

Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State
T.a.v. de Griffie
Postbus 20019
2500 EA 's-GRAVENHAGE

Bezoekadres:
Stedumermaar 1
9735 AC Groningen
Postadres:
Postbus 18
9700 AA Groningen
Telefoon: (050) 304 89 11
Fax: (050) 304 82 26
E-mail: info@noorderzijlvest.nl
Internet: www.noorderzijlvest.nl

AANTEKENEN



Uw brief van: -
Uw kenmerk: -

Groningen, 12 maart 2015
Ons kenmerk: 15-21705
Behandeld door: mr. J.J. Feunekes
Bijlage(n): diverse

Onderwerp: beroepschrift instemmingsbesluit
Minister van Economische Zaken/
Gaswinning Groningenveld

BEROEPSCHRIFT

Hoogedelgestrengde Raad,

Het Dagelijks Bestuur van het waterschap Noorderzijlvest (hierna: **het Dagelijks Bestuur**) heeft kennis genomen van het besluit (hierna: **het instemmingsbesluit**) van de Minister van Economische Zaken (hierna: **de Minister**) houdende de instemming ex artikel 34 lid 3 Mijnbouwwet (hierna: MbW) met het op 29 november 2013 door de Nederlandse Aardoliemaatschappij B.V. (hierna: **NAM**) ingediende Winningsplan Groningen 2013 (hierna: **het winningsplan**). Het instemmingsbesluit is op 29 januari 2015 bekend gemaakt door toezending aan de NAM en ligt ter inzage van vrijdag 30 januari tot en met vrijdag 13 maart 2015. Het Dagelijks Bestuur, zowel handelend voor zichzelf als voor de publiekrechtelijke rechtspersoon Waterschap Noorderzijlvest, kan zich met de inhoud van het instemmingsbesluit niet verenigen en stelt hierdoor bij uw Afdeling beroep in tegen het instemmingsbesluit.

Stukken

Ter voldoening aan het bepaalde in de artt. 6:5 jo. 6:13 van de Algemene wet bestuursrecht voegt het Dagelijks Bestuur bij dit beroepschrift een kopie van:

- de door het waterschapsbestuur bij brief van 16 april 2014 kenbaar gemaakte zienswijze (**productie 1**);
- het instemmingsbesluit van de Minister van Economische Zaken, waartegen het beroep van het Dagelijks Bestuur is gericht (**productie 2**);
- het besluit van het Dagelijks Bestuur, gedateerd 3 maart 2015, waaruit naar voren komt dat het waterschapsbestuur in beroep komt bij uw Afdeling en waarin tevens aanwijzing van zijn gemachtigde heeft plaatsgevonden (**productie 3**).

De verdere op de zaak betrekking hebbende stukken, waarnaar in dit beroepsschrift is verwezen treft u aan in de chronologische en genummerde inventarislijst (**productie 4**).

Belang bij het beroep

Het waterschap Noorderzijlvest is belast met de waterstaatkundige verzorging van een gebied met een oppervlakte van circa 144.000 hectare (1.440 vierkante kilometer), gelegen in de provincie Groningen (ten noorden en noordwesten van het Eemskanaal), Noordwest Drenthe en het Groninger en Friese deel van het Lauwersmeergebied. Het gaswinningsgebied Groningenveld maakt gedeeltelijk deel uit van het werkgebied van het waterschap Noorderzijlvest, voor een ander deel behoort het tot het verzorgingsgebied van het waterschap Hunze en Aa's.

Tot de taken van het waterschap Noorderzijlvest behoren de zorg voor waterveiligheid ("droge voeten") en het waarborgen van voldoende en schoon water. In zijn verzorgingsgebied is het waterschap Noorderzijlvest verantwoordelijk voor het juist functioneren van circa 180 waterschapsgemalen, 965 stuwen, ruim 50 sluizen, 1.275 bruggen, circa 2.500 kilometer hoofdwatgangen, ongeveer 66 kilometer primaire waterkering (dijkringgebied 6, gelegen tussen Lauwersoog en Delfzijl – de Ommelanderzeedijk) en circa 380 kilometer regionale en overige waterkeringen. Daarnaast beheert het waterschap in zijn gebied 15 rioolwaterzuiveringsinstallaties en bevinden zich 130 transportgemalen en ruim 400 kilometer persleidingen in het werkgebied. De genoemde (kwetsbare) infrastructuur ondervindt (rechtstreeks dan wel indirect) de gevolgen van de exploitatie van het Groningenveld door de NAM, doordat de voorzieningen ten behoeve van de waterbeheersing, de waterkering en de (afval)waterzuivering blootstaan aan de effecten van de bodemdaling en de aardbevingen, die met de gaswinning gepaard gaan.

1. Impact van de gaswinning

1.1

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

- Sinds 2007 hebben zich 594 aardbevingen voorgedaan, veroorzaakt door gaswinning uit het Groningenveld, waarvan 52 met een kracht van meer dan 2 op de schaal van Richter;
- De NAM heeft een kansberekening voor de maximaal te verwachten bevingen uitgevoerd. Deze berekeningen zijn nog gebaseerd op het productieniveau vóór 2014. Voor de periode van 2013-2016 is er een kans van 50% dat er een beving optreedt met een sterkte van 3,4 op de schaal van Richter, een kans van 10% op 4,1 op de schaal van Richter en een kans van 2% op een beving van 4,6 op de schaal van Richter. Uit deze berekeningen blijkt dat de kans op een zwaardere beving toeneemt in de loop van de tijd, bij gelijkblijvend productieniveau.
- In Groningen vinden de bevingen op een diepte van maximaal 3 km plaats. Deze relatief ondiepe bevingen hebben een veel grotere impact dan diepe bevingen, omdat de trilling een minder lange weg naar het oppervlak hoeft af te leggen. Er gaat onderweg minder energie verloren, waardoor de piekgrondversnellingen (peak ground acceleration, hierna: **pga's**) aan oppervlak veel groter zijn dan bij bevingen die dieper in de ondergrond plaatsvinden.

Het verspreidingsgebied van een ondiepe beving is minder groot, maar de schade is groter dan bij een vergelijkbare natuurlijke beving. Daardoor heeft een beving met een kracht van 4 op de schaal van Richter op 3 km diepte (veel) grotere effecten dan een beving van gelijke zwaarte op grotere diepte. De Stuurgroep NPR houdt rekening met pga's van meer dan 0,2 in (boven) het Groningenveld (*productie 4, document 34*)¹. Daarmee zijn de effecten van de aardbevingen in Groningen van gelijke orde als de effecten van zware natuurlijke bevingen in Italië, Griekenland, en Turkije;

- Sinds 1964 vindt in het werkgebied van het waterschap gaswinning door de NAM plaats. De met deze activiteit samenhangende bodemdaling plaatst het waterschap reeds lang voor de nodige uitdagingen als het gaat om het op orde houden van het waterhuishoudkundig hoofdsysteem. Doordat het maaiveld als gevolg van de gaswinning daalt, moeten periodiek de oppervlaktewaterstanden in de grotere waterstaatkundige eenheden worden aangepast (verlaagd) om de juiste drooglegging van percelen en een goede aan- en afvoer van water te kunnen garanderen. Aangezien de maaiveldddaling bovendien een ongelijkmatig zettingspatroon kent, is bijvoorbeeld de Electraboezem in meerdere pandscheidingen (zogenoeten "schillen" of compartimenten) verdeeld, waarbij op de randen nieuwe 'bodemdalingsgemalen' zijn gebouwd, waarmee op gebiedsniveau de voor bodemdaling gecorrigeerde waterpeilen beheerd en in stand gehouden kunnen worden. Alhoewel over de vergoeding van de kosten, die gemoeid zijn met de bouw en exploitatie van deze waterstaatswerken en de verdere noodzakelijke waterhuishoudkundige maatregelen in het verleden financiële afspraken met de NAM zijn gemaakt, komt het toegenomen risico van de aardbevingen bovenop de reeds aanwezige nadelige gevolgen, die ontstaan (zijn) in verband met de door aardgaswinning veroorzaakte bodemdaling. Dit gegeven maakt het uitoefenen van één van de meest cruciale kerntaken van het waterschap, namelijk het beschermen van het gebied tegen overstromingen en inundaties vanuit oppervlaktewateren, niet alleen aanmerkelijk duurder, maar ook aanzienlijk gecompliceerder.
- Uit onderzoek blijkt dat 45 - 105 km van de regionale waterkeringen in de provincie bij aardbevingen niet meer kunnen 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.
- In het risicogebied² liggen ruim 300.000 bouwwerken, circa 145.000 woningen circa 155.000 niet-woningen. In dit gebied wonen circa 450.000 personen;
- 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.

