enkele eigenaren gaat, maar om tienduizenden in een hele regio. De verwijzing door de Minister naar artikel 6:177 BW (risicoaansprakelijkheid exploitant) maakt niet dat dáárdor opeens sprake is van een fair balance, alleen al niet omdat de NAM weigert om op adequate wijze de waardevermindering van eigendom te compenseren.

Ernstig nadelige gevolgen voor de regio: leefbaarheid, en economische vitaliteit

- 7.14. De beschadiging van woningen, risico op letsel als gevolg van een zware aardbeving, de constante dreiging die daar vanuit gaat en de tijd en moeite die het inwoners kost om schade te laten herstellen, betekenen een zware impact op de Groningse maatschappij. Met deze ingrijpende aantasting van rechten van burgers en de toenemende veiligheidsrisico's, gaan veel meer nadelige effecten gepaard.

- 7.15. Het instemmingsbesluit leidt tot onzekerheid voor huiseigenaren, ondernemers en investeerders. De economische aantrekkelijkheid van het gebied wordt hierdoor aangetast, evenals de woningmarkt. Met het uitkomen van de (ontwerp) Nationale Praktijkrichtlijn komt vast te staan dat een groot aantal huizen niet voldoet aan de voorschriften. Deze huizen zijn met deze kwalificatie onverkoopbaar geworden. De NPR ziet niet op gebouwen in andere sectoren (kantoorgebouwen, dienstverlening, industrie) en heeft daarmee op zich een negatief effect voor gebouwen in deze klassen. In het aardbevingsgebied ondernemen talloze kleine en grote ondernemers. Denk aan agrariërs en andere ondernemers die al decennia met hun bedrijf zijn geworteld in de regio, maar ook de bedrijven van het Chemiepark in Delfzijl (het op een na grootste cluster van chemiebedrijven in Nederland), de opwekking en opslag van energie in de Eemshaven en de zeehavens van Delfzijl en de Eemshaven. Ondernemers en investeerders die willen bouwen (nieuw- of verbouw) weten niet aan welke normen zij moeten voldoen. Het vestigingsklimaat in de provincie Groningen wordt daardoor aangetast. Deze belangen worden met het bestreden besluit veronachtzaamd.

8. Strijd met artikel 1 Grondwet en artikel 14 EVRM

Artikel 1 Grondwet

- 8.1. In strijd met het gelijkheidsgebod van artikel 1 Grondwet, worden de inwoners van het aardbevingsgebied blootgesteld aan hoge(re) veiligheidsrisico's dan andere Nederlanders.
- 8.2. Wij achten het onbegrijpelijk dat de Minister op basis van een "back of the envelop" berekening in een opinie van prof. Helsloot^{49 50} durft te stellen dat de risico's van aardbevingen vergelijkbaar zijn met de risico's in andere domeinen. Die zienswijze wordt ook bepaald niet gedeeld door de wettelijk adviseur van de Minister (SodM) die het risico als hoog kwalificeert. Blijkens de Nota van Antwoord⁵¹ is de Minister zich ook wel bewust van de geringe betekenis van het advies van Prof. Helsloot:

"Het rapport van prof.dr.Helsloot is bedoeld als een verkennend rapport, maar is niet als formeel advies in het kader van het (ontwerp-)besluit gebruikt".

Daarmee is onverenigbaar dat de Minister in het instemmingsbesluit zelf⁵² betoogt dat het toegenomen risico vergelijkenderwijs valt binnen dat op andere domeinen als aanvaardbaar wordt beschouwd. Dat is aantoonbaar niet het geval.

⁴⁹ Prof. Helsloot, *Redelijk en begrijpelijk Groninger Aardbevingsbeleid*, d.d. 19 december 2013, blz. 13.

⁵⁰ Saillant detail is overigens dat prof. Helsloot niet onafhankelijk is, maar ook als preferred supplier van de NAM wordt aangemerkt; vergelijk <http://www.namplatform.nl/actueel/publieksonderzoek-door-nam.html>, geraadpleegd op 27 februari 2015.

⁵¹ Bladzijde 43, reactie op zienswijze 57/6.

⁵² Op bladzijde 11 van het instemmingsbesluit.

