

VEILIGHEIDSREGIO GRONINGEN

Aan de Raad van State
Afdeling bestuursrechtspraak
Postbus 20019
2500 EA Den Haag

Sontweg 10
9723 AT Groningen
Postbus 66
9700 AB Groningen
T: 088 162 5000
E: info@vrgroningen.nl
W: www.veiligheidsregiogroningen.nl
W: www.brandweer.groningen.nl

Datum	12 maart 2015	Onze referentie	VR. .Z/15/001428
Aantal bijlagen	zie afzonderlijk overzicht producties	Uw referentie	-
Behandeld door	Mr. J.H. van der Veen	Sector/dienst	Bedrijfsvoering
Telefoon	088 162 4754	E-mail	hans.vanderveen@vrgroningen.nl

Onderwerp Beroep tegen instemmingsbesluit van minister tav wijziging winningsplan Groningen 2013

Hoogedelgestrenge Raad,

Het bestuur van de gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Groningen (hierna: de VRG) heeft kennis genomen van het besluit (hierna: *het instemmingsbesluit*)¹ van de minister van economische zaken (hierna: *de minister*), houdende instemming ex artikel 34:3 Mijnbouwwet (hierna: *Mbw*) met het op 29 november 2013 door de Nederlandse Aardoliemaatschappij B.V. (hierna: *NAM*) ingediende Gewijzigd winningsplan Groningenveld 2013 (hierna: *het winningsplan*). Het – overigens ongedateerde - instemmingsbesluit is op 29 januari 2015 bekend gemaakt door toezending aan de NAM en ligt ter inzage van vrijdag 30 januari 2015 tot en met vrijdag 13 maart 2015.

Het bestuur van de VRG, zowel handelend:

- krachtens de haar bij wet en andere regelingen opgedragen taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden,
- voor haar zelf, en
- voor de aan de gemeenschappelijke regeling deelnemende gemeenten en hun bestuursorganen,

kan zich met de inhoud van het instemmingsbesluit niet verenigen en stelt bij uw Afdeling bestuursrechtspraak beroep in² tegen bedoeld besluit.

1. Belang

Het bestuur van de VRG acht zich zelf belanghebbende in deze procedure, onder meer maar niet uitsluitend, op grond van de artt. 3.1 jo. 10, jo. 25 en 48 van de Wet veiligheidsregio's.

¹ Besluit instemming gewijzigd gaswinningsplan Groningenveld, Minister Economische Zaken, d.d. 30 januari 2015

² Besluit bestuur Veiligheidsregio Groningen tot instellen van beroep, d.d. 20 februari 2015

2. Gevolgen van de gaswinning

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;
- De NAM heeft een kansberekening voor de maximaal te verwachten bevingen uitgevoerd. Deze berekeningen zijn nog gebaseerd op het productieniveau van 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 het 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 Groningenveld³. 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 risicogebied⁴ liggen ruim 300.000 bouwwerken, circa 145.000 woningen circa 155.000 niet-woningen. In dit gebied wonen circa 450.000 personen;
- Van de 145.000 woningen in het aardbevingsgebied moeten 90.000 woningen worden versterkt om deze woningen te kunnen laten voldoen aan de NPR-norm⁵;
- 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 op advies van de NAM c.q. aangekocht door de NAM;
- Op dit moment zijn 33.592 meldingen van schade geweest: in 17.452 gevallen is een aanbod voor herstel afgegeven, in 16.273 gevallen is het aanbod geaccepteerd;
- 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

³ Zie voor een concretere weergave Figuur 1 van de Impact Assessment Nederlandse praktijkrichtlijn, Stuurgroep NPR, 8 januari 2015, pag. 11.

⁴ Het gebied dat getroffen wordt en kan worden door aardbevingen die samenhangen met gaswinning uit het Groningenveld

⁵ De NPR-norm is overigens thans slechts in ontwerp en ten behoeve van consultatie beschikbaar. De definitieve norm wordt naar verwachting in september 2015 vastgesteld

de versterkingsberekeningen uit kunnen 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.;
- 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.

3. Zienswijze

Wij verwijzen naar al hetgeen wij in onze zienswijze⁶, hebben opgemerkt over het ontwerp besluit. De inhoud van de zienswijze geldt als hier herhaald en ingelast. Voor zover de zienswijze afwijkt van dit beroepschrift, geldt het standpunt in dit beroepschrift. Wij merken daarbij op dat in onze zienswijze veel vragen zijn gesteld aan de minister ten aanzien van de veiligheid. Op het merendeel van deze vragen is in de Nota van Antwoord geen ander antwoord gekomen dan hooguit een antwoord van procedurele aard. De inschatting van risico's kunnen wij daardoor niet beter maken dan vóór zijn beantwoording, terwijl de minister op basis van artikel 48 Wet veiligheidsregio's gehouden is relevante veiligheidstechnische gegevens te verschaffen. Hierin schiet de minister blijvend te kort.

4. Inhoudelijk

4.1 Instemmingsbesluit gaat uit van 39,4 miljard m³ in 2015

Volgens het instemmingbesluit zal in 2015 39,4 m³ aardgas gewonnen worden uit het Groningenveld en in het daarop volgende jaar een vergelijkbare hoeveelheid. Weliswaar heeft de minister op 9 februari 2015 aangekondigd de productie in de eerste helft van 2015 te willen beperken tot 16,5 miljard m³, maar

⁶ Zienswijze VRG, d.d. 22 april 2014, ref. VR14.4344975, gevoegd bij Beroepschrift VRG 03-2015

formeel-juridisch blijft het instemmingsbesluit van kracht en moet rekening gehouden worden met de in dat besluit genoemde winningscapaciteit van 39,4 miljard m³ in 2015.

4.2 Aantal en kracht van aardbevingen zullen toenemen

Er is geen discussie over dat het aantal aardbevingen en de kracht ervan zal toenemen ten gevolge van de gaswinning in Groningen. Dat bevestigt ook de minister in de eerste alinea van zijn brief aan de Tweede Kamer van 16 januari 2014:⁷

“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.”

4.3 Grote onzekerheid over seismische dreiging en veiligheidsrisico's

In redelijkheid had de minister niet tot het aangevochten instemmingsbesluit kunnen komen. Op dit moment is er volstrekt onvoldoende kennis en inzicht in de reële seismische dreiging en de daaruit voortvloeiende veiligheidsrisico's. Minister, NAM, noch SodM in haar heel recente adviezen weten eenvoudigweg wat de winning van 39,4 miljard m³ of zelfs aanmerkelijk minder aardgas voor gevolgen kan hebben.

Dat geldt niet alleen voor factoren in de ondergrond. In het besluit is aangegeven dat met name ook de bovengrond een belangrijke onzekere factor is. 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 bodemgesteldheid in Groningen ontbreekt. Zelfs het door de minister ter onderbouwing van zijn besluit aangehaalde rapport van Ira Helsloot⁸ bevestigt op diverse plaatsen dat wetenschappelijk inzicht ontbreekt over de gevolgen en omvang van risico's die gaswinning met zich meebrengt.

4.4 Kentering in benadering door SodM

In januari 2013 brengt het Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: SodM) een advies uit dat uitgaat van het voorzorgsbeginsel. Uit de brief van het SodM van 22 januari 2013 aan de minister:

“Omdat de NAM, als primair verantwoordelijke partij, niet van plan is uit zichzelf de gasproductie te reduceren (zie brief NAM), adviseert SodM vanuit het oogpunt van veiligheid voor de inwoners van de provincie Groningen, die boven de aardbevingsgevoelige gebieden van het Groningse gasveld wonen en werken, en geredeneerd vanuit het voorzorgsbeginsel, om de NAM de volgende maatregel voor te schrijven:

De gasproductie uit het Groningse gasveld zo snel mogelijk en zo veel als mogelijk en realistisch is, terug te brengen.”

In latere adviezen is door het SodM het voorzorgsbeginsel ten onrechte en om onverklaarbare redenen weer verlaten. De suggestie wordt gewekt dat deze kentering te maken kan hebben met de wisseling van de inspecteur generaal bij het SodM.

⁷ Brief minister van economische zaken, d.d. 16 december 2014, DGETM-EM/14207601, TK 33 529 nr. 91

⁸ Besluit minister van economische zaken instemming gewijzigd winningsplan Groningenveld, d.d. (ongedateerd, feitelijk verschenen op 30-1-2015), pag. 10 e.v. (hierna: Instemmingsbesluit)

4.5 Adaptief beleid versus voorzorgsbeleid

De minister haalt in zijn onderbouwing van zijn besluit een rapport aan van de heer Helsloot.⁹

De heer Helsloot adviseert – met als basis wat hij zelf noemt “een back of the envelop-berekening” – een ‘adaptief beleid’¹⁰ als aangewezen weg om te begaan.

De VRG kan het advies van de heer Helsloot in dezen niet volgen, immers, waar uitgangspunten voor berekeningen volstrekt ontbreken, zouden immers de kansen op nadelige gevolgen evengoed vele malen hoger of lager kunnen liggen. Overigens gaat de ‘back of the envelop-berekening’ van Helsloot om onbegrijpelijke redenen uitsluitend uit van een dun bevolkt gebied als Huizinge en omgeving, terwijl inmiddels de stad Groningen en plaatsen als Hoogezand (+/- 18.000), Delfzijl (+/- 25.500), Loppersum (+/- 10.200), Ten Boer (+/- 7.500), Slochteren (+/-15.500) en Winsum (+/- 13.700) al langere tijd ook door gaswinning met bodemdaling en daarmee annexe aardbevingen worden getroffen. Daarmee is ook het door Helsloot gehanteerde aantal woningen van 65.000 dat getroffen kan worden onbegrijpelijk optimistisch en feitelijk onjuist.¹¹

Even onverklaarbaar en onjuist is het feit dat in het rapport van Helsloot wordt uitgegaan van 100.000 bewoners op 65.000 woningen, waar landelijk de norm is 2,4 persoon per woning.¹² Naast een forse ophoging van het aantal woningen doordat ook de stad Groningen (en andere grotere plaatsen dan Huizinge e.o.) kan worden getroffen, gaat het aantal potentiële slachtoffers nogmaals met factor (ruim) 1,5 omhoog door een correcte toepassing van het aantal personen per woning.

Ook de heer Ale, corrigeert de bevindingen van Helsloot, resumerend:

“De NAM vindt het kennelijk niet redelijk om nog iets aan het risico te doen als het beneden de 10^{-5} maar boven de 10^{-6} ligt: gegeven de norm voor industriële installaties is dat een merkwaardig standpunt, maar dit terzijde. De NAM vindt het risico aanvaardbaar. Dus aan een risico dat boven de 10^{-5} ligt doen ze liever ook niets. Daarin vinden ze, blijkens een interview in de Ingenieur in februari 2014, bijval van collega Helsloot. Die denkt dat het risico in Groningen niet hoger is dan rond chemische installaties. Hij zit een factor 17 verkeerd. Iedereen kan zich wel eens vergissen.”¹³

Voor zijn onderbouwing zij verwezen naar de (korte) column zelf.

De volgorde van handelen door de minister is door dit ongefundeerd handelen fundamenteel onjuist: waar nu eerst wordt besloten tot voortgaande omvangrijke gaswinning en vervolgens onderzoek wordt uitgezet, zou een dergelijk besluit eerst mogen worden genomen indien uit onderzoek blijkt dat daartegen geen bezwaren bestaan.