2. Zienswijzen

Wij verwijzen naar al hetgeen wij in onze schriftelijke zienswijze van 16 april 2014 hebben opgemerkt over het ontwerpbesluit. De inhoud van die zienswijze geldt als hier herhaald en ingelast. Dit beroepschrift bouwt voort op de in de zienswijze aangedragen punten, maar op enige onderdelen is sprake van voortschrijdend inzicht danwel relevante nieuw gebleken feiten en omstandigheden.

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

² Het gebied dat getroffen wordt en kan worden door aardbevingen die samenhangen met gaswinning uit het Groningenveld.

Derhalve geldt dat voor zover de inspraakreactie van het Dagelijks Bestuur mocht afwijken van de inhoud van dit beroepschrift, het in dit beroepschrift gehuldigde standpunt prevaleert.

3. Kern van de zaak

Instemmingsbesluit ziet op 39,4 miljard m³ in 2015

3.1

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

Aantal en kracht van aardbevingen zal toenemen

3.2

Er is geen discussie over dat het aantal aardbevingen en de kracht daarvan ten gevolge van de gaswinning in Groningen zal toenemen. Dat bevestigt ook de Minister in de eerste alinea van zijn brief aan de Tweede Kamer van 16 januari 2014 (*productie 4, document 28*)³:

“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.”

Grote onzekerheid over seismische dreiging en veiligheidsrisico's

3.3

Redelijkerwijs had de Minister niet tot dit instemmingsbesluit kunnen komen. Er is op dit moment absoluut onvoldoende kennis en inzicht in de werkelijke seismische dreiging en de veiligheidsrisico's. De Minister weet eenvoudigweg niet wat de winning van 39,4 miljard m³ aardgas voor gevolgen zal hebben. Dat geldt niet alleen voor factoren in de ondergrond. Blijkens het besluit (*productie 2*)⁴ zijn met name ook de bovengrondse effecten een belangrijke onzekere factor. De Minister beschikt ten tijde van het instemmingsbesluit niet over informatie over bijvoorbeeld de belastbaarheid van verschillende typen gebouwen en de aardbevingsbestendigheid van bijvoorbeeld de Groninger dijken in relatie tot een bepaalde grondversnelling. Specifieke informatie over de kwetsbaarheid van collectieve voorzieningen en infrastructuur, opstallen en gebouwen en de invloed van de specifieke bodemgesteldheid in Groningen ontbreekt. De volgorde van handelen door de Minister is daarbij fundamenteel onjuist: waar nu eerst wordt besloten tot voortgaande gaswinning en vervolgens onderzoek wordt uitgezet, zou een dergelijk besluit eerst mogen worden genomen indien uit onderzoek blijkt dat daartegen geen bezwaren bestaan.

3.4

Het Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: **SodM**) en NAM zijn het erover eens dat de verwachtingswaarde voor het aantal aardbevingen ongeveer evenredig is met de hoeveelheid geproduceerd gas per jaar (*productie 4, document 9*).⁵

³ Brief d.d. 16 december 2014, DGETM-EM/14207601.

⁴ Instemmingsbesluit blz. 9/10.

⁵ Zie daarover de brief van 22 januari 2013 van het SodM aan de Minister van EZ.

De verwachtingswaarde voor de kans per jaar op een aardbeving met een grotere sterkte dan 3,9 (Richter) kan met ongeveer factor twee worden verlaagd door de jaarlijkse productie uit het Groningenveld in een keer te verlagen met een factor twee ten opzichte van de productiesnelheid (in 2012/2013) van circa 50 miljard m³, gevolgd door een geleidelijke verdere afname. In het nawoord van die brief realiseert SodM zich dat het advies een grote maatschappelijke impact heeft:

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

3.5

In gelijke zin oordeelde het SodM op 16 januari 2013 (*productie 4, document 7*)⁶:

“Op basis van de gevonden relatie tussen het jaarlijks aantal aardbevingen, zou de productie en de productiesnelheid tot ca. 12 normal BCM/jaar verlaagd moeten worden om het risico op aardbevingen te minimaliseren. Het is daarom mogelijk dat bij die productiesnelheid na enkele jaren vrijwel geen aardbevingen met een magnitude hoger dan 1,5 zouden optreden in het Groningenveld.”

3.6

Er zijn geen studies of wetenschappelijke rapporten van latere datum, waaruit het tegendeel blijkt.

3.7

De onzekerheid geldt niet alleen voor de periode 2014 – 2016, maar nog veel meer voor de periode daarna, aldus ook de Minister (*productie 2*)⁷. De Minister weet niet wat de winning van 39,4 miljard m³ gas in 2015 betekent voor de langere termijn. Dat klemmt te meer nu bijvoorbeeld uit het TCBB advies (*productie 4, document 18*)⁸ blijkt dat de seismische risico's alleen maar zullen toenemen:

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

Geen normenkader of risicobeleid

3.8

Er bestaat geen normenkader waaraan veiligheidsrisico's van aardbevingen getoetst kunnen worden. Er is geen risicobeleid. Normenkader en acceptatiecriteria worden pas eind 2015 verwacht. De door de NAM gehanteerde risicoanalyse wordt door de eigen adviseur van de Minister, het SodM, nadrukkelijk van de hand gewezen (*productie 4, document 21*)⁹.

Zie daarover ook de TCBB (*productie 4, document 18*)¹⁰:

⁶ Reassessment of the probability of higher magnitude earthquakes in the Groningen gasfield, blz. 2

⁷ Zie bijvoorbeeld blz. 11 van het instemmingsbesluit.

⁸ TCBB d.d. 17 december 2013, blz. 12.

⁹ Brief SodM d.d. 13 januari 2014, blz. 4.

¹⁰ TCBB 17 december 2013, blz. 11.

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

Zie meer recent, maar in gelijke zin, het SodM (*productie 4, document 29*)¹¹:

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

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

3.9

Aan het instemmingsbesluit ligt de gedachte ten grondslag dat de gevolgen van al deze onzekerheden kunnen worden beperkt door maatregelen aan de bovengrond (*productie 2*)¹². 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.

Conclusie

3.10

In de kern is het heel eenvoudig: hoe meer gas er wordt gewonnen, hoe groter de risico's. Als de Minister dus serieus de veiligheid van bewoners en regio voorop stelt, dan beperkt hij de gasproductie zo veel mogelijk en tot het niveau waarbij de veiligheid van de bewoners en de regio gewaarborgd is. Eerst als uit een deugdelijk onderbouwde belangenafweging blijkt dat gaswinning zonder significante risico's kan geschieden, kan gaswinning tot een zeker niveau worden toegestaan.

3.11

Gezien enerzijds de grote onzekerheden rondom de seismische risico's en anderzijds de zekerheid dat versteviging en versterking in de periode 2014 t/m 2016 nog niet of nauwelijks zal zijn uitgevoerd, is sprake van een onverantwoord besluit. De Minister weet niet wat de risico's en gevolgen van het winningsplan zijn, maar stemt desondanks in met winning van een zeer substantiële hoeveelheid gas. Daarmee stelt de Minister de bewoners bloot aan onaanvaardbare risico's en onomkeerbare gevolgen en tast de Minister de leefbaarheid en economische vitaliteit van de regio ernstig aan. In plaats daarvan moet de Minister onder het motto 'safety first' kiezen voor een substantiële beperking van de gaswinning uit het Groningenveld.

¹¹ SodM, *Advies Bevingingsgevoeligheid van de Eemskanaalregio*, december 2014, blz. 12.