- 8.3. Het rapport-Helsloot is (deels) gebaseerd op uitgangspunten die door ARUP zijn aangeleverd en waarvan ARUP zelf opmerkt dat daarbij sprake is van significante onzekerheden, over bijvoorbeeld input parameters, seismische risicoanalyse, kwetsbaarheid van gebouwen, en diensgevolge onzekerheid over de inschatting van het aantal slachtoffers (gewonden en doden) en schade aan gebouwen. De "tentatieve" (experimentele) analyse die Helsloot op basis hiervan maakt is reeds daarom zonder waarde voor een kwantitatieve vergelijking en dus ook zonder waarde voor het instemmingsbesluit.
- 8.4. Daarnaast is een aantal aannames die Helsloot zelf doet op zijn minst aanvechtbaar. Opvallend is dat hij alleen directe risico's (zoals doden en gewonden door instortende gebouwen) beschouwd heeft, maar indirecte risico's (bestaande uit bijvoorbeeld falen van chemische installaties in Delfzijl, met alle gevolgen van dien) niet heeft meegewogen. De berekening van het aantal personen per woning (volgens Helsloot 100.000 mensen bij 65.000 woningen) wordt niet verklaard, lijkt te laag ingeschat en is in strijd met bijvoorbeeld de norm die op basis van het Besluit externe veiligheid ter bepaling van het groepsrisico wordt gebruikt (2,4 mensen per huishouden). De berekening van het aantal naar verwachting mogelijk instortende gebouwen wordt niet onderbouwd. Op het rapport is dus zeer fundamentele kritiek te oefenen.
- 8.5. De vergelijking die in het rapport-Helsloot wordt gemaakt met het risico in andere domeinen gaat niet op. In het rapport Helsloot wordt het risico uitgedrukt op basis van doden en zwaargewonden, maar wordt het risico op structurele schade en/of overlast niet meegewogen. Ook die zijn echter in andere domeinen aan zware normen onderworpen en worden betrokken bij de integrale risicoanalyse. Daarnaast is Helsloot uitgegaan van landelijk en dunbevolkt gebied (rondom Huizinge), terwijl in het gehele risicogebied ook dorpen en steden met grotere bevolkingsdichtheid aanwezig zijn. Voor de bepaling van het groepsrisico is dat een wezenlijk verschil. Ook gaat het rapport er aan voorbij dat het in Groningen gaat om geïnduceerde risico's, dat wil zeggen door menselijk handelen veroorzaakt. Onder meer om deze redenen kan de vergelijking die wordt gemaakt met bijvoorbeeld overstromingsrisico's niet worden gevolgd en geeft die een vertekend beeld.

Gelijke aanspraak op recht op leven en family life (2, 8 en 14 EVRM)

- 8.6. Het recht op leven (art. 2 EVRM) en het recht op een ongestoord privé leven (art. 8 EVRM) komt een ieder in gelijke mate toe en gelden zonder onderscheid des persoons. Het instemmingsbesluit leidt er toe dat deze rechten van de bewoners van het aardbevingsgebied meer worden aangetast, dan dat van andere inwoners van Nederland. De bewoners van het aardbevingsgebied moeten immers leven met grotere letale risico's en voor hen gelden kennelijk andere risiconormen dan voor de rest van Nederland. Voor een dergelijk onderscheid is geen reden. Daarom

is het instemmingsbesluit niet alleen in strijd met de artikelen 2 en 8 EVRM, maar ook met het accessoire discriminatieverbod van artikel 14 EVRM.

9. Besluitvorming onvoldoende onafhankelijk; schijn van belangenverstrengeling.

9.1. De exploitatie van het Groningenveld geschiedt door de NAM, maar in samenwerking met Energiebeheer Nederland B.V. (EBN). EBN is een 100% deelneming van de Staat. De aandelen worden gehouden door de Minister van Economische Zaken. Blijkens haar website is EBN als staatsdeelneming *“verantwoordelijk voor een groot deel van de inkomsten die de Nederlandse Staat verkrijgt uit de winning van gas en olie uit de Nederlandse bodem.”* 90% van de opbrengst van de Nederlandse olie- en gaswinning vloeit – via EBN – in de schatkist. In 2013 bedroegen deze aardgasbaten⁵³ ongeveer € 15.000.000.000,-- en circa € 10.000.000.000,-- daarvan wordt gerealiseerd met gas uit het Groningenveld. Er is aldus een rechtstreekse relatie tussen de in het winningsplan omschreven activiteiten en de inkomsten van de Staat.

9.2. Vanwege deze nauwe verwevenheid tussen enerzijds het instemmingsbesluit en anderzijds daaruit voortvloeiende opbrengsten voor de Staat (Ministerie van Economische Zaken) kan de Minister van Economische Zaken zijn taak niet zonder vooringenomenheid vervullen. Er is sprake van belangenverstrengeling – althans tenminste de schijn van belangenverstrengeling – nu de Minister van Economische Zaken zowel bevoegd gezag is als via zijn aandeelhouderschap profiteert van de opbrengsten van de gaswinning.

9.3. De Onderzoeksraad voor de Veiligheid heeft in zijn rapport *‘Aardbevingsrisico’s in Groningen’* d.d. februari 2015, expliciet aandacht besteed aan de verwevenheid van deze belangen en de positie die de Minister daarin inneemt. De Onderzoeksraad concludeert:

*“In het huidige stelsel is het Ministerie van EZ zowel onderdeel van de exploitatie als hoeder van alle in het geding zijnde publieke belangen. Dit draagt er aan bij dat het veiligheidsbelang niet goed is belegd.”*⁵⁴

9.4. Ook stelt de Onderzoeksraad:

“De bijzondere positie van de Minister van EZ als hoeder van alle belangen is verder gecompromitteerd door de banden die binnen het gasgebouw bestaan tussen partijen en betrokkenen. Dit is terug te zien in de personele unie tussen de bestuurscolleges van de Maatschap Groningen en GasTerra: in beide organen hebben dezelfde personen zitting (...) De kleine kring van personen en verwevenheden maken het moeilijker om

⁵³ Jaarverslag EBN 2013, p. 4.