Concluderend: het is niet acceptabel duizenden inwoners bloot te stellen aan omvangrijke risico's op basis van een 'back-of-the-envelop-berekening'. De VRG blijft de mening toegedaan dat alleen het hanteren van het voorzorgsbeginsel recht doet aan de situatie en refereert nogmaals aan de eerdere brief van het SodM van 22 januari 2013 in dezen, aan de minister.

⁹ Redelijk en begrijpelijk Groninger aardbevingsbeleid, prof. dr. Ira Helsloot et al, Crisislab, Radboud Universiteit Nijmegen, d.d. 19 december 2013

¹⁰ Idem, pag. 17. Adaptief beleid wil volgens Helsloot zeggen ‘dat de mogelijkheid tot ingrijpen op het risico open wordt gehouden afhankelijk van de ontwikkeling van het risico’

¹¹ Idem, pag. 13

¹² Handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico, Bureau Oranjewoud, gepubliceerd door VROM (thans IenM), november 2007, pag. 77

¹³ Boren en beven, column in Ruimtelijke veiligheid en risicobeleid, jrg. 5. nr. 15, prof. dr. B.J.M. Ale, emer. hoogleraar Veiligheid en Rampenbestrijding TU Delft, mei 2014

4.6 Discrepantie tussen oplegnotitie en brief: (on)acceptabele risico's?

Het SdoM constateert in haar Advies Winningsplan 2013¹⁴ een discrepantie tussen enerzijds de oplegnotitie en anderzijds de aanbiedingsbrief, beide van de NAM, ten aanzien van de bevindingen van Ingenieursbureau ARUP (hierna: *ARUP*). In de oplegnotitie vat NAM de bevindingen (...) samen als:

"Op basis van de berekeningen valt op dit moment niet uit te sluiten, dat op termijn bevingen mogelijk zijn met een magnitude, waarbij gebouwen zwaar beschadigd kunnen raken of zelfs zouden instorten, indien deze gebouwen niet verstevigd zouden zijn. Zonder versteviging kunnen slachtoffers derhalve niet volledig uitgesloten worden."

In de aanbiedingsbrief bij het zelfde winningsplan Groningen 2013 evenwel meldt NAM (p.2):

"De voorgestelde activiteiten in dit Winningsplan zijn gebaseerd op NAM's beoordeling van deze risico's en de bijbehorende beheersing daarvan tot ALARP (As Low As Reasonable Practical) niveaus."

en

"Op dit moment wordt het veiligheidsrisico beoordeeld als acceptabel."

Ergo: waar onderzoekers van de NAM in hun oplegnotitie nadrukkelijk waarschuwen voor instortingsgevaar en zelfs slachtoffers, 'neutraliseert' de directeur NAM dit in zijn aanbiedingsbrief tot 'acceptabel'.

Niet duidelijk is waarop de NAM haar oordeel van acceptabel zijn van risico's baseert. Het SodM wijst hier in voornoemd advies zeer terecht op, waar zij concludeert:

"Echter, uit het winningsplan Groningen 2013 en de onderliggende rapporten blijkt niet duidelijk waarop NAM dit oordeel baseert."

4.7 Negatief oordeel SodM 2013 ten aanzien van onderzoekskwaliteiten NAM

De VRG constateert dat het SodM zich zeer kritisch uitlaat over de werkwijze van NAM, waarmee onbekende en onverantwoorde risico's boven het hoofd van de regio Groningen worden gelegitimeerd. Ter illustratie daarvan citeren wij voor zover relevant voor dit beroepschrift uit de conclusies van voornoemd – buitengewoon kritisch – rapport van SodM:^{15 16}

"Conclusies Seismisch Risico

- Het seismisch risico in Groningen **wordt door NAM aanzienlijk onderschat;**
- **NAM hanteert een verkeerde aanpak** voor de bepaling van het seismisch risico;
- Het huidige **seismisch risico** in het gebied tussen Hoeksmeer, Zandweer en Huizinge **is hoog in vergelijking met risico's door industriële activiteiten in Nederland;**
- (..)
- De verwachting is dat de **risico's door de bevingen in Groningen** op termijn **verder zullen toenemen;**
- **De zeer kritische review** van (...) op onderzoeksrapport 1 van Arup **heeft geen wezenlijke invloed op bovenstaande conclusies;**

¹⁴ Advies Winningsplan 2013 / Meet- en Monitoringsplan NAM Groningen gasveld, Staatstoezicht op de Mijnen, januari 2014, pagina 12

¹⁵ Idem, pag. 26

¹⁶ Cursiveringen en vetmarkeringen door Veiligheidsregio Groningen

- ***De kanttekeningen van TNO*** bij de berekeningsmethodiek die door NAM gebruikt wordt voor de berekening van het seismisch hazard¹⁷, **heeft eveneens geen wezenlijke invloed op bovenstaande conclusies;**
- ***NAM dient op zo kort mogelijke termijn een volledig probabilistische seismisch risicoanalyse uit te voeren.***

Conclusies invloed gasproductie op de seismische activiteit

- SodM onderschrijft de analyse van NAM dat de ***hoeveelheid seismische energie de komende jaren nog aanzienlijk zal toenemen***, op langere termijn gevolgd door een daling (...);
- De stelling van NAM dat wijzigingen in de gasproductie gedurende de komende jaren nauwelijks invloed zullen hebben op de seismiciteit en de seismische hazard, is een logisch gevolg van ***selectieve*** model- en parameterkeuzes van NAM;
- De door de NAM uitgevoerde analyse van de invloed van productiesnelheid op seismiciteit op basis van het Groningen veldgedrag ***is niet valide***;
- De controleberekeningen van TNO laten zien dat de ***effecten*** van veranderingen in productiesnelheid en met name van veranderingen in de verdeling van de productie over het veld in de praktijk, ***veel groter kunnen zijn dan door NAM wordt verondersteld***;
- (...)

Conclusies Borgingsprotocol

- (...)
- Bij het winningsplan Groningen 2013 is volgens SodM nog ***onvoldoende sprake van systematische beheersing van het seismisch risico***;
- In het borgingsprotocol voor het Groningen veld wordt ***niet duidelijk aangegeven wat de 'acceptabele grenzen' zijn die NAM voor het seismisch risico hanteert***;
- ***NAM maakt geen differentiatie van het seismisch risico naar regio's***;
- Een ***goede beschrijving*** van de vaststelling en een daarop gebaseerde berekening ***van het huidige seismisch risico ontbreekt***;
- (...)"

Duidelijk moge zijn dat SodM buitengewoon kritisch is in de richting van de NAM wat betreft de kwaliteit van haar onderzoeken en producten.

4.8 Ontbreken van normenkader of risicobeleid

Ons is niet gebleken van het bestaan van enig normenkader waar veiligheidsrisico's van aardbevingen aan getoetst kunnen worden. Er is geen risicobeleid. Normenkader en acceptatiecriteria worden pas eind 2015 verwacht, waarbij overigens te verwachten is dat er ook dan nog veel open einden en onbeantwoorde

¹⁷ "A seismic hazard is the probability that an earthquake will occur in a given geographic area, within a given window of time, and with ground motion intensity exceeding a given threshold.", aldus Natural Resources Canada page on Seismic Hazard Calculations, http://en.wikipedia.org/wiki/Seismic_hazard

vragen zijn. De door de NAM gehanteerde risico-analyse wordt door de eigen adviseur van de minister, het SodM, nadrukkelijk van de hand gewezen.¹⁸

Zie hierover ook de Technische commissie bodembeweging (hierna: TCBB):

“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.”¹⁹

Wel is uit wetenschappelijke hoek in een publicatie van de Journal of Geographical Research aangedragen dat er in de komende tien jaren boven het Groningenveld een kans van 2% is op een aardbeving met een kracht van 5,1.²⁰ Medewerkers van Shell en NAM zijn bij dit onderzoek betrokken geweest. Daarnaast is het concept ervan voorgelegd aan KNMI, TNO en SdoM, waarmee een breed draagvlak van het artikel mag worden verondersteld.

Voor kansen op minder heftige maar nog steeds niet onaanzienlijke bevingen²¹ verwijzen wij naar tabel I.

Tabel I Verwachte magnitudes met 50%, 10% en 2% kans, verspreid over periodes van 3,5 jaar, 5 jaar en 10 jaar, gerekend vanaf 2013

Periode	50% kans	10% kans	2% kans
2013-2016	3.30	4.10	4.50
2013-2018	3.50	4.30	4.70
2013-2023	3.80	4.60	5.10

Overigens wijzen wij er nogmaals op dat een beving met als oorzaak een magnitude die ‘slechts’ op drie kilometer onder de oppervlakte vrijkomt een aanmerkelijk grotere impact en schade tot gevolg heeft dan een beving met dezelfde magnitude op veel grotere diepte. De meeste bevingen met een natuurlijke oorzaak liggen aanmerkelijk dieper dan de 3 kilometer bij het Groningenveld.

4.9 Niet of nauwelijks aangebrachte versterking en versteviging in periode 2014-2016

Aan het instemmingsbesluit ligt de gedachte ten grondslag dat de gevolgen van al deze onzekerheden kunnen worden beperkt door maatregelen aan de bovengrond²². Zelfs al zou dat het geval zijn, dan staat in ieder geval vast dat die maatregelen in de periode waarop het instemmingsbesluit blijkens 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.

¹⁸ Brief bij Advies Winningsplan 2013 / Meet- en Monitoringsplan NAM Groningen gasveld, Staatstoezicht op de Mijnen, januari 2014, pag. 4

¹⁹ Interim-advies Tcbb mijnbouwschade en winningsplan Groningen 2013, Technische commissie bodembeweging, d.d. 17 december 2013, pag. 11

²⁰ Bourne, S.J., et al, A seismological model for earthquakes induced by fluid extraction from a subsurface reservoir, 19 december 2014, J. Geophys. Res. Solid Earth, 119, 8991-9015, doi: 10.1002/2014JB011663

²¹ De schaal is niet lineair maar logaritmisch, wat betekent dat bij toename van 1 magnitude-eenheid de uitwijking op het seismogram tien keer zo groot is

²² Instemmingsbesluit, pag. 17 t/m 19

4.10 Onzekerheden op korte en langere termijn

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 onzekerheid geldt niet alleen voor de periode 2014–2016, maar nog veel meer voor de periode daarna, aldus ook de minister²³. De minister weet niet wat de winning van 39,4 miljard m³ gas in 2015 betekent voor de langere termijn. In feite weet de minister helemaal niets. Dat klemmt te meer nu bijvoorbeeld uit het TCBB advies²⁴ 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.”

4.11 Specifiek risico: 25 BRZO-ondernemingen²⁵

In het gebied dat risico loopt ten aanzien van aardbevingen ligt ondermeer het een na grootste zwaar industriële gebied van Nederland, het 'chemiepark Delfzijl'. Het merendeel van de hier gevestigde bedrijven valt op grond van hoeveelheden en aard gebruikte stoffen onder de werking van de zwaarst denkbare regelgeving op dit gebied, te weten het Besluit Risico Zware Ongevallen (hierna: BRZO): de Nederlandse vertaling van de (Europese) Post-Sevesorichtlijn.²⁶ Voor BRZO bedrijven geldt dat zij een risicobeoordeling moeten opstellen. In deze risicobeoordeling worden de scenario's beschouwd, welke zich kunnen voordoen. Op basis van de risicomatrix (volgende pagina) kan vooraf bepaald worden of bepaalde scenario's niet verantwoord zijn (rode gebied). Voor deze risico's dient het bedrijf dan ook maatregelen te treffen zodat deze risico's tenminste in het gele gebied komen te liggen (ALARA principe: As Low As Reasonable Achievable).