¹² Instemmingsbesluit blz. 17 t/m 19.

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

Voorzorg is leidend

4.1

Ondanks alle onderzoeken is één ding zeker; er is onvoldoende kennis en inzicht over de gevolgen en risico's van de in het winningsplan beschreven activiteiten (*productie 4, document 19*).¹³ Wat wel duidelijk is, is dat de impact en gevolgen van de gaswinning enorm zijn zowel op individuen als op de gehele regio.

4.2

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

- Het voorzorgbeginsel moet worden ingelezen in bijvoorbeeld de artikelen 21 en 22 Grondwet, houdende de opdracht aan de overheid om zorg te dragen voor de fysieke veiligheid, en in de artikelen 3:2, 3:4 en 3:46 Awb.¹⁴
- Toepassing van het voorzorgbeginsel is voorts verplicht op grond van artikel 191 lid 2 WVEU en de Mededeling van de Commissie over het voorzorgbeginsel (*productie 4, document 1*)¹⁵. De Commissie beschouwt het voorzorgbeginsel als een algemeen beginsel waarmee vooral bij de bescherming van het milieu en de gezondheid van mensen, dieren en planten rekening moet worden gehouden. De Commissie wijst in haar Mededeling ook bij herhaling op het hoge niveau van bescherming van de volksgezondheid en het milieu, dat in de Europese Unie wordt nagestreefd.
- Tot slot is toepassing van het voorzorgbeginsel vereist omdat, zoals hierna zal blijken, in het EVRM beschermde mensenrechten (onder meer artikel 2; Recht op leven en artikel 8; Family life) in het geding zijn (*productie 4, documenten 55 en 58*).¹⁶

Zeer hoog voorzorgrechtelijk beschermingsniveau vereist

4.3

Gezien de enorme impact van de gaswinning in Groningen, zowel in individuele gevallen als voor de gehele regio, moet naar onze mening worden uitgegaan van een zeer hoog beschermingsniveau. Het nemen van risico's is, gelet op de mogelijke gevolgen van de gaswinning, onaanvaardbaar. Een zeer hoog voorzorgrechtelijk beschermingsniveau is voorts noodzakelijk en gerechtvaardigd, nu de Minister bij herhaling benadrukt dat de veiligheid van de bewoners voorop staat. Zie bijvoorbeeld de brief van de Minister van 18 februari 2015 (*productie 4, document 41*)¹⁷:

¹³ Helsloot (19 december 2013) spreekt over een systemisch risico, d.w.z. een risico waarvan "de aard, omvang en beheersingsmogelijkheden nog niet wetenschappelijk duidelijk zijn."

¹⁴ TK 2008-2009, 28 089 nr. 23, blz. 10.

¹⁵ Gepubliceerd in februari 2000, COM/2000/0001 def EUR-Lex-52000 bc 0001.

¹⁶ EHRM 27 januari 2009, zaaknr. 67021/01, AB 2009, 285 (*Tatar/Roemenië*) en EHRM 5 december 2013, ECLI:NL:XX:2013:292, AB 2014/105, NJB 2014/418 *Vilnes e.a. vs Noorwegen*

¹⁷ Aanbieding rapport Onderzoeksraad voor Veiligheid, DGETM-EM/15024113

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

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

4.4

De Minister dient daarom minimaal uit te gaan van het beschermingsniveau zoals voorzorgrechtelijk is gecodificeerd in artikel 6 van de Habitatrictlijn en artikel 19g Natuurbeschermingswet 1998 en zoals dat bijvoorbeeld ook is opgenomen in artikel 13 lid 3 sub b Wet bescherming Antarctica. Wij achten het onaanvaardbaar dat Natura 2000-gebieden een hoger beschermingsniveau zouden genieten dan de inwoners van het aardbevingsgebied en dat Antarctica voorzorgrechtelijk beter is beschermd dan de provincie Groningen. Voor een dergelijk voorzorgrechtelijk onderscheid is geen morele of politieke verklaring te geven.

4.5

Voor de provincie Groningen, althans het aardbevingsgebied, zou dus de voorzorgregel moeten gelden uit de hiervoor genoemd wetsartikelen. Die voorzorgsnorm houdt vrij vertaald en toegespitst op de gaswinning het volgende in. Instemming met het winningsplan is eerst mogelijk nadat een beoordeling van de gevolgen van het project heeft plaatsgevonden en de *zekerheid* over het uitblijven van aantasting van veiligheid en gezondheid van omwonenden ten gevolge van het project moet zijn verkregen, alsmede zekerheid over het uitblijven van andersoortige significante en onomkeerbare schade (bijvoorbeeld economische schade voor de regio en/of onomkeerbare schade aan infrastructuur en waterstaatswerken).

Voorzorgregel uit natuurbeschermingsrecht dient ook te gelden voor bewoners

4.6

Die zekerheid en dat voorzorgbeginsel wordt verlangd als het gaat om gaswinning in de Waddenzee (*productie 4, documenten 54 en 59*)¹⁸ en de bouw van de RWE-centrale in Eemshaven (*productie 4, document 56*).¹⁹ Die zekerheid en dat voorzorgbeginsel zou ook moeten gelden voor gaswinning uit het Groningenveld. Een andere opvatting zou er toe leiden dat bij gaswinning in Noord-Nederland de voorzorgrechtelijke lat voor de Waddenzee hoger ligt dan voor de regio en haar bewoners.

4.7

Toepassing van dat voorzorgbeginsel geldt niet alleen voor nieuwe activiteiten, maar ook voor activiteiten die al langer plaatsvinden, aldus het Hof van Justitie van de EU in de kokkelvisserijuitspraak (*productie 4, document 51*)²⁰, 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 het geval wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn.”

¹⁸ Zie bijvoorbeeld uw uitspraken van 29 augustus 2007, JM 2007/162 en 30 oktober 2013, AB 2014/74

¹⁹ ABRvS 24 augustus 2011, TBR 2011/169, 200900425/1/R2.

²⁰ Arrest van 7 september 2004 in zaaknr. C127/02.

Hand aan de kraan

4.8

In haar uitspraak over gaswinning onder de Waddenzee uit 2007 (*productie 4, document 54*)²¹ oordeelde uw Afdeling overigens dat absolute wetenschappelijke zekerheid over het uitblijven van schadelijke gevolgen niet noodzakelijk is. Het bestaan van enige marge in de te verwachten gevolgen betekent niet dat niet de vereiste zekerheid kan worden geboden dat er geen schadelijke gevolgen zullen zijn. Mede daarom liet uw Afdeling in die zaak toe dat met het principe “hand aan de kraan” de gevolgen van de gaswinning tussentijds konden worden bijgestuurd.

4.9

Echter, met hand-aan-de-kraan-voorschriften – die, anders dan bij bodemdaling, bij aardbevingen niet mogelijk zijn – kan echter niet iedere onzekerheid worden weggemonitord. Zo’n hand-aan-de-kraan-systeem is enkel aanvaardbaar als de onzekerheidsmarge een na de beoordeling van de significantie van de te verwachten gevolgen overblijvend overzienbaar restrisico betreft, de voorgeschreven monitoring ziet op dat risico en geen andere mogelijkheid bestaat om dat risico uit te sluiten. Als de kennisleemtes te groot zijn, verzet het voorzorgbeginsel zich tegen vergunningverlening en kan niet worden volstaan met hand-aan-de-kraan-voorschriften, aldus uw Afdeling in haar uitspraak over de RWE-centrale in de Eemshaven (*productie 4, document 56*)²².