⁵⁴ Onderzoeksraad voor de Veiligheid, *‘Aardbevingsrisico’s in Groningen’* d.d. februari 2015, pag. 80.

*elkaar nog kritisch tegemoet te treden, en werkt interne gerichtheid in de hand.*⁵⁵

- 9.5. Deze verwevenheid en belangenvermenging bestonden ook ten tijde van het thans bestreden besluit. Voor zover dat, gelet op wettelijk verankerde bevoegdheden, niet zou kunnen leiden tot vernietiging van het besluit, brengt deze verwevenheid en strijd met artikel 2:4 Awb in ieder geval met zich dat van de bestuursrechter een extra kritische rol – en dus minder terughoudend dan normaliter in het bestuursrecht – mag worden verwacht. Dat geldt zeker ook vanwege de grote impact van het besluit, de op het spel staande belangen en de ingrijpende gevolgen (strijd met grondrechten, zie hierna) voor tienduizenden inwoners van Groningen en een hele regio.

10. Winningsplan voldoet niet aan artikel 24 lid 1 sub q Mijnbouwbesluit

- 10.1. Het winningsplan dient een beschrijving te omvatten van de mogelijke omvang en verwachte aard van de schade door bodembeweging (artikel 24 lid 1 sub q MbW).
- 10.2. In het winningsplan wordt onder C4.3.1. weliswaar (heel) kort aandacht besteed aan het onderwerp “*schade aan bouwwerken derden*”, maar welbeschouwd staat daar helemaal niets over “*de mogelijke omvang en verwachte aard van de schade door bodembeweging*”, zoals artikel 24 lid 1 sub q Mijnbouwbesluit voorschrijft. In de bewuste paragraaf uit het winningsplan wordt opgemerkt dat scenario's voor bevingen met een kracht van 3.6, 4.0, 4.5 en 5.0 op de schaal van Richter zijn doorgerekend, maar nergens blijkt welke schade zich daarbij zal voordoen, en in welke omvang. Uit het winningsplan en daarbij behorende onderzoeken blijkt niet hoeveel woningen, vitale infrastructuur (bijvoorbeeld ziekenhuizen), en industriële bebouwing, beschadigd kunnen raken en evenmin hoe ernstig die schade zal zijn. Ook in geen van de ter inzage gelegde onderzoeken is daarover informatie te vinden. De subtitel van onderzoek 3 (“*schadepatroon bij hogere maximumbeving*”) wekt de indruk in te gaan op aard en omvang van de schade, maar de inhoud van onderzoek 3 gaat daar helemaal niet over. Onderzoek 3 ziet alleen op de mogelijkheid van een zware c.q. zwaardere beving, maar gaat niet in op de gevolgen (schade) daarvan. Zie over dit gemis bijvoorbeeld ook het advies van de TCBB⁵⁶:

“De Tcbb vindt het een gemis dat een analyse over het persoonlijke en groepsrisico in het winningsplan ontbreekt. Dit zou een beter beeld geven van de situatie dan de versnipperde informatie in het gewijzigde winningplan. De ernst en omvang van de situatie klinken in het winningplan onvoldoende door.”

⁵⁵ Onderzoeksraad voor de Veiligheid, ‘Aardbevingsrisico's in Groningen’ d.d. februari 2015, pag. 75.

⁵⁶ Advies TCBB d.d. 17 december 2013, blz. 11.

- 10.3. Het winningsplan en – instemmingsbesluit – maken dus niet inzichtelijk wat de mogelijke schade is en evenmin de omvang daarvan (bijvoorbeeld het aantal gebouwen). Wel gaan het winningsplan en instemmingsbesluit uitgebreid in op verstevigingsmaatregelen, maar de stap die daaraan vooraf gaat – hoeveel gebouwen moeten worden verstevigd? – mist. Illustratief is een passage op blz. 39 (par. C 6.2.1 van het winningsplan):

“Het aantal gebouwen dat verstevigd gaat worden en het benodigde niveau van versteviging zal jaarlijks bijgesteld worden op basis van voortschrijdend inzicht (en is daarmee een onderdeel van het meet- en monitoringsplan).”

Echter, iedere informatie over het aantal te verstevigen gebouwen en het benodigde niveau ten tijde van het nemen van het besluit, ontbreekt.

- 10.4. Datzelfde geldt voor mogelijke aantallen slachtoffers. Op blz. 32 van het winningsplan is slechts summier vermeld dat bij bevingen met een magnitude van 4,5 of hoger een aantal gebouwen zwaar beschadigd wordt (DS4) of instort (DS5) waarbij slachtoffers niet volledig uitgesloten kunnen worden.
- 10.5. Omdat het winningsplan niet voldoet aan artikel 24 lid 1 sub q Mbw had de Minister daarmee niet in kunnen stemmen. Door dat toch te doen en in te stemmen met een plan zonder informatie over de mogelijke omvang en verwachte aard van de schade, handelt de Minister in strijd met art. 3:2 Awb.