4.12 Aardbevingsbestendigheid BRZO bedrijven uiterst onzeker

Bij de beschrijven van de scenario's wordt altijd een gebeurtenis beschouwd, welke voorafgaand aan het scenario plaatsvindt. Door deze gebeurtenis vindt het scenario plaats. Voor alle BRZO-inrichtingen binnen de regio Groningen is bij de bouw en het daarop gebaseerde toezicht en handhaving door het bevoegd gezag op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht geen rekening gehouden met de 'gebeurtenis aardbeving'. Het is voor de VRG dan ook niet kwantificeerbaar inzichtelijk welke scenario's zich voor kunnen doen bij dit scenario.

Wél kan zonder meer gesteld worden dat bij aardbevingen horizontale aardbewegingen eerder regel dan uitzondering zijn. Deze horizontale bewegingen in combinatie met de verschillende massa van bijv. installaties, reservoirs en leidingstraten zullen met zich brengen, dat tussen deze verschillende onderdelen van het industriële complex onaanvaardbare spanningen en fricties kunnen optreden.

Daarnaast zijn de installaties van het chemiepark in bouw en voorzieningen wel doordacht op instantaan falen (globaal: 'ineenzakken', dan worden via een opvangbak de gevaarlijke stoffen als ondermeer chloor of ammoniak opgevangen en direct ondergronds opgeslagen), maar niet op 'omvallen' ten gevolge van

²³ Zie bijvoorbeeld pag. 11 van het Instemmingsbesluit

²⁴ Interim-advies Tcbb mijnbouwschade en winningsplan Groningen 2013, Technische commissie bodembeweging, d.d. 17 december 2013, pag. 12

²⁵ In het getroffen gebied bevinden zich 25 BRZO-ondernemingen, waarvan 12 in het chemiepark en 1 in de Eemshaven. Andere plaatsen met BRZO-bedrijven zijn Hoogezand en Veendam

²⁶ Besluit van 27 mei 1999 tot vaststelling van het Besluit risico's zware ongevallen 1999 en tot herziening van enkele andere besluiten in verband met de uitvoering van Richtlijn nr. 96/82/EG van de Raad van de Europese Unie van 9 december 1996 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, http://wetten.overheid.nl/BWBR0010475/geldigheidsdatum_09-03-2015

Tabel II: Beoordelings- & beslismatrix BRZO²⁷

RISICO MATRIX				Waarschijnlijkheid - Kwantitatief - Jaarlijks					
Beoordelings- & beslissingsmatrix BRZO				Waarschijnlijkheid - Kwantitatief - Jaarlijks					
Consequenties				Waarschijnlijkheid - Kwalitatief - Historisch					
Ernst	Veiligheid/ Gezondheid/ Wetzijn	Schade/ Financiële gevolgen (f+CSL)	Milieu	Reputatie	A	B	C	D	E
					Plaatsgevoonden maar nooit binnen BRZO bedrijf	Heeft plaatsgevoonden binnen BRZO bedrijf	Plaatsgevoonden bij BRZO bedrijven in Nederland	Plaatsgevoonden bij BRZO bedrijven in de regio of verder binnen BRZO bedrijf in Nederland	Plaatsgevoonden op mijn bedrijf of gebouwen verder binnen BRZO bedrijf in regio
0	Geen letsel/ gezondheids- effecten	Geen schade	Geen effecten	Geen gevolgen					
1	Lecht letsel/ gezondheids-effect (E-GBU-Methodische behandeling)	Kleine schade <\$10.000 USD	Bepaald effect binnen landst. / grens- grens	Geen publieke ornust					
2	Geen letsel/ Gezondheids- effecten (Aangepast werk/verzuim)	Geenige schade \$10.000 - \$100.000 USD	Bepaalde emissie zonder blijvende schade. Een vergoedings- overschrijding of een (1) lucht.	Lokale ornust					
3	Eenig letsel/ Gezondheids- effecten (beperkt blijvende invaliditeit)	Aanzienlijke schade \$100.000 - \$1.000.000 USD	Aanzienlijke emissie met effect op omgeving en milieuschade. Hermaats vergoedingsoverschrijding of 2 of meer lucht.	Regionale ornust					
4	Blijvende invaliditeit of 1 tot 3 doden	Eenige schade \$1.000.000 - \$10.000.000 USD	Eenige milieuschade met aanzienlijke herstelmaatregelen. Langdurige vergoedingsoverschrijding. aanzienlijke hinder	Nationale ornust					
5	Meerdere doden	Extreme schade >\$10.000.000 USD	Blijvende milieuschade. Zeer ernstige vergoedingsoverschrijding, zeer ernstige hinder	Internatio- nale ornust					

²⁷ Een dergelijke matrix is verplicht voor alle BRZO-bedrijven en wordt door alle veiligheidsregio's in Nederland gehanteerd om te bepalen hoe de bedrijven hun eigen risico's hebben geclassificeerd. Zie ook:
<http://brzoplus.nl/algemene-onderdelen/deurmat-2e-3e-kolom/algemeen/begrippen/?Bgrldt=120242>

horizontale grondbewegingen. Te voorzien is dan, dat onaanvaardbare hoeveelheden gevaarlijke stoffen buiten de noodreservoirs zullen belanden waarmee de wijde omgeving grootschalig en langdurig aan deze zwaar giftige stoffen wordt blootgesteld, zonder dat hier redelijkerwijze tegen opgetreden kan worden. Naast nieuwe risico's als hierboven omschreven fricties, spanningen en omvallen is er een vierde risico. Op een bedrijf kunnen preventieve en repressieve maatregelen getroffen worden om de effecten van een gebeurtenis (scenario) te beperken. Dit noemen wij preventieve LOD's en repressieve LOD's (Line of defense). Een voorbeeld van een repressieve LOD is bijvoorbeeld een brandwerende muur tussen twee opslagloodsen waarin gevaarlijke stoffen zijn opgeslagen. Door de aardbevingen komen in deze muren scheuren. Vanaf dat moment is deze LOD niet meer mee te nemen in de beoordeling van het risico (de LOD is er namelijk niet meer). Hierdoor kan hetzelfde scenario dat nu nog in de gele zone zit, in de risicomatrix (Tabel II hiervoor), in het rode gebied komen. (Het effect is namelijk groter, want de brand beperkt zich niet tot één ruimte, maar slaat over naar de naastgelegen ruimte.) Voor de brandweer betekent dit een ander scenario met een aanzienlijk groter effect. Met het aanvaarden van deze risico's komt de bedrijfsvoering van het chemiepark binnen de 'rode' zone van boven weergegeven tabel. In principe moet de bedrijfsvoering op grond van de BRZO-regelgeving dan gestaakt worden. Als preventieve LOD heeft AKZO bijvoorbeeld gesteld dat een scenario waarbij een chloorleiding faalt als niet waarschijnlijk wordt beschouwd. Dit, omdat deze leidingen van hoogwaardige materialen zijn gemaakt en periodiek worden doorgemeten (wanddikte-metingen). Hierdoor is het zeer onwaarschijnlijk dat dit scenario zich zal voordoen. Echter ook hier is geen rekening gehouden met hevige trillingen, horizontale grondverplaatsingen of verzakkingen van de fundatie waarop deze leidingbrug is gebouwd, door aardbevingen. De kans dat het scenario van een leidingbreuk (chloor, ammoniak) door de aardbevingen plaats kan vinden kan hierdoor vele malen worden verhoogd.

Vanuit een ander – wellicht wat toegankelijker – perspectief bekeken:

In het vakgebied van crisismanagement geldt de formule: **risico = kans x effect**.

Effect: In het chemiepark Delfzijl vinden industriële processen plaats waarbij het *effect* enorm groot zal zijn, indien de processen door falen uit de hand lopen. Geïllustreerd in bovenstaande tabel I: ze bevinden zich in het gele gebied.

Kans: Het beheer van het park wat betreft onderhoud, toezicht en handhaving, is er op gericht de *kans* op falen te minimaliseren. Door de oncontroleerbare en niet voorspelbare aardbevingen stelt de minister met zijn instemmingsbesluit het chemiepark bloot aan een onaanvaardbaar grotere *kans* op falen.

Risico: Hiermee nemen de risico's even onaanvaardbaar toe en zullen deze in het 'rode' gebied van tabel I belanden.

4.13 Toekomstige regelgeving voor BRZO-ondernemingen

Per 1 juli 2015 wordt de nieuwe Seveso-richtlijn van kracht, uitgevaardigd door Europees Parlement en Raad.²⁸ In artikel 10 van deze richtlijn wordt gewag gemaakt van veiligheidsrapporten welke dienen te worden opgesteld voor de zgn. 'hogedrempelinrichtingen'. In Bijlage II van deze richtlijn wordt vervolgens aangegeven dat – nieuw – in deze veiligheidsrapporten ook 'een gedetailleerde beschrijving van de

²⁸ Richtlijn 2012/18/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012, betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen, waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, houdende wijziging en vervolgens intrekking van Richtlijn 96/82/EG van de Raad

scenario's voor mogelijke zware ongevallen (....) inclusief met name (...) natuurlijke oorzaken, bijvoorbeeld aardbevingen of overstromingen' dient te worden opgenomen.

Met het gebrekkige informatieniveau dat aan bedrijven en VRG wordt verstrekt – al dan niet ingegeven door tevens onwetendheid aan de zijde van exploitanten, dan wel het selectief beschikbaar stellen van informatie door deze partijen – kunnen noch de bedrijven, noch de VRG voldoen aan de eisen op grond van deze richtlijn in een mate die recht doet aan het belang dat deze richtlijn beoogt te beschermen.

4.14 Specifiek risico: Kansen op breuken buisleidingennet

Ten gevolge van de vele winlocaties van aardgas in de regio Groningen, is dit gebied voorzien van een wijdvertakt net van buisleidingen ten behoeve van het gastransport. Daarnaast zijn er in de regio ondermeer tal van rioleringen en persleidingen. In het bijzonder ter hoogte van koppelingen bestaat ten tijde van aardbevingen een verhoogd risico op breuken door de stijfheid van het koppelingsmateriaal. De omvang van dit vergrote risico is bij geen van de partijen bekend, maar dat er risico's zijn wordt in verschillende rapporten uitgelicht.^{29 30 31 32 33} Daarnaast staat de grootste Nederlandse energiecentrale in de Eemshaven. Deze is via hoogspanningsleidingen verbonden met het achterland. Ook deze leidingen lopen risico's die tot op heden niet kwantificeerbaar zijn gebleken. Voor meer informatie over het onderwerp (buisleidingen) zij verwezen naar het beroepschrift van het Waterschap Noorderzijlvest, paragrafen 5.6 en 5.11.