4.10

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

Conclusie voorzorgbeginsel

4.11

De Minister heeft niet, althans op onjuiste wijze toepassing gegeven aan het voorzorgbeginsel. Bij juiste toepassing van het voorzorgbeginsel had het besluit niet op deze wijze genomen kunnen worden. Daarvoor is het volgende redengevend:

- De Minister dient toepassing te geven aan het voorzorgbeginsel (zowel uit hoofde van nationaal recht, EU-recht als het EVRM);
- De toepasselijke voorzorgsnorm in dit geval kan worden afgeleid uit de voorzorgregels uit het natuurbeschermingsrecht. Dit natuurbeschermingsrechtelijk voorzorgsprincipe moet naar analogie worden toegepast. Er is geen enkele aanleiding om Natura 2000-gebieden voorzorgrechtelijk een hoger beschermingsniveau te bieden, dan het aardbevingsgebied en haar inwoners;
- De toepasselijke voorzorgregel luidt vrij vertaald: bij twijfel niet doen, tenzij een overzienbaar restrisico met hand-aan-de-kraan-voorschriften weggemonitord kan worden;
- Er is in dit geval geen overzienbaar restrisico; er is namelijk volstrekt geen eenduidig wetenschappelijk inzicht in de mogelijk significante gevolgen van het instemmingsbesluit.

²¹ ABRvS 29 augustus 2007, JM 2007/162, 200606028/1.

²² ABRvS 24 augustus 2011, 200900425/1/R2, TBR 2011/169.

5. Gevolgen voor waterhuishoudkundige infrastructuur

Waterkeringen

5.1

Traditioneel wordt in de benadering van de veiligheidsfilosofie bij het ontwerpen, beheren en toetsen van waterkeringen geen algemeen geaccepteerde norm gehanteerd die gebaseerd is op de mate van aardbevingsbestendigheid van deze waterstaatswerken. De achtergrond hiervan is dat aardbevingen van nature in Nederland niet of zelden voorkomen.

5.2

Geïnduceerde aardbevingen kunnen echter een behoorlijke additionele bijdrage leveren aan de kans dat een waterkering volgens één van de in de praktijk gehanteerde bezwijkmechanismen faalt. Daarbij moet ook bedacht worden dat de uitgangssituatie voor regionale waterkeringen, die bloot komen te staan aan aardbevingen, over het algemeen in meerdere opzichten ongunstiger is in vergelijking met de uitgangssituatie voor primaire waterkeringen. Een belangrijk verschil tussen regionale en primaire waterkeringen is immers dat bij regionale waterkeringen het verschil tussen dagelijks (regulier) peil en normpeil (toetspeil) gering is, waardoor de reserve in stabiliteit en hoogte dus kleiner is dan bij primaire waterkeringen. Aan regionale waterkeringen worden bovendien lagere stabiliteitseisen gesteld dan aan primaire keringen, waardoor deze gevoeliger zijn voor extra belasting in de vorm van aardbevingen. Daardoor kan de kans op falen onder invloed van een aardbeving bij regionale waterkeringen vrij direct bijdragen aan de kans op overstromen.

5.3

Er kunnen bij waterkeringen drie belangrijke gebeurtenissen en mechanismen aan de orde zijn die kunnen optreden ten gevolge van een geïnduceerde beving:

1. *Verweking.*

Er zijn twee typen verweking: cyclische verweking en statische verweking.

Cyclische verweking betreft de cumulatieve opbouw van waterspanningen bij meerdere belastingswisselingen. Statische verweking betreft de opbouw van wateroverspanningen door het ineenstorten van het losgepakte korrelskelet. Hiervoor is in principe maar één voldoende grote belastingsverandering nodig. Andere voorwaarden zijn dat het zand losgepakt en waterverzadigd is. Onderscheid kan gemaakt worden tussen verweking van verzadigde en losgepakte zandlagen in en onder de dijk zelf en in het voorland.

2. *Hydraulische kortsluiting.*

Hydraulische kortsluiting is het ontstaan van een min of meer weerstandsvrije waterstroom tussen het oppervlaktewater en één of meer relatief horizontaal doorlatende grondlagen in of onder de kering. Het ontstaan van hydraulische kortsluiting kan leiden tot een toename van de waterspanningen in die lagen.

3. *Bezwijken van niet-waterkerende objecten.*

Een niet-waterkerend object (nwo) kan het waterkerend vermogen van de waterkering verstoren en daardoor een negatieve invloed hebben op de invloedzones behorende bij de verschillende faalmechanismen van de waterkering, zoals bijvoorbeeld de glijcirkel bij macrostabiliteit. Vaak is daarvan pas sprake als er sprake is van een calamiteit aan het NWO, bijvoorbeeld een ontwortelde boom, een lekke waterleiding of een geëxplodeerde gasleiding. Dit zijn in het geval van een aardbeving geen ondenkbare situaties.

5.4

In opdracht van de Minister heeft Deltares in 2013 een onderzoek (Quickscan) uitgevoerd naar de effecten van geïnduceerde aardbevingen op kritische infrastructuur in de provincie Groningen (*productie 4, document 12*)²³, en onder meer een uitgebreid rapport uitgebracht over verweking van zandlagen (*productie 4, document 22*)²⁴.

In deze rapporten staan voor waterkeringen enkele kenmerkende beschrijvingen van de effecten die een aardbevingsbelasting op deze waterstaatswerken kan hebben.

“Verweking in en onder de dijk zal leiden tot verlaging van de schuifsterkte (water-overspanningen) en kan daarmee leiden tot binnen- of buitenwaartse macroinstabiliteit. Na enige tijd zal er in de verweekte lagen compactie (volumeverkleining) optreden. Dit kan leiden tot een daling van de kruinhoogte of, in geval van een kleidijk, het ontstaan van ruimte tussen de zandlaag en de kleidijk, waardoor piping kan ontstaan. Statistische verweking van zandlagen in het onderwatertalud van het voorland kan leiden tot een zettingsvloeiing. Zettingsvloeiing leidt tot een reductie van de voorlandlengte. Dit kan leiden tot buitenwaartse macrostabiliteit en reductie van de beschikbare pipinglengte.” (*productie 4, document 12*)²⁵

*“Hydraulische kortsluiting kan een zeer ongunstige invloed hebben op de veiligheid tegen het optreden van verschillende mechanismen, met name de veiligheid tegen piping en tegen afschuiven van het binnentalud als gevolg van het wegvallen van de schuifsterkte langs een horizontaal grensvlak. (productie 4, document 12)”*²⁶

“Als een mogelijke oorzaak voor het ontstaan van hydraulische kortsluiting kan worden gewezen op het horizontaal vervormen van de waterkering en ontstaan van grondbreuk in de waterbodem. Dit scenario wordt niet ondenkbaar geacht in het geval van een aardbeving, met name daar waar langs de oeverlijn damwanden zijn aangebracht. Eveneens zou hierdoor piping meer maatgevend kunnen worden. Tijdens droge omstandigheden zou de kans op het ontstaan van hydraulische kortsluiting nog groter kunnen zijn.” (*productie 4, document 12*)²⁷

5.5

Daarnaast geeft Deltares zonder omwegen in het onderzoek aan dat de invloed van aardbevingen op het ontstaan van hydraulische kortsluiting in 2013 nog niet exact bekend was en dat het risico voor leidingen die waterkeringen kruisen eveneens niet inzichtelijk was.

“De extra bijdrage van aardbevingen op het ontstaan van hydraulische kortsluiting als gevolg van aardbevingen kan op dit moment nog niet precies aangegeven worden. Bij een veenkade met een damwand langs de waterlijn, zandlagen op niet te grote diepte, droogte én een aardbeving bestaat er kans op verlies van horizontaal evenwicht. Nog niet gekwantificeerd is het risico van leidingen die waterkeringen kruisen.” (*productie 4, document 12*)²⁸

²³ Deltares, Effecten geïnduceerde aardbevingen op kritische infrastructuur Groningen, Quickscan naar de sterkte van de infrastructuur, 2013.

²⁴ Deltares, Effecten geïnduceerde aardbevingen op kritische infrastructuur Groningen, Verwekingsstudie, 2013.

²⁵ Deltares, Quickscan, pag. 23.

²⁶ Deltares, Quickscan, pag. 25.

²⁷ Deltares, Quickscan, pag. 25.

²⁸ Deltares, Quickscan, pags. 75 en 76.