11. Risicoanalyse per 1 mei 2015

- 11.1. Het is merkwaardig – en in strijd met artikel 24 lid 1 sub p Mijnbouwbesluit – dat in een instemmingsbesluit dat ziet op de periode 2014-2016 wordt voorgeschreven dat vóór 1 mei 2015 een risicoanalyse van het seismische risico moet worden ingediend. Zo'n risicoanalyse moet krachtens artikel 24 lid 1 sub p Mijnbouwbesluit onderdeel zijn van het winningsplan. Kennelijk beschikt de Minister over onvoldoende inzicht in het seismisch risico en de gevolgen daarvan, hetgeen gelet op het voorzorgbeginsel betekent dat de Minister het zekere voor het onzekere moet nemen.
- 11.2. Uit dit voorschrift – en dus uit het ontbreken van een voldoende risicoanalyse ten tijde van het bestreden besluit – blijkt dat de Minister anders dan hij steeds suggereert ook voor de korte termijn over onvoldoende informatie beschikt om te kunnen komen tot verantwoorde besluitvorming.

12. Natuurbeschermingswet 1998 en Habitatrichtlijn

Artikel 19j Nbw 1998

- 12.1. Het instemmingsbesluit is een besluit als bedoeld in artikel 19j Nbw 1998. Het betreft immers de vaststelling van een plan met mogelijk significante negatieve effecten voor Natura-2000-gebieden, met name de Natura-2000 gebieden Waddenzee en Eems-Dollard. Het is duidelijk dat het instemmingsbesluit afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor deze Natura-2000-gebieden, zoals bijvoorbeeld ook de gaswinning vanaf de locaties Moddergat, Lauwersoog en Vierhuizen significante gevolgen voor het Natura-2000-gebied Waddenzee zou kunnen hebben.⁵⁷ De Minister had daarom een passende beoordeling moeten maken (op grond van artikel 19j lid 2 Nbw) en had pas met het winningsplan kunnen instemmen indien hij zich er op grond van deze passende beoordeling⁵⁸ van had verzekerd dat de natuurlijke kenmerken van de Natura-2000-gebieden niet zouden worden aangetast (artikel 19j lid 3 juncto artikel 19g lid 1 Nbw).
- 12.2. Dat is allemaal niet gebeurd. Het instemmingsbesluit is daarom in strijd met artikel 19j juncto artikel 19g Nbw 1998.

Rechtstreekse werking artikel 6 Habitatrichtlijn

- 12.3. Daarnaast heeft het winningsbesluit mogelijk significante gevolgen voor Natura-2000-gebieden in Duitsland. De Nbw 1998 biedt geen grondslag voor het verlenen van vergunningen voor zover het gaat om mogelijk schadelijke gevolgen van een project voor buiten Nederland gelegen Natura-2000-gebieden. Dit leidt er toe dat artikel 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn niet, althans niet volledig, in het Nederlands recht is geïmplementeerd, maar in dit geval door middel van richtlijnconforme interpretatie via het instemmingsbesluit doorwerkt. Dat betekent dat de Minister een instemmingsbesluit ex artikel 34 lid 3 Mbw alleen dan kan nemen indien de Minister – met inachtneming van artikel 6 Habitatrichtlijn – de zekerheid heeft verkregen dat de vergunde gaswinning de natuurlijke kenmerken van de buiten Nederland gelegen Natura-2000-gebieden niet aantast.⁵⁹

13. Milieueffectrapportage

Nationaal recht: plan-m.e.r.

- 13.1. Omdat sprake is van een plan als bedoeld in artikel 19j Mbw-1998 waarvoor een passende beoordeling moet worden gemaakt, geldt voor het winningsplan een plan

⁵⁷ Zie daarover uw Afdelingsuitspraken van 29 augustus 2007, *JM* 2007/162, ECLI:NL:RVS:LJN BB 2499 en ABRvS 30 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1766, *AB* 2014/74.

⁵⁸ En na een plan m.e.r. overeenkomstig art. 7.2a Wet milieubeheer.

⁵⁹ ABRvS 16 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1312.

m.e.r.-plicht op grond van artikel 7.2a Wet milieubeheer. Zo'n plan m.e.r. ontbreekt, zodat het instemmingsbesluit in strijd is met artikel 7.13 juncto artikel 7.2a Wm.

Nationaal recht: besluit-m.e.r.

- 13.2. Gaswinning (meer dan 500.000 m³ per dag) is een besluit-m.e.r.plichtige activiteit.⁶⁰ Daarnaast kan de wijziging van de winning van aardgas een m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteit zijn (categorie D 17.1). De besluit m.e.r. plicht is gekoppeld aan de vergunning ex art. 40 lid2 Mbw *"of een ander besluit waarop afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht en een of meer van de artikelen van afdeling 13.2 van toepassing is"*. Het lijkt er op dat de m.e.r. plicht niet is gekoppeld aan het instemmingsbesluit (ex artikel 34 lid 3 Mbw), maar aan mijnbouwmilieuvergunningen voor afzonderlijke productielocaties (art. 2.1 lid 1 sub e Wabo of artikel 40 Mbw).
- 13.3. Voor zover wij kunnen nagaan, is voor productielocaties in het Groningenveld nog nooit een milieueffectrapport opgesteld. Wij weten niet wat daarvoor de verklaring is, maar menen los daarvan dat de koppeling van de besluit-m.e.r.-plicht aan (alleen) vergunningen voor afzonderlijke locaties in plaats van aan het instemmingsbesluit ex artikel 34 lid 3 Mbw – in strijd is met de Europese m.e.r.-Richtlijn.⁶¹