4.15 Specifiek risico: veiligheid manschappen brandweer

Voor bestaande en nieuwbouwwoningen is het repressief personeel van de brandweer opgeleid om gevaren te onderkennen. Hierbij wordt in de basisopleiding uitgebreid aandacht besteed aan het 'lezen' van een pand. Omdat de brandweer snel op moet treden en niet tijdens een brand een risico-inventarisatie en -evaluatie kan opstellen, zijn er vuistregels bepaald ten aanzien van de draagkracht van de constructieve sterkte van een gebouw. Dit geeft de brandweer handvatten om toch verantwoord een binnenaanval uit te voeren. Door de bevingen kan een constructie (onzichtbaar) reeds dusdanig aangetast zijn dat deze constructie niet meer de sterkte heeft als wat ervan verwacht mag worden (reparaties op instigatie van de NAM hebben voornamelijk slechts een cosmetisch karakter). Dit kan voor nu en in de toekomst extra gevaren opleveren voor het repressieve personeel van de brandweer. Het kan er noodzakelijkerwijze toe leiden dat besloten moet worden om voor alle bouwwerken in het aardbevingsgebied een andere aanvalstechniek toe te passen. Hierbij moet dan gedacht worden aan enkel een defensie inzet van de brandweer. Dit is echter onacceptabel als er zich nog personen in het pand bevinden. Ook zou hierbij een relatief kleine brand kunnen leiden tot het volledig uitbranden van betreffend pand.

²⁹ Schade aan buisleiding door aardbeving, fase 1 inventarisatie, Deltares, d.d. 14 december 2010

³⁰ Effecten geïnduceerde aardbevingen op kritische infrastructuur Groningen, Quick Scan naar de sterkte van de infrastructuur, Deltares, d.d. 13 augustus 2013

³¹ Effecten geïnduceerde aardbevingen op het Gasunienetwerk in Groningen, Studie naar de robuustheid van het gasleidingennetwerk, Deltares, d.d. 6 november 2013

³² Effecten aardbevingen op kritische infrastructuur, Verwekingstudie, Deltares, d.d. 15 januari 2014

³³ Effecten aardbevingen op kritische infrastructuur Groningen, Samenvatting resultaten onderzoek Deltares, Deltares, 15 januari 2014

4.16 *Specifiek risico: infrastructuur water*

De totale infrastructuur aan dijken is niet berekend op extra risico's die voortvloeien uit aardbevingen. In augustus 1992 brak 'spontaan' een dijk van de Groninger Tussenklappenpolder ten gevolge van grondboringen ('piping') in de nabijheid. Betrof het hier nog 'slechts' een dijk van een amper bewoonde polder: vergelijkbare scenario's zijn zeer wel denkbaar in dichtbevolkte gebieden zoals Winschoten, waar het hoogteverschil tussen oppervlakte waterspiegel Eemskanaal en achterliggende woonbuurten 3 tot 3,5 meter bedraagt. De eerder aangedragen rapporten van Deltares gaan ook in op het risico van verweking van dijklichamen als gevolg van aardbevingen. Met name bij een veelheid van kleinere trillingen kan scheurvorming in dijklichamen optreden in een snelheid die niet voldoende kan worden gecompenseerd door tijdige inklinking van het dijklichaam.

De waterschappen Noorderzijlvest en Hunze en Aa's gaan eveneens tegen het instemmingsbesluit van de minister in beroep. Het zou te ver voeren om in het bestek van ons beroepschrift de argumenten en onderbouwing van de waterschappen hier te herhalen.

Evenwel: de taken en belangen van de waterschappen vormen een 'communicerend vat' met die van de VRG. Waar hun belangen geschaad worden tot het in stand houden van effectieve waterkeringen, en deze zouden falen in hun werking, komen onmiddellijk de belangen van de VRG in beeld.

In zoverre gelden de beroepschriften van beide waterschappen als hier herhaald en ingelast.

4.17 *Stapelingsrisico's: domino-effecten*

Omdat bij een aardbeving vaak een groot gebied betrokken is en de infrastructuur die in de bodem is aangebracht niet is berekend op aardbevingen, is de kans aanzienlijk (maar tegelijkertijd met de huidige kennis niet kwantificeerbaar) op een combinatie van calamiteiten. Hierbij is te denken aan een combinatie van het falen van de Waddenzeedijk en/of het Eemskanaal ter hoogte van het chemiepark, waardoor niet alleen een grootschalige wateroverlast ontstaat, maar ook een chemisch ramp ten gevolge van het onder water lopen van bijvoorbeeld het chemiepark (domino-effect). Vergelijkbare combinaties als gasleidingbreuk en (bovengelegen) dijkdoorbraak zijn dan niet louter theoretisch denkbaar. Maar ook een cumulatie van calamiteiten op dezelfde of diverse locaties kan aan de orde zijn. Dat vraagt van de VRG een optimale inschatting van risico's en de voorbereiding op calamiteiten in het kader van opgedragen crisisbeheersingstaken. De minister noch NAM hebben aandacht voor het meer dan reële risico van domino-effecten, die in verschillende combinaties (aardbeving-dijk-instorting-chemiepark-brand-chloor- of ammoniakwolkemissie) denkbaar zijn. Het informatieniveau ten aanzien van deze mogelijk denkbare risico's en effecten is volstrekt onvoldoende.

4.18 *Rapport Onderzoeksraad voor de Veiligheid*

Dat de gevolgen van aardbevingen van negatieve invloed kunnen zijn op de veiligheidsbeleving wordt ook duidelijk in het rapport van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid (hierna: OVV). Dit rapport heeft betrekking op de periode 1959-2014.³⁴ De OVV formuleert drie hoofdconclusies:

- Het proces van gaswinning wordt door de Onderzoeksraad aangemerkt als 'gesloten stelsel', dat gericht is op consensus en weinig ruimte biedt aan tegengeluiden" en daarnaast hadden de

³⁴ Aardbevingsrisico's in Groningen, Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over de gaswinning (1959-2014), Onderzoeksraad voor Veiligheid, 18 februari 2015

- betrokken partijen ook geen open houding tegenover kritische tegengeluiden die de juistheid van aannames ter discussie stelden.³⁵
- Tot 2013 hebben partijen betrokken bij de gaswinning deze niet gezien als veiligheidsvraagstuk, maar uitsluitend als risico op lichte schade. Betrokken partijen zijn daardoor niet zorgvuldig omgegaan met de veiligheid van de Groningse burgers in relatie tot de door gaswinning veroorzaakte aardbevingen. Tevens was er geen oog van de 'delvende' partijen voor structureel onafhankelijk wetenschappelijk gefundeerd onderzoek naar de gevolgen van de gaswinning. *"Betrokkenen hadden zich naar het oordeel van de Raad al in een vroeg stadium moeten realiseren dat een grootschalige en meerjarige ingreep, zoals de exploitatie van het Groningerveld, onbekende risico's met zich mee zou kunnen brengen. Onzekerheid en reductie ervan hadden het uitgangspunt moeten zijn van hun handelen."*³⁶
 - Gebrekkige verantwoording aan en communicatie met de Groningse bevolking. De Raad hierover: *"Door deze technocratische benadering was er te weinig oog voor de ongerustheid en de onveiligheidsgevoelens bij de burgers in Groningen. Anderzijds konden burgers en hun volksvertegenwoordigers daardoor ook niet als tegenmacht functioneren."* en: *"Veel van het ongenoegen dat in Groningen speelt, wortelt in het verleden."* en *"Toen er toch een relatie met de gaswinning bleek te bestaan, was de eerste barst in de geloofwaardigheid van NAM een feit. Daarna herhaalde het patroon zich. De aardbevingen zouden hoogstens lichte schade veroorzaken – aanzienlijke schade kwam er toch. De aardbevingen zouden niet zwaarder worden dan 3,3 op de schaal van Richter- dat gebeurde toch. De toezichthouder waarschuwde dat de veiligheid van de bewoners van het gaswinningsgebied in gevaar is en adviseerde de winning te verminderen – en toch werd in 2013 meer gas uit de Groningse bodem gewonnen."*³⁷

Het beeld dat de Raad schetst draagt in belangrijke mate bij aan de onrust onder de bevolking. Uit hoofde van de Wet veiligheidsregio's (artt. 10.f jo. 46.2) is de Geneeskundige hulpverlening in het kader van (dreigende) rampen en crises bestuurlijk opgedragen aan de VRG en dient de VRG de bevolking te informeren over rampen en crises die de regio kunnen treffen, over de maatregelen die zijn getroffen ter voorkoming en bestrijding of beheersing hiervan en over de daarbij te volgen gedragslijn. De VRG constateert een zorgelijke mate van psychische druk bij de lokale bevolking, zowel ten gevolge van de fysieke risico's als ten gevolge van de impact van zaken als onverkoopbaarheid van huizen en het langzamerhand tot bouwval geraken van eigen onroerende zaken, zonder dat daar genoegzaam maatregelen tegenover staan.

4.19 Maatschappelijke impact

Onverwachte en ook onzekere gebeurtenissen kunnen voor emoties en reacties in de samenleving zorgen. De Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst (hierna: GGD) en de Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (hierna: GHOR) zien zich daarmee ook geconfronteerd bij de aardbevingen. De dreiging van aardbevingen geeft grote onrust in het betreffende gebied. De aardbevingen in de regio Groningen richten niet alleen materiële schade aan, maar hebben, zoals eerder opgemerkt, ook invloed op gezondheid en welbevinden van mensen die zich in dit gebied bevinden. Onderzoekers en hulpverleners geven aan dat dit

³⁵ Idem pag. 7

³⁶ Idem pag. 7

³⁷ Idem pag. 8

nadrukkelijk blijkt uit de gesprekken die ze met inwoners voeren. Niet alleen de objectieve veiligheid maar ook de subjectieve beleving ervan heeft een grote maatschappelijke impact. “Mensen voelen zich onveilig en hebben geen vertrouwen in de maatregelen die genomen worden”, aldus het rapport van de commissie Meijer.³⁸

De subjectieve veiligheid wordt door de OVV ook nadrukkelijk belicht. Daarbij doelt zij op de gemoedrust van inwoners van het gaswinningsgebied bij een werkelijke of dreigende verstoring van hun woongenot³⁹:

“Het gaat er dus om dat de inwoners van Groningen veilig zijn en zich veilig voelen in hun dagelijkse leefomgeving. Geïnduceerde aardbevingen leiden in Groningen tot schade aan gebouwen. Schade en letsel zijn niet los van elkaar te zien. Schade aan gebouwen kan immers in bepaalde gevallen leiden tot letsel en zowel (de dreiging van) letsel als (de dreiging van) schade kan het veiligheidsgevoel aantasten.”