5.6

Het moge – ten overvloede – duidelijk zijn dat de potentiële gevolgen voor de algehele staat en toestand van de waterstaatkundige en andere infrastructuur in het aardbevingsgebied op dit moment niet gesauveerd, laat staan: gebagatelliseerd, kunnen en mogen worden door te stipuleren, dat tot dusverre geen (aantoonbare) schade of nadelige invloed op het functioneren van kritische infrastructuur in de provincie Groningen aan het daglicht is gekomen. Immers, Deltares heeft er in 2013 reeds – terecht – op gewezen dat:

“...er weliswaar geen mogelijkheid is om bestaande ervaringen in Groningen te benutten, maar dat het feit dat tot op heden geen schade aan kritische infrastructuur is opgetreden heel weinig zegt over wat er kan gebeuren bij een sterkere aardbeving...” (productie 4, document 16)²⁹

Kunstwerken

5.6

In het gebied komen diverse kunstwerken voor met een waterkerende functie (sluizen, kades, coupures en damwanden). Van enkele representatieve kunstwerken is onderzocht hoe deze beïnvloed worden door aardbevingen.

Als belangrijkste faalmechanismen van kunstwerken ten gevolge van aardbevingen zijn vastgesteld:

- het falen van een (beton)constructie door de directe trillingen;
- het optreden van (verschil)zakking van de constructie waardoor met name de betrouwbaarheid van sluiten lager kan worden.

Ten aanzien van kunstwerken zijn zakkingen in de ondergrond en de mogelijke verschilzetting die bij een kunstwerk op kan treden relevant.

Dit is afhankelijk van de lokale opbouw van de ondergrond. Aan de kust waar dikkere holocene, relatief losgepakte, zandlagen voorkomen is de mogelijk optredende verschilzetting groter. Ook hier is het al dan niet optreden van verweking doorslaggevend. Afhankelijk van de aanwezigheid van zandlagen worden zakkingen tot 60 centimeter niet uitgesloten. Daarbij kan ook sprake zijn van aanzienlijke zettingsverschillen over de constructie. Of een constructie dit aan kan hangt af van de sterkte en stijfheid van de constructie en van de funderingswijze.

De aanbeveling van Deltares voor kunstwerken luidt dan ook:

“Vanwege de variatie in type constructies, grondslag en funderingen zijn geen conclusies met betrekking tot alle kunstwerken te geven. Aanbevolen wordt om voor alle relevante kunstwerken een constructieve beoordeling van de huidige staat, de gevoeligheid van de ondergrond voor zettingen en de constructieve sterkte te maken.” (productie 4, document 23)³⁰

Daarnaast is evident dat ook het aardbevingsrisico en het mogelijk als gevolg daarvan uitvallen of disfunctioneren van kunstwerken aanwezig is:

“Op dit moment zijn nog geen individuele waterkerende constructies beschouwd, maar in generieke zin kan schade aan en niet functioneren van kunstwerken zeker niet worden uitgesloten bij piekversnellingen groter dan 0,2 g.” (productie 4, document 12)³¹

²⁹ Deltares, Effecten geïnduceerde aardbevingen op het Gasunie-netwerk in Groningen, 2013, pag. 87.

³⁰ Deltares, Effecten aardbevingen op kritische infrastructuur Groningen, Samenvatting resultaten onderzoek Deltares, 2013, pag. 11.

³¹ Deltares, Quicksan, 2013, pag. 76.

5.7

Voor waterkeringen en kunstwerken trekt Deltares enkele conclusies waaruit blijkt dat er nog veel onduidelijk is voor wat betreft de te verwachten impact die een aardbevingsbelasting op het functioneren van deze waterstaatswerken zou kunnen hebben:

“Ten aanzien van de primaire keringen lijkt de kans op inundatie klein. Om te kijken of dit voldoende klein is en passend binnen de veiligheidsfilosofie voor waterkeringen zijn probabilistische analyses nodig.....

Voor piekversnellingen die groter zijn dan 0,2 g is met name voor regionale waterkeringen en kunstwerken nog niet aangetoond dat onder deze omstandigheden de inundatierisico's overal voldoende klein zijn.” (productie 4, document 12)³²

Bovendien concludeert Deltares:

“De combinatie van de kans op hoog water en een aardbeving of tijdens een reparatieperiode dient nog onderzocht te worden.” (productie 4, document 12)³³

5.8

Wat de combinatie van aardbevingsbelasting en hoogwater bijvoorbeeld betekent voor de situatie en het risico bij de Eemskanaalkade, de regionale waterkering die centraal in het aardbevingsgebied gelegen is, is nog niet (volledig) duidelijk en zeker.

5.9

Evident is wel dat de gevoeligheid voor verweking van de waterkering versterkt wordt als de duur van de aardbeving toeneemt. Naast de duur zijn ook de intensiteit en de locatie van de aardbeving van doorslaggevende betekenis.

Concreet betekent dit voor de Eemskanaaldijk dat er een situatie kan optreden met een hoge intensiteit door de nabijheid van een beving maar met een onbekende doch relatief korte duur. Er kan zich echter ook een aardbevingsgeval voordoen met een gemiddelde duur en een gemiddelde intensiteit.

5.10

De uiteindelijke impact van aardbevingen op het functioneren van de Eemskanaaldijk is anno 2015 hoe dan ook nog behoorlijk koffiedik kijken. Deze ongewisheid wordt veroorzaakt doordat enerzijds het precieze gedrag van de ondergrond bij aardbevingen onbekend is en anderzijds geen gegevens voorhanden zijn over de te verwachten kracht, de duur, de frequentie en de locatie van de maatgevende aardbevingen. Daarnaast weten we op dit moment niet exact hoe de in de waterkering aanwezige harde objecten (zoals leidingen en damwanden) zich zullen gedragen, wanneer zij blootstaan aan de gecombineerde invloed van aardbevingsbelasting en hoogwater.

Door deze bestaande onzekerheden is thans (nog) niets te zeggen over de uiteindelijke gevolgen. Er kunnen dus geen definitieve conclusies worden getrokken over de veiligheid van de waterkering in geval van aardbevingen.

³² Deltares, Effecten geïnduceerde aardbevingen op kritische infrastructuur Groningen, pag. 75.

³³ Deltares, Effecten geïnduceerde aardbevingen op kritische infrastructuur Groningen, pag. 75.

5.11

Uit het onderzoek van Deltares naar de effecten van geïnduceerde aardbevingen op buisleidingen (waaronder naast transportnetwerken ook rioleringen en persleidingen vallen) is in 2013 al gebleken dat evenmin helder is hoe het gedrag van deze werken zich onder invloed van een aanmerkelijke aardbevingsbelasting zal ontwikkelen en manifesteren.

Deltares concludeert onder meer:

“Bijzondere onderdelen (bochten, aansluitingen, bovengrondse leidingen, stations, oude leidingen en flensverbindingen) zijn nog niet beoordeeld, zodat daar op basis van nader onderzoek eventueel nog maatregelen nodig zouden kunnen blijken”. (productie 4, document 12)³⁴

En voorts:

“Constructieve maatregelen ter versterking van de secundaire systemen kunnen nodig blijken ook na meer gedetailleerde analyse van de (metselwerk) constructies.” (productie 4, document 12)³⁵

5.12

Op dit moment bestaat er dus geen definitieve duidelijkheid ten aanzien van de vraag op welke manier de diverse waterstaatswerken in het aardbevingsgebied zullen reageren op een grotere aardbevingsbelasting, laat staan dat voor alle waterkeringen, sluizen, gemalen en kunstwerken voldoende inzicht aanwezig is in de kwetsbaarheid en actuele aardbevingsbestendigheid daarvan. De veiligheid van de inwoners van een zeer groot gebied is echter wel rechtstreeks afhankelijk van een goede staat van deze voorzieningen.

5.13

Het behoeft naar ons oordeel geen betoog, dat de Minister, in aanmerking genomen de bovenstaande onzekerheden en onduidelijkheden rondom de gevolgen van aardbevingen voor het functioneren van waterstaatswerken, het instemmingsbesluit, waarbij aan de NAM wordt toegestaan om 39,4 miljard kuub aardgas per gasjaar te winnen, niet reeds in dit stadium had mogen nemen, zonder dat daarbij de consequenties voor de waterveiligheid in de provincie Groningen beter in kaart zijn gebracht.