Europees recht: m.e.r.-richtlijn

- 13.4. Gezien de aard en inhoud van het winningsplan ex artikel 34 Mbw, moet dat winningsplan (en de instemming daarmee) worden beschouwd als "een project" in de zin van artikel 1 lid 2 sub a m.e.r.-Richtlijn, namelijk: *"andere ingrepen in natuurlijk milieu of landschap, inclusief de ingrepen voor de ontginning van bodemschatten"*.
- 13.5. Artikel 4 lid 1 m.e.r.-Richtlijn verplicht de Lidstaten dit project te onderwerpen aan een milieueffectrapportage. Dat is in het Nederlandse Besluit m.e.r. niet gebeurd; in plaats daarvan is de m.e.r.-plicht gekoppeld aan vergunningen voor afzonderlijke productielocaties. Dat is onlogisch en doet geen recht aan de doelstellingen van de m.e.r.-Richtlijn, omdat de (milieu)gevolgen van het project gaswinning natuurlijk niet op locatieniveau, maar als geheel – zoals beschreven in het winningsplan – beoordeeld moeten worden. Slechts bij beoordeling van het integrale winningsplan kunnen alle milieueffecten van de gaswinning uit het Groningenveld integraal in beeld en met elkaar in verband worden gebracht. In Nederland gebeurt dat kennelijk niet.
- 13.6. Nu de m.e.r.-Richtlijn wat dit onderwerp betreft op onjuiste wijze in Nederlands recht is geïmplementeerd, moet worden uitgegaan van rechtstreekse werking van de m.e.r.-Richtlijn. Dat betekent dat instemming met het winningsplan niet kan

⁶⁰ Categorie C 17.2 Bijlage bij het Besluit mer.

⁶¹ Richtlijn 2011/92/EU, Publicatieblad L26/1.

plaatsvinden, dan na een milieueffectbeoordeling overeenkomstig de m.e.r.-Richtlijn. Daarbij dienen op basis van artikel 3 m.e.r.-Richtlijn de directe en indirecte effecten van de gaswinning op passende wijze te worden geïdentificeerd, beschreven en beoordeeld op – onder meer – de factoren mens, bodem, materiële goederen en cultureel erfgoed.

- 13.7. De toepasselijkheid van de m.e.r.-Richtlijn op het winningsplan en het instemmingsbesluit, betekenen voorts dat de regels voor buitenlandse of grensoverschrijdende consultatie⁶² in acht genomen moeten worden nu de gevolgen van het winningsplan (onder meer bodemdaling) ook in Duitsland aanzienlijk zullen zijn.

14. Onomkeerbare aantasting van cultuurhistorisch erfgoed

Gaswinning beschadigt honderden monumenten

- 14.1. De gevolgen van de gaswinning in de vorm van aardbevingen hebben grote impact op het cultureel erfgoed: monumenten, archeologie en collecties. Het gaat dan niet alleen om de aardbevingen en de schade die dat tot gevolg heeft, maar ook om bouwkundig versterken, herbestemming en andere ingrepen aan het erfgoed. Dit heeft gevolgen voor het landschap, de ruimtelijke kwaliteit en de leefbaarheid van onze provincie. De karakteristieke beeldbepalende panden, zoals monumentale boerderijen, kerken, borgen, etc. en typerende dorpsstructuren, zijn belangrijke dragers van het landschap en ruimtelijke kwaliteit: hiermee wordt ook de identiteit van een regio bepaald.
- 14.2. Het is aan de overheden om het aanwezige culturele erfgoed over te dragen aan de volgende generatie. Wij dragen dan ook bij aan de instandhouding van het cultureel erfgoed en de monumenten in de provincie. Wij zijn van mening dat de tijd begint te dringen voor het behoud van het erfgoed in het risicogebied. Door de aardbevingen raken monumenten beschadigd waardoor het gevaar dat cultuurhistorische waarden definitief verloren gaan reëel is geworden.
- 14.3. De SodM concludeert in haar advies dat de seismische activiteit als gevolg van de gaswinning in de komende jaren zal toenemen en adviseert de gaswinning terug te brengen. Hiermee kan de schade aan gebouwen, waaronder monumenten, worden beperkt. In het ARUP onderzoek wordt geconcludeerd dat de onzekerheden voor bestaande gebouwen, waaronder monumenten, groot zijn. De combinatie van deze conclusies maakt dat wij vinden dat uitgebreid onderzocht moet worden welke gevolgen de bevingen hebben op de verschillende monumenttypen zoals kerken, boerderijen, woningen en molens. Wij verzoeken u daarbij de reeds aanwezige kennis over monumenten bij de grotere monumenteigenaren en bij Libau Steunpunt te betrekken. Ook vragen wij de gevolgen van preventieve maatregelen aan fundamenten van monumenten voor de aanwezige archeologie in dit onderzoek mee te nemen. Zonder dat deze

⁶² M.E.R.-Richtlijn artikel 7 tot en met 9, artikel 7.38 e.v. Wet milieubeheer.

onderzoeken zijn uitgevoerd en de uitkomsten daarvan zijn beoordeeld, kan geen afgewogen besluit worden genomen.