Door de Commissie Bijzondere Situaties wordt nog eens bevestigd dat aardbevingen de veiligheidsbeleving negatief beïnvloeden. Naast een aantal fictieve voorbeelden op basis van haar praktijkervaringen schrijft zij in het jaarverslag 2014⁴⁰ de volgende bevinding:

“Bewoners in het gaswinningsgebied maken zich veel zorgen over de aardbevingen. Er is bij velen een basaal gevoel van onveiligheid zicht- en merkbaar. Ze voelen zich niet meer veilig in hun eigen huis, ze ervaren psychische problemen als gevolg van de aardbevingen, willen in verband met hun leeftijd andere woonruimte zoeken, hebben financiële problemen met verschillende oorzaken en/of zijn vastgelopen in de procedures van de NAM.”⁴¹

De Onafhankelijk Raadsman maakt daarover in zijn Jaarrapportage 2014 de volgende opmerkingen:

“Daarnaast is er gedurende het jaar een flink aantal complexe langlopende zaken ontstaan waarin sprake is van een impasse en waarin de verstandhoudingen vaak zijn verstoord. Dit zorgt in sommige gevallen voor psychosociale druk, stress en een gevoel van onmacht bij de melders.”⁴²

“Geconstateerd moet worden dat de gevolgen van de aardbevingen een diepgaande negatieve impact kunnen hebben op het dagelijks leven van getroffensten. Schade aan de eigen woning en het afhandelingsproces daarvan leveren veel frustratie en vaak een gevoel van machteloosheid op. Bij veel meldingen is sprake van een zodanige invloed dat de kwaliteit van leven van betrokkenen wordt aangetast.”⁴³

³⁸ Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen (commissie Meijer), Vertrouwen in een duurzame toekomst: een stevig perspectief voor Noord-Oost Groningen, d.d. 1 november 2013

³⁹ Aardbevingsrisico's in Groningen; Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over de gaswinning (1959-2014), Onderzoeksraad voor Veiligheid, d.d. 18 februari 2015, pag. 15

⁴⁰ Jaarverslag 2014, Commissie Bijzondere Situaties (Tijdelijke commissie is bedoeld om in schrijnende situaties via een maatwerk oplossing uitkomst te bieden aan inwoners van het gebied die materiele, psychische en/of financiële problemen hebben als gevolg van aardbevingen)

⁴¹ Idem, pagina 19

⁴² Klachten over de afhandeling van aardbevingsschade in Groningen, Jaarrapportage 2014, onafhankelijke raadsman, d.d. 3 februari 2015, pag. 3

⁴³ Idem, pag. 9

Ook in andere recente rapporten o.a. uitgevoerd door de Rijksuniversiteit Groningen en het Sociaal Planbureau Groningen (hierna: SPG), wordt bevestigd dat de inwoners in het gebied een gebrek aan vertrouwen hebben op het gebied van de veiligheid en in de landelijke overheid. Het recente gasbesluit van de minister zal naar verwachting van de professionals hier niet op korte termijn verandering in brengen.

Ter illustratie nog een aantal onderzoeksbevindingen. Zo constateert het SPG in 2014 in haar onderzoek naar de ervaringen van inwoners van de provincie Groningen met aardbevingen tot juni 2014⁴⁴ het volgende:

“Veel inwoners van de Provincie Groningen zijn ongerust over de kracht van volgende bevingen. Vooral bewoners met woningschade zijn onzeker over toekomstige bevingen en de gevolgen daarvan.”

en tevens dat ondanks het feit dat veel inwoners na een aardbeving relatief rustig blijven, de aardbevingen een aanzienlijke invloed hebben op de gemoedstoestand van Groningers:

“Gelijktijdig ervaart een deel van hen ook gevoelens van angst/onrust, machteloosheid en boosheid.”

Een respondent verwoordt dit als volgt:

“De angst zit hem vooral in het feit dat je niet weet wanneer de volgende aardbeving komt en hoe zwaar die zal zijn. De gedachte dat alles wat je hebt letterlijk in elkaar kan storten vind ik zeer beangstigend. Maar ik wil hier absoluut niet weg.”

Het SPG constateert daarbij aan de hand van een onderzoek door Hoijtink⁴⁵ dat het essentieel voor de veerkracht van burgers na rampen is, dat er een goede wederzijdse vertrouwensrelatie tussen overheid en burger bestaat. Voor het creëren van deze vertrouwensband is het belangrijk dat de overheid communiceert met haar burgers. Ook de OVV heeft dat in haar onderzoeksrapport bevestigd.

Volgens onderzoekers en de Veiligheidsregio (GGD/GHOR) is het ontbreken van een gevoel van veiligheid het meest bezwaarlijk. Mensen moeten zich in hun eigen huis en omgeving veilig kunnen voelen. Het ontbreken van het basale gevoel voor veiligheid heeft een groot effect op de gezondheid. Het ervaren van stress is op zich niet ongezond, maar het moet dan wel om een kortdurende periode gaan. Langdurige stress is echter wel ongezond en geeft op termijn schade aan de gezondheid.

Het fenomeen aardbevingen is al lange tijd in het gebied aanwezig. De onzekerheid over waar en wanneer en met welke kracht zich een aardbeving aandient is een ongezonde ontwikkeling. Cruciaal is dat de bevolking haar gevoel van veiligheid weer terug krijgt. Bewoners moeten in die zin ontzorgd worden. Het winningsbesluit is hierin essentieel. Door het terugdringen van de gaswinning kan – in samenhang met diverse andere maatregelen in het gebied – het gevoel van veiligheid weer bij de burgers terugkeren. Het doorgaan met gaswinning conform huidig beleid en ministerieel besluit vergroot de onrust, de stress en het negatieve gevoel van welbevinden. En geeft schade aan de gezondheid. Dit moet worden tegengegaan en voorkomen. Het gevoel van veiligheid en vertrouwen moet terug komen bij de Groninger bevolking.

⁴⁴ Aardbevingen in Groningen; wat zijn de ervaringen van burgers, Sociaal Planbureau Groningen, 2014

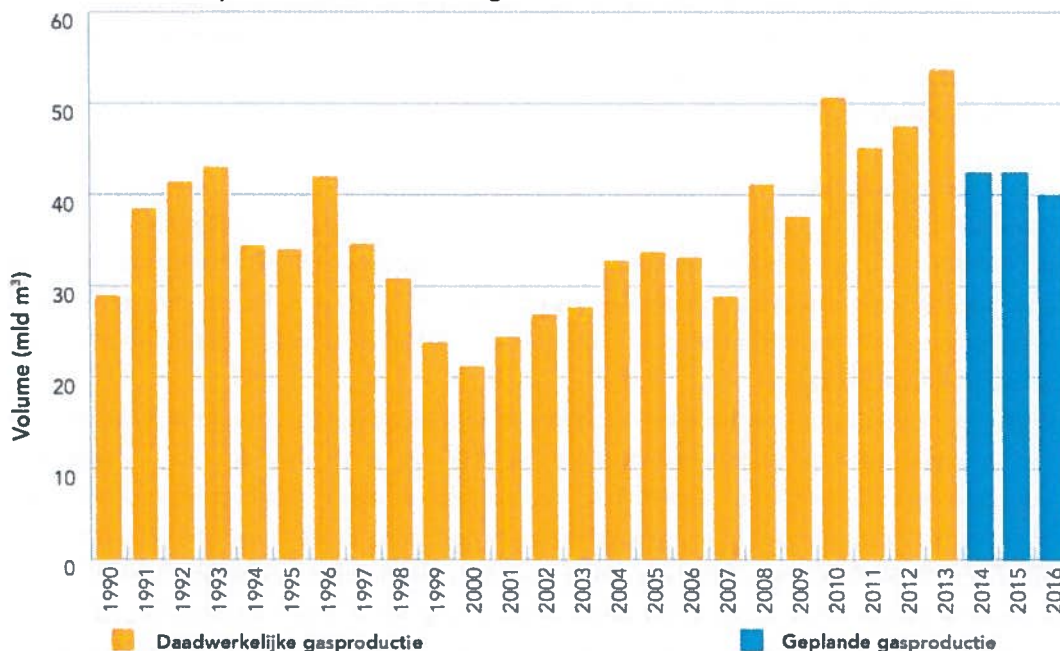
⁴⁵ Hoijtink, L.M., et al, Veerkracht monitor. Ontwikkeling van een meetinstrument voor psychosociale veerkracht. Impact Kenniscentrum, 2011

4.20 Dichtdraaien gaskraan door minister: schijn van windowdressing

Het 'terugschroeven' van de gaswinning heeft sterk de schijn van windowdressing: uit onderstaande tabel III kunt u opmaken dat in het jaar voor het 'terugschroeven' van de gaswinning, deze gaswinning juist met een forse stap omhoog is gegaan en er op jaarbasis meer gewonnen is dan ooit.

Opvallend is dat dit 'fors extra winnen'⁴⁶ gebeurt, terwijl de minister inmiddels bekend is met concepten van het rapport van het SodM waarin aangekondigd wordt dat zwaardere bevingen tussen 4 en 5 op de schaal van Richter zijn te voorzien en ondanks de daaraan voorafgaande zware beving bij Huizinge. Wordt hiermee al onbegrijpelijk onverantwoord gereageerd op de negatieve verandering van de omstandigheden; met het aangekondigde 'terugschroeven' suggereert de minister een ruimere terugdringing van de gasproductie dan waarvan in werkelijkheid sprake is en had mogen zijn op basis van adviezen van het SodM.

Tabel III: Gasproductie uit het Groningenveld



4.21 Onmogelijke opgave versterkende maatregelen

De Raad maakt gewag van het kennelijke feit dat er, sinds 2013, het nodige is veranderd. Inderdaad zijn van de kant van de minister en NAM de nodige toezeggingen gedaan ten aanzien van bijv. het monitoren van gevolgen en het versterken van woningen en andere gebouwen in het bedreigde gebied. Tegelijkertijd kunnen wij nu in 2015 al vaststellen dat deze toezeggingen getalsmatig volstrekt niet worden waargemaakt. Ter illustratie hiervan het volgende:

In zijn brief van 9 februari 2015 meldt de minister:

"Bij het CVW (= Centrum Veilig Wonen) wordt de capaciteit opgebouwd om in 2015 bij 3.000 huizen versterkende maatregelen toe te kunnen passen. De huizen die het zwakst zijn worden daarbij als eerste aangepakt, met als doel het risico gericht te verminderen. Als onderdeel van de risico- en

⁴⁶ Idem, pag. 22

gebiedsgerichte aanpak zullen in 2015 11.000 inspecties worden uitgevoerd om te bepalen welke huizen als eerste preventief aangepakt moeten worden. Voor 2016 zal het CVW de capaciteit verder vergroten om dan bij 5.000 huizen versterkende maatregelen uit te voeren.”⁴⁷

Echter: uit een zeer recent rapport van de Stuurgroep NPR (Nederlandse Praktijk Richtlijn Aardbevingsbestendig bouwen)⁴⁸ blijkt dat er ruim 300.000 bouwwerken in het risicogebied binnen de buitenste contour van 0,1 g (grondversnelling) zijn gelegen. In ca. 145.000 gevallen hiervan gaat het om woningen en ca. 15.000 zijn ziekenhuizen, scholen, kantoren, kerken en andere gebouwen. Een snelle vergelijking van de cijfers met betrekking tot versterkende maatregelen met die van het totale aantal gebouwen leert dat de beloofde maatregelen volstrekt niet realiseerbaar zijn binnen afzienbare termijn, waarbij nog meegenomen moet worden dat de kans op (grotere) bevingen met het bestreden winningsplan alleen maar groter worden.

4.22 Vertrouwen bewoners regio in rijksoverheid en NAM gedaald tot gevaarlijk dieptepunt

De cijfermatige onderbouwing geeft een zelfde beeld als de scepsis bij de lokale bevolking. Hierbij zij verwezen naar bijlage H van het rapport van de Raad waarin in kaart is gebracht de mate van vertrouwen van lokale bevolking in resp. gemeente, provincie, NAM en rijksoverheid.⁴⁹

4.23 Conclusie

Concluderend: ook de uitkomsten van de Onderzoeksraad voor Veiligheid sterken ons in de overtuiging dat een aanmerkelijke terughoudendheid ten aanzien van de gaswinning op haar plaats is en dat een continuering volgens het instemmingsbesluit slechts mogelijk is nadat door of vanwege de minister genoegzaam en voldoende onderbouwd is aangetoond dat winning volgens dat instemmingsbesluit voldoende verantwoord is.