5.14

Eén en ander klemmt temeer, nu het rapport van Deltares uit 2013 op tal van onderdelen reeds aanbevelingen doet voor vervolgonderzoek, waarbij juist benadrukt wordt dat het voor het geven van een definitief oordeel over de mogelijke effecten van essentieel belang is, dat ook specifieke locatiegebonden feiten en omstandigheden volledig in beeld worden gebracht. Door desondanks in te stemmen met het winningsplan 2013 van de NAM heeft de Minister gehandeld in strijd met de eisen op het terrein van voldoende kennisvergaring omtrent de feiten en af te wegen belangen (art. 3.2 Awb). Door het nemen van het instemmingsbesluit heeft de Minister, nota bene bij gebreke van wetenschap, de bestaande onduidelijkheid en onzekerheid over de gevolgen van de aardbevingen voor de algemene waterveiligheid in de provincie Groningen op de koop toegenomen, althans:

³⁴ Deltares, Quickscan, 2013, pag. 73.

³⁵ Deltares, Quickscan, 2013, pag. 74.

hij heeft het cruciale veiligheidsbelang, dat *de facto* een *conditio sine qua non* is voor het (kunnen) wonen, werken en leven in het aardbevingsgebied (en dat reeds om die reden te allen tijde dient te prevaleren boven welk ander gerechtvaardigd belang dan ook) kennelijk – doch geheel ten onrechte – op voorhand opgeofferd en ondergeschikt gemaakt aan de financieel-economische belangen van de Staat.

Door aldus te beslissen heeft de Minister tevens de zorgvuldigheidsvoorschriften die voor de belangenafweging voortvloeien uit art. 3:4 van de Awb geschonden.

5.15

De SodM concludeert in haar advies dat de seismische activiteit als gevolg van de gaswinning in de komende jaren zal toenemen en adviseert de gaswinning terug te brengen. Hiermee kan de schade aan waterstaatswerken worden beperkt.

Duidelijk is ook dat, alhoewel de waterschappen een start hebben gemaakt met het aardbevingsbestendig maken van de bij hen in beheer zijnde waterkeringen en kunstwerken het allerminst zeker is dat zij er volledig in zullen slagen om alle voorzieningen, waarvoor dat noodzakelijk is geacht, in de komende paar jaar voldoende aardbevingsbestendig te maken. De combinatie van deze conclusies maakt dat wij vinden dat uitgebreider onderzoek moet worden welke gevolgen de bevingen hebben voor de verschillende openbare voorzieningen en bijbehorende infrastructuur.

Onder dergelijke omstandigheden dient de Minister dan ook in overeenstemming met het voorzorgbeginsel te handelen en de gasproductie te beperken tot het door de SodM aanbevolen niveau dat hoort bij een verantwoord veiligheidsperspectief.

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

SodM adviezen inconsequent

6.1

De in het instemmingsbesluit opgenomen hoeveelheid van 39,4 miljard m³ is, voor zover wij kunnen nagaan, overgenomen uit het SodM-advies van december 2014 (*productie 4, document 29*)³⁶. Dit SodM-advies is onzorgvuldig en inconsequent ten opzichte van de SodM-adviezen van 16 januari 2013 (*productie 4, document 7*)³⁷, 22 januari 2013 (*productie 4, document 9*)³⁸ en 13 januari 2014 (*productie 4, document 21*)³⁹.

6.2

Uit de tekst van het SodM-advies van december 2014 blijkt dat een productieplafond van 39,4 miljard m³ *enkel en alleen* gebaseerd is op de aannames en “aanwijzingen” in paragraaf 7 (“conclusies over de feitelijke waarnemingen”) van het SodM-advies van december 2014. Echter, enkel de “*aanwijzing*” dat het systeem mogelijk regelbaar is, rechtvaardigt geenszins een productieplafond van 39,4 miljard m³. Over de verdeling van de bevingen en de seismische activiteit, vergeleken met de veranderingen in de productie schrijft SodM (*productie 4, document 29*)⁴⁰ in datzelfde advies immers zelf:

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

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

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

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

⁴⁰ SodM december 2014, blz. 10.

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

6.3

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

6.4

Het is onbegrijpelijk dat:

- het SodM in januari 2013 (*productie 4, document 7*)⁴¹, samen met de NAM, niet op basis van een ‘gesuggereerd verband’ maar op basis van *berekeningen*, concludeert dat voor minimalisatie van het aardbevingsrisico een productiecapaciteit van 12 miljard m³ per jaar noodzakelijk is⁴².
- Vervolgens in het advies van januari 2014 zó veel onjuistheden, onduidelijkheden en risico’s in het winningsplan signaleert, dat daaraan naar het oordeel van het SodM instemming moet worden onthouden, maar toch:
- Tot slot in december 2014 enkel op basis van een *gesuggereerd verband* een productieplafond van 39,4 miljard m³ durft te adviseren.

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 enkel vanwege een ‘gesuggereerd verband’⁴³ substantieel afwijkt van het advies van zijn wettelijk adviseur.

Te veel onzekerheden in de periode 2014 - 2016

6.5

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

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

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

⁴³ En zich beroepend op een ‘*back of the envelop*’ berekening van prof. Helsloot: *Redelijk en begrijpelijk Groninger aardbevingsbeleid*, 19 december 2013, blz. 13.

Absolute onzekerheid over periode na 2016

6.6

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

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

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

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

6.7

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

Advies SodM zegt niets over acceptabel risico

6.8

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

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

6.9

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

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

7.1

De nadelige gevolgen van het instemmingsbesluit voor zowel individuele bewoners als voor de hele regio zijn onevenredig in verhouding tot de met dat besluit te dienen doelen (strijd met art. 3:4 lid 2 Awb). Ten onrechte maakt de Minister de belangen van de inwoners van het gebied én de leefbaarheid van het gebied ondergeschikt aan het belang van de NAM en de Staat om een grote hoeveelheid gas te winnen en de daarmee gepaard gaande inkomsten voor het gasgebouw.

7.2

Wij vinden het evident dat de veiligheid van de inwoners van Groningen in de besluitvorming als meest zwaarwegend belang voorop dient te staan. De gaswinning uit het Groningenveld moet beperkt worden tot een niveau waarbij de veiligheid van de bewoners is gewaarborgd. Dat niveau mag niet alleen worden bepaald door financiële argumenten en ook niet alleen door het begrip 'leveringszekerheid'. De maximaal vergunbare winningscapaciteit wordt primair bepaald door de veiligheid van de bewoners.

Te dienen belangen: enkel financieel

7.3

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

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

7.4

De inwoners van het gebied worden ernstig geraakt in hun meest fundamentele waarden en rechten, zoals treffend verwoord door het College voor de Rechten van de Mens (*productie 4, document 25*)⁴⁴:

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

⁴⁴ Brief van het College voor de Rechten van de Mens d.d. 13 februari 2014 aan de Onderzoeksraad voor Veiligheid, kenmerk 2014/0058/LK/IS.

7.5

Vast staat dat tenminste de volgende (mensen)rechten van bewoners in het geding zijn (*productie 4, document 39*)⁴⁵:

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

7.6

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

Recht op leven (art. 2 EVRM)

7.7

De veiligheid van onze inwoners wordt juridisch beschermd door artikel 2 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Op grond van dit artikel heeft de Minister de positieve verplichting om het leven van burgers te beschermen. In veel arresten, onder meer in de zaak Banel versus Litouwen (*productie 4, document 57*)⁴⁶ oordeelde het Hof dat sprake is van een zeer fundamenteel recht:

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

7.8

Als basisregel geldt dat de overheid alle maatregelen moet nemen die mede gelet op de haar toekomende bevoegdheden redelijkerwijs kunnen worden gevergd om te voorkomen dat een reële en directe levensbedreiging waarvan zij op de hoogte is of zou behoren te zijn, zich verwezenlijkt (*productie 4, document 52*)⁴⁷. Noodzakelijke maatregelen mogen niet met het oog op andere belangen (zoals financiële) worden uitgesteld.⁴⁸ Voorts dient de Minister daarbij het voorzorgsbeginsel in acht te nemen. (*productie 4, documenten 55 en 58*)⁴⁹

⁴⁵ Brief van het College voor de Rechten van de Mens d.d. 10 februari 2015 aan de Tweede Kamer, kenmerk 2015/0009/LK/JB/IS.