- 14.4. Door de gevolgen van door de gaswinning veroorzaakte bodembeweging is al ongeveer de helft van de 1300 Rijksmonumenten in het risicogebied beschadigd. In de gemeente Loppersum is zelfs 80% van alle Rijksmonumenten beschadigd. Dat dergelijke handelingen buiten het monument leiden tot strijd met artikel 11 Monumentenwet, blijkt bijvoorbeeld uit uw Afdelingsuitspraak⁶³ over graaf- en bouwwerkzaamheden naast het rijksmonument "Panorama Mesdag" in Den Haag. Weliswaar was in die zaak uiteindelijk geen sprake van "beschadiging", maar het verbod om monumenten te beschadigen geldt onverkort voor handelingen buiten het monument. De NAM maakt zich daardoor schuldig aan overtreding van artikel 11 Monumentenwet en/of artikel 2:1 lid 1 sub f Wabo. Deze artikelen verbieden – kort gezegd – het verstoren, vernietigen en beschadigen van monumenten. Het instemmingsbesluit maakt deze overtredingen mogelijk, reden waarom de Minister met het nemen daarvan eveneens handelt in strijd met voornoemde artikelen, althans wegens strijd met deze artikelen daarmee niet mocht instemmen.
- 14.5. Indien de schade aan de (Rijks)monumenten die zich thans voordoet zou zijn veroorzaakt door bijvoorbeeld de eigenaar (of een derde), dan zou daartegen zonder meer handhavend of zelfs bestraffend tegen worden opgetreden. Niemand in Nederland krijgt vergunning (bijvoorbeeld een ontgrondingenvergunning) om binnen de invloedssfeer van een (Rijks)monument activiteiten te verrichten met dergelijke schadelijke gevolgen, ook al zou het gaan om slechts één (Rijks)monument. Desniettemin – en daarom onrechtmatig – stemt de Minister in met een winningsplan dat aantoonbaar en onbetwist schade aanricht aan honderden (Rijks)monumenten.

Significante en onomkeerbare schade aan cultureel erfgoed: voorzorgsbeginsel

- 14.6. Net als beschermde natuurgebieden (Natura 2000, Antarctica) zijn (Rijks)monumenten uniek van karakter. Zij zijn onvervangbaar en iedere vorm van schade leidt tot onomkeerbare aantasting van monumentale waarden. Restaureren is vernielen en verlies van oorspronkelijkheid. (Rijks)monumenten hebben met beschermde natuurgebieden (Natura 2000, Antarctica) gemeen dat het onze gemeenschappelijke wens is om deze te behouden voor het nageslacht.
- 14.7. Daarom hoort voor (Rijks)monumenten, net als voor beschermde natuurgebieden, een zeer hoog voorzorgrechtelijk beschermingsniveau te gelden. Omdat beschadiging onomkeerbaar is en monumentale waarden, indien zij verloren zijn gegaan, niet terug te brengen of te herstellen zijn, hoort ook voor (Rijks)monumenten kort gezegd te gelden: bij twijfel niet doen. Eerst als na zorgvuldig onderzoek verzekerd is dat significante schade en onomkeerbare gevolgen aan een (Rijks)monument uitblijven, kan de potentieel schade toebrengende activiteit vergund worden.

- 14.8. Aan dat hoge voorzorgrechtelijke beschermingsniveau wordt in het instemmingsbesluit zeker niet voldaan; integendeel. Het instemmingsbesluit is genomen, wetende dat honderden (Rijks)monumenten juist wel beschadigd zullen raken en dus incalculerend dat unieke monumentale waarden in het aardbevingsgebied voor altijd verloren zullen gaan en voor het nageslacht niet behouden zullen blijven.

Verdrag van Granada

- 14.9. Een hoog beschermingsniveau voor monumenten vloeit tevens voort uit het Verdrag van Granada⁶⁴. Het Verdrag van Granada strekt ter bescherming van architectonisch en cultureel erfgoed in Europa. De lidstaten van de Raad van Europa, waaronder Nederland, bevestigen in de considerans van dit Verdrag dat het architectonisch erfgoed een onvervangbare weergave is van de rijkdom en verscheidenheid van het culturele erfgoed van Europa, dat dat getuigt van de onschatbare waarde van het Europees verleden, alsmede dat het van belang is dat aan toekomstige generaties door te geven. Dat resulteert – onder meer – in de verplichting van de verdragsluitende partijen om te voorkomen dat beschermde goederen worden ontsierd, vernield of afgebroken (artikel 4 lid 2 Verdrag). Bij overtreding van wetgeving tot bescherming van het architectonisch erfgoed dienen de bevoegde autoriteiten – in dit geval de Minister van EZ – voldoende en passende maatregelen te nemen (artikel 9 Verdrag van Granada). Vast staat dat de regering erkent dat uit dit Verdrag voortvloeit dat de instandhouding van het cultureel erfgoed een nationale taak is.⁶⁵ Met het instemmingsbesluit maakt de Minister activiteiten mogelijk die onomkeerbare schade toebrengen aan het cultureel erfgoed van een hele regio. Het instemmingsbesluit is daarom in strijd met het Verdrag van Granada.