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 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 beperking van de gaswinning uit het Groningenveld tot een absoluut minimum. Pas indien is verzekerd dat het opvoeren van de productie mogelijk is zonder veiligheidsrisico's en zonder onomkeerbare gevolgen, zou de gaskraan langzaam weer open kunnen. Het bewijs dat dat veilig kan, moet naar de mening van VRG door de minister worden geleverd op grond van het voorzorgsbeginsel.

⁴⁷ Gaswinning Groningen, Brief aan de Tweede Kamer, DGETM-EM/15015030, Minister van Economische Zaken, 9 februari 2015

⁴⁸ Impact Assessment Nederlandse Praktijk Richtlijn Aardbevingsbestendig bouwen, Stuurgroep NPR, d.d. 8 januari 2015, pag. 15

⁴⁹ Aardbevingsrisico's in Groningen, Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over de gaswinning (1959-2014), Onderzoeksraad voor Veiligheid, februari 2015, Bijlage H, pag. 134

5 Strijdigheid met voorzorgsbeginsel: het zekere voor het onzekere nemen

5.1 Voorzorg dient leidend te zijn

Zoals uit het hiervoor onder 4 vermelde mag worden geconcludeerd: er is onvoldoende kennis en inzicht over de gevolgen en risico's van de in het winningsplan beschreven activiteiten voor de boven het Groningenveld gelegen grond.⁵⁰ Daarmee heeft de minister tevens de aanvaardbaarheid van de gevolgen niet zozeer beoordeeld en afgewogen aan de hand van normen, maar die als gegeven beschouwd. De schadelijke gevolgen van de aardbevingen moeten volgens het besluit wel aanvaardbaar worden geacht, eenvoudigweg omdat er geen alternatieven zouden zijn. Onzes inziens kan op deze wijze geen recht worden gedaan aan de veiligheid die voorop hoort te staan.

Duidelijk moge zijn, dat de impact en gevolgen van de gaswinning voor mens en omgeving enorm (kunnen) zijn bij aardbevingen van enige omvang.

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

Grondwet: het voorzorgsbeginsel 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.⁵¹

VwEU: toepassing van het voorzorgsbeginsel is voorts verplicht op grond van artikel 191 lid 2 VwEU en de Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel⁵². De Commissie beschouwt het voorzorgsbeginsel 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.

EVRM: tot slot is toepassing van het voorzorgsbeginsel vereist omdat, zoals hierna zal blijken, in het EVRM beschermde mensenrechten (ondermeer artikel 2, Right to life, artikel 8 (Right to respect for private and family life) in het geding zijn.⁵³ Op de overheid kan op basis van het EVRM een positieve verplichting (fair balance) rusten om daadwerkelijk te handelen, indien zij van bepaalde gevaren op de hoogte is of op de hoogte had moeten zijn, om realisatie van eventuele risico's te voorkomen. Sterker: overheden die nalaten hun verantwoordelijkheid in dezen te nemen moeten volgens het EHRM in geval van nalatigheid na rampen met een dodelijke afloop strafrechtelijk kunnen worden vervolgd.⁵⁴

⁵⁰ Redelijk en begrijpelijk Groninger aardbevingsbeleid, prof. Dr. Ira Helsloot et al, Crisislab, Radboud Universiteit Nijmegen, d.d. 19 december 2013, spreekt over een systemisch risico, d.w.z. een risico waarvan "de aard, omvang en beheersingsmogelijkheden nog niet wetenschappelijk duidelijk zijn"

⁵¹ Brief minister VROM aan Tweede Kamer, d.d. 2 april 2009, TK 2008-2009, 28 089 nr. 23, blz. 10

⁵² Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel, d.d. 2 februari 2000, gepubliceerd 4 februari 2000, COM/2000/0001 def EUR-Lex-52000 bc 0001

⁵³ EHRM 27-1-2009, zaaknr. 67021/01, AB 2009, 285 (Tatar/Roemenië) en EHRM 5-12-2013: NL:XX:2013:292, AB 2014/105, NJB 2014/418 Vilnes e.a. vs Noorwegen

⁵⁴ EHRM, 18/06/2002, Öneriyildiz vs. Turkije, mbt uitleg artt. 1, 2 en 13 EVRM

In dit kader wordt opgemerkt dat de minister reeds in januari 2013 bij monde van het SodM is gewaarschuwd voor zwaardere bevingen, waarbij het SodM de minister adviseerde om de gasproductie uit het Groningenveld zo snel en zo veel als mogelijk en realistisch, terug te brengen.⁵⁵

Navrant genoeg bleek het rijk niet alleen vergunningverlener en direct belanghebbende wat betreft de baten van de gaswinning, maar toen het advies van het SodM niet langer strookte met de belangen van het rijk, zette feitelijk het rijk óók nog eens zelf de pet van adviseur op (althans: die van het SodM af) door dit advies naast zich neer te leggen.

De minister besloot zelfs tegendraads: waar het advies van het SodM verscheen in januari 2013 en bestuurlijke prudentie de aangewezen weg had moeten zijn, is er in 2013 meer gas op jaarbasis dan ooit uit de bodem gehaald (zie voorgaande tabel III).

Waar het SodM bij wet bij uitstek is aangewezen als dé adviseur van de minister, kan de minister zich niet langer op het standpunt stellen dat hij niet geweten zou hebben van de risico's die deze mate van gaswinning met zich meebrengt. Gelet op de positieve verplichtingen die voor de overheid voortvloeien uit het EVRM en het feit dat de minister – haaks op het advies van het SodM om minder te winnen – juist meer gaat winnen, kan geconcludeerd worden dat als er slachtoffers gaan vallen ten gevolge van de gaswinning-gerelateerde aardbevingen, aan de kant van de minister sprake zal zijn van voorwaardelijke opzet ten aanzien van het veroorzaken van slachtoffers.

Dat onder de huidige omstandigheden, maar ook bij de beoogde omvang van gaswinning zoals de minister voorstaat, geen sprake is van fair balance, moge ondermeer blijken uit het feit dat zelfs nu in het eerste halve jaar van 2015 de gaswinning is teruggedraaid naar 16.5 miljard m³, het aantal aardbevingen in de eerste twee maanden van 2015 al ruim 20 bedraagt en er nog steeds in een aanmerkelijk sneller tempo schade ontstaat dan door maatregelen van minister en NAM wordt aangepakt en met succes wordt verholpen. Meerdere schrijnende gevallen zijn bekend van bewoners in het gebied die op aangeven van de NAM door de gemeente waartoe zij behoren onmiddellijk elders ondergebracht moesten worden in verband met een onbewoonbaarverklaring van hun woning. Omdat dit uiteindelijk het gevolg is van het gaswinningsbeleid van de minister, kan dan niet meer worden volgehouden dat sprake is van respecteren van het EVRM. De maatregelen die wel getroffen worden hebben niet de snelheid en omvang die bij deze problematiek verwacht mag worden, gelet op de positieve verplichtingen die op de rijksoverheid rusten ex EVRM. Om eerlijk te zijn: als alles wel beschouwd wordt qua omvang van inmiddels al gerealiseerde schade maar ook nog te verwachten schade op grond van de eveneens nog te verwachten zwaardere bevingen, dan kan zondermeer worden gesteld, dat het uitvoeren van alle noodzakelijke voorzieningen die de veiligheid zouden waarborgen een irreëel beeld oplevert van wat praktisch uit te voeren is, gelet op aantal woningen en andere panden die het betreft, de ernst van de te nemen maatregelen en het daarmee samenhangende aantal manjaren.

Art. 8 van het EVRM ziet niet alleen op woongenot, maar ook op leefmilieu en gezondheid, zowel fysiek als psychisch. Jarenlang wonen in een pand in het getroffen gebied in de zekerheid wat er boven je hoofd hangt, maar tegelijkertijd in de grote onzekerheid of en wanneer dat naar beneden komt, trekt een zware wissel op psychische en diensgevolge uiteindelijk ook op fysieke gezondheid van betrokken bewoners. Gelet op het feit dat de verantwoordelijkheid voor de Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR) bestuurlijk eveneens bij wet aan de Veiligheidsregio's is opgedragen, vragen wij u nadrukkelijk dit aspect te betrekken bij de beschouwing van het fair balance principe.

⁵⁵ Brief Staatstoezicht op de Mijnen, 22 januari 2013, aardbevingen in de provincie Groningen, 13010015

5.2 *Zeer hoog beschermingsniveau vereist*

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. De minister dient daarom uit te gaan van het beschermingsniveau zoals voorzorgsrechtelijk 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 duizenden inwoners van het aardbevingsgebied of dat Antarctica een hoger beschermingsniveau zou hebben dan de provincie Groningen. Voor een dergelijk voorzorgsrechtelijk onderscheid is geen morele of politieke verklaring te geven.

5.3 *Voorwaarde voor gaswinning: veiligheidszekerheid*

Voor de regio Groningen, althans het aardbevingsgebied, zou dus de voorzorgsregel 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 pas 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.

5.4 *Vorzorgsregel uit natuurbeschermingsrecht dient ook te gelden voor bewoners*

Zekerheid en het voorzorgsbeginsel worden verlangd als het gaat om gaswinning in de Waddenzee⁵⁶ en de bouw van de RWE-centrale in Eemshaven.⁵⁷ Dezelfde zekerheid en dat voorzorgsbeginsel zouden ook moeten gelden voor gaswinning in Groningen. Een andere opvatting zou er toe leiden dat bij gaswinning in Noord-Nederland de voorzorgsrechtelijke lat voor de Waddenzee hoger ligt dan voor de regio en haar bewoners. Het mag evident zijn dat die conclusie onacceptabel is voor de bewoners van het gebied (en overigens eveneens voor de meerderheid van de Nederlandse bevolking).

5.5 *Vorzorgsregel geldt ook bij bestaande activiteiten*

Toepassing van het voorzorgsbeginsel geldt niet alleen voor nieuwe activiteiten, maar ook voor activiteiten die al langer plaatsvinden, aldus het Hof van Justitie van de EU in de kokkelvisserijuitspraak⁵⁸, 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.”*

⁵⁶ Zie bijvoorbeeld uw uitspraken van 29 augustus 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB2493 en JM 2007/162 en 30 oktober 2013, AB 2014/74

⁵⁷ ABRvS 24 augustus 2011, TBR 2011/169, 200900425/1/R2

⁵⁸ Arrest van 7 september 2004 in zaaknr. C127/02

5.6 Hand aan de kraan

In uw uitspraak over gaswinning onder de Waddenzee uit 2007⁵⁹ 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.

5.7 Hand aan de kraan-principe alleen hanteerbaar bij overzienbaar restrisico

Echter, met hand-aan-de-kraan-voorschriften – die het bestreden instemmingsbesluit overigens in het geheel niet bevat – 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 voorzorgsbeginsel 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 Eemshaven⁶⁰.

De onzekerheidsmarges met betrekking tot het instemmingsbesluit zijn zodanig groot, dat zij volgens uw hand-aan-de-kraan jurisprudentie niet 'weggemonitord' kunnen worden, maar kunnen niet anders dan leiden tot weigering van instemming met de schadeveroorzakende activiteit.

5.8 Conclusie

De Minister heeft geen, althans op onjuiste wijze toepassing gegeven aan het voorzorgsbeginsel. Bij juiste toepassing van het voorzorgsbeginsel had het besluit niet op deze wijze genomen kunnen worden.