⁴⁶ Arrest d.d. 18 juni 2013, uitspraak nr. 14326/11.

⁴⁷ EHRM 30 november 2004, AB 2005,43 (*Oneryildiz*)

⁴⁸ Barkhuysen en Van Emmerik, O&A 2005, 47, par. 4.1.3.

⁴⁹ EHRM 27 januari 2009, zaaknr. 67021/01, AB 2009, 285 (*Tatar/Roemenië*) en EHRM 5 december 2013, ECLI:NL:XX:2013:292, AB 2014/105, NJB 2014/418 *Vilnes e.a. vs Noorwegen*.

7.9

Iedere belangenafweging waarbij de Minister andere belangen, bijvoorbeeld financiële belangen of het belang van leveringszekerheid, zwaarder laat wegen dan de veiligheid van de bewoners, is daarom in strijd met artikel 3:4 lid 2 Awb en artikel 2 EVRM. Een productie van 39,4 miljard m³ is niet toegestaan, omdat daardoor de risico's voor de bewoners toenemen zonder dat daarvoor enige legitieme reden is. De nadelige gevolgen van het instemmingsbesluit (leven, veiligheid) zijn daarom onevenredig in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen (financiën).

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

7.10

Dat is temeer het geval nu aan de zijde van de bewoners niet alleen hun recht op veilig leven gewicht in de schaal van de belangenafweging (ex art. 3:4 lid 2 Awb) legt, maar ook hun recht op een ongestoord en gezond privé leven (family life), als bedoeld in artikel 8 EVRM. Het instemmingsbesluit grijpt diep in in de levens van tienduizenden bewoners van het aardbevingsgebied. Zij hebben te maken met een permanent gevoel van onveiligheid en machteloosheid. Veel bewoners verkeren als gevolg van de aardbevingen en de voortdurende dreiging daarvan in medische, psychische of sociale nood. Zij voelen zich in hun eigen huis niet meer veilig en het effectief genot van hun recht op een ongestoord privé- en familieleven is hen ontnomen. Zij zitten opgesloten in hun niet versterkte, steeds opnieuw beschadigde en daarom onverkoopbare woning. Ook dit zwaarwegende en door artikel 8 EVRM beschermde belang maakt dat een belangenafweging waarin meer gewicht toekomt aan bijvoorbeeld financiële belangen, in strijd is met artikel 3:4 lid 2 Awb en artikel 8 EVRM.

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

7.11

Het instemmingsbesluit leidt op grote schaal tot beschadiging en waardevermindering van eigendom, namelijk woningen en andere gebouwen. Deze inmenging in het ongestoord genot van eigendom is niet bij wet voorzien. Geen rechtsregel in Nederland staat toe dat een bestuursorgaan instemt met activiteiten, waarvan vast staat dat zij op grote schaal tot schade en inbreuk op het eigendomsrecht leiden.

7.12

De met het instemmingsbesluit (vergunde) activiteiten dienen evenmin een gerechtvaardigd algemeen belang. Er is geen noodzaak, althans geen gerechtvaardigde noodzaak, om 39,4 miljard kubieke meter gas te winnen. De Minister heeft zelf al laten weten dat ook met een lagere productiecapaciteit kan worden volstaan. De inbreuk op het eigendomsrecht wordt derhalve niet gerechtvaardigd door enig algemeen belang.

7.13

Tot slot is de inbreuk op het eigendomsrecht allerm minst proportioneel. Er is geen "fair balance" tussen enig algemeen belang en de aantasting van het eigendomsrecht. Er is sprake van een onevenredige last op de eigenaren, waarbij een rol speelt dat het niet om één of enkele eigenaren gaat, maar om tienduizenden in een hele regio. De verwijzing door de Minister naar artikel 6:177 BW (risicoaansprakelijkheid exploitant) maakt niet dat dáárhoor opeens sprake is van een fair balance, alleen al niet omdat de NAM weigert om op adequate wijze de waardevermindering van eigendom te compenseren.

8. Strijd met artikel 1 Grondwet en artikel 14 EVRM

Artikel 1 Grondwet

8.1

In strijd met het gelijkheidsgebod van artikel 1 Grondwet, worden de inwoners van het aardbevingsgebied blootgesteld aan hoge(re) veiligheidsrisico's dan andere Nederlanders.

8.2

Wij achten het onbegrijpelijk dat de Minister op basis van een "back of the envelop" berekening in een opinie van prof. Helsloot (*productie 4, document 19*)^{50 51} durft te stellen dat de risico's van aardbevingen vergelijkbaar zijn met de risico's in andere domeinen. Die zienswijze wordt ook bepaald niet gedeeld door de wettelijk adviseur van de Minister (SodM) die het risico als hoog kwalificeert. Blijkens de Nota van Antwoord⁵² is de Minister zich ook wel bewust van de geringe betekenis van het advies van Prof. Helsloot:

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

Daarmee is onverenigbaar dat de Minister in het instemmingsbesluit zelf (*productie 2*)⁵³ betoogt dat het toegenomen risico vergelijkenderwijs valt binnen dat op andere domeinen en dit (derhalve) als aanvaardbaar kan worden beschouwd. Dat is aantoonbaar niet het geval.

8.3

Het rapport-Helsloot is (deels) gebaseerd op uitgangspunten die door ARUP zijn aangeleverd en waarvan ARUP zelf opmerkt dat daarbij sprake is van significante onzekerheden, over bijvoorbeeld input parameters, seismische risicoanalyse, kwetsbaarheid van gebouwen, en diensgevolge onzekerheid over de inschatting van het aantal slachtoffers (gewonden en doden) en schade aan gebouwen. De "tentatieve" (experimentele) analyse die Helsloot op basis hiervan maakt is reeds daarom zonder waarde voor een kwantitatieve vergelijking en dus ook zonder waarde voor het instemmingsbesluit.

8.4

Daarnaast is een aantal aannames die Helsloot zelf doet op zijn minst aanvechtbaar. Opvallend is dat hij alleen directe risico's (zoals doden en gewonden door instortende gebouwen) beschouwd heeft, maar indirecte risico's (bestaande uit bijvoorbeeld falen van chemische installaties in Delfzijl, met alle gevolgen van dien) niet heeft meegewogen. De berekening van het aantal personen per woning (volgens Helsloot 100.000 mensen bij 65.000 woningen) wordt niet verklaard, lijkt te laag ingeschat en is in strijd met bijvoorbeeld de norm die op basis van het Besluit externe veiligheid ter bepaling van het groepsrisico wordt gebruikt (2,4 mensen per huishouden). De berekening van het aantal naar verwachting mogelijk instortende gebouwen wordt niet onderbouwd. Op het rapport is dus zeer fundamentele kritiek uit te oefenen.

⁵⁰ Prof. Helsloot, *Redelijk en begrijpelijk Groninger Aardbevingsbeleid*, d.d. 19 december 2013, blz. 13.

⁵¹ Saillant detail is overigens dat prof. Helsloot niet onafhankelijk is, maar ook als preferred supplier van de NAM wordt aangemerkt; vergelijk <http://www.namplatform.nl/actueel/publieksonderzoek-door-nam.html>, geraadpleegd op 27 februari 2015.

⁵² Bladzijde 43, reactie op zienswijze 57/6.

⁵³ Op bladzijde 11 van het instemmingsbesluit.

8.5

De vergelijking die in het rapport-Helsloot wordt gemaakt met het risico in andere domeinen gaat niet op. In het rapport Helsloot wordt het risico uitgedrukt op basis van doden en zwaargewonden, maar wordt het risico op structurele schade en/of overlast niet meegewogen. Ook die zijn echter in andere domeinen aan zware normen onderworpen en worden betrokken bij de integrale risicoanalyse. Daarnaast is Helsloot uitgegaan van landelijk en dunbevolkt gebied (rondom Huizinge), terwijl in het gehele risicogebied ook dorpen en steden met grotere bevolkingsdichtheid aanwezig zijn. Voor de bepaling van het groepsrisico is dat een wezenlijk verschil. Ook ziet het rapport er aan voorbij dat het in Groningen gaat om geïnduceerde risico's, dat wil zeggen door menselijk handelen veroorzaakte risico's. Onder meer om deze redenen kan de vergelijking die wordt gemaakt met bijvoorbeeld overstromingsrisico's niet worden gevolgd en geeft die een vertekend beeld.