15. Ten aanzien van de voorschriften

Artikel 1

- 15.1. Ten onrechte stemt de Minister voor onbepaalde tijd in met het winningsplan. In het winningsplan is uitvoering gevend aan art. 35 lid 1 sub b Mw onder “duur van de winning” aangegeven (zie blz. 17) dat het Groningenveld naar verwachting tot 2080 in productie blijft. Wij menen dat de Minister instemming aan het winningsplan moet onthouden, althans daaraan qua productiecapaciteit beperktere voorwaarden aan moet verbinden, maar hoe dan ook zal instemming gelet op alle onzekerheden hooguit voor een beperkte periode (tot en met bijvoorbeeld 1 september 2016) gegeven kunnen worden.

⁶³ ABRvS 28 april 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM2606.

⁶⁴ D.d. 3 oktober 1985, *Trb* 1985, 163, goedgekeurd door de Nederlandse Staat op 25 november 1994 (Stb.1993, 662), geratificeerd op 15 februari 1994 en in werking getreden in Nederland op 1 juli 1994.

⁶⁵ ABRvS 13 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ4004, r.o. 10.1.2.

- 15.2. In de voorschriften is wel opgenomen dat de NAM voor 1 juli 2016 een geactualiseerd winningsplan indient, maar het instemmingsbesluit voorziet niet in spoedige besluitvorming daarover. Bij talmen van de NAM of de Minister, blijven het huidige instemmingsbesluit en winningsplan 2013 gelden, nota bene zonder productiebeperking voor de gasjaren 2016 en verder.

Artikel 3

- 15.3. Het is volstrekt onduidelijk en dus rechtsonzeker wat met dit artikel wordt bedoeld. Het voor 1 juli 2016 in te dienen winningsplan moet uitgaan van de door de Minister "*vastgestelde methodiek en normstelling ten aanzien van het risicobeleid met betrekking tot door de gaswinning geïndiceerde aardbevingen.*" De aldus bedoelde "vastgestelde methodiek", "vastgestelde normstelling" en het "risicobeleid" zijn niet voorhanden en evenmin te verwachten voor 1 juli 2016. Dit voorschrift mist derhalve betekenis en suggereert ten onrechte dat komende besluiten onderbouwde afwegingen zullen (kunnen) bevatten over de met gaswinning verbonden risico's.

Artikel 5

- 15.4. In voorschrift 5 lid 12 krijgt de NAM de mogelijkheid om af te wijken van de in de voorschriften 5, leden 1 t/m 11 genoemde maximale gasproductie. Of aanleiding is voor zo'n afwijking, staat ten onrechte geheel ter beoordeling van de NAM zelf. Dat is onaanvaardbaar. Daar zou tenminste een voorafgaand goedkeuringsbesluit van de Minister voor nodig moeten zijn, zodat derden daartegen rechtsmiddelen kunnen aanwenden.
- 15.5. Voorts is het criterium op basis waarvan afwijking mogelijk is ("*de leveringszekerheid in het geding*") volstrekt rechtsonzeker. Wat wordt bedoeld met "leveringszekerheid"? Dat begrip is niet gedefinieerd in het instemmingsbesluit. Evenmin is duidelijk wat wordt bedoeld met "in het geding".
- 15.6. Voorts wordt in voorschrift 5 een verschuiving van het 'gasjaar' gefaciliteerd, waarmee de Minister beoogt de maximale productievoorschriften voortaan te doen gelden voor de jaarlijkse periode van 1 oktober tot en met eind september in het daaropvolgende jaar. Wij menen dat onvoldoende is geborgd dat niet de maximale productiecapaciteit die met het bestreden besluit voor 2015 is vastgesteld, kan cumuleren met de maximale productiecapaciteit voor het gasjaar 2015/2016 – zodat per saldo in het kalenderjaar 2015 (of 2016) meer dan 39,4 miljard m³ zou kunnen worden gewonnen.

Artikel 6

- 15.7. Op zichzelf hebben wij uiteraard geen bezwaar tegen het indienen van een actueel rapport inzake het seismisch risico. Dat rapport behoort echter niet alleen te gaan over het *seismisch* risico, maar in aansluiting op artikel 24 lid 1 sub p en q Mbww,

met name ook over de mogelijke omvang en verwachte aard van de schade vanwege dit risico.

- 15.8. Verder dient dit rapport zich geografisch niet te beperken tot “de verschillende gebieden boven het Groningenveld”. Ook gebieden die strikt genomen niet *boven het Groningenveld* liggen, maar wel worden getroffen door bodembeweging vanwege gaswinning uit het Groningenveld moeten in deze risico- en schadeanalyse worden betrokken, zoals bijvoorbeeld de stad Groningen.
- 15.9. De Minister geeft de NAM gelegenheid tot 1 mei 2015 om het bedoelde rapport in te dienen. Wij hebben hierop reeds meerdere malen en indringend bij de Minister aangedrongen en menen dat verder uitstel onaanvaardbaar is.