6 Versterking en versteviging als onderdeel van het instemmingsbesluit

6.1 Aankondiging preventieve versterkingsmaatregelen

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 (o.m. 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"*⁶¹

en

⁵⁹ ABRvS 29 augustus 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB2493 en JM 2007/162

⁶⁰ ABRvS 24 augustus 2011, 200900425/1/R2, TBR 2011/169

⁶¹ Nota van Antwoord op ingediende zienswijzen, pag. 10

“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.”⁶²

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

6.2 *Echter: niet of nauwelijks versterking en versteviging in de periode 2014 - 2016*

Het instemmingsbesluit heeft blijkens de toelichting (pag. 11) betrekking op de periode 2014 t/m september 2016.⁶³ In de periode 2014-2016 is van versterking en versteviging van gebouwen en infrastructuur nog niet of nauwelijks sprake zijn. Uit het Impact Assessment Nederlandse Praktijkrichtlijn Aardbevingsbestendig bouwen⁶⁴ blijkt bovendien dat er onvoldoende bouwcapaciteit is om binnen vijf jaar - het instemmingsbesluit ziet op een periode van drie jaar! - jaar 35.000 *woningen* naar het NPR niveau te brengen. Dat betekent dat er zeker geen capaciteit 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.

Het is dus onjuist en onzorgvuldig (en in 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 zullen 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. Dit gegeven 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).

Als we alleen al kijken naar de woningen in het gebied en de 155.000 niet-woningen gemakshalve maar even buiten beschouwing laten, dan moeten tenminste 35.000 woningen worden versterkt om te kunnen voldoen aan de NPR. In zijn brief van 16 december 2014⁶⁵, gaat de Minister uit van preventieve versterking van 3.000 woningen in 2015 en 5.000 woningen in 2016. Het is feitelijk en uitvoeringstechnisch onmogelijk om in 2015 en 2016 8.000 woningen te laten voldoen aan de NPR. Deze veronderstelling van de minister is dus feitelijk onjuist.

Maar zelfs al zou het de NAM/het CVW 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.

⁶² Nota van Antwoord op ingediende zienswijzen, pag. 31

⁶³ De voorschriften van het Instemmingsbesluit zijn daarover overigens minder duidelijk

⁶⁴ Impact Assessment Nederlandse Praktijk Richtlijn Aardbevingsbestendig bouwen, Stuurgroep NPR, d.d. 8 januari 2015, pag. 33

⁶⁵ Brief minister van economische zaken aan Tweede Kamer, d.d. 16 december 2014, DGETM-EM/14207601, TK 33 529 nr. 91, pag. 4

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.

6.3 *Analogie: borging middels voorwaardelijke verplichtingen in een bestemmingsplan en verzekering van mitigerende maatregelen in het natuurbeschermingsrecht*

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 geborgd⁶⁶. Dat geldt ook voor bijvoorbeeld mitigerende⁶⁷ of compenserende⁶⁸ 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 in het geheel niet.

7 **Ondeugdelijke motivering van de gasproductie van 39,4 miljard m³**

7.1 *SodM adviezen inconsequent*

De in het instemmingsbesluit opgenomen hoeveelheid van 39,4 miljard m³ is, voor zover wij kunnen nagaan, overgenomen uit het SodM-advies van december 2014⁶⁹. Dit SodM-advies is onzorgvuldig en inconsequent ten opzichte van het SodM-advies van 16 januari 2013⁷⁰, 22 januari 2013⁷¹ en 13 januari 2014⁷².

Uit de tekst van het SodM-advies van 13 januari 2014 blijkt dat een productieplafond van 39,4 miljard m³ *enkel en alleen* gebaseerd is op de aannames en 'aanwijzingen' in paragraaf 7 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 SodM⁷³ 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."

⁶⁶ Vaste jurisprudentie, maar zie bijvoorbeeld ABRvS 5 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3930

⁶⁷ Zie bijvoorbeeld ABRvS 29 augustus 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB2493 en JM 2007/162

⁶⁸ Zie artikel 19 h lid 4 Nbw 1998

⁶⁹ Advies Bevingengevoeligheid van de Eemskanaalregio, Staatstoezicht op de Mijnen, d.d. 16 december 2014

⁷⁰ Reassessment of the probability of higher magnitude earthquakes in the Groningen gas field, Staatstoezicht op de Mijnen, d.d. 16 januari 2013

⁷¹ Brief Staatstoezicht op de Mijnen, d.d. 22 januari 2013, aardbevingen in de provincie Groningen, 13010015

⁷² Brief Staatstoezicht op de Mijnen, d.d. 13 januari 2014, bij Advies Winningsplan 2013 / Meet- en Monitoringsplan NAM Groningen gasveld

⁷³ Staatstoezicht op de Mijnen, december 2014, pag. 10

Concluderend, is het onbegrijpelijk dat het SodM:

- enerzijds in het advies van januari 2014 zoveel onjuistheden, onduidelijkheden en risico's in het winningsplan signaleert, maar
- anderzijds in december 2014 enkel op basis van een *gesuggereerd verband* een productieplafond van 39,4 miljard m³ durft te adviseren, terwijl
- het SodM in januari 2013⁷⁴, *samen met* de NAM, niet op basis van een 'gesuggereerd verband' maar op basis van *berekeningen*, concludeerde dat voor minimalisatie van het aardbevingsrisico een productiesnelheid van 12 miljard m³ per jaar noodzakelijk is⁷⁵.

Wij maken er dan ook ernstig bezwaar tegen het productieplafond van 39,4 miljard m³ dat in latere rapporten dan die van 2013 is gebaseerd op een gesuggereerd verband, zonder enige wetenschappelijke statistische onderbouwing.

De adviezen uit januari 2013, gebaseerd op berekeningen en geaccordeerd door de NAM, zijn nog steeds de best beschikbare wetenschappelijke gegevens. Er zijn geen onderzoeken of rapporten, waaruit met enige mate van zekerheid het tegendeel blijkt. Wij achten het zeer onzorgvuldig dat de minister daarvan enkel vanwege een 'gesuggereerd verband'⁷⁶ substantieel afwijkt van het advies van zijn eigen adviseur.

7.2 Onvoldoende zekerheden voor de periode 2014 - 2016

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 voorzorgsbeginsel te hanteren en de gasproductie terug te brengen tot de in januari 2013 door het SodM geadviseerde 12 miljard m³.

7.3 Absolute onzekerheid over periode na 2016

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: ⁷⁷

"De TBO (= Technische Begeleidingscommissie Ondergrond) 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."

⁷⁴ Reassessment of the probability of higher magnitude earthquakes in the Groningen gas field, Staatstoezicht op de Mijnen, pag. 2 en Brief Staatstoezicht op de Mijnen, d.d. 22 januari 2013, 13010015, pag. 6

⁷⁵ En dat voor het halveren van de kans op een zware beving de productiesnelheid zou moeten worden teruggebracht tot 25 miljard m³ per jaar

⁷⁶ En zich beroepend op een 'back of the envelop' berekening van prof. Helsloot: Redelijk en begrijpelijk Groninger aardbevingsbeleid, prof. Dr. Ira Helsloot et al, Crisislab, Radboud Universiteit Nijmegen, 19 december 2013, pag. 13

⁷⁷ Advies Winningsplan 2013 / Meet- en Monitoringsplan NAM Groningen gasveld, Staatstoezicht op de Mijnen, januari 2014

en

“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 enkele informatie heeft over de veiligheidsrisico’s, dient de productie onmiddellijk zo veel als mogelijk te worden beperkt.

Het productieplafond van 39,4 miljard m³ is derhalve gebaseerd op onzorgvuldig onderzoek en 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).

8. Besluitvorming onvoldoende onafhankelijk; schijn van belangenverstrengeling

8.1 Omvang deelneming staat in NAM / EBN

De exploitatie van het Groningenveld geschiedt door de NAM, maar in samenwerking met Energiebeheer Nederland B.V. (hierna: EBN). EBN is een 100% staatsdeelneming 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 aardgasbaten⁷⁸ ongeveer € 15.000.000.000,—. Er is aldus een rechtstreekse relatie tussen de in het winningsplan omschreven activiteiten en de inkomsten van de Staat.

8.2 Verstrengeling van belangen

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.⁷⁹ 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. Vraagtekens kunnen worden gesteld bij het landsbelang om de ‘begroting rond te krijgen’ versus het regionale belang van de veiligheid. Gelet op de uitkomsten van het rapport van de OVV, waarin hard werd gesteld, dat de afgelopen decennia het aspect veiligheid volstrekt niet punt van overweging is geweest en dat de minimale bewegingen van ministeriele zijde om een reële teruggang in winning te realiseren maken, dat nadrukkelijk vraagtekens kunnen worden gesteld bij de winningshoeveelheden die op grond van het gewijzigd besluit zijn toegestaan.

Twee citaten uit het rapport van de OVV zijn hierbij relevant:

⁷⁸ Jaarverslag Energiebeheer Nederland B.V. 2013, verschenen op 20 maart 2014, p. 004

⁷⁹ In dit kader zij nogmaals verwezen naar 4.4 van dit beroepsschrift waarin gewag wordt gemaakt van een opgetreden kentering in de onafhankelijkheid bij de ‘wisseling van de wacht’ van de Inspecteur-generaal bij het SodM

“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.”⁸⁰

en

“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 elkaar nog kritisch tegemoet te treden, en werkt interne gerichtheid in de hand.”⁸¹

8.3 Zwaardere rol voor bestuursrechter

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 voor tienduizenden inwoners van het gehele gebied.

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

9.1 Eisen, te stellen aan winningsplan en feitelijke vertaling daarvan

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).

In het omstreden 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 TCBB⁸²:

“De Tcbb vindt het een gemis dat een analyse over het persoonlijke en groepsrisico in het

⁸⁰ Aardbevingsrisico’s in Groningen, Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over de gaswinning (1959-2014), Onderzoeksraad voor Veiligheid, februari 2015, pag. 80

⁸¹ Idem, pag. 75

⁸² Interim-advies Tcbb mijnbouwschade en winningsplan Groningen 2013, technische commissie bodembeweging, d.d. 17 december 2013, pag. 11

winningplan 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.”

9.2 Aard maatregelen wel bekend, omvang schade niet

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 pag. 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, waarmee volstrekt niet kan worden beoordeeld in hoeverre de voorgestane maatregelen reëel zijn qua uitvoerbaarheid.

9.3 Inschatting aantal slachtoffers

Datzelfde geldt voor mogelijke aantallen slachtoffers. Op pag. 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. Geen enkel zicht is er op de omvang van dit risico.

9.4 Conclusie

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.

10. Risicoanalyse per 1 mei 2015

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 en dus bestaan vóór de effectuering van het winningsplan. Kennelijk beschikt de minister over onvoldoende inzicht in het seismisch risico en de gevolgen daarvan, hetgeen gelet op het voorzorgsbeginsel betekent dat de minister het zekere voor het onzekere moet nemen.

11. Ten aanzien van de vergunningsvoorschriften van het omstreden besluit

11.1 Artikel 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 pag. 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 aanmerkelijk stringenter voorwaarden moet verbinden, maar hoe dan ook zal gelet op alle onzekerheden instemming hooguit voor een beperkte periode (tot en met bijvoorbeeld 1 september 2016) kunnen worden gegeven.

11.2 Artikel 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 gewoon gelden, nota bene zonder productiebeperking voor de gasjaren 2016/2016 en verder, tijdens welke jaren de risico's zelfs versterkt aanwezig zullen zijn.