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

8.6

Het recht op leven (art. 2 EVRM) en het recht op een ongestoord privé leven (art. 8 EVRM) komt een ieder in gelijke mate toe en gelden zonder onderscheid des persoons. Het instemmingsbesluit leidt er toe dat deze rechten van de bewoners van het aardbevingsgebied meer worden aangetast, dan dat van andere inwoners van Nederland. De bewoners van het aardbevingsgebied moeten immers leven met grotere letale risico's en voor hen gelden kennelijk andere risiconormen dan voor de rest van Nederland. Voor een dergelijk onderscheid is geen reden. Daarom is het instemmingsbesluit niet alleen in strijd met de artikelen 2 en 8 EVRM, maar ook met het accessoire discriminatieverbod van artikel 14 EVRM.

9. Besluitvorming onvoldoende onafhankelijk; schijn van belangenverstrengeling.

9.1

De exploitatie van het Groningenveld geschiedt door de NAM, maar in samenwerking met Energiebeheer Nederland B.V. (EBN). EBN is een 100% deelneming van de Staat. De aandelen worden gehouden door de Minister van Economische Zaken. Blijkens haar website is EBN als staatsdeelneming *“verantwoordelijk voor een groot deel van de inkomsten die de Nederlandse Staat verkrijgt uit de winning van gas en olie uit de Nederlandse bodem.”* 90% van de opbrengst van de Nederlandse olie- en gaswinning vloeit – via EBN – in de schatkist. In 2013 bedroegen deze aardgasbaten⁵⁴ ongeveer € 15.000.000.000,-- en circa € 10.000.000.000,-- daarvan wordt gerealiseerd met gas uit het Groningenveld. Er is aldus een rechtstreekse relatie tussen de in het winningsplan omschreven activiteiten en de inkomsten van de Staat.

9.2

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

⁵⁴ Jaarverslag EBN 2013, p. 4.

9.3

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

'In het huidige stelsel is het ministerie van EZ zowel onderdeel van de exploitatie als hoeder van alle in het geding zijnde publieke belangen. Dit draagt er aan bij dat het veiligheidsbelang niet goed is belegd.' (productie 4, document 40)⁵⁵

9.4

Ook stelt de Onderzoeksraad:

'De bijzondere positie van de minister van EZ als hoeder van alle belangen is verder gecompromitteerd door de banden die binnen het gasgebouw bestaan tussen partijen en betrokkenen. Dit is terug te zien in de personele unie tussen de bestuurscolleges van de Maatschap Groningen en Gasterra: in beide organen hebben dezelfde personen zitting (...) De kleine kring van personen en verwevenheden maken het moeilijker om elkaar nog kritisch tegemoet te treden, en werkt interne gerichtheid in de hand.' (productie 4, document 40)⁵⁶

9.5

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

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

10.1

Het winningsplan dient een beschrijving te omvatten van de mogelijke omvang en verwachte aard van de schade door bodembeweging (artikel 24 lid 1 sub q Mbw).

10.2

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

⁵⁵ Onderzoeksraad voor de Veiligheid, 'Aardbevingsrisico's in Groningen' d.d. februari 2015, pag. 80.

⁵⁶ Onderzoeksraad voor de Veiligheid, 'Aardbevingsrisico's in Groningen' d.d. februari 2015, pag. 75.

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 TCBB (*productie 4, document 18*)⁵⁷:

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

10.3

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

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

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

10.4

Datzelfde geldt voor mogelijke aantallen slachtoffers. Op blz. 32 van het winningsplan is slechts summier vermeld dat bij bevingen met een magnitude van 4,5 of hoger een aantal gebouwen zwaar beschadigd wordt (DS4) of instort (DS5) waarbij slachtoffers niet volledig uitgesloten kunnen worden.

10.5

Omdat het winningsplan niet voldoet aan artikel 24 lid 1 sub q Mbw had de Minister daarmee niet in kunnen stemmen. Door dat toch te doen en in te stemmen met een plan zonder informatie over de mogelijke omvang en verwachte aard van de schade, handelt de Minister in strijd met art. 3:2 Awb.

11. Risicoanalyse per 1 mei 2015

11.1

Het is merkwaardig – en in strijd met artikel 24 lid 1 sub p Mijnbouwbesluit – dat in een instemmingsbesluit dat ziet op de periode 2014-2016 wordt voorgeschreven dat vóór 1 mei 2015 een risicoanalyse van het seismische risico moet worden ingediend. Zo’n risicoanalyse moet krachtens artikel 24 lid 1 sub p Mijnbouwbesluit onderdeel zijn van het winningsplan. Kennelijk beschikt de Minister over onvoldoende inzicht in het seismisch risico en de gevolgen daarvan, hetgeen gelet op het voorzorgbeginsel betekent dat de Minister het zekere voor het onzekere moet nemen.

⁵⁷ Advies TCBB d.d. 17 december 2013, blz. 11.

11.2

Uit dit voorschrift – en dus uit het ontbreken van een voldoende risicoanalyse ten tijde van het bestreden besluit – blijkt dat de Minister anders dan hij steeds suggereert ook voor de korte termijn over onvoldoende informatie beschikt om te kunnen komen tot verantwoorde besluitvorming.

12. Financiële zekerheid

12.1

De gaswinningsactiviteiten waarmee de Minister blijkens het bestreden besluit instemt, kan leiden tot enorme financiële en maatschappelijke schade. Kosten van versteviging en versterking zullen vele miljarden euro's bedragen. Blijkens het winningsplan (*productie 4, document 17*)⁵⁸ sorteert de NAM al voor op vervroegde “abandonnering” van het veld vanwege voortdurende uitgaven als gevolg van aardbevingsschade.

12.2

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 Mbww), althans had het instemmingsbesluit niet genomen kunnen worden dan nadat de Minister zo'n besluit tot financiële zekerheidstelling had genomen. Thans is niet uitgesloten dat de winning wordt gestaakt voordat alle schade – die zich kan uitstrekken over vele jaren – is vergoed.

Conclusie

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

Het Dagelijks Bestuur verzoekt uw Afdeling om:

- het beroep gegrond te verklaren
- het instemmingsbesluit te vernietigen met uitzondering van de artikelen 2, 4 en 8, althans de rechtsgevolgen van die voorschriften in stand te laten.
- en de Minister op te dragen binnen een door uw Afdeling te bepalen termijn en met inachtneming van uw uitspraak een nieuw besluit te nemen.

Het Dagelijks Bestuur behoudt zich het recht voor om op basis van nieuwe informatie en nieuwe stukken dit beroepsschrift aan te vullen en nader te motiveren.

⁵⁸ Winningsplan Groningen 2013, blz. 17, B5.4 'duur van de winning'.

Nadere inlichtingen

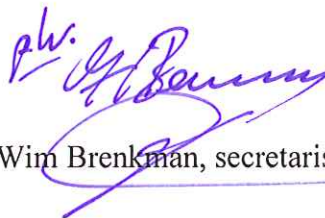
Namens het Dagelijks Bestuur is de onderwerpelijke kwestie in behandeling bij de heer mr. J.J. Feunekes, die als jurist werkzaam is voor het waterschap Noorderzijlvest. Voor verdere informatie kunt u zich tot hem wenden. Genoemde functionaris is op dinsdag t/m vrijdag tijdens kantooruren bereikbaar op telefoonnummer 050 - 304 8914 of per fax 050 - 304 8226. Zijn e-mailadres is: j.feunekes@noorderzijlvest.nl.

Met verschuldigde hoogachting,

Het Dagelijks Bestuur van het
waterschap Noorderzijlvest:



Bert Middel, dijkgraaf



Wim Brenkman, secretaris-directeur