Artikel 7

- 15.10. Wij achten het niet correct en niet raadzaam dat de in artikel 7 lid 1 beschreven uitvoeringsorganisatie onder aansturing en verantwoordelijkheid van de NAM staat. Als het gaat om het schadeherstel en preventie dient iedere betrokkenheid van de NAM, anders dan financieel, uitgesloten te zijn. De schaal van de schade en daarbij behorende maatschappelijke ontwrichting rechtvaardigen een onafhankelijke uitvoeringsorganisatie.
- 15.11. De in artikel 7 lid 2 opgenomen verplichting om werkplannen in te dienen, is volstrekt onvoldoende en doet geen recht aan de ernst van de situatie. Deze “verplichting” is tandoel en respectloos naar de inwoners van het aardbevingsgebied, omdat
- het kennelijk aan de NAM wordt overgelaten om te beoordelen wat “de meest kwetsbare gebouwen in dit gebied” zijn;
 - het kennelijk aan de NAM wordt overgelaten om te beoordelen om welk geografisch gebied het gaat;
 - het kennelijk aan de NAM wordt overgelaten hoeveel gebouwen per jaar versterkt zullen worden;
 - er kennelijk geen resultaatsverplichting geldt, op basis waarvan jaarlijks een x-aantal gebouwen versterkt moet zijn.
- 15.12. In het winningsplan, het instemmingsbesluit en de Nota van Antwoord wordt bij herhaling de versterking van gebouwen en infrastructuur uitdrukkelijk benoemd als argument ter onderbouwing van de gekozen veiligheidsrisico's. Los van het feit dat dat voor de jaren 2014 – 2016 irreëel is, is die versterkingsambitie op geen enkele wijze juridisch geborgd in het instemmingsbesluit zelf. Artikel 7 lid 2 laat het slechts bij een zeer vage inspanningsverplichting, waarvan de interpretatie en invulling volledig aan de NAM wordt overgelaten.
- 15.13. In artikel 7 lid 2 sub a wordt verwezen naar “het totale risicoprofiel van de woningvoorraad”. Daaruit zou de indruk kunnen ontstaan dat het in artikel 7 lid 2 alleen gaat om woningen. Indien dat inderdaad de bedoeling van artikel 7 lid 2 is,

dan maken wij daartegen ernstig bezwaar. Versterking en versteviging van woningen en andere gebouwen (publieke voorzieningen, bedrijfscomplexen), niet-gebouwen (industriële installaties) en infrastructuur in het gehele gebied waar de effecten van aardbevingen merkbaar zijn, moet juridisch rechtszeker en in de vorm van een resultaatsverplichting worden geborgd in het instemmingsbesluit.

Financiële zekerheid

- 15.14. De gaswinningsactiviteiten waarmee de Minister blijkens het bestreden besluit instemt, leiden tot enorme financiële en maatschappelijke schade. Kosten van versteviging en versterking zullen vele miljarden euro's bedragen. Blijkens het winningsplan⁶⁶ sorteert de NAM al voor op vervroegde "abandonnering" van het veld vanwege voortdurende uitgaven als gevolg van aardbevingschade.
- 15.15. Aan het instemmingsbesluit dient derhalve een voorwaarde te worden verbonden die inhoudt dat de NAM zekerheid stelt ter dekking van de aansprakelijkheid voor de schade die naar redelijke schatting ontstaat door bodembeweging (op grond van artikel 46 Mbw), althans had het instemmingsbesluit niet genomen kunnen worden dan nadat de Minister zo'n besluit tot financiële zekerheidstelling had genomen. Thans is niet uitgesloten dat de winning wordt gestaakt voordat alle schade – die zich kan uitstrekken over vele jaren – is vergoed.

Conclusie

Gezien het voorgaande kunnen het instemmingsbesluit en daaraan verbonden voorschriften niet integraal in stand blijven. Wij hebben geen bezwaar tegen de instemming met het meet- en monitoringsprogramma (ex artikel 30 Mijnbouwbesluit) opgenomen in artikel 9 van het instemmingsbesluit.

Wij verzoeken uw Afdeling om:

- het beroep gegrond te verklaren;
- het instemmingsbesluit te vernietigen met uitzondering van de artikelen 2, 4 en 8, althans de rechtsgevolgen van die voorschriften in stand te laten;
- en de Minister op te dragen binnen een door uw Afdeling te bepalen termijn en met inachtneming van uw uitspraak een nieuw besluit te nemen, met een zodanige beperking van de gasproductie en winningscapaciteit dat de veiligheid van de bewoners van het gebied kan worden gegarandeerd.

⁶⁶ Winningsplan Groningen 2013, blz. 17, B5.4 'duur van de winning'.

Wij behouden ons het recht voor om op basis van nieuwe informatie en nieuwe stukken dit beroepschrift aan te vullen en nader te motiveren.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Groningen:



, voorzitter.

, secretaris.

Bijlagen:

Nr.	Titel	Soort bijlage
1	Instemmingsbesluit gaswinning Groningen	Besluit
2	Zienswijze provincie Groningen op ontwerpinstemmingsbesluit gaswinning Groningen	Zienswijze