11.3 Artikel 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. Dit wringt te meer waar de minister in eerdere correspondentie geëist heeft dat dit risicobeleid eind 2015 geformuleerd moet zijn. Waar de afwegingen er al niet zijn, kan nog minder worden verwacht dat met de wijze en omvang van gaswinning voldoende of überhaupt met die risico's rekening wordt gehouden.

11.4 Artikel 5

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 en staat ook haaks op de inmiddels verschenen aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid. Daar zou tenminste een voorafgaand goedkeuringsbesluit van de minister voor nodig moeten zijn, zodat derden daartegen rechtsmiddelen kunnen aanwenden.

Voort 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". Sterker: leveringszekerheid staat volstrekt los van het hoofdcriterium waar het om zou moeten gaan bij de vergunning: veiligheid. Wordt dit niet onderkend, dan kan door het aangaan van nieuwe leveringsverplichtingen de rekbaarheid van de vergunning door de winners immers zelf bepaald worden.

11.5 Artikel 6

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

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. Uit deze stad zijn immers schademeldingen door gaswinning zowel gemeld als ook gehonoreerd.

11.6 Artikel 7

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, met name niet waar het gaat om de beoordeling. Als het gaat om het schadeherstel en preventie dient iedere betrokkenheid van de NAM, anders dan financieel-compenserend, uitgesloten te zijn. De schaal van de schade en daarbij behorende maatschappelijke ontwrichting rechtvaardigen een onafhankelijke uitvoeringsorganisatie.

Dit punt weegt te meer vanwege de volgende redenen:

De Onderzoeksraad voor Veiligheid concludeerde in haar rapport – samengevat – dat alle partijen die betrokken waren bij de winning (dus ook de NAM) nalatig zijn gebleven ten aanzien van het onderkennen van de veiligheidsrisico's. Zeer expliciet raadt de raad betrokken partijen (dus ook de NAM) aan, om hun nalatigheid hierin publiekelijk te onderkennen.

Bij monde van haar woordvoerder, heeft NAM in media te kennen gegeven dat de directeur zijn excuses niet zal aanbieden “omdat je geen excuses kunt aanbieden voor wat je niet wist”.

Gelet op de waardering die de Raad voor Veiligheid hecht aan het optreden van het ‘gasgebouw’ in de laatste decennia, sterkt ons dit in het gevoel dat het de voorkeur van de NAM heeft om haar ingezette struisvogelpolitiek voort te zetten, onder het adagium: “Zolang we iets niet weten (en dus ook niet willen weten) treft ons geen blaam”.

Onzes inziens verdient een dergelijke werkinstelling een aanmerkelijk strakker toezichtregime dan de reeks verantwoordelijke ministers (en ook de huidige) tot nu toe hierboven hebben geplaatst.

We merken hierbij op dat over de bewijslastverdeling voor optredende schade door bodemexploitatie het nodige is op te merken vanuit juridisch perspectief en verwijzen u graag naar een artikel terzake in NJB van prof. mr. J. van Dunné.⁸³

De bevindingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid terzake wijzen in een zelfde richting.

De aanhoudende terughoudende houding van de NAM om een eigen verantwoordelijkheid te erkennen, zelfs waar dit expliciet wordt aanbevolen door de Onderzoeksraad voor Veiligheid, versterkt dit nog eens en geeft ons geen vertrouwen in de toekomst.

⁸³ Prof. Mr. J.M. van Dunné, NJB 2014-2264, Mijn en dijn in de Mijnbouwwet 2003, 19 december 2014; Het demasqué van een wetgever op het Groningen gasveld

Obiter dictum

Ten aanzien van causaliteit:

- De aansprakelijkheid voor schade als gevolg van gaswinning wordt geregeld in art. 6:177 BW. Dit artikel gaat uit van een risico-aansprakelijkheid voor schade die ontstaat door 'beweging van de bodem' als gevolg van exploitatie van de bodem. Schuld van de exploitant is niet vereist en 'beweging van de bodem' is ruimer dan beweging door aardbevingen.
- De minister nam in zijn hoedanigheid als bevoegd gezag bewust risico's, terwijl daarvoor aangestelde deskundigen (SodM) voorafgaand aan de realisering van die risico's hadden gewaarschuwd. Het privaatrecht gaat er dan van uit dat dit zijn prijs heeft (in de zin van genoegzame compensatie).

Zowel de NAM als de minister geven in hun reacties op de gemelde schade blijk van het feit zich niet bewust te zijn, dat de combinatie van het profijtbeginsel, ernstige nalatigheid, de aard van de schade en de aard van de aansprakelijkheid, een beweging richting omkering van de bewijslast met zich kan brengen.

Ten aanzien van voorzorg:

- Art. 6:184 BW is in 1995 ingevoerd en bepaalt dat kosten ter voorkoming of beperking van schade op de exploitant (i.c. NAM) kunnen worden verhaald. Art. 6:184 BW is tegelijkertijd met ondermeer 6:177 BW ingevoerd en bestrijkt de materie van compensatiebetaling, ook al reikte ten tijde van de behandeling in de Tweede Kamer de fantasie niet verder dan het redden van met olie besmeurde vogels en het verhaal van de daarmee samenhangende kosten.
- Art. 6:184 BW biedt voldoende rechtsgrond om extra kosten die samenhangen met 'aardbevingsbestendig bouwen' in een (nader te bepalen) aardbevingsgebied ten aanzien van nieuw te realiseren bouwprojecten mee zal brengen, op de exploitant van de gaswinning te verhalen.

Ten aanzien van toezicht:

- Het zou wenselijk zijn – mede gelet op de te verwachten duur voordat de afwikkeling van schades zal zijn afgerond, én gelet op het hier voornoemde niet bewustzijn bij NAM en minister wat betreft bewijslast – als de Rechtbank Noord-Nederland wordt voorzien van een speciale kamer die voorziet in beslechting van schadegevallen. Bijvoorbeeld juristen die nu belast zijn met onteigeningszaken zouden daarin met deskundigheid én onafhankelijkheid hun oordeel kunnen geven. Het kan niet zo zijn dat de NAM – al of niet daarin gestimuleerd door de minister – een eigen rechtstaat definieert binnen het Nederlands (privaatrechtelijk) rechtsbestel. Elke zeggenschap – hetzij direct, hetzij indirect – van de veroorzaker van de schade (i.c. NAM) bij de vaststelling en/of afwikkeling van schade dient op rechtstatelijke gronden vermeden te worden.

Wij vermelden dit obiter dictum omdat weliswaar schadeafhandeling niet direct een belang is van de VRG, maar de resultante van aanmerkelijke schadedreiging en een onvolkomen en niet onafhankelijke schadeafwikkeling wel reden zijn tot onrust en stress onder de bevolking en daarmee het ons opgedragen GHOR-belang raken.

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 tandeloos 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 hoeveel gebouwen per jaar versterkt zullen worden;
- er kennelijk geen resultaatsverplichting geldt, op basis waarvan jaarlijks een x-aantal gebouwen versterkt moet zijn.

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.

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. Ook versterking en versteviging van andere gebouwen (publieke voorzieningen, bedrijfscomplexen), niet-gebouwen (industriële installaties) en infrastructuur moet juridisch rechtszeker en in de vorm van een resultaatsverplichting worden geborgd in het instemmingsbesluit.

11.7 Financiële zekerheid

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 winningsplan⁸⁴ sorteert de NAM al voor op vervroegde “abandonnering” van het veld vanwege voortdurende uitgaven als gevolg van aardbevingsschade.

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.

12. Conclusie

Het bestuur van de VRG heeft binnen het bestek van dit beroep uitsluitend veiligheidsbelangen te dienen die voortvloeien uit de Wet veiligheidsregio's en daarmee samenhangende wetten in het veiligheidsdomein. Uit de aard der zaak is dit bestuur daarmee geen ‘politiek orgaan’ en onthouden wij ons van een weging van de veiligheidsbelangen ten opzichte van andere belangen, zoals de economische belangen wat betreft de rijksbegroting dan wel leveringsverplichtingen.

Gelet op de belangen die ons zijn opgedragen, concluderen wij dat het veiligheidsbelang van inwoners, werknemers van bedrijven en organisaties en andere betrokkenen in het risicogebied nadrukkelijk

⁸⁴ Gewijzigd Winningsplan Groningenveld 2013 (met bijlagen en de Nader toelichting op gewijzigd Winningsplan Groningenveld met bijlagen), bijlage bij Winningsplan NAM, pag. 17, B5.4 duur van de winning

onvoldoende geborgd is geweest, zowel gerelateerd aan de waarschuwingen die terzake in het rapport van het SodM zijn afgegeven in januari 2013, als gerelateerd aan de inmiddels opgetreden en aantoonbare schades.

Om die reden kunnen het bestreden instemmingsbesluit en de daaraan verbonden voorschriften niet in stand blijven.

Het bestuur van de VRG verzoekt uw Afdeling om

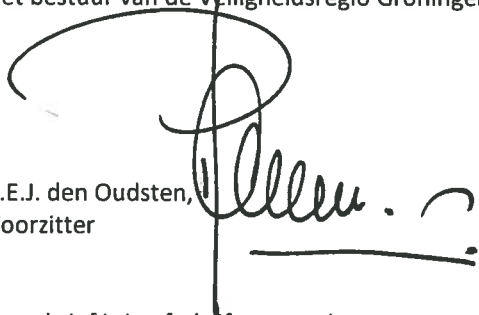
- het beroep gegrond te verklaren
- het aangevochten instemmingsbesluit te vernietigen, met uitzondering van de artikelen 2, 4 en 8, althans de rechtsgevolgen van die voorschriften in stand te houden
- de minister op te dragen binnen een door uw Afdeling te bepalen termijn een nieuw besluit te nemen, met inachtneming van:
 - het uitgangspunt dat de veiligheid van burgers in het getroffen gebied is gegarandeerd, waarbij de aanbevelingen van het SodM als verwoord in haar brief d.d. 22 januari 2013 in acht genomen dienen te worden
 - uw uitspraak.

Het bestuur van de VRG behoudt zich het recht voor op basis van nieuwe informatie en nieuwe stukken dit beroepschrift aan te vullen.

Hoogachtend,

Het bestuur van de Veiligheidsregio Groningen,

P.E.J. den Oudsten,
Voorzitter



Deze brief is in afschrift verzonden aan:

- ministerie van economische zaken t.a.v. directie WJZ (D passage 2), Postbus 20401, 2500 EK Den Haag
- colleges B&W van de deelnemende gemeenten
- college van GS van de provincie Groningen
- dagelijkse besturen waterschappen Noorderzijlvest & Hunze en Aa's
- Tweede Kamer der Staten Generaal

PER FAX VOORUIT AAN RAAD VAN STATE: 070-3651380

Bijlagen bij dit beroepschrift:

- Bestreden Instemmingsbesluit (zonder bijlagen)
- Eerder ingediende zienswijze van de VRG
- Procesbesluit bestuur Veiligheidsregio Groningen
- Inventarisatielijst - de andere producties waarnaar wordt verwezen in het beroepschrift (voetnoten) worden separaat aangeleverd bij de Raad van State, voorzien van een inventarisatielijst. Voor zover de Raad van State dan wel de minister, dan wel een van de andere organisatie producties mist, worden zij verzocht contact op te nemen met de VRG. Overigens zij in eerste instantie verwezen naar de internet-linken in de inventarisatielijst.

